



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการเครือข่ายและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ: บทบาทองค์กรชุมชนและ
การสร้างกลไกพัฒนาภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด
ชายแดนไทย-เมียนมาร์

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เก่งกิจ กิติเรียงลาภ และคณะ

30 เมษายน 2561

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการเครือข่ายและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ: บทบาทองค์กรชุมชนและ
การสร้างกลไกพัฒนาภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด
ชายแดนไทย-เมียนมาร์

คณะผู้ทำวิจัย

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เก่งกิจ กิติเรียงลาภ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
2. นางสาวพัชรพร เทพน้ำชัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
3. นางสาวรวีพร ดอกไม้ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

ชุดโครงการแรงงาน ระบบสุขภาพ และการศึกษา: การจัดการและการร่วมรังสรรค์พื้นที่
ชายแดนในบริบทการพัฒนาชายแดนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและภูมิภาคนุวัตน์ลุ่มน้ำโขง

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปย่อสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

งานวิจัยชิ้นนี้จึงเริ่มต้นจากสมมติฐานที่มองว่า องค์กรชุมชน (CBOs) เป็นตัวแสดงสำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติในบริเวณชายแดนไทยพม่า งานวิจัยชิ้นนี้จึงจะมุ่งเน้นศึกษาองค์กรชุมชนทั้งที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรที่เป็นอิสระคือ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอก โดยจะมีกรณีศึกษาคือ Youth Connect และองค์กรอื่นๆ ในฐานะที่เป็นองค์กรชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนจาก NGOs ส่วนองค์กรที่เป็นอิสระ จะเลือกกรณีศึกษาคือ Arakan Workers Organization เป็นองค์กรที่ทำงานตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งเน้นไปที่ 3 ประเด็นหลัก คือ

ประเด็นแรก ศึกษากระบวนการสร้างเครือข่ายของ CBOs ทั้งที่ได้รับการสนับสนุนจาก NGOs และที่เป็นอิสระ ซึ่งเป็นรูปแบบการรวมกลุ่มทางสังคมที่ต่างไปจากที่รัฐสนใจ

ประเด็นที่สอง ศึกษากระบวนการสร้างทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นผ่าน CBOs ซึ่งเป็นกลไกในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนแม่สอด

ประเด็นที่สาม นำรูปแบบดังกล่าวมาพิจารณาบริบทสถานการณ์ สร้างแผนปฏิบัติการในการพัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติ

จากการขบคิดข้อมูลในพื้นที่และข้อมูลจากการทบทวนงานเอกสาร งานวิจัยชิ้นนี้นำมาสู่คำถามวิจัยที่ว่า 1) รูปแบบการจัดสวัสดิการชายแดนบนฐานเครือข่ายและทุนทางสังคมขององค์กรชุมชนในพื้นที่ชายแดนแม่สอดมีลักษณะเช่นไร และ 2) แผนปฏิบัติการในการพัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติควรมีรูปแบบอย่างไร โดยงานวิจัยชิ้นนี้เลือกศึกษาองค์กรชุมชนที่ทำงานตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยจะเน้นบทบาทขององค์กรชุมชนดังกล่าวในการจัดสวัสดิการบริเวณชายแดนแม่สอดเป็นหลัก โดยพิจารณาการสร้างเครือข่ายสวัสดิการทางสังคม และการขยายต้นทุนทางสังคมขององค์กรชุมชนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญให้องค์กรชุมชนกลายมาเป็นองค์กรและกลไกทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนแม่สอด ซึ่งในงานศึกษานี้จะพิจารณาควบคู่ไปกับรูปแบบการจัดสวัสดิการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ เพื่อชี้ให้เห็นจุดอ่อนจุดแข็ง และแนวโน้มความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบสวัสดิการชายแดนร่วมกันของภาคีเครือข่ายระหว่างองค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้ว ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่แม่สอด และในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยจะใช้วิธีการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมกับกิจกรรมขององค์กรพัฒนาชุมชน และสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการร่วมกับแรงงานในพื้นที่บริเวณแม่สอด และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และพัฒนาเป็นข้อเสนอในเชิงนโยบายและแผนปฏิบัติการที่มาจากพื้นที่จริง

บทคัดย่อ

คำถามหลักของงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ 1) อะไรคืออุปสรรคและปัญหาของการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนแม่สอด และ 2) ทิศทางสังคมของตัวแสดงต่างๆในพื้นที่แม่สอดเป็นอย่างไร และข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติควรมีรูปแบบอย่างไร ข้อค้นพบก็คือ 1) อุปสรรคของการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนแม่สอดมาจากสาเหตุ 3 ประการ คือ นโยบายงานที่รัฐไทยกำหนดไว้มีลักษณะคับแคบและไม่ครอบคลุมประเภทงานที่หลากหลายในพื้นที่ การจดทะเบียนแรงงานที่มีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงบ่อย รวมถึงมาตรการของรัฐบาลไทยล่าสุด (2560-2561) ก็ไม่ได้เอื้อให้การเข้าสู่สถานะทางกฎหมายเป็นไปได้ง่าย แต่กลับซ้ำเติมปัญหาให้แก่แรงงาน และหน่วยของการจัดสวัสดิการชายแดนที่มีอยู่เดิมมีลักษณะไม่ครอบคลุม คือ ให้เฉพาะกับแรงงานที่เป็นปัจเจกบุคคล ซึ่งไม่สอดคล้องกับรูปแบบการใช้ชีวิตของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนแม่สอดที่มีการเข้ามาในประเทศไทยและอาศัยอยู่ร่วมกับในลักษณะของครอบครัว ซึ่งมีสมาชิกในครอบครัวหลายรุ่น โดยที่คนรุ่นเด็กและคนสูงวัยไม่ถูกนับรวมเข้าในการได้รับบริการสวัสดิการที่จัดให้โดยรัฐ นั่นหมายความว่า แรงงานข้ามชาติส่วนมากในพื้นที่แม่สอดเข้าไม่ถึงสวัสดิการ โดยเฉพาะแรงงานที่ผิดกฎหมายและคนในครอบครัวของแรงงานข้ามชาติเอง และ 2) ข้อเสนอสำคัญของงานวิจัยก็คือ แรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนแม่สอดพยายามแก้ปัญหาการเข้าไม่ถึงสวัสดิการของตนเองโดยการรวมกลุ่มกันในหลายระดับหรือที่เรียกว่า “องค์กรชุมชนของแรงงาน” (Community-Based Organization) ทั้งที่เป็นการรวมกลุ่มกันเอง และการรวมกลุ่มผ่านเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในพื้นที่ องค์กรชุมชนเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการดูแลสวัสดิการพื้นฐานเบื้องต้นให้แก่แรงงาน รวมถึงยังทำงานใกล้ชิดกับแรงงานในพื้นที่ แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา องค์กรชุมชนของแรงงานกลับไม่ได้รับการยอมรับโดยภาครัฐมากนัก งานวิจัยชิ้นนี้เสนอว่า การพัฒนาภาคีเครือข่ายสวัสดิการแรงงานในพื้นที่แม่สอดต้องอาศัยทุนทางสังคมในพื้นที่ที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันของแรงงานให้เป็นประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจของการจดทะเบียนแรงงานให้แก่องค์กรชุมชนเหล่านี้มากขึ้น รัฐไม่ควรรับภาระการจดทะเบียนแรงงานแบบรวมศูนย์แต่เพียงฝ่ายเดียวแบบที่ผ่านมา รวมถึงต้องมีการปรับหลักคิดว่าด้วยการจัดสวัสดิการในพื้นที่เสียใหม่ที่เปิดกว้างให้แก่คนในครอบครัวหรือผู้ติดตามของแรงงานให้สามารถเข้าถึงสวัสดิการของภาครัฐได้ด้วย การแก้ไขปัญหาในแง่ของการจดทะเบียนและในแง่ของหลักคิดของการจัดสวัสดิการเป็นสิ่งที่ส่งเสริมกัน หากแรงงานและผู้ติดตามเข้าถึงสถานะทางกฎหมายที่ง่ายขึ้น พวกเขาจะสามารถเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมได้เพิ่มขึ้น และหากพวกเขาเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมของรัฐได้เพิ่มขึ้น นั่นก็หมายความว่าแรงงานจะลดภาระในการดูแลชีวิตของตนเองในพื้นที่และเคลื่อนย้ายน้อยลง ซึ่งจะทำให้แรงงานยังคงมีสถานะทางกฎหมายและไม่เสี่ยงต่อการเข้าสู่ระบบนายหน้าและการจับกุม

Abstract

The main question of this research is 1) What are the barriers and problems of accessing social welfare of migrant workers in the Mae Sot and 2) What are the social capital of the actors in Mae Sot? And one of the objective is to have policy proposals for the development of cooperation mechanisms of social welfare among various actors including NGOs, government officials and worker's Community-Based Organization. The findings are that 1) the barriers to accessing welfare of migrant workers in the Mae Sot border area are due to three reasons: the definition of the work that the Thai government has defined is limited and does not cover the various types of work in the area. Labor registration is complicated and often changes. The recent Thai government measures (2017-2018) did not facilitate the entry into legal status, but aggravate the problem. And the unit of the existing border welfare is not comprehensive, it is only provided to individual workers. This is not consistent with the life-cycle of migrant workers in the Mae Sot border area that has come into Thailand with their family members. Children and aging people are excluded from receiving welfare services provided by the state which means most migrants in Mae Sot area do not access to basic social welfare. 2) Another findings is that migrant workers in the border area of Mae Sot seeks to solve the problem of inadequate access to their welfare by combining together at several levels, or so-called the "Community-Based Organization" (CBOs). Some CBOs work closely and get support from NGOs, but some do not. These CBOs play an important role in providing basic welfare to illegal workers and their family. CBOs also works closely with local workers. This research proposes that the development of mechanisms for the labor welfare network in the Mae Sot must relies on exiting social capital in the areas resulting from the integration of local actors, NGOs and CBOs. The decentralization of labor registrations to these community organizations is increasing. The state should not take on a unified centralized registration of labor. In addition, there is a need to revise the concept of welfare in an open space that is open to the family or to the followers of the labor force to gain access to public welfare. Resolving problems in terms of registration and in terms of the main idea of welfare is something to promote. This means that the workers will reduce the burden of taking care of their own lives in the area and move less. This will ensure that workers are willing to remain legal and do not risk entering the illegal network in the Myanmar-Thailand border.

สารบัญ

บทสรุปย่อผู้บริหาร.....	-1-
บทคัดย่อภาษาไทย.....	-2-
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	-3-
สารบัญ.....	-4-
บทที่	
1 ความสำคัญและที่มาของโครงการ.....	1
ข้อวิเคราะห์ประเด็นของพื้นที่.....	1
แนวคิดและเป้าหมาย.....	6
แนวคิด และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	6
กรอบแนวคิดทฤษฎี.....	14
คำถามวิจัย.....	15
วัตถุประสงค์.....	15
ขอบเขตการศึกษา.....	15
ระเบียบวิธีวิจัยและขั้นตอนการดำเนินงาน.....	15
ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	17
ระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน.....	18
กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อ.....	19
ผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละช่วงระยะเวลา.....	21
ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นที่เป็นรูปธรรม.....	22
2 ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ.....	23
สถานการณ์แรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนแม่สอด.....	28
ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติในแม่สอด.....	34
นิยามของ “งาน” ที่ผูกกับนายจ้าง.....	34
การจดทะเบียนที่ยุ่งยากและต้นทุนสูง.....	36
ปังเจกบุคคล หรือ ครอบครัว.....	47
บทสรุป.....	50
3 บทบาทองค์กรชุมชนในฐานะทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ.....	52
ตัวแสดงหลักเรื่องสวัสดิการแรงงานข้ามชาติในแม่สอด.....	52
องค์กรชุมชนในรูปแบบทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ.....	56
การจัดสวัสดิการชายแดนในรูปแบบ CBOs.....	62

4	สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชายแดน.....	69
	เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดคือโอกาส.....	69
	การสร้างภาคีเครือข่ายภาครัฐและองค์กรชุมชน.....	71
	แผนภาพการเสนอแนะนโยบายภายใต้บริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	73
	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสวัสดิการชายแดนแม่สอด.....	74
	ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าด้วย “สวัสดิการชายแดน”	76
	ข้อสังเกตทั้งท้ายว่าด้วยมาตรา 64.....	78

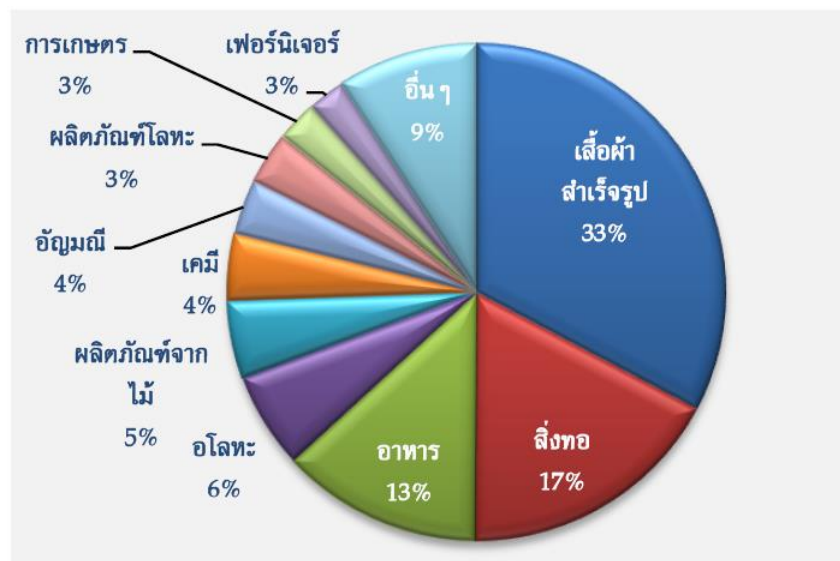
ภาคผนวก

บทที่ 1

1. ความสำคัญและที่มาของโครงการ

1.1 ข้อวิเคราะห์ประเด็นของพื้นที่

ชายแดนแม่สอดเป็นพื้นที่ที่มีการผลิตและการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลิตอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปซึ่งมีสัดส่วนถึง 50 เปอร์เซ็นต์¹ รวมถึงแม่สอดยังเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีการข้ามแดนทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะ การข้ามแดนของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ตัวเลขจำนวนแรงงานทั้งไทยและแรงงานข้ามชาติทั้งประเทศรวม 3 ล้านคน² โดยแม่สอดมีแรงงานที่ถูกกฎหมายตามการจดทะเบียนของสำนักงานสวัสดิการแรงงานจังหวัดประมาณกว่า 2 หมื่นคน แต่ประมาณการแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายในเขตแม่สอดมีมากถึง 3 แสนคน ที่ผ่านมารัฐบาลได้แก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายด้วยหลายมาตรการ โดยเฉพาะการเร่งรัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานที่ข้ามพรมแดนอย่างเป็นระบบ



ที่มา: กรมโรงงานอุตสาหกรรม (ข้อมูล ณ 24 มีนาคม 2556 จำนวน
โรงงานอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอดทั้งสิ้น 399 โรงงาน)

¹ นฤต มุกทีมาศ และกมลทิพย์ ละออกิจ, “การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ: ผลกระทบต่อการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก,” https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Northern/DocLib_Article/บทความ%20ค่าแรงขั้นต่ำต่อการผลิตเสื้อผ้าแม่สอด.pdf (สืบค้นวันที่ 8 ตุลาคม 2559)

² วิทยากร บุญเรือง, “ทุนนิยม: แม่สอดด่านแรกของคนงานข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรม,” <http://prachatai.com/journal/2013/01/44794> (สืบค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2559)

ศักยภาพทางเศรษฐกิจของแม่สอดเป็นที่ยอมรับกันดี ดังที่รัฐบาลไทยได้ประกาศให้จังหวัดตากอยู่ในแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมาตั้งแต่ปี 2557 โดยรวมเอา 3 อำเภอหลัก คือ แม่สอด พบพระ และแม่ระมาด เข้ามาเป็นพื้นที่ของการพัฒนา³ แน่นอนว่า ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแม่นั้นพึ่งพิงทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายที่อยู่บริเวณชายแดน แต่จะพบว่า มาตรการต่างๆ ของภาครัฐทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการเข้าเมือง สวัสดิการ การจ้างงาน และคุณภาพชีวิตด้านอื่นๆ ของแรงงานยังอยู่ในสถานะที่ประสบกับความล้มเหลว โดยอาจจำแนกได้เป็นหลายประการ คือ 1) การขาดนโยบายที่เป็นระบบระยะยาว ซึ่งที่ผ่านมาเป็นการกำหนดนโยบายแบบระยะสั้นปีต่อปี รวมถึงการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่นและภูมิภาค 2) การขาดแคลนข้อมูลของแรงงานในระดับชาติที่เป็นข้อมูลมาตรฐาน 3) ค่าธรรมเนียมขึ้นทะเบียนและการต่ออายุอยู่ในอัตราที่สูงเกินไปจนไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้นายจ้างและแรงงานเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนตามกฎหมาย นอกจากนี้ นายจ้างส่วนใหญ่ยังผลักระงับแรงงานเป็นผู้แบกรับต้นทุนการจดทะเบียนด้วย และ 4) การที่รัฐต้องแบกรับต้นทุนในด้านสวัสดิการสังคมและความมั่นคงในการให้บริการและการจัดการกับแรงงาน ซึ่งสืบเนื่องมาจากรัฐไม่ได้มีนโยบายที่เป็นระบบเกี่ยวกับการจัดการที่พหุภาคี สาธารณสุข การศึกษา และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน การให้สวัสดิการที่ผ่านมาจึงเป็นไปแบบไม่สม่ำเสมอ โดยผลักระงับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นบริหารจัดการและแบกรับต้นทุนกันเอง⁴



แผนภาพเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ (อ.แม่สอด อ.พบพระ อ.แม่ระมาด)

แหล่งที่มา: สำนักงานจังหวัดตาก, “ความเป็นมาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก,”

<http://www.taksez.com/th/page/establishment.html> (สืบค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2559)

³ สำนักงานจังหวัดตาก, “ความเป็นมาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก,” <http://www.taksez.com/th/page/establishment.html> (สืบค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2559)

⁴ ศุภชัย ศรีสุชาติ และแก้วขวัญ ตั้งติงศ์กุล, แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, 2558), หน้า 34.

จากการลงสำรวจพื้นที่บริเวณแม่สอดในวันที่ 14-17 สิงหาคม 2559 ผู้วิจัยมีความเข้าใจเบื้องต้นก่อนลงพื้นที่ 3 ประการ คือ หนึ่ง แรงงานต้องการเข้าถึงสิทธิที่รัฐไทยจัดทำให้ สอง แต่พวกเขาถูกกีดกันออกจากการเข้าถึงสิทธิ และสาม รัฐเป็นกลไกที่กีดกันแรงงานจากการเข้าถึงสวัสดิการ หลังจากที่มีการสำรวจพื้นที่บริเวณชายแดนแม่สอด โดยการพูดคุยสัมภาษณ์สำนักงานจัดงานจังหวัดแม่สอด สำนักงานแรงงานจังหวัดแม่สอด สำนักงานสวัสดิการสังคมจังหวัด เทศบาลนครแม่สอด และองค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่ง เช่น International Rescue Committee Labor Law Clinic เป็นต้น ผู้วิจัยพบว่า ความเข้าใจแต่เดิมนั้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของพื้นที่ ในประการแรก รัฐมีบทบาทสำคัญในการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้การจดทะเบียนจะทำให้แรงงานได้รับสิทธิหลายประการตามกฎหมาย ประการที่สอง จากข้อมูลของเจ้าหน้าที่รัฐและ NGOs พบว่า แรงงานส่วนใหญ่ในจังหวัดตากและในอำเภอแม่สอดไม่ได้เข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนกับรัฐ อันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนซึ่งรวมถึงการตรวจสุขภาพนั้นสูงเกินไป แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ แรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้ต้องการหยุดอยู่ในพื้นที่บริเวณแม่สอดเท่านั้น หากแต่ต้องการเคลื่อนย้ายเข้ามาหางานในบริเวณเมืองชั้นในของประเทศไทย อันเนื่องมาจากการจดทะเบียนจะทำให้พวกเขาไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้และอยู่ในการควบคุมจับจองของรัฐ และประการที่สาม หน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานในพื้นที่ ในกรณีของสำนักงานแรงงานจังหวัดนั้นรับเอานโยบายและแนวทางจากส่วนกลางเป็นหลัก ส่วนเทศบาลนครแม่สอดมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงการจัดการที่จำกัดเฉพาะในตัวเมืองแม่สอดเท่านั้น ในแง่นี้ พบว่า หน่วยงานภาครัฐในบริเวณชายแดนมีลักษณะที่ตรงกับสถานการณ์และรองรับแนวนโยบายจากส่วนกลางมากกว่าที่จะสามารถสร้างนโยบายของตนเองเกี่ยวกับปัญหาแรงงานได้

ด้วยความเข้าใจดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงกลับมาทบทวนปมปัญหาของงานวิจัยเสียใหม่ ทั้งในแง่ของคำถาม ปมปัญหา ระเบียบวิธีการวิจัย กรอบแนวคิด และกรณีศึกษา โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจพื้นที่ผ่านงานเขียนและข้อมูลสถิติจำนวนหนึ่ง พบว่า แรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนไทยพม่านั้นกระจายตัวอยู่ในภาคการผลิตหลากหลายประเภท คือ การทำงานในภาคอุตสาหกรรมซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมตัดเย็บที่อยู่ในอำเภอแม่สอด และการทำงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการจ้างงานตามฤดูกาล โดยเฉพาะในอำเภอพบพระ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมายและไม่มีสวัสดิการ รวมถึงอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน นอกจากนี้ยังมีแรงงานที่กระจายตามภาคการบริการอื่นๆ ด้วย ซึ่งส่วนใหญ่ก็คล้ายกับแรงงานในภาคเกษตรกรรมที่ไม่ได้จดทะเบียนและเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐ นอกจากความหลากหลายของประเภทการทำงานแล้ว แรงงานในบริเวณชายแดนยังมีความหลากหลายในแง่ของชาติพันธุ์ด้วย เจ้าหน้าที่รัฐและ NGOs เห็นพ้องว่า ความหลากหลายของแรงงานดังกล่าวกลายมาเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงและการให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่แรงงานแต่ละชาติพันธุ์รวมกลุ่มกันเองและไม่ต้องการพึ่งพาหน่วยงานภายนอก

แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะรับนโยบายการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการเป็นระบบมาตั้งแต่ปี 2558 แล้ว ผ่านการตั้ง One Stop Service เพื่อจดทะเบียนแรงงาน ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือ การสร้างความมั่นใจว่าจะมีแรงงานเพียงพอต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด รวมถึงการจดทะเบียนยังสามารถทำให้รัฐสามารถควบคุมการเคลื่อนย้ายแบบไม่ถูกกฎหมายของแรงงานได้ด้วย เช่นเดียวกัน ผู้วิจัยพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในพื้นที่ ซึ่งแม้จะมีเป้าหมายแตกต่างจากรัฐ คือ ต้องการให้ความช่วยเหลือแรงงาน แต่กลไกการให้ความช่วยเหลือของ NGOs ส่วนใหญ่ยังวางอยู่บนฐานคิดคล้ายกับรัฐในแง่ที่ต้องการให้แรงงานเข้ามาจดทะเบียนตามกฎหมาย เพื่อที่จะได้สามารถเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการของรัฐตามกฎหมายได้ ซึ่งหากประเมินจากตัวเลขของการจดทะเบียนกับตัวเลขของคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก็อาจกล่าวได้ว่าทั้งรัฐและ NGOs มองคล้ายกันว่า การจดทะเบียนยังค่อนข้างไม่ประสบความสำเร็จมากนัก การที่แรงงานไม่เข้ามาจดทะเบียนส่งผลให้การให้ความช่วยเหลือทั้งในกรณีของการเข้าถึงสวัสดิการการรักษาพยาบาล การศึกษา รวมถึงการต่อสู้คดีตามกระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้อย่างยากลำบาก นอกจากนี้ จากข้อมูลของคลินิกกฎหมาย แรงงานส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญของการต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรม สาเหตุสำคัญก็คือ กระบวนการยุติธรรมนั้นใช้ระยะเวลายาวนาน ไม่สอดคล้องกับความต้องการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงาน

นอกจากนี้ ในพื้นที่ชายแดนยังมีองค์กรประเภทอื่นๆ ที่มีบทบาทสำคัญด้วย โดยเฉพาะในการให้ความช่วยเหลือและในการจัดสวัสดิการแก่แรงงานข้ามชาติ ได้แก่ องค์กรชุมชน (Community-Based Organizations หรือ CBOs) เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นทั้งจากการเข้าไปจัดตั้งและการได้รับการสนับสนุนจาก NGOs และทั้งที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มกันของแรงงานข้ามชาติกันเองในบริเวณชายแดน ในบริเวณชายแดนแม่สอด พบว่า มี CBOs หลายแห่ง เช่น Committee for Protection and Promotion Childs Right (CPPCR) ก่อตั้งปี 2002 Burmese Migrant Workers Education Committee (BMWEC) มี 25 ศูนย์ย่อยๆ เน้นการให้การศึกษาแก่ลูกหลานของแรงงาน หรือ Youth Connect ซึ่งเน้นการอบรมให้แรงงานมีความสามารถในการทำงานธรรมาภิบาลและการสื่อสาร นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่นๆ ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นจากการสนับสนุนและจัดตั้งโดยรัฐหรือ NGOs รวมถึงยังมีท่าทีที่ต้องการเป็นอิสระจากรัฐและการรับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้วย ในแง่นี้ อาจกล่าวได้ว่า การจัดสวัสดิการในบริเวณชายแดนสำหรับแรงงานข้ามชาตินั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย ตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมก็มีความหลากหลายด้วยเช่นกัน ทำให้รูปแบบของสวัสดิการชายแดนนั้นไม่ได้จำกัดอยู่ที่ทรัพยากรและกลไกสถาบันของรัฐเท่านั้น แต่ทรัพยากรมาจากหลายหลายระดับทั้งในระดับนานาชาติ ระดับชาติ และในระดับชุมชนเอง

จากที่กล่าวไปแล้วทั้งหมด ข้อสรุปเบื้องต้นจากพื้นที่นั้นมี 4 ประเด็น **หนึ่ง** ประเด็นค่าแรง สวัสดิการ และการต่อสู้ต่อรองในกรอบของกฎหมายไม่ใช่เรื่องที่แรงงานสนใจมากนัก **สอง** แรงงานไม่ต้องการอยู่กับที่เป็นหลักแหล่ง แต่ต้องการเคลื่อนย้าย **สาม** แรงงานมีการสร้างเครือข่ายของตนเองจากเครือข่าย กลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึงมี

การสร้างและเข้าร่วมกับ CBOs และสี่ การพึ่งพาหน่วยงานรัฐและ NGOs เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่มีการพึ่งพาเครือข่ายในหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะในระดับชุมชนเองกลับมีความสำคัญอยู่มาก

จากข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่และการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบว่า ยังมีงานที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ CBOs ไม่มากนักทั้งๆที่ CBOs มีบทบาทสำคัญในพื้นที่และเป็นสถาบันที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับแรงงานมากกว่ารัฐ แต่ที่ผ่านมามีการกำหนดแนวทางและการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชายแดนกลับมุ่งไปที่การศึกษาบทบาทของรัฐมากเกินไป โดยละเลยบทบาทของแรงงานและเครือข่ายที่สร้างขึ้นโดยแรงงานเอง จากปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การพิจารณาความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนในพื้นที่แม่สอด คือ 1) หน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย สำนักงานประกันสังคมจังหวัดตาก สำนักงานแรงงานจังหวัดตาก สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น 2) หน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาคธุรกิจ ประกอบด้วยหอการค้าจังหวัดตากและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก และภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ประกอบด้วยคลินิกกฎหมาย IRC และศุภนิมิต และ 3) องค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติ หรือ CBOs

โดยงานวิจัยชิ้นนี้จึงเริ่มต้นจากสมมติฐานที่มองว่า CBOs เป็นตัวแสดงสำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมาร์ งานวิจัยชิ้นนี้จึงจะมุ่งเน้นศึกษาองค์กรชุมชนทั้งที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรที่เป็นอิสระคือ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอก โดยจะมีกรณีศึกษาคือ Arakan Workers Organization หรือ AWO ซึ่งก่อตั้งมากกว่า 10 ปี และเป็นองค์กรที่ทำงานตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งเน้นไปที่ 2 ประเด็นหลัก คือ

ประเด็นแรก ศึกษากระบวนการสร้างเครือข่ายของ CBOs ทั้งที่ได้รับการสนับสนุนจาก NGOs และที่เป็นอิสระ ซึ่งเป็นรูปแบบการรวมกลุ่มทางสังคมที่ต่างไปจากที่รัฐสนใจ

ประเด็นที่สอง ศึกษากระบวนการสร้างทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นผ่าน CBOs ซึ่งเป็นกลไกในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนแม่สอด

ประเด็นที่สาม นำรูปแบบดังกล่าวมาพิจารณาบริบทสถานการณ์ สร้างแผนปฏิบัติการในการพัฒนาโลกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติ

สำหรับข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ AWO นั้น พบว่า เป้าหมายหลัก คือ ให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในการต่อรองและต่อสู้กับนายจ้าง นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านที่พักแก่แรงงานที่เข้ามา รวมถึงการฝึกอบรมทักษะในการทำงานในโรงงาน เช่น เย็บผ้า สอนคอมพิวเตอร์และสอนภาษาอังกฤษ เป็นต้น ในกรณีที่แรงงานจำเป็นต้องต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรม AWO จะทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนในด้านกฎหมาย และการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐให้แก่แรงงาน นอกจาก AWO แล้ว ในพื้นที่แม่สodayยังมี CBOs ที่ทำงาน

ด้านนี้และทำได้อย่างเข้มแข็ง เช่น งานของ เก็ดถวา บุญปรากฏ และคณะ⁵ ชี้ว่า ยอง จิ อุเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นเครือข่าย (Network) และภายในเครือข่ายยังมีความสัมพันธ์หลวมๆ แบบระบบเครือญาติและเพื่อน มากกว่าที่จะเป็นองค์กรที่มีขอบเขต สมาชิก และลำดับชั้นที่ตายตัวชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินการของยอง จิ อุมีลักษณะยืดหยุ่น ในงานวิจัยชิ้นนี้จะต่อยอดงานของ เก็ดถวา และคณะ แต่จะมุ่งศึกษาเครือข่ายและทุนทางสังคมของ CBOs อื่น ๆ ซึ่งก็คือ AWO ในฐานะที่เป็นตัวแสดงสำคัญในการจัดสวัสดิการบริเวณชายแดนให้แก่แรงงานข้ามชาติ ซึ่งจะทำให้เราเห็นว่า แรงงานข้ามชาติไม่ได้เป็นเพียงผู้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐไทยและองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้น แต่กลับมีการรวมกลุ่มและมีบทบาทสำคัญในการสร้างระบบสวัสดิการทางเลือกในรูปแบบอื่นๆ ด้วย

จากการขบคิดข้อมูลในพื้นที่และข้อมูลจากการทบทวนงานเอกสาร งานวิจัยชิ้นนี้นำมาสู่คำถามวิจัยที่ว่า 1) รูปแบบการจัดสวัสดิการชายแดนบนฐานเครือข่ายและทุนทางสังคมขององค์กรชุมชนในพื้นที่ชายแดนแม่สอดมีลักษณะเช่นไร และ 2) แผนปฏิบัติการในการพัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติ ควรมีรูปแบบอย่างไร

2. แนวคิดและเป้าหมาย

2.1 แนวคิด และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากในพื้นที่แม่สอดเป็นพื้นที่ซึ่งแรงงานข้ามชาติหลังไหลเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากและรัฐได้มีการผลักดันให้มีการขึ้นทะเบียนเพื่อเข้าถึงสิทธิตามกฎหมาย แต่การผลักดันดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก แรงงานข้ามชาติส่วนมากในอำเภอแม่สอดจึงยังไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่รัฐเนื่องจากเหตุผลหลายประการ ทั้งค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป รวมถึงความต้องการอิสระเพื่อการเคลื่อนย้ายถิ่นและไม่ถูกควบคุมจากรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในพื้นที่แม่สอดมีองค์กรพัฒนาเอกชนมากมายที่ให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติให้เข้าถึงสิทธิที่พึงจะได้รับ รวมไปถึงผลักดันให้มีการขึ้นทะเบียน แต่ความน่าสนใจของเรื่องนี้จึงอยู่ที่การต่อสู้เรียกร้องกฎหมายของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งสนใจต่อการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังต่อไปนี้

2.1.1 ระบบการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด

2.1.2 การถูกกดขี่ขูดรีดแรงงานของแรงงานข้ามชาติจากพม่า ในพื้นที่แม่สอด

2.1.3 การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2.1.4 เครือข่ายคนชายแดน

⁵ เก็ดถวา บุญปรากฏ เบญจพร ดิขุนทด และเจตน์สฤกษ์ สังพันธ์, ดอกไม้แห่ง รุ่งอรุณ: พื้นที่การต่อรองของแรงงานข้ามชาติและความสัมพันธ์ กับ เศรษฐกิจชายแดนไทย-พม่า, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย, 2556)

2.1.1 ระบบการจัดสวัสดิการแรงงาน

งานศึกษาของ จอมขวัญ ขวัญยืน (2549)⁶ ศึกษาแบบการจัดสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ที่ควรมีลักษณะการให้ขั้นต่ำ (Social safety net) ที่ทำให้บุคคลผู้นั้นดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขและยังคงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ใน 4 ด้าน คือ 1. บริการสังคมที่สำคัญ (การรักษาพยาบาล ที่พักอาศัย การศึกษาของเด็กต่างด้าว และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน) 2. สวัสดิการที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) 3. การประกันสังคม และ 4. การสังคมสงเคราะห์ งานศึกษาของจอมขวัญพบว่า ในพื้นที่ดังกล่าวทำได้เพียง 2 ระดับ คือ มีการจัดบริการสังคมพื้นฐานและมีการให้ความช่วยเหลือโดยองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ทั้งนี้ อุปสรรคเงื่อนไขที่สำคัญมาจากความไม่พร้อมของภาครัฐ ทั้งในเรื่องนโยบายที่มีความผันผวนในแต่ละสมัย ส่งผลต่อการนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการจดทะเบียน และความไม่พร้อมของทรัพยากรและบุคลากรในพื้นที่ อีกทั้งประเด็นปัญหาทัศนคติเชิงลบที่มีต่อแรงงาน ทำให้การให้บริการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม ประเด็นน่าสนใจคือ นายจ้างเป็นตัวแปรสำคัญในการให้สวัสดิการพื้นฐานแก่แรงงานต่างด้าว ซึ่งระยะหลังมา พบว่านายจ้างปรับตัวมากขึ้น จากการขูดรีดแรงงานไปเป็นการแข่งขันกันให้ค่าจ้างและสวัสดิการ เพราะนายจ้างประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน ทำให้ต้องแย่งตัวแรงงานต่างด้าว

สำหรับระบบการจัดสวัสดิการแรงงานที่แม่สอด จ.ตาก พบลักษณะปัญหาคล้ายๆ กัน ไม่ว่า ความผันผวนของนโยบายรัฐส่วนกลางในแต่ละสมัยอีกทั้งหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานในพื้นที่โดยตรง เช่น สำนักงานแรงงานจังหวัด ต้องรับเอานโยบายและแนวทางจากส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งก็พบว่า มีความผันผวนเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ขณะที่เทศบาลนครแม่สอด มีขอบเขตอำนาจหน้าที่จัดการได้เพียงตัวเมืองแม่สอดเท่านั้น ลักษณะนี้เองทำให้หน่วยงานภาครัฐบริเวณชายแดนมีแนวโน้มตั้งรับกับสถานการณ์ รอฟังนโยบายจากส่วนกลางมากกว่าจะสร้างนโยบายของตนเองได้

ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในพื้นที่ ได้เข้าไปช่วยเหลือจัดสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานต่างด้าวในด้านต่างๆ เช่น การศึกษา ที่พักอาศัย สุขภาพ เรื่องสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายด้านแรงงาน พบลักษณะคล้ายกับกรณีพื้นที่สมุทรสาครที่มีการเข้าไปช่วยเหลือจัดสวัสดิการด้านต่างๆ ให้ อย่างไรก็ตาม NGOs ในเขตอำเภอแม่สอด จ.ตาก แม้จะมีเป้าหมายต้องการให้ความช่วยเหลือแรงงาน แต่กลไกการให้ความช่วยเหลือของ NGOs ยังเน้นให้แรงงานเข้ามาจดทะเบียนตามกฎหมาย เพื่อที่จะสามารถเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการของรัฐตามกฎหมายได้ รวมถึงการต่อสู้คดีตามกระบวนการยุติธรรมของไทยด้วย ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับบริบทสถานการณ์ที่แรงงานส่วนใหญ่ไม่ต้องการจดทะเบียนแรงงานเพื่อหยุดอยู่กับที่ แต่ต้องการความยืดหยุ่นในการเคลื่อนย้ายได้สะดวก ส่วนประเด็นเรื่องนายจ้างเป็นตัวแปรสำคัญในการให้สวัสดิการพื้นฐานแก่แรงงานต่างด้าว ด้วยเพราะสถานการณ์ที่นายจ้าง

⁶ จอมขวัญ ขวัญยืน. การศึกษาการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว:กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร วิทยานิพนธ์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานมากขึ้น ทำให้ต้องแย่งตัวแรงงานต่างด้าวด้วยการแข่งขันกันให้ค่าจ้างที่สูงขึ้นและสวัสดิการที่ดีขึ้น

2.1.2 การถูกกดขี่ขูดรีดแรงงานของแรงงานข้ามชาติจากพม่า ในพื้นที่แม่สอด

ในการเข้ามาเพื่อแสวงหาความหวังใหม่ของแรงงานข้ามชาติชาวมุขมานั้นจะไม่ประสบความสำเร็จมากนัก จากงานศึกษาจำนวนมากชี้ให้เห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ถูกกดขี่ขูดรีดทั้งจากนายจ้างและอำนาจของรัฐไทย จากงานเขียนเรื่องงานทำทนายที่ลุ่มแม่น้ำโขง: ทำงานหามรุ่งหามค่ำสภาพแรงงานเด็กข้ามชาติที่แม่สอดประเทศไทย⁷ ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการใช้แรงงานเด็กข้ามในพื้นที่ชายแดนอำเภอแม่สอด โดยเน้นหนักไปในเรื่องการถูกกดขี่ขูดรีดแรงงานจากนายจ้าง และการไม่ได้รับการศึกษาที่ดีจากรัฐไทยซึ่งผู้เขียนและคณะพยายามชี้ให้เห็นถึงทางออกของปัญหาโดยการระบุว่ารัฐไทยควรมีการสนับสนุนให้เด็กกลุ่มนี้ออกจากการทำงานในโรงงานและเข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างเต็มรูปแบบโดยที่รัฐไทยต้องรับผิดชอบโดยการให้เรียนฟรีจนจบ รวมไปถึงการชี้แนะให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีการจัดอบรมความรู้หลาย ๆ ด้านให้กับแรงงานข้ามชาติ เพื่อแก้ปัญหาที่กล่าวไปข้างต้น

งานศึกษาที่น่าสนใจอีกหนึ่งชิ้นที่กล่าวถึงแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยซึ่งถูกกดขี่ ขูดรีดและถูกทำให้ไร้ตัวตน (hidden) โดย Ruth Pearson และ Kyoko Kusakabe⁸ ซึ่งกล่าวถึงแรงงานข้ามชาติผู้หญิงในประเทศไทยที่แม้ว่าจะมีความจำเป็นต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจมากแค่ไหนแต่ก็ถูกทำให้กลายเป็นแรงงานที่ถูกหลบซ่อนจากการมองเห็นของโลก (hidden from global gaze) ซึ่งความไร้ตัวตนนี้เองที่ทำให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงสิทธิที่พึงจะได้รับซ้ำยังถูกกดขี่ขูดรีดต่าง ๆ มากมาย

21.3 การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ในการหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก ทำให้รัฐไทยเล็งเห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมา เช่น ปัญหาการลักลอบผ่านแดนแบบผิดกฎหมาย ปัญหาเรื่องสาธารณสุข และอื่น ๆ จึงทำให้เกิดงานวิจัย งานเขียน และงานศึกษามากมายที่พยายามชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาและทางออกของปัญหา สุทธิรัตน์ได้ศึกษาเรื่องการลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติพม่าในพื้นที่แม่สอด⁹ ในประเด็น

⁷ พิลิป เอส. โรเบิร์ตสัน, งานทำทนายที่ลุ่มแม่น้ำโขง: ทำงานหามรุ่งหามค่ำสภาพแรงงานเด็กข้ามชาติแม่สอด ประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: โครงการอนุภาคกลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง, 2549)

⁸ Ruth Pearson and Kyoko Kusakabe, *Burmese Migrant Women Factory Workers Thailand's hidden Workforce*, (New York: Zed Book, 2012)

⁹ สุทธิรัตน์ ชุมวิเศษ, “การลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติพม่า: กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2540)

เรื่องกระบวนการลักลอบเข้าสู่ประเทศไทย พบว่า แรงงานหรือคนสัญชาติพม่าไม่ได้กระทำการทั้งหมดด้วยตนเอง แต่มีการสนับสนุนจากนายหน้าและรัฐไทยอยู่เบื้องหลัง จึงทำให้การหลั่งไหลเข้ามานั้นสะดวกขึ้น รวมไปถึงการข้ามพรมแดนทางธรรมชาติในฤดูแล้งซึ่งเป็นเรื่องไม่ยากนัก และความคาดหวังของแรงงานข้ามชาติชาวพม่า คือ การได้เข้ามาในหัวเมืองชั้นใน เช่น กรุงเทพมหานคร เนื่องจากแรงงานข้ามชาติเหล่านี้มีความเข้าใจว่าการเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ จะทำให้พวกเขาได้รับสวัสดิการที่ดีจากรัฐไทย และได้รับค่าจ้างที่มากกว่าพื้นที่แม่สอด แต่การเข้ามาทำงานในแม่สอดนั้นถือเป็นด่านแรกที่จะทำให้พวกเขาเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ๆ ซึ่งสุทธิรัตน์พยายามชี้ให้เห็นว่า การเข้ามาในเมืองใหญ่ของแรงงานข้ามชาติตั้งแต่จะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี เนื่องด้วยความกลัวว่าคนไทยจะถูกแย่งงานจากแรงงานข้ามชาติดังกล่าว การมองเช่นนี้อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ประเทศไทยไม่ได้ขาดแคลนแรงงานดังที่เข้าใจกัน เพียงแต่นายทุนผู้จ้างงานอยากลดต้นทุนในการผลิตจึงเลือกจ้างแรงงานข้ามชาติซึ่งมีค่าแรงที่ถูกกว่าแรงงานไทย ดังนั้น สุทธิรัตน์จึงชี้ทางออกว่า ควรมีความเข้มงวดกวดขันในการตรวจคนเข้าเมืองที่ชายแดนไทย-พม่า รวมถึงเพิ่มมาตรการให้มากกว่านี้ และสิ่งสำคัญคือ ธุรกิจน้อยใหญ่ที่แม่สอดควรมีการจ้างงานในอัตราค่าแรงที่เทียบเท่ากับเมืองใหญ่เพื่อป้องกันการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ

ส่วนงานศึกษาของเสกสิทธิได้อ้างถึงความจำเป็นในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า¹⁰ ว่า การเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาตินั้น ก่อให้เกิดผลดีในแง่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจเนื่องจากทำให้ประเทศไทยไม่ขาดแคลนแรงงานและทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการจ้างงาน รวมไปถึงไม่ทำให้งานในภาคการเกษตรหยุดชะงักในฤดูทำนา ทั้งนี้ เพราะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมีความขยัน อดทนต่องานมากกว่าแรงงานไทย ส่วน ปริญญา¹¹ ได้ชี้ให้เห็นถึงทางออกของปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าว่า ต้องได้รับการแก้ไข โดยการให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เนื่องจากมุมมองของปริญญาเห็นว่า ภาครัฐทำงานอย่างเต็มที่แล้ว แต่เอกชนกลับขาดความจริงจังในการให้ความร่วมมือ เหตุเพราะความต้องการแรงงานราคาถูก ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องทำงานอย่างหนัก อย่่างไรก็ตาม ข้อผิดพลาดของภาครัฐก็ยังคงมีให้เห็นอยู่เสมอ เนื่องจากนโยบายต่างๆ ในการควบคุมการลักลอบเข้าเมืองเป็นนโยบายระยะสั้น ทำให้การทำงานนั้นเกิดข้อติดขัด ดังนั้น ควรมีการปรับนโยบายเสียใหม่เพื่อป้องกันปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติ

จากงานศึกษาทั้งสามงานข้ามต้นจะเห็นได้ว่าเป็นปฏิบัติการของอำนาจรัฐที่พยายามควบคุมและจัดการชีวิตของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในพื้นที่ประเทศไทยในระดับมหภาค ทั้งสามมุมมองที่ได้นำเสนอไปเป็นการชี้ให้เห็นถึงทางออกที่รัฐมองว่าเป็นปัญหาระดับชาติ แม้จะมีมุมมองในการสนับสนุนให้มีการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติแต่ในทางกลับกัน ก็มีมุมมองของการกีดกันซึ่งเป็นไปเพื่อการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐไทย ดังนั้น แรงงาน

¹⁰ เสกสิทธิ คุณศรี, “การประเมินความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2539)

¹¹ ปริญญา ปิ่นปัก, “การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามมติ คณะรัฐมนตรี 28 สิงหาคม 2544: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2546)

ข้ามชาติเองก็ได้เป็นผู้ถูกระทำเสียอย่างเดียว แต่ก็ได้มีปฏิบัติการตอบโต้และหลบหลีกรัฐเช่นกัน ดังจะกล่าวต่อไป

2.1.4 เครือข่ายคนชายแดน

ท่ามกลางสถานการณ์การเคลื่อนย้ายในบริเวณชายแดนไทย-พม่า อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก งานศึกษาเรื่อง “คนล่อลวง” ¹² กล่าวถึงด้านประเพณีซึ่งหมายถึงทางข้ามพรมแดนไทย-พม่าที่เป็นทางข้ามตามธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ หรือมีการสร้างสะพานแบบง่าย ๆ ทั้งนี้ด้านประเพณีเป็นด้านที่อยู่เหนือการจับจ้องหรือควบคุมจากรัฐ โดยเกิดฉวยและคณะได้ให้ข้อมูลว่า ด้านประเพณีจะมีทางลัดใต้สะพานของรัฐซึ่งเป็นทางการ ทางลัดดังกล่าวจะเป็นทางเชื่อมเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างไทย-พม่า รวมไปถึงเป็นเส้นทางการข้ามแดนจากคนฝั่งพม่าโดยที่รัฐได้อื้อต่อปฏิบัติล่อลวงผ่านด้านประเพณีโดยไม่ถูกจับจ้อง ไม่ควบคุม งานศึกษาชิ้นนี้ยังต้องการชี้ให้เห็นว่า ด้านประเพณีเป็นพื้นที่ซึ่งเชื่อมโยงกลุ่มคน เครือญาติและชาติพันธุ์เข้าด้วยกัน ซึ่งเชื่อว่าภายในพื้นที่ชายแดนนั้นผู้คนอาศัยอยู่กันตามเครือข่ายของเครือญาติ มีการพึ่งพาอาศัยกัน มีระบบอุปถัมภ์ที่แม้ว่าจะมีการจ้างงานราคาถูกจากพ่อเลี้ยงแม่เลี้ยง แต่พ่อเลี้ยงแม่เลี้ยงก็ให้ใช้ที่ดินหลังจากการเก็บเกี่ยวข้าวโพดซึ่งเป็นการทำการเกษตรหลักบริเวณชายแดนทำการปลูกพืชอย่างอื่น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวอื้อต่อการทำมาหาเลี้ยงชีพของแรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดน นอกจากนี้ การข้ามไปมาของผู้คนในพื้นที่ชายแดนผ่านด้านประเพณีนั้น เป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ดูแลด้านจากรัฐไทยยอมให้มีการอพยพข้ามแดน เนื่องด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมและการให้ความช่วยเหลือพึ่งพากัน ดังนั้น พื้นที่ชายแดนจึงเป็นพื้นที่ซึ่งเต็มไปด้วยเครือข่ายแรงงานข้ามชาติ ผู้อพยพ ชาติพันธุ์ที่มีการช่วยเหลือพึ่งพากัน และไม่มีการตอบโต้กับอำนาจรัฐเนื่องด้วยรัฐก็ยินยอมพร้อมใจให้มีการใช้ด้านประเพณี งานเขียนชิ้นนี้จึงเต็มไปด้วยชีวิตที่ดูราบเรียบไปเสียหมด ดูเหมือนรัฐและคนล่อลวงอื้อต่อกันด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมอย่างมากมายจนละเลยมิติความขัดแย้งซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะหลีกเลี่ยงได้

ในงานเขียนอีกชิ้นหนึ่งของเกตุฉวยและคณะได้อ้างถึงเครือข่ายคนชายแดนซึ่งเป็นพื้นที่ต่อรองของแรงงานข้ามชาติระหว่างแรงงานข้ามชาติกับอำนาจต่างๆ เช่น อำนาจรัฐ นายจ้าง ผ่านการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายในสถานะที่เรียกว่า “ดอกไม้แห่งรุ่งอรุณ” ¹³ ผ่านองค์กรที่เป็นทางการคือ ยอง จิ อุ เป็นเครือข่ายการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติเพื่อช่วยเหลือทั้งในด้านที่พักพิงชั่วคราว ผูกทักษะเย็บจักร อบรมเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงานและช่วยเหลือด้านคดีต่างๆ ซึ่งนอกจากงานนี้จะชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ ที่มีความสัมพันธ์ที่เน้นไปในมิติความเป็นเครือญาติและเพื่อน ของ ยอง จิ อุ แล้ว ยังชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขการส่งเสริมให้

¹² เกตุฉวย บุญปรากฏ เจตสฤกษ์ สังข์พันธ์ ชุตินา หวังเบญจมาศ เบญจพร ดีขุนทดและกมลวรรณ ชื่นชูใจ, “ชายแดน ชาติพันธุ์ ด้านประเพณี : กับภาวะล่อลวงในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า”, วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1/2556, หน้า 1-23

¹³ เกตุฉวย บุญปรากฏ เบญจพร ดีขุนทด และเจตน์สฤกษ์ สังข์พันธ์, ดอกไม้แห่ง รุ่งอรุณ: พื้นที่การต่อรองของแรงงานข้ามชาติและความสัมพันธ์ กับเศรษฐกิจชายแดนไทย-พม่า, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย, 2556)

มีการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติและชาติพันธุ์แถบชายแดนไทยพม่า เนื่องด้วยความเชื่อที่ว่าหากไม่รวมตัวกันจะ ถูกนายจ้างกดขี่ และแรงงานข้ามชาติยังต้องเผชิญหน้ากับอำนาจต่างๆที่ซับซ้อนหลากหลายทั้งนี้หมายถึง อำนาจ ของกลุ่มคนในท้องถิ่นและอำนาจรัฐ ดังนั้น การเอาจะเอาตัวรอดได้ท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งและ ปฏิบัติการของอำนาจดังกล่าว แรงงานข้ามชาติต้องฉวยใช้เครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่เพื่อสร้างการต่อรองในการเอา ชีวิตรอด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่างานเขียนทั้งสองนี้พยายามชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของเครือข่ายทางสังคมที่มีบทบาทใน การช่วยแรงงานข้ามชาติจากการเอาชีวิตรอดจากอำนาจการกดขี่ทั้งหลาย หากจะต่างกันตรงที่ในงานเขียนเรื่องคน ลอตรัฐได้ละเลยมิติความขัดแย้งและการกดขี่จากนายจ้างหรือเจ้าหน้าที่รัฐ แต่งานชิ้นที่สองชี้ให้เห็นถึงประเด็น ข้างต้นทั้งยังพยายามเสนอมุมมองปฏิบัติการสร้างเครือข่ายเพื่อเอาชีวิตรอดดังเช่น ดอกไม้แห่งรุ่งอรุณ

เมื่อขยับเข้ามาในขอบเขตประเทศไทยอีกนิดจะพบว่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก นอกเหนือจากการมี เครือข่ายเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติชาวพม่าและชาติพันธุ์ต่างๆแถบชายแดนแล้วยังมีเครือข่ายอีกหนึ่งอย่าง ที่ น่าสนใจ คือ งานของวายุเรื่อง “เครือข่ายทางสังคมของชาวมุสลิมพม่าชายแดน”¹⁴ ที่มุ่งศึกษาการสร้างอัตลักษณ์ และการเข้าถึงทุนบางประการสำหรับชาวพม่ามุสลิมที่เขตชายแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผ่านการมีเครือข่าย ชาวพม่าผู้นับถือศาสนาอิสลามซึ่งเชื่อมต่อกับเครือข่ายอิสลามข้ามชาติ เนื่องด้วยการให้เหตุผลของชาวมุสลิม ว่ามีความแตกต่างจากชาวพม่าโดยทั่วไปการอ้างอิงตนเองกับเครือข่ายทางศาสนาจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดย ชาวมุสลิมในแม่สอดจะใช้เครือข่ายดังกล่าวเป็นกลไกในการต่อรองกับรัฐและเข้าถึงทุน ทั้งทุนทางวัฒนธรรม และทุนทางสังคมผ่านการเข้ามาใช้ชีวิตในพื้นที่ประเทศไทยเพื่อกลมกลืน (socialized) ตนเองให้มีความเป็น พม่ามุสลิมและมีความเป็นไทย ซึ่งนัยยะของการเข้าถึงทุนทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การพูดไทยได้ การมี เครือข่ายชาวมุสลิมแถบชายแดนไทย-พมานี้เองที่ส่งผลให้ชาวมุสลิมในแม่สอดเข้าถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจได้ และบางรายก็กลายเป็นผู้ประกอบการรายย่อย สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติในพื้นที่ประเทศไทย

แม้ว่างานเขียนข้างต้นจะพยายามชี้ให้เห็นถึงการสร้างอัตลักษณ์ของชาวมุสลิมในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผ่านการฉวยใช้เครือข่ายทางศาสนาที่มีอยู่แต่การกล่าวถึงเครือข่ายนั้นมีสัดส่วนที่น้อยกว่าการสร้างอัต ลักษณ์ในชีวิตประจำวัน เช่น การรับประทานอาหาร การแต่งกาย การใช้ชีวิต ซึ่งเมื่อมองอีกด้านหนึ่งการมี เครือข่ายในการสัมพันธ์กับกลุ่มคนต่างพื้นที่ หรือ ข้ามเขตแดนเพื่อนิยามว่าตนเองเป็นใคร อาจจะเป็นการสร้างอัต ลักษณ์ที่ชัดเจนกว่าการมองในมิติของชีวิตประจำวัน

¹⁴ วายุ จอโร, “เครือข่ายทางสังคมของชาวมุสลิมพม่าชายแดน : กรณีศึกษาชุมชนมุสลิมอิสลามบำรุง อ.แม่สอด จ.ตาก.ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต” (บัณฑิต วิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2557)

ในงานเขียนของ ไพรินทร์ มากเจริญ ได้ศึกษาปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก¹⁵ พบว่า การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมีทั้งการแบ่งแยกจากอคติและการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน ในด้านการแบ่งแยกตามอคตินั้นเกิดขึ้นจากสองกลุ่ม คือ กลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่แต่เดิมกับกลุ่มแรงงานอพยพจากพม่าซึ่งเกิดจากความหวาดระแวง หวาดกลัวอาชญากรรมที่อาจถูกก่อโดยแรงงานอพยพ แต่อีกด้านหนึ่งปฏิสัมพันธ์แบบความร่วมมือได้เกิดขึ้นกับการจูงใจผ่านศาสนา หรือ เครือข่ายศาสนา ดังนั้น งานศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงความไม่ลงตัวกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในพื้นที่แม่สอด ซึ่งมีทั้งการร่วมมือกัน การขัดแย้งกัน ปนกันไป

ฉะนั้นในพื้นที่ชายแดนแม่สอดจึงมีเครือข่าย ความสัมพันธ์ที่หลากหลายซับซ้อน ในบทความของสมักร เรื่องปฏิภาควาของพรมแดนชาติพันธุ์และรัฐชาติในตลาดเมืองชายแดนแม่สอด¹⁶ ได้กล่าวถึงปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ผ่านพื้นที่ตลาด ซึ่งเต็มไปด้วยความสัมพันธ์ที่หลากหลาย ทั้งความสัมพันธ์แบบร่วมมือและขัดแย้ง เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ปรากฏอย่างทับซ้อนกันจึงทำให้เกิดระดับความสัมพันธ์สองระดับ นั่นคือ ระดับคนพม่าที่ยอมรับในความเป็นอื่นที่ถูกสร้างขึ้นและหิบบิ้นให้โดยรัฐและคนกะเหรี่ยงซึ่งถือตนว่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่เหนือพม่าและในระดับของการไม่ยอมรับและพยายามต่อรองกับชุดความคิดดังกล่าว

ดังนั้น จากงานเขียนที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจึงเป็นการกล่าวถึงเครือข่ายชนชายแดน โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติซึ่งเน้นการอ้างถึงมิติการหิบบิ้นใช้ประโยชน์จากเครือข่ายต่างๆ เพื่อให้เข้าถึงทุนบางประการ และต่อรองกับอำนาจรัฐเพื่อเอาชีวิตรอดทั้งในกรอบและนอกกรอบกฎหมายรวมไปถึงปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผู้วิจัยพบว่า งานเหล่านี้ โดยเฉพาะงานที่ศึกษาเครือข่ายคนข้ามแดนมีความสำคัญอย่างมากในฐานะที่เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิถีชีวิตและรูปแบบการสร้างทุนทางสังคมและเครือข่ายทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ แต่งานเหล่านี้ยังมีข้อจำกัด ก็คือ มุ่งเน้นเฉพาะการทำความเข้าใจตัวแรงงานมากกว่าที่จะชี้ให้เห็นศักยภาพและความเป็นไปได้ในการที่เครือข่ายและทุนทางสังคมเหล่านี้จะเชื่อมต่อการจัดสวัสดิการชายแดนร่วมกับรัฐและหน่วยงานในท้องถิ่น ดังที่ได้อภิปรายไปแล้ว ปัญหาแรงงานในแม่สอดนั้นมีทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างและปัญหาในเชิงเทคนิค แรงงานจำนวนมากเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากมาตรการของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการและรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมของแรงงานเอง อีกสาเหตุหนึ่งมาจากการที่แรงงานสามารถสร้างเครือข่ายและทุนทางสังคมของตนเองได้ด้วยในอีกกระบวนการหนึ่ง งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดสวัสดิการชายแดน (Border welfare) แบบร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และเครือข่ายของแรงงานข้ามชาติเอง

¹⁵ ไพรินทร์ มากเจริญ, “ปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ บริเวณชายแดน : กรณีศึกษาชุมชนเขตเทศบาล อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก”(วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551)

¹⁶ สมักร กอเข็ม, “ปฏิภาควาของพรมแดนชาติพันธุ์และรัฐชาติ ในตลาดเมืองชายแดนแม่สอด”,วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่22 ฉบับที่2/2553 หน้า 11-47.

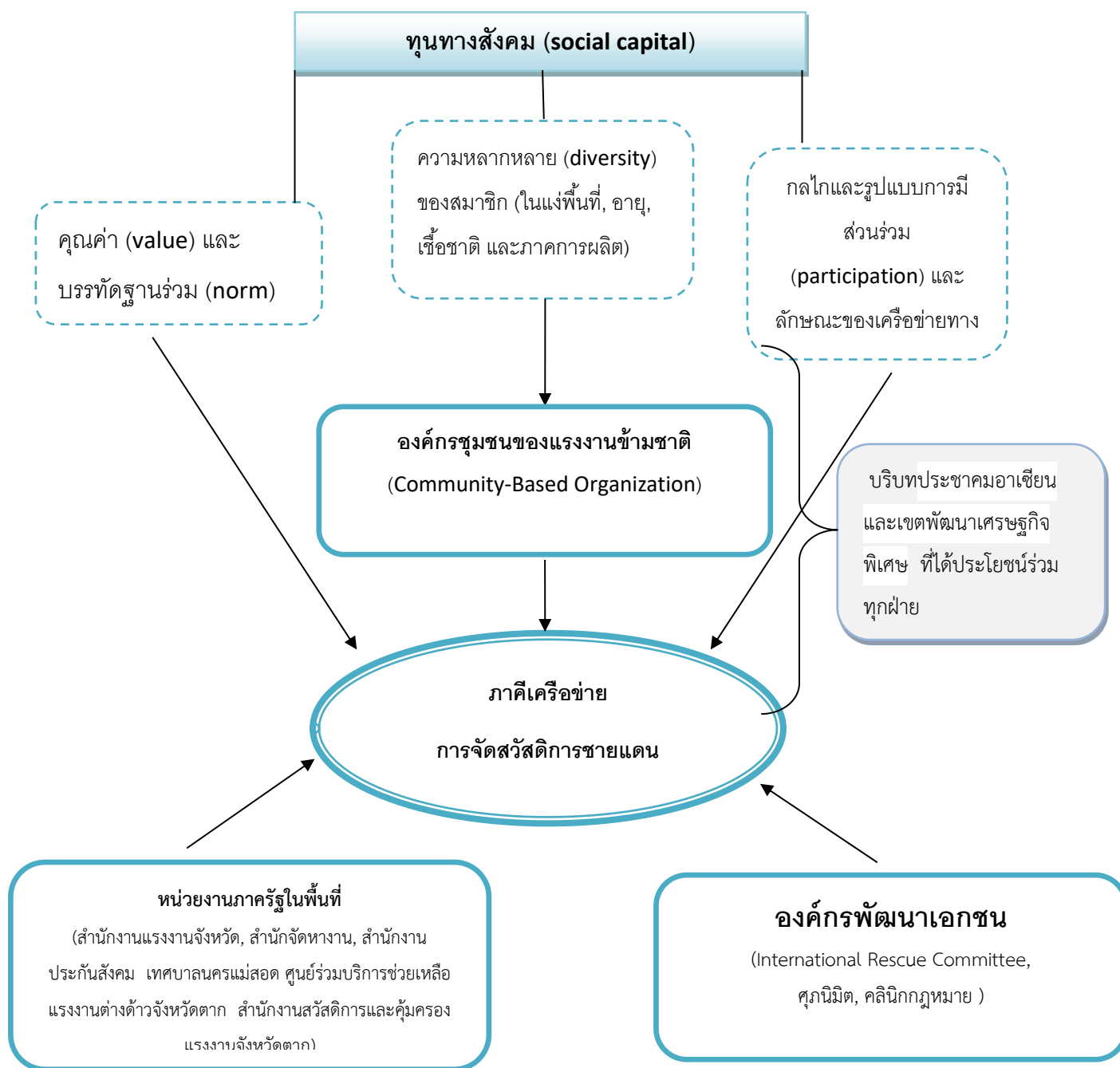
2.2 กรอบแนวคิดทฤษฎี

กรอบแนวคิดของงานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งเน้นการมองปัญหาแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) โดยมุ่งความสนใจไปที่การสร้างทุนทางสังคม (Social capital) ขององค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นฐานของการทำความเข้าใจรูปแบบของการจัดสวัสดิการทางสังคมขององค์กรชุมชน โดยแนวคิดทุนทางสังคมนั้นจะพิจารณา 3 ส่วนหลัก คือ **หนึ่ง** คุณค่าและบรรทัดฐานร่วม ซึ่งหมายถึง การยึดเหนี่ยวเกาะโยงกันขององค์กรชุมชนผ่านการให้ความหมายกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง รวมถึงอุดมการณ์ที่สมาชิกหรือผู้ที่เข้าร่วมในเครือข่ายมีร่วมกัน **สอง** ความหลากหลายของสมาชิก หมายถึง การที่สมาชิกรวมมาจากหลากหลายกลุ่ม ทั้งในแง่ของอายุ ภาวการณ์ผลิต เชื้อชาติ ความรู้ความสามารถ และพื้นที่ ความหลากหลายเป็นคุณสมบัติสำคัญของเครือข่ายซึ่งแตกต่างจากวิธีการมององค์กรแบบที่สมาชิกต้องมีความเหมือนกันหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ความหลากหลายในด้านหนึ่งทำให้องค์กรสามารถระดมทุนทางสังคมที่หลากหลายและข้ามพื้นที่และเส้นแบ่งต่าง ๆ ทางสังคมได้ รวมถึงความหลากหลายยังมีส่วนทำให้องค์กรมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของสมาชิกได้ และ **สาม** การมีส่วนร่วมและเครือข่ายทางสังคม ซึ่งหมายถึง การที่องค์กรสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกที่เปิดสำหรับคนกลุ่มต่าง ๆ ได้มากน้อยแค่ไหน และเมื่อคนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาในองค์กรแล้ว องค์กรสามารถรองรับความต้องการที่แตกต่างกัน รวมถึงเปิดให้สมาชิกสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจภายในได้มากน้อยแค่ไหน การมีส่วนร่วมจึงสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกจากการที่องค์กรสามารถขยายตัวเองในรูปของเครือข่ายที่โยงคนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาได้ ในขณะที่ยังรักษาความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพไว้ได้ด้วย¹⁷

จากกรอบแนวคิดเรื่องทุนทางสังคมข้างต้น ผู้วิจัยจะนำมาทำความเข้าใจลักษณะและรูปแบบขององค์กรชุมชน AWO และจะนำมาสู่การสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้จากพื้นที่ว่าทุนทางสังคมในรูปแบบใดที่สอดคล้องกับการจัดสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนแม่สอด ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากรูปแบบของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน และจากองค์ความรู้ดังกล่าวจะนำมาต่อยอดโดยผ่านการสัมมนาเชิงปฏิบัติการกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง คือ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชน เพื่อสร้างความเป็นไปได้ที่จะขยายและออกแบบกระบวนการสร้างทุนทางสังคมที่มีอยู่เดิม หรือที่สมควรจะสร้างขึ้นใหม่ให้กลายมาเป็นแผนปฏิบัติการในการพัฒนาโลกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่แม่สอดและ จ.ตาก โดยเน้นภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนให้แก่แรงงานข้ามชาติ ซึ่งภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนในพื้นที่แม่สอด คือ 1) **หน่วยงานภาครัฐ** ประกอบด้วย กองตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก ซึ่งมียุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและเขต

¹⁷ กรอบแนวคิดดังกล่าวมาจากงานของ Thilo Boeck, Jennie Fleming & Hazel Kemshall, "The Context of Risk Decisions: Does Social Capital Make a Difference?," Forum: Qualitative Social Research, Volume 7, No. 1 (January 2006)

พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 2) หน่วยงานภาคเอกชน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาครัฐกิจ คือ สภาอุตสาหกรรม
จังหวัดตาก และภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ประกอบด้วย คลินิกกฎหมาย Labor Law Clinic และศุภนิมิต และ 3)
องค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติ หรือ CBOs



3. คำถามวิจัย

3.1 อะไรคืออุปสรรคและปัญหาของการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนแม่สอด

3.2 ทูทางสังคมของตัวแสดงต่างๆในพื้นที่แม่สอดเป็นอย่างไร และข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนา กลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนา เอกชน และองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติควรมีรูปแบบอย่างไร

4. วัตถุประสงค์

4.1 วิเคราะห์สถานการณ์ สาเหตุ และแนวโน้มของการเข้าไม่ถึงสวัสดิการโดยรัฐของแรงงานข้ามชาติ

4.2 ทำความเข้าใจรูปแบบการจัดสวัสดิการโดยเปรียบเทียบระหว่างการจัดการโดยรัฐและโดยองค์กร ชุมชนนำเสนอรูปแบบอื่นๆ ของการจัดสวัสดิการแบบองค์รวม

4.3 พัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และ CBOs ที่สามารถรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ

5. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาการจัดสวัสดิการชายแดน โดยครอบคลุมภาคีเครือข่ายหรือตัวแสดงในพื้นที่ชายแดนแม่สอดของ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และ CBOs และจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนากลไก ความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการเชิงทางเลือกที่นำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนแม่สอดและ จังหวัดตาก

6. ระเบียบวิธีวิจัย และขั้นตอนการดำเนินงาน

6.1 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เลือกศึกษาองค์กรชุมชนที่ทำงานตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์ โดยจะเน้นบทบาทขององค์กร ชุมชนดังกล่าวในการจัดสวัสดิการบริเวณชายแดนแม่สอดเป็นหลัก โดยพิจารณาการสร้างเครือข่ายสวัสดิการทาง สังคม และการขยายต้นทุนทางสังคมขององค์กรชุมชนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญให้องค์กรชุมชนกลายมาเป็นองค์กรและ กลไกทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนแม่สอด ซึ่งในงานศึกษา นี้จะพิจารณาควบคู่ไปกับรูปแบบการจัดสวัสดิการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ เพื่อชี้ให้เห็น

จุดอ่อนจุดแข็งและแนวโน้มความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบสวัสดิการชายแดนร่วมกันของภาคีเครือข่ายระหว่างองค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้ว ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่แม่สอด

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ใช้กรอบคิดเรื่องเครือข่ายทางสังคม (Social network) และทุนทางสังคม (Social capital) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการทำความเข้าใจบทบาทของผู้คนในการก่อตัวของความสัมพันธ์ทางสังคมรูปแบบต่าง ๆ ที่นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากสถาบันทางสังคมที่มีลำดับชั้น รวมถึงทุนทางสังคมยังเป็นแนวคิดที่อธิบายการก่อตัวของทรัพยากรต่าง ๆ ที่เครือข่ายสร้างขึ้นและขยายออกไปตามการขยายตัวของเครือข่าย และในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมกับกิจกรรมขององค์กรพัฒนาชุมชน และสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการร่วมกับแรงงานในพื้นที่บริเวณแม่สอด และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์สังเคราะห์ และพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและแผนปฏิบัติการที่มาจากพื้นที่จริง

6.2 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) จำนวน 5 ครั้ง

6.2.1 ครั้งที่ 1 (เดือนที่ 2) มุ่งเน้นการสัมมนาเชิงปฏิบัติการกับผู้ปฏิบัติงานของ CBOs สมาชิกและผู้รับบริการของ CBOs เพื่อระดมความคิดเห็นและทำความเข้าใจทัศนคติของแรงงานข้ามชาติต่อการจัดสวัสดิการชายแดน และเพื่อทำความเข้าใจลักษณะของการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างยอง จี อูและสมาชิก รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กร ผลที่คาดว่าจะได้รับคือ การพัฒนาข้อเสนอเบื้องต้นเกี่ยวกับความต้องการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนแม่สอด และการสร้างความเข้าใจต่อลักษณะและบทบาทขององค์กรชุมชนต่อการจัดสวัสดิการชายแดน

6.2.2 ครั้งที่ 2 (เดือนที่ 5) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการกับผู้ปฏิบัติงานของ CBOs และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ เพื่อทำความเข้าใจลักษณะของความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในพื้นที่ และแสวงหาความเป็นไปได้ในการสร้างภาคีเครือข่ายในระดับภาคประชาสังคม

6.2.3 ครั้งที่ 3 (เดือนที่ 6) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมครั้งที่ 1 ของกลุ่มที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาภาคีเครือข่าย ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน (Labor Law Clinic) และองค์กรชุมชน (เช่น AWO และ Youth Connect) เพื่อหาแนวทางในการสร้างระบบสวัสดิการทางสังคมในบริเวณชายแดนที่มีประสิทธิภาพร่วมกัน โดยนำข้อมูลจากเวทีดังกล่าวมาประมวลเบื้องต้น เพื่อหาจุดร่วมในการพัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย

6.2.4 ครั้งที่ 4 (เดือนที่ 9) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมครั้งที่ 2 ของภาคีเครือข่าย ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน (Labor Law Clinic) และองค์กรชุมชน (เช่น AWO และ YCOWA) นำข้อมูลจากเวทีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมครั้งที่ 1 มาพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อหาแนวทางพัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายในการสร้างระบบสวัสดิการทางสังคมในบริเวณชายแดนที่มีประสิทธิภาพร่วมกันที่ทุกฝ่ายยอมรับและนำไปสู่แผนปฏิบัติการของหน่วยงานในพื้นที่

6.2.5 ครั้งที่ 5 (เดือนที่ 11) สัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมของภาคีเครือข่าย องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชน ได้แก่ มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย, มูลนิธิ MAP Foundation, Youth Connect, Yong Chi Oo Workers Association และ Arakan Workers Organization โดยมุ่งเน้นเรื่องการสร้างสวัสดิการโดยภาคเอกชนที่เข้าถึงแรงงานข้ามชาติ รวมถึงการหยิบใช้ประโยชน์จากภาคีเครือข่ายเพื่อสร้างสวัสดิการชายแดน

6.3 การสัมภาษณ์เชิงลึกต่อผู้ปฏิบัติงานของ CBOs เพื่อทำความเข้าใจทัศนคติ รูปแบบการทำงาน และที่มาของยong จิ อยู่ในพื้นที่ชายแดนแม่สอด (ดำเนินการตั้งแต่ เดือนที่ 2-6)

6.4 การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม เพื่อทำความเข้าใจระบบการสร้างเครือข่ายทางสังคมของ CBOs ที่มีต่อแรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดน (ดำเนินการตั้งแต่ เดือนที่ 1-6)

6.5 การสัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ (สำนักงานแรงงานจังหวัด, สำนักงานจัดหางาน, สำนักงานประกันสังคม เทศบาลนครแม่สอด ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวจังหวัดตาก สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตาก) และองค์กรพัฒนาเอกชน (IRC และคลินิกกฎหมาย) เพื่อได้ข้อมูลกลไกความร่วมมือ ประเด็นปัญหาภาพรวม (ดำเนินการตั้งแต่ เดือนที่ 2-6)

7. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ได้กลไกความร่วมมือภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และ CBOs ในพื้นที่แม่สอดและจังหวัดตาก ที่สามารถรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

7.2 ได้รูปแบบการจัดสวัสดิการเชิงทางเลือกบนความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนในพื้นที่แม่สอดและจังหวัดตาก

7.3 สามารถนำรูปแบบการจัดสวัสดิการเชิงทางเลือก และกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนไปใช้ในทางปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนแม่สอด จังหวัดตาก

8. ระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานและกิจกรรมของชุดโครงการดังนี้

ระยะเวลาการดำเนินการวิจัย.....12.....เดือน

กิจกรรม	6 เดือนแรก						6 เดือนที่ 2					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.1เก็บข้อมูลกระบวนการสร้างเครือข่ายของแรงงานข้ามชาติเพื่อศึกษาเครือข่ายทางสังคมและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติผ่านกลุ่มผู้ปฏิบัติงานของ CBOs												
1.2 ประเมินผล/วิเคราะห์สถานการณ์ สาเหตุและแนวโน้มของการเข้าไม่ถึงสวัสดิการโดยรัฐของแรงงานข้ามชาติ												
2.1 สัมมนาเชิงปฏิบัติการในพื้นที่จำนวน 2 ครั้ง (ผู้ปฏิบัติงานของ CBOs สมาชิกและผู้รับบริการของ CBOs)												
3.1 สัมมนาเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ 2 ครั้งกับกลุ่มที่เกี่ยวข้องในการพัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย (ภาครัฐ NGO และ CBO)												
3.2 จัดทำแผนปฏิบัติการเรื่องรูปแบบการจัดสวัสดิการเชิงทางเลือก และกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่ใช้ในทาง												

ปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนแม่สอด จังหวัดตาก												
4. รายงานวิจัยเชิงปฏิบัติการ เสนอต่อสกว.และเครือข่าย4 มหาวิทยาลัยชายแดน												↔

9. กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อ

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	กิจกรรมรอง	ผลที่คาดว่าจะได้รับ	ช่วง ระยะเวลา ดำเนินการ	จำนวน วันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
1. เพื่อวิเคราะห์ สถานการณ์ แนวโน้มการจัด สวัสดิการสังคมให้ แรงงานข้ามชาติ	1.1 เก็บข้อมูลกระบวนการ สร้างเครือข่ายของแรงงาน ข้ามชาติเพื่อศึกษาเครือข่าย ทางสังคมและทุนทางสังคม ของแรงงานข้ามชาติผ่านกลุ่ม ผู้ปฏิบัติงานของ CBOs	ทำความเข้าใจ รูปแบบการจัด สวัสดิการโดย เปรียบเทียบ ระหว่าง การจัดการโดยรัฐและ โดยองค์กรชุมชน	ได้ความเข้าใจเรื่อง รูปแบบการรวมกลุ่ม และการช่วยเหลือ กันเอง ทุนทางสังคม ที่แรงงานข้ามชาติ สร้างขึ้นจากการ รวมกลุ่ม	เดือน 1-5	5 เดือน	นักวิจัย และผู้ช่วย วิจัยใน พื้นที่
2. ศึกษาแบบ การจัดสวัสดิการ โดยเปรียบเทียบ ระหว่าง การจัดการโดยรัฐและ โดยองค์กรชุมชน นำเสนอรูปแบบ อื่นๆ ของการจัด สวัสดิการแบบ องค์กรรวม	1.2 ประเมินผล/วิเคราะห์ สถานการณ์ สาเหตุและ แนวโน้มของการเข้าไม่ถึง สวัสดิการของรัฐของแรงงาน ข้ามชาติ	ประมวลผลข้อมูล การจัดสวัสดิการ โดยเปรียบเทียบ	ได้ข้อมูลเบื้องต้นว่า ด้วยแนวโน้มการจัด สวัสดิการสังคมให้ แรงงานข้ามชาติ	เดือน 1-5	5 เดือน	นักวิจัย และผู้ช่วย วิจัยใน พื้นที่
	2.1 สัมมนาเชิงปฏิบัติการใน พื้นที่จำนวน 2 ครั้ง (ผู้ปฏิบัติงานของ CBOs สมาชิกและผู้รับบริการของ CBOs)	สัมภาษณ์ หน่วยงานต่างๆ นอกเหนือจากการ จัดสัมมนา ปฏิบัติการ	ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับ จุดแข็ง จุดอ่อน หรือ ปัญหา อุปสรรค การ จัด ส ่ว ส ดิ ก าร ชายแดนในพื้นที่แม่ สอด	เดือน 2, 5	4 วัน	นักวิจัย และผู้ช่วย วิจัยใน พื้นที่

3. พัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และ CBOs ที่สามารถรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	3.1 สัมมนาเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ 2 ครั้งกับกลุ่มที่เกี่ยวข้องในการพัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย (ภาครัฐ NGO และ CBO)	สัมภาษณ์เพิ่มเติม นอกเหนือจากงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการในกลุ่มภาคีเครือข่าย	ได้พัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และ CBOs ในพื้นที่แม่สอดและจังหวัดตาก)	เดือน 6,9	4-6 วัน	นักวิจัยและผู้ช่วยวิจัยในพื้นที่
	3.2 จัดทำแผนปฏิบัติการเรื่องรูปแบบการจัดสวัสดิการเชิงทางเลือก และกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่ใช้ในทางปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนแม่สอด จังหวัดตาก		ได้แผนปฏิบัติการรูปแบบการจัดสวัสดิการเชิงทางเลือก และแผนพัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนไปใช้ในทางปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนแม่สอด จังหวัดตาก	เดือน 9-12	3 เดือน	นักวิจัยและผู้ช่วยวิจัยในพื้นที่
	รายงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเสนอต่อสกว.และเครือข่าย 4 มหาวิทยาลัยชายแดน		ได้ผลงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเสนอต่อสกว.และผลการทำ งาน ให้ แก่ เครือ ข่าย 4 ม ห า วิ ท ย า ลั ย ชายแดน	เดือน 12	1 เดือน	นักวิจัย

10. ผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละช่วงระยะเวลา

เดือนที่	กิจกรรม(Activity)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ(output)
เดือนที่ 1-6	- รวบรวมข้อมูลเรื่องกระบวนการสร้างเครือข่ายของแรงงานข้ามชาติเพื่อศึกษาเครือข่ายทางสังคมและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติผ่านองค์กรชุมชนในพื้นที่แม่สอด - ประเมินผล/วิเคราะห์สถานการณ์สาเหตุและแนวโน้มของการเข้าไม่ถึงสวัสดิการโดยรัฐของแรงงานข้ามชาติ - รวบรวมข้อมูลรูปแบบการจัดสวัสดิการโดยเปรียบเทียบระหว่างการจัดการโดยรัฐและโดยองค์กรชุมชน ผ่านการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับภาคีเครือข่าย - สัมมนาเชิงปฏิบัติการในพื้นที่จำนวน 2 ครั้ง (ผู้ปฏิบัติงานของ CBOs สมาชิกและผู้รับบริการของ CBOs)	- ได้ข้อมูลเรื่องเครือข่ายแรงงานข้ามชาติและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ - ได้ข้อมูลโครงสร้างรูปแบบการจัดสวัสดิการแรงงานข้ามชาติ และข้อสรุปจุดแข็ง ข้อดี ปัญหา อุปสรรค ความท้าทายในการจัดสวัสดิการชายแดนในพื้นที่แม่สอดจากการระดมความเห็นของผู้ปฏิบัติงานของ CBOs สมาชิกและผู้รับบริการของ CBOs และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
เดือนที่ 6-12	- สัมมนาเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ 3 ครั้งกับกลุ่มที่เกี่ยวข้องในการพัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย (ภาครัฐ NGO และ CBO นำเสนอรูปแบบอื่นๆ ของการจัดสวัสดิการแบบองค์รวมร่วมกับภาคีเครือข่าย ภาครัฐ NGOs และ CBOs) - จัดทำแผนปฏิบัติการเรื่องรูปแบบการจัดสวัสดิการเชิงทางเลือก และกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการ	- ได้พัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และ CBOs ในพื้นที่แม่สอดและจังหวัดตาก) - ได้แผนปฏิบัติการรูปแบบการจัดสวัสดิการเชิงทางเลือก และแผนพัฒนากลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการ

	ขายแดนที่ใช้ในทางปฏิบัติในพื้นที่ขายแดนแม่สอด จังหวัดตาก จัดทำรายงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเสนอต่อสกว.และเครือข่าย 4 มหาวิทยาลัยขายแดน	จัดสวัสดิการขายแดนไปใช้ในทางปฏิบัติในพื้นที่ขายแดนแม่สอด จังหวัดตาก ได้ผลงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเสนอต่อสกว.และเครือข่าย 4 มหาวิทยาลัยขายแดน
--	---	---

11. ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นที่เป็นรูปธรรม

11.1 ได้สร้างกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการขายแดนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และ CBOs ในพื้นที่แม่สอดและจังหวัดตาก)

11.2 ได้แผนปฏิบัติการรูปธรรมการจัดสวัสดิการเชิงทางเลือก และแผนปฏิบัติการรูปธรรมการพัฒนา กลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการขายแดนที่นำไปใช้ในทางปฏิบัติในพื้นที่ขายแดนแม่สอด จังหวัดตาก

บทที่ 2

ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ

บทนำ

งานวิจัยชิ้นนี้เริ่มต้นขึ้นท่ามกลางความระส่ำระสายในหลายพื้นที่ของประเทศไทย โดยเฉพาะความรู้สึกไม่ปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ทั้งในบริเวณชายแดนและในเมืองใหญ่ๆที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติสืบเนื่องมาจากนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งประกาศพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในวันที่ 22 มิถุนายน และมีผลบังคับใช้ในวันต่อมา กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายสำคัญคือมุ่งจัดระเบียบการจ้างและจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยใหม่ทั้งประเทศ ผ่านมาตรการกำหนดโทษแก่แรงงานที่มีสถานการณ์ทำงานไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม และมีมาตรการกำหนดโทษปรับต่อนายจ้างที่จ้างงานแรงงานที่ไม่ถูกกฎหมายด้วย รวมถึงยังกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนในการขออนุญาตจ้างงานแรงงานข้ามชาติไว้สูงกว่าที่เคยเป็น ผลของการประกาศกฎหมายดังกล่าวก็คือมีการจับกุมนายจ้างและแรงงานในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ และแรงงานที่มีสถานะผิดกฎหมายจำนวนมากต้องหนีออกนอกประเทศไทยหรือหลบซ่อนตัวจากการจับกุม¹ ในแง่ของเศรษฐกิจ โรงงานขนาดเล็กหลายแห่งต้องปิดกิจการเพราะไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ในทันที จากข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ประสงค์กลับประเทศต้นทางระหว่างวันที่ 23-28 มิถุนายน จำนวนมากกว่า 60,000 คน นี่ยังไม่นับรวมการข้ามแดนตามพรมแดนธรรมชาติอีกซึ่งไม่สามารถระบุตัวเลขที่ชัดเจนได้

ความโกลาหลดังกล่าวเป็นภาพสะท้อนว่า สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างยิ่ง แรงงานส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงการจดทะเบียนตามกฎหมาย ส่งผลให้พวกเขามีสถานะที่ผิดกฎหมายในประเทศไทย จากข้อมูลสัมภาษณ์นายชัยวัฒน์ วิทิตธรรมวงศ์ (สัมภาษณ์วันที่ 5 กรกฎาคม 2560) ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากได้กล่าวว่า กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ โดยเฉพาะที่เป็นสมาชิกของสภาอุตสาหกรรมมีความเห็นที่สนับสนุนแนวทางการจัดการปัญหาดังกล่าวของรัฐบาล แม้ว่ากลุ่มธุรกิจขนาดเล็กจะได้รับผลกระทบก็ตาม แต่ในระยะยาว นโยบายดังกล่าวจะทำให้อุตสาหกรรมในบริเวณแม่สอดและจังหวัดตากโดยรวมมีปริมาณแรงงานที่เพียงพอในการผลิต โดยแรงงานทั้งหมดจะต้องมีสถานะที่ถูกกฎหมาย ซึ่งมาตรการ MOU ที่เป็นข้อตกลงแบบทวี

¹<https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%99/58930>

ภาคีระหว่างรัฐบาลไทยและเมียนมาร์นั้นจะจำกัดให้แรงงานข้ามชาติทำงานเฉพาะในเขตแม่สอดและอำเภอใกล้เคียงเท่านั้น ผลก็คือ ภายใต้มาตรการการจัตระเบียบแรงงานข้ามชาติดังกล่าวของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์นั้น แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ซึ่งเข้าเมืองแบบถูกกฎหมายจะอยู่เฉพาะในบริเวณชายแดนแม่สอดและอำเภอใกล้เคียงเท่านั้น ไม่สามารถเข้ามาในตัวเมืองชั้นในได้ ในที่นี้เราอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า นโยบายการจัตระเบียบของ คสช. นั้น มุ่งไปที่การปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ในพื้นที่แม่สอดและพื้นที่อุตสาหกรรมชายแดนจังหวัดตากเป็นหลัก ประกอบกับนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของแม่สอดซึ่งในระยะอันใกล้นี้จะดึงดูดให้กลุ่มทุนเข้ามาลงทุนในพื้นที่ที่จะส่งผลให้แม่สอดและจังหวัดตากเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมที่ผูกขาดการผลิตและการลงทุนทั้งไว้ และแนวโน้มระยะยาวคือแรงงานข้ามชาติที่เข้าไปในจังหวัดชั้นในจะเป็นแรงงานผิดกฎหมายเป็นหลัก

สถิติแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนในประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2560²

ประเภท	ประเทศไทย			จังหวัดตาก		
	จำนวนรวม	หญิง	ชาย	จำนวนรวม	หญิง	ชาย
รวมทั้งสิ้น	1,481,353	611,904	869,631	17,061	11,198	5,863
CI	855,575	372,200	483,375	8,815	53,74	3,441
MOU	412,096	176,806	235,290	6,274	4,733	1,541
ทั่วไป	102,033	28,185	73,848	323	147	176
ส่งเสริมการ ลงทุน	43,848	4,265	39,583	21	6	15
ชนกลุ่มน้อย	53,776	24,639	29,137	489	189	300
ตามฤดูกาล	13,966	5,696	8,270	1,139	749	390
ตลอดชีพ	241	113	128	-	-	-

² ประมวลผลจากข้อมูลใน สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว, สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือน มิถุนายน 2560 (กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน, 2560)

จากการประมาณการณ์ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ International Organization for Migration (IOM) แล้ว ประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายรวมกันมากกว่า 3 ล้านคน³ และจากรายงานสถานการณ์แรงงานต่างด้าวของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางานพบว่า ในเดือนพฤษภาคม 2560 มีแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานถูกกฎหมายจำนวน 1,481,535 คน และภายหลังจากการออกพรก.ในเดือนมิถุนายน 2560 จำนวนของแรงงานที่ได้รับอนุญาตในเดือนกันยายน 2560 เพิ่มขึ้นเป็น 1,788,964 คน จากสถิติการทำงานของคนต่างด้าวในจังหวัดตากปี 2560 เฉพาะในจังหวัดตากมีแรงงานที่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายอยู่ 30,726 คน ซึ่งเมื่อเทียบกับตัวเลขประมาณการเกี่ยวกับจำนวนของแรงงานในจังหวัดตากแล้วพบว่ามีมากกว่า 80,000 คน⁴

สถิติแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนในประเทศไทย เดือนกันยายน 2560⁵

ประเภท	ประเทศไทย			จังหวัดตาก		
	จำนวนรวม	หญิง	ชาย	จำนวนรวม	หญิง	ชาย
รวมทั้งสิ้น	1,788,964	746,122	1,042,842	21,576	13,694	7,882
CI	1,062,829	462,769	600,060	10,162	6,106	4,056
MOU	500,440	214,012	186,428	7,484	5,508	1,946
ทั่วไป	103,132	29,559	73,573	241	113	128
ส่งเสริมการลงทุน	45,013	4,476	40,537	15	3	12
ชนกลุ่มน้อย	386	27,297	31,366	386	116	220
ตามฤดูกาล	18,646	7,896	10,750	3,288	1,798	1,490
ตลอดชีพ	214	113	128			

³ <https://thailand.iom.int/sites/default/files/Infosheets/IOM%20Infosheet%20-%20Labour%20Migration%20Trends%20in%20Thailand.pdf>

⁴ http://tak.mol.go.th/labour_statistic

⁵ ประมวลผลจากข้อมูลใน สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว, สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนกันยายน 2560 (กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน, 2560)

จากข้อมูลตัวเลขสถิติจำนวนแรงงานที่จดทะเบียนตามกฎหมายของช่วงก่อนหน้า (มิถุนายน 2560) และหลังจากการประกาศ พรก. (กันยายน 2560) พบว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนเพิ่มขึ้นเพียง 3 แสนคนเศษเท่านั้นเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายทั้งหมดในประเทศไทย ซึ่งมีการประมาณการไว้ว่ามีถึง 2 ล้านคน สะท้อนว่า มาตรการของรัฐบาลไม่ได้ประสบความสำเร็จมากนักในการบีบให้นายจ้างและแรงงานเข้าสู่ระบบการจดทะเบียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการลงพื้นที่แม่สอดช่วงเวลาดังกล่าว โรงงานขนาดเล็กและโรงงานห้องแถวในแม่สอดหลายแห่งปิดตัวลงเพราะไม่คุ้มทุนที่จะนำแรงงานไปจดทะเบียนตามกฎหมายตามข้อบังคับของ พรก. อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นการตัดสินใจกลับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติในช่วงที่มีการประกาศ พรก. ด้วย จากการประมาณการของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สอดในช่วงต้นเดือนกันยายน เฉพาะแม่สอดมีแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนทยอยกลับประเทศไม่ต่ำกว่าวันละ 6 พันคน ซึ่งโดยประมาณการแล้วมีแรงงานผิดกฎหมายที่กลับประเทศในช่วงหลังการประกาศ พรก. กว่า 6 หมื่นคน นี่ยังไม่นับแรงงานที่ออกจากประเทศไทยผ่านพรมแดนธรรมชาติ ซึ่งในส่วนนี้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่มีตัวเลขที่ชัดเจนว่ามีเท่าไร

หากพิจารณาเฉพาะตัวเลขที่มีการจดทะเบียนในเดือนกันยายน คือ 1,788,964 รวมกับตัวเลขแรงงานที่สมัครใจกลับประเทศต้นทางของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งมีประมาณ 1 ล้าน 8 แสนคนเศษแล้ว อาจกล่าวได้ว่าแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายยังคงอยู่ในประเทศไทยอีกไม่ต่ำกว่า 1 ล้าน 5 แสนคนเป็นอย่างน้อย แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเกินกว่าครึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมาย หรือพูดให้ชัดกว่านั้นก็คือแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่วนมากเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย เฉพาะในจังหวัดตากและแม่สอดซึ่งเดิมมีการประมาณการโดยเทศบาลนครแม่สอดในปี 2559 ว่ามีแรงงานข้ามชาติทั้งสิ้นรวมกว่า 5 หมื่นคนแล้ว การจดทะเบียนของแรงงานถูกกฎหมายของจังหวัดตากซึ่งรวมอำเภอแม่สอดด้วยกลับมีเพียง 21,576 คนเท่านั้น ยังไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนแรงงานทั้งหมดในแม่สอดด้วยซ้ำ คำถามที่งานวิจัยชิ้นนี้สนใจก็คือ เพราะเหตุใดรัฐไทยจึงล้มเหลวในการผลักดันให้แรงงานเข้าสู่การจดทะเบียนตามกฎหมายได้ แม้ว่า พรก. ที่ประกาศจะกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ในการตอบคำถามดังกล่าว งานวิจัยชิ้นนี้จะให้ความสนใจกับการทำความเข้าใจเงื่อนไขข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐเอง และส่วนที่สำคัญที่สุดจะมุ่งอธิบายประเด็นดังกล่าวผ่านการทำความเข้าใจโลกทัศน์รูปแบบ และลักษณะการใช้ชีวิตของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พิจารณาประเด็น

ดังกล่าวผ่านการรวมกลุ่มกันของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดในรูปแบบขององค์กรชุมชนหรือ Community-Bases Organizations (CBOs)

คำถามประการแรกของงานวิจัยชิ้นนี้คือ อะไรคือปัญหาและอุปสรรคของการเข้าถึงสวัสดิการในบริเวณชายแดนของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และ CBOs ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดมีบทบาทอย่างไรในการแก้ปัญหาช่องว่างและอุปสรรคเหล่านั้น โดยในการตอบคำถามดังกล่าว ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลพื้นฐานจากงานวิจัยและเอกสารของหน่วยงานราชการที่มีอยู่ และในการลงพื้นที่ภาคสนาม ผู้วิจัยอาศัยวิธีการเก็บข้อมูลซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนหลัก คือ 1) การสัมภาษณ์และสังเกตใน 2 ช่วงเวลา คือ วันที่ 2 ถึง 5 กรกฎาคม 2560 และวันที่ 27 ถึง 31 กรกฎาคม 2560 และ 2) การประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่รวม 2 ครั้ง คือ วันที่ 28 กรกฎาคม 2560 ร่วมกับแรงงานและ AWO และวันที่ 29 กรกฎาคม 2560 ร่วมกับแรงงานที่เป็นสมาชิกของ PKGWA อย่างไรก็ตาม การเก็บข้อมูลงานวิจัยชิ้นนี้ก็มีข้อจำกัดอย่างมาก เพราะในช่วงเวลาที่เก็บข้อมูลงานวิจัยเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลประกาศ พรก.พอติ การอพยพกลับประเทศต้นทางและการหลบหนีการจับกุมทำให้การเก็บข้อมูลเป็นไปด้วยความยากลำบากและต้องระมัดระวังมากขึ้น โดยเฉพาะการเก็บข้อมูลกับแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายซึ่งเป็นกลุ่มหลักที่เราต้องการเก็บข้อมูล

ในการนำเสนอของบทความนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือ 1) สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในแม่สอด ซึ่งจะเป็นส่วนที่ชี้ให้เห็นบริบทและที่มาของลักษณะของแรงงานในพื้นที่แม่สอด 2) ว่าด้วยปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด ซึ่งในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นว่ามีที่มาจาก 3 ปัญหาหลัก นั่นคือ 2.1 นิยามของ “งาน” ที่คับแคบของภาครัฐคือผูกติดกับนายจ้าง ซึ่งไม่สะท้อนสภาพการทำงานจริงในพื้นที่ชายแดนแม่สอด 2.2 ปัญหาความยุ่งยากและเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งของระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ซึ่งสร้างความสับสนและเพิ่มต้นทุนให้แก่แรงงานในพื้นที่ ซึ่งนี่เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานส่วนมากในพื้นที่ปฏิเสธการจดทะเบียนตามกฎหมาย และส่งผลให้พวกเขาไม่มีโอกาสได้สิทธิการเข้าถึงสวัสดิการของภาครัฐ และ 2.3 ปัญหาที่เกิดจากวิธีคิดที่เน้นปัจเจกบุคคลในการมอง “แรงงาน” ซึ่งขัดแย้งจากสถานการณ์และสภาพชีวิตของแรงงานในพื้นที่ที่เข้าเมืองมาพร้อมกับครอบครัวและการยึดโยงกับชุมชนและเครือญาติ และ 3) สืบเนื่องจากการวิเคราะห์ปัญหาข้างต้น ในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นบทบาทของตัวแสดงในพื้นที่ นั่นคือ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยแรงงาน หรือ CBOs ในการแก้ไขปัญหาและการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติในพื้นที่

สถานการณ์แรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนแม่สอด

Ruth Pearson และ Kyoko Kusakabe⁶ เสนอว่าการดึงแรงงานข้ามชาติราคาถูกจากเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในไทยเป็นนโยบายที่เด่นชัดมากหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ในขณะที่รัฐไทยปลดประจำการแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานที่มีเพศชายจากภาคอุตสาหกรรม แรงงานชายเหล่านี้กลับไปบ้านเกิด นั่นคือ "ชนบท" ส่วนแรงงานหญิงกลับเป็นแรงงานที่ถูกกักเอาไว้ในฐานะแรงงานราคาถูกในเมืองใหญ่ต่อไป ด้วยความเชื่อว่าผู้หญิงแข็งแกร่งกว่าและทนทานกว่า แน่แน่นอนว่าสาเหตุหนึ่งของการปลดประจำการแรงงานไทยเกิดขึ้นมาจากค่าแรงที่สูงขึ้น โดยเฉพาะในเขตอุตสาหกรรม รวมถึงในกรุงเทพและปริมณฑล อันเป็นผลจากการต่อสู้ต่อรองอย่างยาวนานของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเอง พร้อม ๆ กับการที่รัฐพยายามหันไปพัฒนาเขตอุตสาหกรรมบริเวณชายแดนผ่านการดึงเอาแรงงานจากเพื่อนบ้านที่มีราคาถูกมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยต่อไป แม่สอดก็เป็นส่วนหนึ่งของความเปลี่ยนแปลงนี้ การเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานใน "ชนบท" (ขอใส่เครื่องหมายคำพูดกำกับไว้) เป็นผลผลิตจากวิกฤตเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นเพราะชนบทมีอะไรให้ทำโดยตัวมันเอง นโยบายของรัฐบาลหลังจากปี 2540 โดยเฉพาะนโยบายของทักษิณที่มุ่งงบประมาณลงไปใน "ชนบท" ให้แก่คนรากหญ้าก็มุ่งไปที่การหาที่ทางทางเศรษฐกิจให้กับแรงงานที่ต้องกลับไปหาหลังพืงที่บ้าน ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจใน "ชนบท" ไทยจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากเพราะชนบทไทยปรับโครงสร้างการผลิต การเกิดขึ้นชั้นกลาง การมีผู้ประกอบการ ฯลฯ โดยตัวมันเอง แต่เป็นผลผลิตสำคัญของวิกฤตในภาคอุตสาหกรรมในช่วงทศวรรษนี้เอง การเพิ่มจำนวนของแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมของไทยจึงเป็นอีกด้านของการทดแทนแรงงานคนไทยที่ถูกผลักเข้าสู่พื้นที่ชนบท และทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นแรงงานราคาถูกที่มองไม่เห็นในกระบวนการสะสมทุนทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมในประเทศไทยต่อไป

ในข้อเสนอของอานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง⁷ ได้ชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีสถานะเป็น “มนุษย์ล่องหน” กล่าวคือ เป็นสถานะที่แรงงานข้ามชาติถูกทำให้กลายเป็นบุคคลไร้ตัวตน อันเกิดจากการที่รัฐไทยไม่ใส่ใจต่อความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมายซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในเรื่องการไร้สถานะความเป็นพลเมือง ทำให้พวกเขาต้องมีชีวิตที่ไร้รัฐ ไร้สถานภาพทำให้พวกเขาถูกเลือกปฏิบัติและถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นมนุษย์ หากแต่ถูกลดทอนเหลือแต่เพียงการเป็นแรงงานที่ใช้ร่างกายในการทำงานเท่านั้น

⁶ Ruth Pearson and Kyoko Kusakabe, *Thailand's Hidden Workforce: Burmese Migrant Women Factory Workers* (London and New York: Zed Books, 2012)

⁷ อานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง, *แรงงานข้ามชาติ: อัตลักษณ์และสิทธิความเป็นพลเมือง* (เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557)

มุมมองดังกล่าวทำให้แรงงานข้ามชาติถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกใช้ความรุนแรงอย่างบ่อยครั้ง แต่สิ่งสำคัญที่รัฐไทยละเลยไป คือ ภายใต้สภาวะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเกิดการโยกย้ายแรงงานภาคเกษตรที่มีอยู่เดิมเข้าสู่การเป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรม ทำให้การทำงานในภาคเกษตรโดยเฉพาะในภาคเหนือขาดแคลนแรงงานอย่างมาก ประจวบกับภาคอุตสาหกรรมและงานก่อสร้างกำลังขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมืออันเนื่องจากการเติบโตของเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งความต้องการแรงงานในทุกภาคส่วนเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐไทยต้องตระหนักให้ได้ว่าประเทศไทยต้องการแรงงานที่เป็นกำลังสำคัญของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ดังนั้น การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ไม่ได้เป็นเพียงเพราะเหตุผลเรื่องภัยสงครามในประเทศเมียนมาร์เท่านั้น เพราะฉะนั้น จากปรากฏการณ์เช่นนี้ในตัวเองจึงเป็นการเรียกร้องให้รัฐไทยหันมาใส่ใจแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะในมิติของการเป็นพลเมืองทางเศรษฐกิจ

จากงานวิจัยหลายชิ้นที่ทำมาก่อนหน้านี้พบว่า แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะคือมองว่าการเคลื่อนย้ายและเปลี่ยนสถานที่ทำงานเป็นทรัพยากรและโอกาสของการมีชีวิตที่ดีขึ้น แม้สอดคล้องเป็นเพียงหน้าด่านแรกของการเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์ แรงงานส่วนมากมุ่งหวังว่าเมื่อพวกเขาสามารถสร้างเครือข่ายทางสังคมในชุมชนของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและสามารถเก็บสะสมเงินได้ในระดับหนึ่ง พวกเขาจะเคลื่อนย้ายเข้าไปในจังหวัดชั้นในมากกว่าที่จะหยุดอยู่ในพื้นที่รอบนอก สาเหตุสำคัญมาจากค่าแรงในพื้นที่ชั้นในสูงกว่าค่าแรงในบริเวณชายแดน และสภาพการทำงานที่หนักกว่าในเมืองชั้นใน (จากข้อมูลพื้นที่ เวลาการทำงานของแรงงานในแม่สอดโดยเฉพาะในพื้นที่ของ AWO คือวันละเกือบ 12 ชั่วโมง โดยไม่มีการจ่ายค่าล่วงเวลาหรือโอที และค่าแรงเฉลี่ยอยู่ที่ 150 (บาทต่อวัน) ความมุ่งหวังในการเคลื่อนย้ายดังกล่าวขัดแย้งอย่างสิ้นเชิงกับมาตรการและนโยบายการจดทะเบียนแรงงานของรัฐไทยที่ต้องการให้แรงงานอยู่กับที่ในสถานประกอบการและนายจ้างคนเดิมตลอดการจ้างงาน แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากค่าแรงที่ไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่ของประเทศไทยก็คือการที่แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายจะกลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้นเมื่อพวกเขาย้ายเคลื่อนย้าย

ก่อนหน้านี้จะมีการประกาศขึ้นค่าแรงขั้นต่ำทั่วประเทศ 300 บาทในปี 2556 ค่าแรงขั้นต่ำในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน การย้ายถิ่นของแรงงานไปสู่จังหวัดที่มีค่าแรงสูงกว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นทั่วไป ในกรณีของแรงงานข้ามชาติ Pearson และ Kusakabe⁸ ชี้ว่า เมื่อเทียบระหว่าง 3 พื้นที่คือ แม่สอด สมุทรปราการ และบริเวณเจดีย์สามองค์ (กาญจนบุรี) แล้ว พบว่าค่าแรงที่แรงงานข้ามชาติได้รับเมื่อทำงานในสมุทรปราการและหัวเมืองชั้นในใกล้เคียง

⁸ Ruth Pearson and Kyoko Kusakabe, *Thailand's Hidden Workforce*, pp. 48-53.

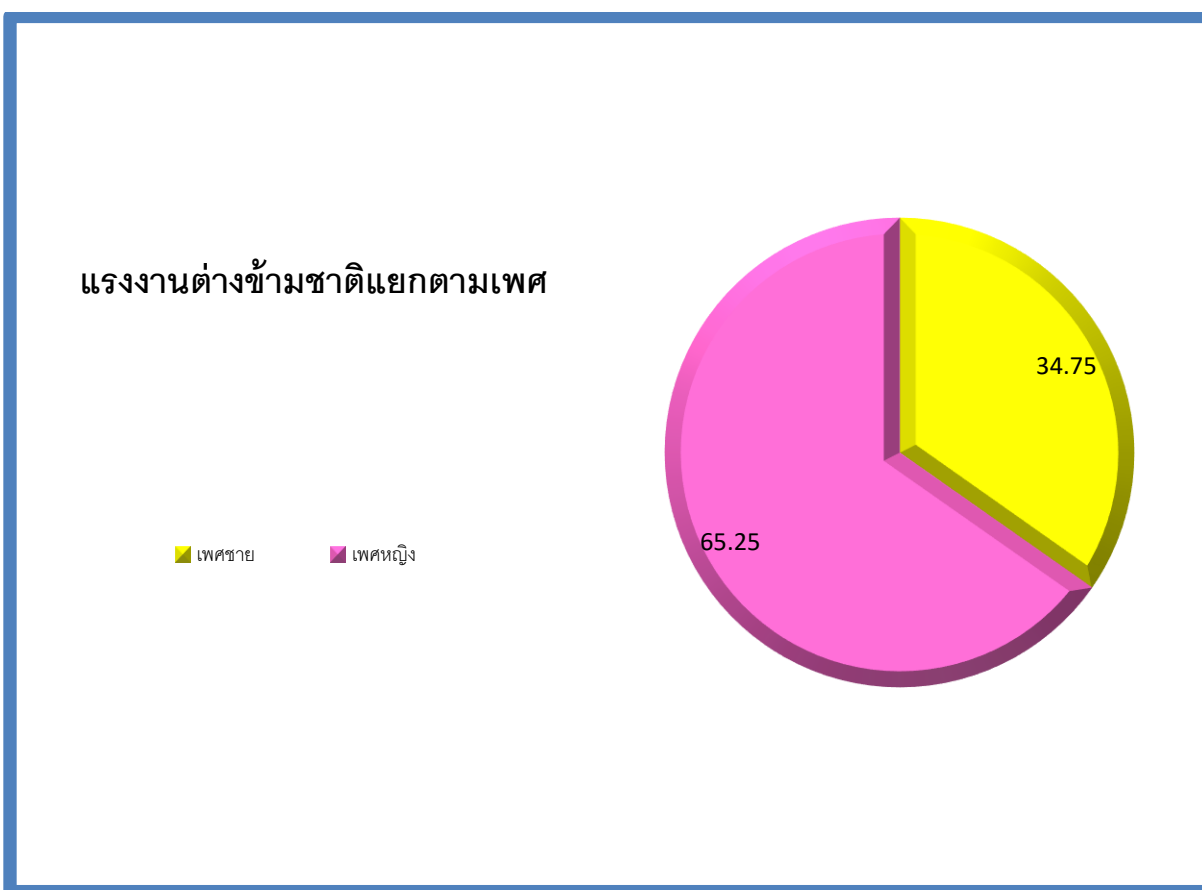
กับกรุงเทพมหานครสูงกว่าเมืองรอบนอกอย่างแม่สอดและกาญจนบุรี การที่ค่าแรงในแต่ละพื้นที่ไม่เท่ากันส่งผลให้แรงงานส่วนมากต้องการเคลื่อนที่เข้ามาในหัวเมืองชั้นในมากขึ้นเพื่อได้รายได้ที่เพิ่มขึ้น การย้ายเข้ามาในเมืองหรือจังหวัดชั้นในจึงไม่ได้เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นจากตัวแรงงานเอง แต่เป็นผลมาจากการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำที่ไม่เท่าเทียมเสมอกันทั้งประเทศ

ภายหลังจากการประกาศค่าแรง 300 บาท ความแตกต่างระหว่างเมืองรอบนอกและเมืองชั้นในก็ยังคงอยู่ จากข้อมูลสัมภาษณ์นายจ้างในอำเภอแม่สอดพบว่า สำหรับแรงงานข้ามชาติในแม่สอด พวกเขาได้ค่าแรง 300 บาทจริง แต่ต้องหักค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าน้ำค่าไฟที่นายจ้างจัดทำให้ รวมถึงในหลายอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการทำงานแม่บ้านนั้น นายจ้างจะหักค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตทำงานจากค่าแรงของตัวแรงงานเองด้วย วิทยากร บุญเรือง ประเมินการว่า ในปี 2557 แรงงานข้ามชาติในอำเภอแม่สอดได้รับค่าจ้างเพียงวันละ 150 บาท⁹ ซึ่งเมื่อเทียบกับเกณฑ์ในการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทยที่ค่าแรงขั้นต่ำที่ได้รับต้องเลี้ยงดูคนได้ 3 คน คือ ตัวแรงงานเอง และคนในครอบครัวอีกสองคน สิ่งที่น่าสนใจคือเมื่อแรงงานข้ามชาติส่วนมากเข้ามาในประเทศไทยในรูปแบบของครอบครัว ค่าแรงที่พวกเขาได้รับนั้นจะเพียงพอต่อการดูแลครอบครัวหรือไม่ นี่ยังไม่เน้นการเข้าถึงสวัสดิการของคนในครอบครัว ซึ่งส่วนมากหรือเกือบทั้งหมดแล้วเป็นผู้ติดตามที่ผิดกฎหมาย จากการสัมภาษณ์สภาอุตสาหกรรม พบว่านักธุรกิจในพื้นที่อำเภอแม่สอดส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่มีอยู่กับแรงงานข้ามชาติ ด้วยกฎหมายแรงงานที่ระบุให้ค่าอาหาร ที่พัก และอื่นๆที่นายจ้างให้เป็นสิ่งที่แรงงานจะได้รับนอกเหนือจากค่าแรง 300 บาท แต่การละเลยการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานดังกล่าวเป็นสิ่งที่ปรากฏทั่วไปไม่ว่าจะในโรงงานขนาดใหญ่หรือเล็กในอำเภอแม่สอดที่คิดค่าใช้จ่ายส่วนเกินต่างๆในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าแรง 300 บาท (สัมภาษณ์ ชัยวัฒน์ วิทิตธรรมวงศ์, 5 กรกฎาคม 2560) ในแง่นี้ การละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้แรงงานข้ามชาติในบริเวณแม่สอดมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีพ

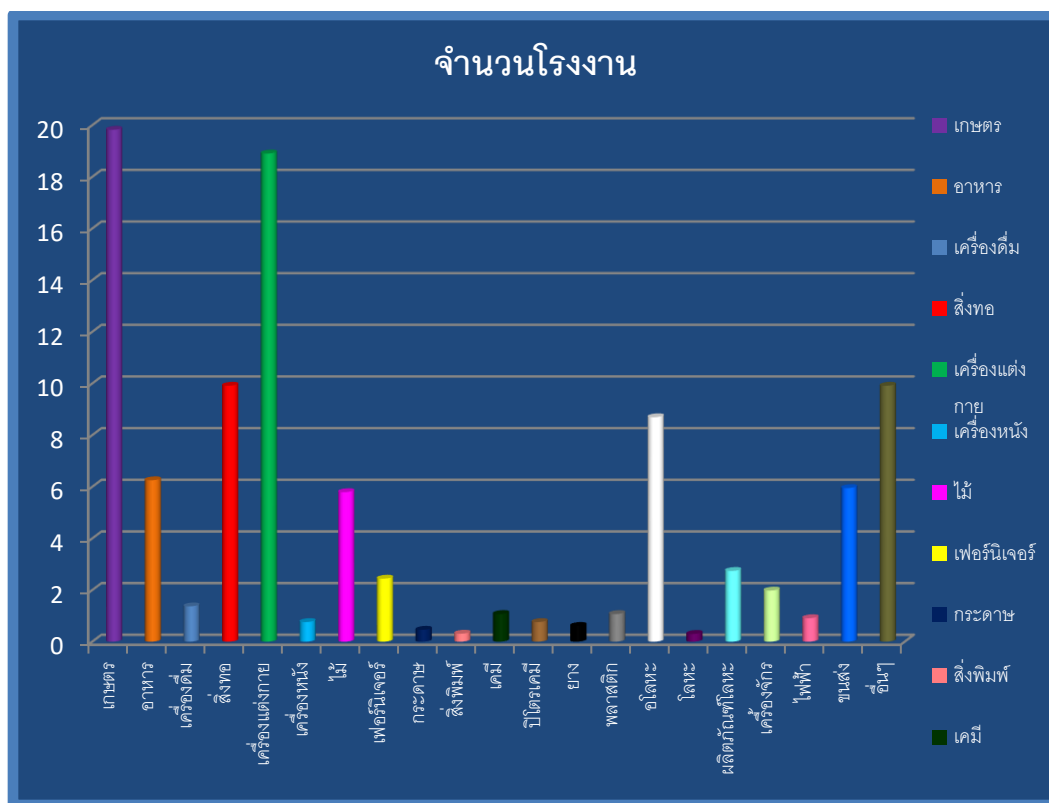
อย่างไรก็ดี การเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติเข้าสู่เมืองชั้นในก็ไม่ได้เกิดจากปัจจัยที่มาจากนโยบายของภาครัฐและภาคธุรกิจเท่านั้น แต่มาจากความต้องการและแรงจูงใจของแรงงานเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีครอบครัวและมีลูก รวมถึงการอพยพตามมาของญาติพี่น้อง สำหรับแรงงานแล้ว พวกเขาเน้นความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะรวมหมู่มากกว่าแบบปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะในระบบเครือญาติและครอบครัว แรงงานข้ามชาติในแม่สอดที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ส่วนมากมีครอบครัว บางคนพบกับสามีหรือภรรยาในพื้นที่ระหว่างทำงาน บางคนเดินทางเข้ามาในประเทศไทยพร้อมกับครอบครัว และบางคนมาประเทศไทยก่อนโดยที่คนในครอบครัวตามมาที

⁹ <https://prachatai.com/journal/2013/01/44794>

หลัง ในการจะทำความเข้าใจลักษณะและรูปแบบการดำรงชีวิตของแรงงานข้ามชาติในแม่สอดจึงไม่สามารถถูก
ลดทอนให้เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลคือแรงงานแต่ละคนได้ แต่รูปแบบการใช้ชีวิตทางสังคมของพวกเขาขัดแย้งกับ
หน่วยของครอบครัวและความเป็นเครือญาติอยู่สูงมาก ในหลายครอบครัว แรงงานหญิงหรือชายคนใดคนหนึ่งอาจ
เข้าได้รับอนุญาตทำงานแบบถูกกฎหมาย แต่คนที่เหลือเช่น พ่อแม่ซึ่งเป็นคนรุ่นปู่ย่าและลูกของพวกเขากลับมี
สถานะที่ผิดกฎหมาย สำหรับแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ พวกเขาต้องเผชิญหน้ากับสถานะที่กำกวมที่สมาชิกครอบครัว
บางคนมีใบอนุญาตทำงาน แต่คนที่เหลือทั้งหมดมีสถานะที่ผิดกฎหมาย เมื่อต้องเลือกระหว่างครอบครัวกับตัวของเขา
เอง แรงงานส่วนมากหรือเกือบทั้งหมดที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์เลือกเคลื่อนย้ายตามครอบครัว ดังนั้นด้วยลักษณะ
เช่นนี้ แรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มสถานะทางกฎหมายของตนเอง เพื่อย้ายที่ตามครอบครัวมากกว่าที่พวกเขา
จะมุ่งเน้นรักษาสถานภาพของตนเองโดยลำพัง



ข้อมูลจาก สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดตาก



แผนภูมิเปรียบเทียบแสดงจำนวนโรงงานแยกตามหมวดอุตสาหกรรม ปี 2556

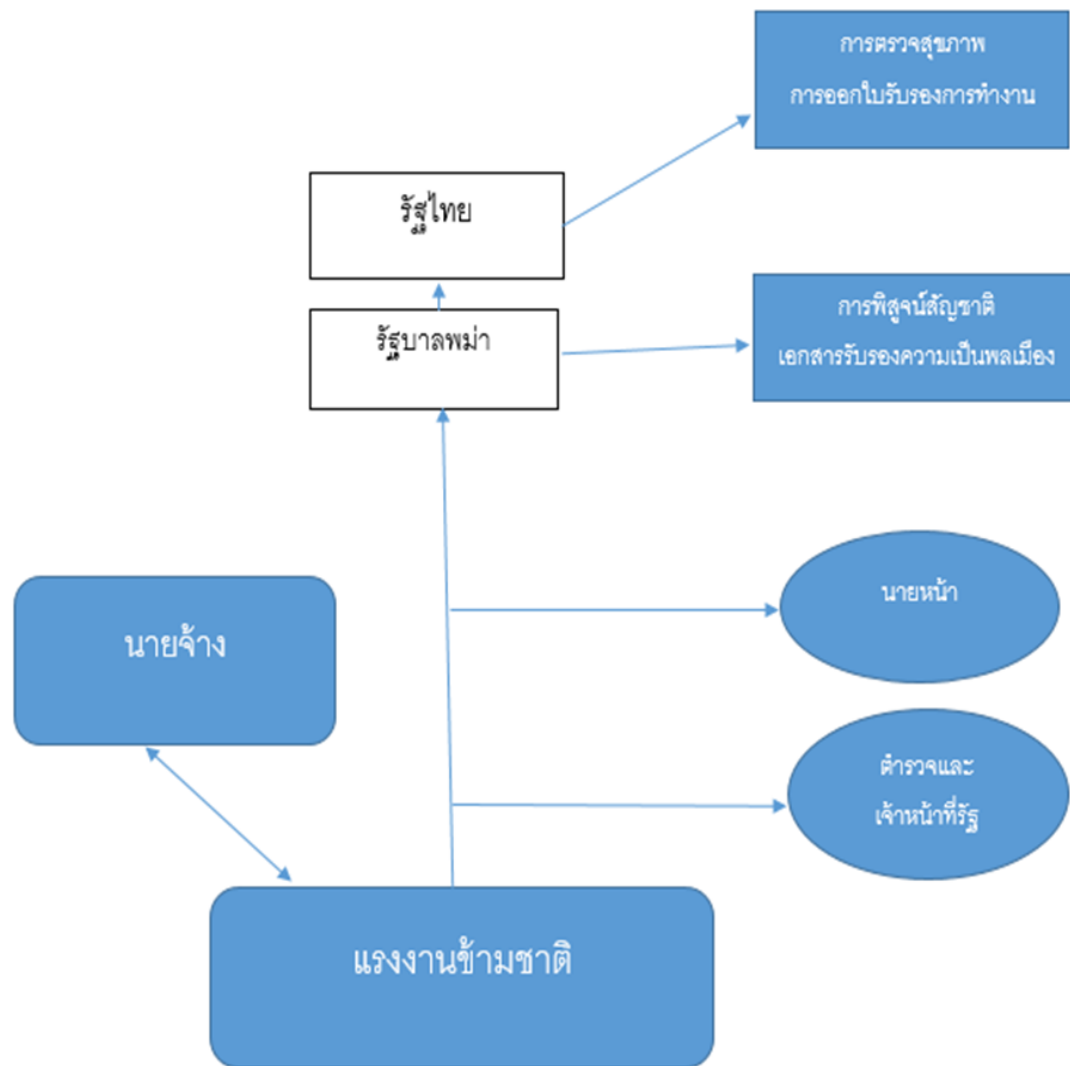
ข้อมูลจาก สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดตาก

เราจะเห็นประเด็นนี้ชัดเจนขึ้นเมื่อพิจารณาสัดส่วนของเพศของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย Pearson และ Kasukabe¹⁰ ชี้ว่า กว่า 70% ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเป็นเพศหญิง แต่เมื่อดูจากตัวเลขแรงงานที่จดทะเบียนตามกฎหมายทั่วประเทศทั้งก่อนและหลังการประกาศ พรก. พบว่า แรงงานที่เข้ามาทำงานแบบถูกกฎหมายส่วนใหญ่แล้วเป็นเพศชาย แรงงานหญิงเป็นเพียงส่วนน้อย ซึ่งในกรณีของแม่สอด อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอและตัดเย็บเสื้อผ้า (ร้อยละ 30 ของอุตสาหกรรมในแม่สอด) ซึ่งส่วนมากใช้แรงงานหญิง แต่จำนวนของการจดทะเบียนตามกฎหมายของแรงงานหญิงก็ไม่ได้สูงมาก คือ เพียง 60% ของจำนวนแรงงานที่จดทะเบียนตามกฎหมายทั้งหมด นั่นหมายความว่า แรงงานหญิงทั้งประเทศและโดยเฉพาะในแม่สอดกลายเป็นแรงงานที่ถูกกีดกันออกไปและกลายเป็นแรงงานที่ไร้ตัวตนมากขึ้น นอกจากนี้ แรงงานหญิงยังมีความสำคัญอย่างมากในการทำหน้าที่ดูแลครอบครัวและเลี้ยงดูลูกที่ติดตามมาด้วย ดังนั้น เมื่อมีครอบครัว ภาระหนักมักจะตกกับ

¹⁰ Ruth Pearson and Kyoko Kusakabe, *Thailand's Hidden Workforce*, p. 5.

ผู้หญิงเป็นหลัก ส่งผลให้ “การดูแลสมาชิกของครอบครัวที่เป็นทารกและเด็กเล็กต้องอาศัยการข้ามแดนเข้ามา (แบบผิดกฎหมาย) ของคนรุ่นปู่ย่าตายายและสมาชิกครอบครัวคนอื่นๆ”¹¹

แผนภาพตัวแสดงและความสัมพันธ์ของตัวแสดงในพื้นที่แม่สอด



¹¹ Ruth Pearson and Kyoko Kusakabe, *Thailand's Hidden Workforce*, p. 19.

ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติในแม่สอด

“ถ้าเป็นไปได้ ไม่อยากทำบัตรเลย” (สัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติ 28 กรกฎาคม 2560)

จากการเก็บข้อมูลวิจัย ผู้วิจัยพบว่าปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดสามารถสรุปและแจกแจงออกมาได้เป็น 3 ประเด็นสำคัญ ซึ่งสัมพันธ์กับลักษณะของการใช้ชีวิตและรูปแบบการผลิตในพื้นที่ชายแดนแม่สอดที่นำเสนอไปแล้วข้างต้น คือ นิยามของงานที่ผูกกับนายจ้าง ปัญหาความยุ่งยากของการจดทะเบียนตามกฎหมาย และวิธีการมองของภาครัฐที่เน้นการให้สวัสดิการผ่านความเป็นปัจเจกบุคคล

นิยามของ “งาน” ที่ผูกกับนายจ้าง

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ระบุให้แรงงานที่ขออนุญาตทำงานในประเทศไทยต้องมีนายจ้างที่ชัดเจน และในกระบวนการดำเนินการ นายจ้างจะเป็นผู้แสดงความต้องการขอจ้างแรงงานมาที่สำนักงานจัดหางาน เมื่อแรงงานเข้าสู่กระบวนการจ้างงานแล้ว พวกเขาจะไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างหรือย้ายสถานที่ทำงานได้ เพราะการเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่มีเหตุอันควร พวกเขาจะกลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายโดยทันที ตามพรบ.ดังกล่าว เอกสารที่ใช้ในการยืนยันสิทธิ์ต้องเป็นเอกสารที่ได้รับการรับรองโดยรัฐบาลต้นทาง เช่น หนังสือเดินทาง หรือเอกสารอื่นที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง ซึ่งจะต้องเข้าเมืองโดยมีการประทับลงตราหรือวีซ่าที่ชัดเจน และตาม พรบ.ในปี 2551 การจ้างงานแรงงานข้ามชาติกระทำได้ใน 6 ประเภท คือ กรรมกรทั่วไป เช่น กรรมกรก่อสร้าง กรรมกรในกิจการประมง ลูกจ้างในโรงงานหรือสถานประกอบการ คนรับใช้ในบ้าน ลูกจ้างในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และลูกจ้างในแปลงเพาะปลูกทางการเกษตร โดยในกระบวนการเข้ามาทำงานจะเริ่มต้นที่การยื่นเอกสารขอจ้างแรงงานของนายจ้างไปที่สำนักงานจัดหางาน โดยเมื่อแรงงานเข้าประเทศมาแล้ว พวกเขาต้องทำงานตรงตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตทำงาน หรือ ตามมาตรา 27 ซึ่งเมื่อมาทำงานแล้ว แรงงานสามารถขอเปลี่ยนนายจ้างได้ โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการขอเปลี่ยนประเภทงานครั้งละ 900 บาท และการขอเปลี่ยนนายจ้างครั้งละ 900 บาท หรือในกรณีที่ย้ายท้องที่หรือสถานที่ทำงานอีกครั้งละ 900 บาท รวมถึงค่าธรรมเนียมอื่นๆอีก 100 บาท นั้นหมายความว่าในการเปลี่ยนที่ทำงานแต่ละครั้ง แรงงานต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่ต่ำกว่า 2,800 บาท ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่

ยากสำหรับแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดซึ่งได้ค่าแรงเพียงวันละ 150 บาทโดยเฉลี่ยเท่านั้น (ดูเพิ่มเติมเรื่องนี้ในส่วนต่อไป)

อาจกล่าวได้ว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมายนั้นยึดอยู่กับ “งาน” ที่มี “นายจ้าง” เป็นหลัก กระบวนการเข้าสู่การทำงานตามกฎหมายต้องพึงพิงการรับรองของนายจ้าง สิทธิในการเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนนายจ้างซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานยังถูกจำกัดอยู่มาก และในกรณีแม่สอด งานหลายประเภท เช่น งานแม่บ้าน หรือแม่แต่งงานในโรงงานอุตสาหกรรมเองที่มีนายจ้าง แต่นายจ้างก็ไม่ได้ให้การสนับสนุนการจดทะเบียนตามกฎหมาย เพราะมองว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก ผู้วิจัยสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติหญิงที่ทำอาชีพแม่บ้านคนหนึ่งในแม่สอดช่วงที่มีการประกาศ พรก. เธอเล่าว่า “นายจ้างบอกว่าจะไม่จดทะเบียนให้ เราก็อยากจดทะเบียนนะ จะได้ไม่ต้องหลบๆซ่อนๆ เราบอกเค้าไปแล้ว แต่เค้าบอกว่าถ้ามันวุ่นวายมากนักรักก็ไปหางานอื่นทำแล้วกัน เราเลยต้องยอมอยู่ในสภาพนี้ไปก่อน” (สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2560) อาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าแรงงานจำนวนมากจะมีนายจ้าง แต่พวกเขาก็อาจจะไม่มี “งาน” หรือมีสถานะเป็น “แรงงาน” หากนายจ้างไม่ให้ความร่วมมือในการจดทะเบียนแรงงาน ในกรณีของแม่สอด แรงงานข้ามชาติจำนวนมากทำงานหลายงานพร้อมกัน ซึ่งในกรณีแบบนี้มักจะเป็นงานรับจ้างทั่วไปตามแต่จะมีนายทุนเรียกไปใช้งาน เช่น งานก่อสร้าง ซึ่งรูปแบบของงานประเภทนี้ขัดแย้งกับนิยามการจ้างงานแรงงานข้ามชาติตามกฎหมาย ส่งผลให้แรงงานส่วนใหญ่ที่มีการจ้างงานที่ยืดหยุ่นมากๆ กลายเป็นคนผิดกฎหมาย ที่แม้พวกเขาจะใช้กำลังแรงงานของตนเองเพื่อขายให้กับนายจ้างและแลกกับค่าแรง ซึ่งเป็นนิยามของ “แรงงาน” ในทางเศรษฐศาสตร์ แต่พวกเขากลับไม่ใช่ “แรงงาน” ในความหมายของกฎหมายไทย

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้สอบถามเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่แรงงานข้ามชาติในแม่สอด พบว่าไม่เคยมีการขอย้ายงานหรือขอเปลี่ยนนายจ้างจากแรงงาน แม้ว่าจะมีการละเมิดสัญญาจ้างของนายจ้าง แต่แรงงานกลับเลือกที่จะไม่ดำเนินการตามกฎหมาย แรงงานข้ามชาติในแม่สอดส่วนมากเลือกที่จะละสถานะที่ถูกกฎหมายของตนเอง เพื่อย้ายไปทำงานใหม่กับนายจ้างคนใหม่ทั้งที่อยู่ในแม่สอดและในจังหวัดอื่น (สัมภาษณ์สุนิดา ปิยกุลพานิชย์ เจ้าหน้าที่ Labour Law Clinic, 29 กันยายน 2560) ด้วยความยุ่งยากของเงื่อนไขการย้ายงานตามที่ระบุในกฎหมาย แรงงานข้ามชาติส่วนมากจึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

Pearson และ Kusakabe ชี้ว่า การผูกแรงงานกับนายจ้างคนเดียวขัดแย้งกับสภาพความไม่มั่นคงของการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ ในอำเภอแม่สอด แรงงานส่วนใหญ่ที่แม่เดิมจะเป็นแรงงานถูกกฎหมายหรือแม้แต่แรงงานที่ผิดกฎหมายมีลักษณะของการเปลี่ยนงานบ่อย อันเนื่องจากสภาพการทำงานที่เข้มงวดและใช้แรงงานต่อเนื่องยาวนาน (labour-intensive) รวมถึงการที่นายจ้างมักไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและสัญญาจ้างงาน ส่งผลให้

“แรงงานข้ามชาติส่วนมากเปลี่ยนงานบ่อย ส่วนใหญ่เปลี่ยนงาน 5 ครั้งภายในระยะเวลาสองปีหรือสามปี สาเหตุสำคัญ [ของการกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย-ผู้วิจัย] ก็มาจากการที่ระบบการจดทะเบียนแรงงานถูกกฎหมายผูกแรงงานไว้กับนายจ้างเพียงคนเดียว ส่งผลให้เมื่อพวกเขาเปลี่ยนงาน พวกเขาจะสูญเสียสถานะทางกฎหมายโดยทันที”¹² และจากการลงพื้นที่ภาคสนามแม่สอด ผู้วิจัยพบว่าแรงงานผิดกฎหมายส่วนหนึ่งที่เป็นสมาชิกของ CBOs เดิมเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานถูกกฎหมาย แต่ด้วยการเอาเปรียบของนายจ้างเดิม และเมื่อสถานการณ์ของครอบครัวเปลี่ยนไปคือมีลูกเล็ก เขาและครอบครัวจึงตัดสินใจทิ้งงานเดิม และย้ายข้ามอำเภอไปหางานใหม่ที่เงื่อนไขการทำงานสอดคล้องกับสถานการณ์ของครอบครัวมากกว่า ส่งผลให้สถานะของเขาและครอบครัวแต่เดิมเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายกลายมาเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายในทันที

จากสภาพการณดังกล่าว แม้ว่าแรงงานที่เปลี่ยนงานจะมีนายจ้างคนใหม่ แต่ด้วยเงื่อนไขทางกฎหมายดังกล่าวที่พยายามบังคับไม่ให้มีการเปลี่ยนนายจ้าง หรือการที่ค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนนายจ้างสูงเกินกว่าที่แรงงานจะจ่ายได้ ส่งผลให้การเปลี่ยนนายจ้างหรือการเปลี่ยนงานซึ่งเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นทั่วไปในบริเวณชายแดนแม่สอดทำให้แรงงานสูญเสียสภาพทางกฎหมายไปโดยทันที ในแง่นี้ การที่รัฐไทยผูกสถานะของแรงงานไว้กับนายจ้าง และผูกนายจ้างไว้กับเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่ยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับรูปแบบการทำงานจริงของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ ส่งผลให้มาตรการเหล่านี้กลายมาเป็นอุปสรรคของรัฐไทยเองที่จะจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และในส่วนของแรงงานข้ามชาติ มาตรการเหล่านี้ก็คืออุปสรรคสำคัญที่กีดกันพวกเขาจากการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่พวกเขาควรได้รับในฐานะมนุษย์ แม้ว่าพวกเขาจะมีเจตนาที่จะเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายมากแค่ไหนก็ตาม แต่ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว พวกเขาก็ไม่สามารถกระทำได้ และสถานะที่ผิดกฎหมายซึ่งหมายความว่าความถึงการถูกพรากสิทธิขั้นพื้นฐานก็สูญสลายหายไปด้วย

การจดทะเบียนที่ยุ่ยยากและต้นทุนสูง

“มันเป็นสิ่งที่เขาเขียนกฎหมายมาแล้ว เราทำอะไรไม่ได้ เอาจ้แล้วกัน ถ้าเราเป็นคนเขียนกฎหมาย เราจะทำอะไร เราจะทำให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างเข้าถึงสิทธิได้เท่าๆกัน” (สัมภาษณ์แรงงานที่ AWO วันที่ 28 กรกฎาคม 2560)

¹² Ruth Pearson and Kyoko Kusakabe, *Thailand's Hidden Workforce*, p. 78.

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้มีความพยายามในการผลักดันให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งในพ.ศ. 2535 เป็นการออกกฎหมายบังคับให้แรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องมีนายจ้างในการขึ้นทะเบียนเป็นครั้งแรก¹³ จากนั้นเป็นต้นมา นโยบายของรัฐไทยต่อแรงงานข้ามชาติได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง ทั้งหมดเป็นไปเพื่อการแก้ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ประเทศไทยแต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้สร้างความยุ่งยากในกระบวนการขึ้นทะเบียนให้แก่แรงงานข้ามชาติเป็นอย่างมาก โดยผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงนโยบายดังกล่าวซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนและหลังพระราชกำหนดการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 2560

ในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้ พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ในการผลักดันนโยบายการจัดทะเบียนและการพิสูจน์สัญชาติ โดยที่รัฐบาลไทยได้ผลักดัน โดยขยายระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติให้แก่แรงงานข้ามชาติถึง 3 ปี (18 ธันวาคม 2553 – 28 กุมภาพันธ์ 2555) แต่การดำเนินการดังกล่าวกลับเต็มไปด้วยปัญหา คือ 1) แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนด้วยข้อจำกัดด้านภาษาที่รัฐไทยใช้ภาษาไทยในการประชาสัมพันธ์เท่านั้น 2) ระยะเวลาในการขึ้นทะเบียนมีกรอบที่จำกัดเกินไปแม้รัฐบาลจะให้เวลาถึง 3 ปี แต่ในบางปีก็ไม่เปิดระบบให้แรงงานข้ามชาติไปขึ้นทะเบียนทำให้แรงงานไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ 3) กระบวนการขึ้นทะเบียนที่ยุ่งยากซับซ้อน โดยกระบวนการขึ้นทะเบียนมีขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอนหลัก แต่มีขั้นตอนย่อยที่นายจ้างต้องทำให้แรงงานอีก 3-5 ขั้นตอน และยังต้องใช้เอกสารและหลักฐานในการดำเนินการอีก 4-8 อย่าง เมื่อเสร็จขั้นตอนเหล่านี้นายจ้างและแรงงานข้ามชาติยังต้องพบเจอกับปัญหาในเรื่องการออกเอกสารของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น หนทางที่ง่ายที่สุดสำหรับนายจ้างและแรงงานข้ามชาติคือ การเลือกใช้นายหน้าในการดำเนินการหรือยอมจ่ายส่วยให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้ตนเองสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานได้อย่างไม่ต้องถูกจับ 4) ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนแพงจนเกินไป เนื่องจากแรงงานข้ามชาติต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนทั้งหมด

ในด้านการกระบวนการพิสูจน์สัญชาติทำให้แรงงานต้องพบเจอกับ 1) ค่าใช้จ่ายที่สูงจนเกินไป กล่าวคือ แรงงานต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือเดินทางในราคา 4,500 และ 5,500 บาท ซึ่งยังไม่รวม

¹³ สภานายความ, “นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ”,
<file:///C:/Users/Administrator/Desktop/%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B9%89%E0%B8%A2/Migrant%20Thesis/literature%20review/%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B9%81%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%87.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6/10/60)

ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตทำงานปีละ 2,500 บาท ในราคาดังกล่าวเป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูงสำหรับแรงงานข้ามชาติเมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้รับ 2) แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการพิสูจน์สัญชาติได้โดยตรง เนื่องจากข้อจำกัดด้านภาษาและเอกสารและกระบวนการพิสูจน์สัญชาติที่ยุ่งยากและซับซ้อน กล่าวคือ รัฐกำหนดบัตรประจำตัวแรงงาน 3 สัญชาติด้วยสีที่แตกต่างกัน โดยสีเขียวคือแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ สีน้ำตาลคือแรงงานสัญชาติกัมพูชา และสีฟ้าคือแรงงานสัญชาติลาว นอกจากนี้ใบอนุญาตทำงานก็แบ่งสีตามแต่ละประเภท นั่นคือรูปแบบการทำงานปกติจะใช้ใบอนุญาตทำงานเล่มสีน้ำเงิน ส่วนรูปแบบงานกิจการประมงจะใช้ใบอนุญาตสีแดง ทั้งนี้เป็นการกำหนดขึ้นของประเทศไทยที่ง่ายต่อการบริหารของรัฐแต่ยุ่งยากสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ทราบข้อมูลเหล่านี้ 3) ขอบเขตของ “ผู้ติดตาม” คับแคบและไม่ครอบคลุมสมาชิกในครอบครัว กล่าวคือ ผู้ติดตามที่รัฐได้กำหนดไว้จะต้องเป็นบุคคลที่เป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติเท่านั้นและต้องมีอายุไม่เกิน 15 ปี ซึ่งการให้ความหมายดังกล่าวเป็นการให้ความหมายที่ละเลยการสมาชิกในครอบครัวคนอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องอาศัยอยู่กับผู้ที่เป็นแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดการนำเข้าแรงงานผ่านมาตรา 14 นั่นคือ การนำเข้าแรงงานแบบไปกลับตามฤดูกาลสำหรับแรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศไทย โดยกำหนดให้เดินทางเข้าออกประเทศไทยผ่านด่านที่รัฐไทยกำหนดเท่านั้น และอนุญาตให้ทำงานได้เพียงในพื้นที่ชายแดนประเทศไทยที่รัฐไทยกำหนดเท่านั้น

การกำหนดกฎเกณฑ์การขึ้นทะเบียนข้างต้นเป็นการสร้างความยุ่งยากให้แก่แรงงานข้ามชาติเป็นอย่างมากและเป็นการผลกระทบทั้งหมดให้แรงงานข้ามชาติได้รับผิดชอบและไม่ช่วยแก้ปัญหาการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายตามที่รัฐไทยต้องการและได้พยายามจัดการเสมอมา นอกจากนี้ยังสร้างปัญหาเรื่องการใช้นายหน้าการขึ้นทะเบียนหรือการจ่ายส่วนแก่เจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย จนกระทั่งเดือนมิถุนายน พ.ศ.2560 รัฐบาลไทยภายใต้การบริหารจัดการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้ พรก. การจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 เพื่อแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทยและลดปัญหาการใช้นายหน้าในการขึ้นทะเบียน พรก.ดังกล่าวได้สร้างบทกำหนดโทษและอัตราค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนที่สูงขึ้นอย่างมโหฬาร ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์การทะลักกลับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ ภายใต้ พรก.นี้ได้กำหนดการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติไว้ คือ การพิสูจน์สัญชาติ (CI) การทำ MOU และมาตรา 14

แม้รัฐบาลไทยจะปรับเปลี่ยนระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติใหม่ แต่วิธีการดังกล่าวไม่ได้ลดความยุ่งยากลง กล่าวคือ ในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องมีบัตรประจำตัวสีชมพู ซึ่งเป็นบัตรที่แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติได้รับอนุญาตผ่อนผันให้อาศัยในประเทศไทยชั่วคราว ประชาชน

จากประเทศต้นทางตัวจริง ทะเบียนบ้านตัวจริง และต้องส่งเรื่องกลับไปยังประเทศต้นทางเพื่อพิสูจน์สัญชาติ หลังจากนั้นจึงจะดำเนินการยื่นขอพาสปอร์ต วีซ่า และใบอนุญาตทำงาน หลังเสร็จสิ้นกระบวนการจะทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยและทำงานในประเทศไทยได้ 4 ปี แต่ถ้าหากไม่ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวแรงงานจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้ถึง 31 มีนาคม 2561 หลังจากนั้นจะถูกส่งกลับประเทศต้นทางตามประกาศใช้ ม.44 เพื่อการขยายเวลา 120 วันเพื่อให้แรงงานข้ามชาติและนายจ้างรีบดำเนินการ แต่จากการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่ง พบว่าแรงงานไม่สามารถขึ้นทะเบียนตามที่รัฐไทยกำหนดได้ อันเนื่องจากไม่มีบัตรสีชมพู หรือบางคนบัตรหมดอายุแล้ว ไปจนถึงไม่มีบัตรประจำตัวและทะเบียนบ้านจากประเทศต้นทางด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร รัฐบาลได้ผลักดันให้ขึ้นทะเบียนในระบบ MOU แต่แรงงานข้ามชาติต้องกลับไปทำพาสปอร์ตใหม่ที่ประเทศต้นทาง ในขั้นตอนเหล่านี้แล้วแต่สร้างความยุ่งยากให้แก่แรงงานข้ามชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย อันเนื่องจากข้อจำกัดหลากหลายประการ โดยเฉพาะข้อจำกัดเรื่องเอกสารและข้อจำกัดเรื่องค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป ซึ่งทั้งหมดเป็นสิ่งที่แรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องรับภาระทั้งหมด ซึ่งนอกเหนือจากภาระในการจ่ายค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนยังมีค่าใช้จ่ายในกรณีอื่น ๆ ด้วย เช่นกรณีที่มีการเปลี่ยนนายจ้าง ตามกฎกระทรวงได้กำหนดให้แรงงานข้ามชาติที่ต้องการเปลี่ยนนายจ้างหรือเพิ่มนายจ้างได้ แต่ต้องเสียค่าธรรมเนียมครั้งละ 900 บาท หากแรงงานข้ามชาติต้องการทำงานที่นอกเหนือจากอาชีพรับจ้างในบ้านหรือกรรมกร ต้องเสียค่าธรรมเนียมครั้งละ 900 บาท ถ้าหากต้องการเปลี่ยนหรือเพิ่มท้องที่ของสถานที่ทำงาน ต้องเสียค่าธรรมเนียมครั้งละ 900 บาท และค่าธรรมเนียมการยื่นขอทุกกรณี ฉบับละ 100 บาท¹⁴

ในความเป็นจริงเหตุแห่งความยุ่งยากอีกอย่างหนึ่งของระบบการขึ้นทะเบียน คือ การเตรียมเอกสารจำนวนมากและเข้าใจยากสำหรับแรงงานข้ามชาติและนายจ้าง ดังตารางต่อไปนี้

¹⁴ <https://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKFwi86-jilZHXAhUGqY8KHduUAOAQFgVMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.housingbiz.org%2Fdocs%2F270620161.pdf&usq=AOvVaw0qybZ0hdEp0pDyhk7dcbpd>

รูปแบบการขึ้นทะเบียน	ระยะเวลาดำเนินการ	ขั้นตอนการดำเนินการ		ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ	หมายเหตุ
1. การพิสูจน์สัญชาติ ¹⁵ (CI)	24 กรกฎาคม – 7 สิงหาคม 2560	เอกสารที่ต้องเตรียม	ขั้นตอนการดำเนินการ	1. ค่าธรรมเนียม CI 310 บาท 2. ค่าวีซ่า 500 บาท 3. ค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท 4. ค่าประกันสุขภาพ 3 เดือน 500 บาท 5. จ่ายที่กรมการจัดหางาน 550 บาท รวมทั้งสิ้น 2,360 บาท	- แรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนผ่าน CI จะสามารถทำงานในประเทศไทยได้ถึง 31 มีนาคม 2561
		<u>สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารแต่มีการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับแรงงานข้ามชาติ¹⁶</u> 1. หนังสือรับรองความเป็นนายจ้าง – ลูกจ้าง 2. ใบเสร็จรับเงินจาก Counter Service	<u>สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารแต่มีการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับแรงงานข้ามชาติ</u> 1. แรงงานข้ามชาตินำหนังสือรับรองความเป็นนายจ้าง-ลูกจ้างชำระค่าธรรมเนียม CI ที่ Counter Service 2. นำใบเสร็จรับเงินไปแสดงกับเจ้าหน้าที่ศูนย์ One Stop Service 3. ทางกรมทะเบียนการค้าตรวจสัญชาติและออก CI 4. ตม.ลงตราวีซ่าทำงาน (Non L-A) 5. ตรวจสุขภาพในโรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด 6. ยื่นขอใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน 7. นายจ้างมารับลูกจ้างไปทำงาน		

¹⁵ ประมวลผลจาก สัมมาเชิงปฏิบัติการกับ Arakan Labor Campaign และ <http://www.tnews.co.th/contents/337693>

		สำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีบัตรสีชมพู	1. แรงงานข้ามชาตินำบัตรประจำตัวสีชมพูชำระค่าธรรมเนียม CI ที่ Counter Service 2. นำใบเสร็จรับเงินไปแสดงกับเจ้าหน้าที่ศูนย์ One Stop Service 3. หลังจากนั้น 15 วัน ไปที่ตม.เพื่อลงตราวีซ่าทำงาน (Non L-A) 4. ตรวจสอบสุขภาพในโรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด 5. ยื่นขอใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน 6. นายจ้างมารับลูกจ้างไปทำงาน	1. ค่าธรรมเนียม CI 310 บาท 2. ค่าวีซ่า 500 บาท 3. ค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท 4. ค่าจ่ายที่กรมการจัดหางาน 100 บาท รวมทั้งสิ้น 1,410 บาท	
2. การทำ MOU ¹⁷	ไม่เกิน 90 วัน ดำเนินการฝั่งเมียนมาร์ 60 วัน ฝั่งไทย 30 วัน	<u>เอกสารประกอบยื่นคำร้องขอเข้าแรงงานสำหรับนายจ้าง</u> 1. หนังสือแสดงความต้องการแรงงาน 2. หนังสือแต่งตั้งพร้อมแนบสำเนาใบอนุญาต 3. สัญญาจ้างแรงงาน 4. สำเนาหนังสือแจ้งผลจากอนุญาตให้นายจ้างแรงงานข้ามชาติ (โควตา) และสำเนาหนังสือยืนยันโควตา	1. นายจ้างหรือสถานประกอบการยื่นขอโควตาการนำเข้าแรงงานที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด (สจจ.) และยื่นคำร้องขอเข้าแรงงาน (1 วัน) 2. สจจ.รับและตรวจสอบคำร้องเสนอกรมจัดหางาน (2 วัน) 3. กรมจัดหางานส่งคำร้องขอเข้าแรงงานข้ามชาติให้กับทางการเมียนมาร์ผ่านเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ประจำประเทศไทย (5 วัน)	ประเภทที่ 1 กรณีนำเข้าตามข้อตกลง MOU 12,000 บาท ประเภทที่ 2 นำเข้าแรงงานที่มีอยู่แล้ว 15,000 บาท	- การนำเข้าแรงงานแบบถูกกฎหมาย (MOU) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) แรงงานนำเข้าตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัวลาตี (MOU)

¹⁷ <https://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKFwi86->

<http://www.housingbiz.org%2Fdocs%2F270620161.pdf&usq=AOvVaw0qybz0hdEp0pDykh7dcbpd>

		5. หลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานนายจ้าง หลักฐานการมอบอำนาจ (ถ้ามี) เป็นต้น 6. กรณีที่นายจ้างมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน เช่น 6.1 มอบอำนาจให้พนักงาน ให้แนบหลักฐานการเป็นพนักงานด้วย 6.2 มอบอำนาจให้บริษัทจัดหางาน ให้แนบสำเนาใบอนุญาตจัดหางาน <u>เอกสารยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงาน</u> 1. แบบคำขอ (ตท.2) 2. หนังสือรับรองการจ้าง 3. ใบรับรองแพทย์ (ไม่เกิน 6 เดือน) 4. หนังสือเดินทางพร้อมสำเนา 5. รูปถ่ายครึ่งตัว 3x4 เซนติเมตร จำนวน 3 รูป 6. เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	4. ทางเมียนมาร์ดำเนินการรับสมัครและคัดเลือกแรงงาน จัดทำบัญชีรายชื่อ แจ้ง สจจ.และนายจ้าง (60 วัน) 5. นายจ้างหรือสถานประกอบการนำบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากทางการเมียนมาร์ยืนยันการขอจ้างแรงงานข้ามชาติที่กรมจัดหางาน จากนั้น กรมจัดหางานจะมีหนังสือแจ้งยืนยันการจ้างงานของนายจ้าง และแจ้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อพิจารณาตรวจลงวีซ่า NON L-A และอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติเดินทางเข้ามาในประเทศไทย (5 วัน) 6. เมื่อแรงงานข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทยแล้วให้รีบไปตรวจสุขภาพและยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานโดยเร็วที่ สจจ. (ภายใน 7 วัน)	และ 2) นำเข้าแรงงานที่มีอยู่แล้ว แต่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย ต้องการทำให้ถูกกฎหมาย การนำเข้าในแบบที่ 2 คนงานต้องกลับออกไปอยู่ในบริเวณชายแดนประเทศเมียนมาร์ 45 วัน จนกว่าจะได้หนังสือเดินทางแล้วจึงกลับเข้ามาในประเทศไทย - เมื่อดำเนินการครบกระบวนการ แรงงานจะสามารถทำงานในประเทศไทยได้ 4 ปี - แรงงานข้ามชาติผ่านการพิสูจน์สัญชาติครบกำหนด 4 ปี ให้เดินทางไปยังชายแดนเพื่อโดยใช้พาสปอร์ตเล่มเดิมต่ออายุอีก 2 ปี
--	--	--	--	---

					- แร่งงานที่ต่ออายุครบ 6 ปี หรือ 4 ปี ต้องนำเข้าไปในรูปแบบ MOU
3. การจ้างงานชายแดนตาม มาตรา 14 ¹⁸		1. บัตรประชาชนพม่า 2. ทะเบียนบ้านที่เมียวดีเท่านั้น	1. ทำ Border pass ที่ฝั่งประเทศเมียนมาร์ แต่ต้องมีทะเบียนบ้านอยู่ในเมียวดีเท่านั้น 2. เมื่อเข้ามาในประเทศไทยให้ไปตรวจสุขภาพ 3. ขอใบอนุญาตทำงาน (Work permit)	1. ค่าทำ Border pass 500 บาท 2. ค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท 3. ค่าขอใบอนุญาตทำงาน 325 บาท รวมทั้งสิ้น 1,325 บาท	- ทุก ๆ 2 เดือนแรงงานข้ามชาติต้องตรวจสุขภาพ และขอใบอนุญาตทำงาน - แร่งงานข้ามชาติต้องทำเรื่องเข้า ออก ประเทศไทยทุกเดือน และไม่สามารถอาศัยในประเทศไทยเกิน 1 เดือนได้

¹⁸ ข้อมูลจากสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการกับ Arakan Labor Campaign (28/7/2560)

จากตารางข้างต้น รัฐได้ระบุให้การดำเนินการขึ้นทะเบียนนั้นแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องดำเนินการเองทั้งหมด เหตุเหล่านี้ทำให้แรงงานต้องเผชิญกับความวุ่นวายที่ต้องเตรียมเอกสารจำนวนมากที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของแรงงานข้ามชาติ พรก.การจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 2560 มีรูปแบบการขึ้นทะเบียนทั้งการพิสูจน์สัญชาติ (CI) การทำ MOU และการทำบัตรผ่านข้ามแดน (border pass) หรือการจ้างงานแบบไปเข้า-เย็นกลับ ซึ่งกระบวนการขึ้นทะเบียนทุกรูปแบบรัฐไทยยืดหยุ่นให้แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ในระหว่างการพิสูจน์สัญชาติ 15 วัน แม้จะยืดหยุ่นอย่างไรแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องมีนายจ้างเพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียน¹⁹ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตและการแจ้งการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2554 ตามหมวดที่ 1 ระบุว่าเอกสารสำคัญที่แรงงานข้ามชาติต้องเตรียมสำหรับการขึ้นทะเบียนคือ 1) สำเนาหนังสือเดินทางของแรงงานข้ามชาติ 2) สำเนาหลักฐานการจ้างงานที่มีประเภทกิจการ และ 3) สำเนาเอกสารของนายจ้าง เช่น สำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประชาชน เป็นต้น²⁰ หรืออ้างอิงตามตารางจะพบว่าในทุกรูปแบบการนำเข้าแรงงานจำเป็นต้องมีนายจ้างเป็นองค์ประกอบหลักของระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อมองดูอย่างผิวเผิน ดูเหมือนแรงงานข้ามชาติทุกคนที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยล้วนแล้วแต่นายจ้าง แต่ในภาคความเป็นจริง มีแรงงานข้ามชาติมากมายที่ทำงานในประเทศไทยและไม่มีนายจ้างตามกฎหมายระบุ²¹ จากการพูดคุยกับแรงงานข้ามชาติในแม่สอด มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ทำงานรับจ้างรายวัน และทำงานรับจ้างเป็นแม่บ้านแต่ไม่สามารถดำเนินการขึ้นทะเบียนได้ อันเนื่องจากไม่มีคนที่จจะมารับรองว่าต้องการเป็นนายจ้างของพวกเขา โดยเฉพาะคนที่ทำงานรับจ้างรายวัน เปลี่ยนคนจ้างงานทุกวัน จึงทำให้พวกเขาไม่มีนายจ้างเพียงคนเดียวและไม่มีใครยอมมารับรองการเป็นนายจ้างให้แก่พวกเขา

ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดระบบตัวกลางทั้งนายหน้าและตำรวจที่เข้ามาหาประโยชน์ แรงงานจำนวนมากต้องการจดทะเบียนแรงงานอย่างถูกกฎหมาย แต่ด้วยระบบการจดทะเบียนที่ยุ่งยาก จึงเข้าเมืองมาแบบผิดกฎหมายก่อน แล้วเมื่อทำงานได้สักพักหนึ่งก็สะสมเงินจ่ายให้กับนายหน้าเพื่อช่วยดำเนินการจดทะเบียนให้ แต่

¹⁹ https://www.doe.go.th/prd/download/download_by_pool_file/14979

²⁰ <https://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKFwi86-jjLHXAHUGqY8KHduUAOAOQFggvMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.housingbiz.org%2Fdocs%2F270620161.pdf&usq=AOvVaw0qybz0hdEp0pDykh7dcbpd>

²¹ นายจ้าง หมายถึง นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และให้ความหมายรวมถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ประสงค์จะนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศกับตนด้วย ดูเพิ่มเติมที่ https://www.doe.go.th/prd/download/download_by_pool_file/14516

กระบวนการดังกล่าวก็มักจะล้มเหลว เพราะบ่อยครั้งพวกเขาถูกนายหน้าหลอก รวมถึงต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เก็บโดยนายหน้ามีราคาสูงมาก กรณีหนึ่งที่สัมภาษณ์ แรงงานถูกหลอกให้จ่ายเงิน 10,000 บาทเพื่อดำเนินการให้นายหน้า โดยได้มอบเอกสารในการดำเนินการทั้งหมดให้นายหน้า แต่ในท้ายที่สุดนายหน้าหายตัวไป ติดต่อก็ไม่ได้ พร้อมกับเอกสารประจำตัวของแรงงาน ส่งผลให้เธอกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย โดยไม่ได้ตั้งใจ ยิ่งกระบวนการทำเอกสารขออนุญาตทำงานซับซ้อน ธุรกิจนายหน้ายิ่งขยายตัว และยิ่งแรงงานต้องพึ่งนายหน้า ความไม่มั่นคงของชีวิตและต้นทุนของการใช้ชีวิตยิ่งเพิ่มสูงขึ้น

นอกเหนือจากการเผชิญหน้ากับการเอาเปรียบของนายหน้า แรงงานข้ามชาติในแม่สอดยังเผชิญกับเอาเอาเปรียบของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย โดยเฉพาะการเก็บส่วย แรงงานหลายคนเล่าประสบการณ์ของการจ่ายส่วยว่า “วันหนึ่งตำรวจก็บุกเข้ามาที่ชุมชน เพื่อนบ้านหลายคนรู้ทันก็หนีเข้าป่าไป แต่ดิฉันหนีไม่ทันเลยโดนจับ ตำรวจขอ 5,000 บาทแล้วจะปล่อยตัว ก็เลยเอาเงินเก็บที่มีทั้งหมดให้ไป” (สัมภาษณ์วันที่ 29 กรกฎาคม 2560) และในบางกรณีเล่าว่า “โดนตำรวจหาเรื่องจับ เขากล่าวหาว่าการแขวนข้าวของใช้ไว้หน้าห้องพักก็ถูกหาว่าขายของ เท่ากับว่าเราทำงานผิดประเภท ต่อให้เราไม่มีเอกสารก็ไม่ได้แปลว่าเราจะไม่โดนริดไถ” (สัมภาษณ์วันที่ 3 กรกฎาคม 2560) อาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในแม่สอดนั้นอยู่ในสถานะที่มีความเสี่ยงสูงมากจากการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และการโดนริดไถจากเจ้าหน้าที่รัฐและนายหน้า สถานะของความเสี่ยงดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการลดทอนความมั่นคงในการใช้ชีวิตของพวกเขา เงินเก็บที่ได้จากการทำงานส่วนหนึ่งต้องจ่ายให้กับตัวแสดงหลายตัวในพื้นที่ ส่งผลให้พวกเขาไม่มีโอกาสสะสมเงินเพื่อส่งกลับบ้านได้

การพิสูจน์สัญชาติ (nationality verification) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการทำเอกสารขออนุญาตทำงาน กลายมาเป็นอุปสรรค การที่แรงงานจำนวนมากไม่มีเอกสารยืนยันสัญชาติ โดยเฉพาะสัญชาติพม่า นั้นเกิดขึ้นจากความล้มเหลวในการสร้างและขยายความเป็นพลเมืองของรัฐในประเทศเมียนมาร์เองที่สืบเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศที่มีมาอย่างยาวนาน ในขณะที่รัฐไทยออกกฎสำหรับการจดทะเบียนของแรงงานพม่าไว้ว่า แรงงานต้องมีการพิสูจน์สัญชาติ หรือ CI ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติที่มาจากเมียนมาร์จำนวนมากไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนตามกฎหมายของไทยได้ แม้ว่าหลายคนจะมีเอกสาร เช่น บัตรประชาชนหรือทะเบียนบ้าน แต่ในกรณีของแม่สอด แรงงานข้ามชาติส่วนมากทำเอกสารสูญหายไประหว่างเดินทางเข้ามาในประเทศไทย รวมถึงในบางกรณี นายจ้างยึดเอกสารไว้ส่งผลให้เมื่อพวกเขาเปลี่ยนนายจ้างหรือออกจากงาน พวกเขาไม่ได้รับเอกสารคืนจากนายจ้าง และในหลายกรณี แรงงานข้ามชาติส่วนมากที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายมีลูกกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ถูกกฎหมาย ก็ส่งผลให้พวกเขาตัดสินใจย้ายที่ทำงานและละทิ้งสถานะทางกฎหมายของพวกเขาไปตามครอบครัวที่

อยู่กินด้วยกันในประเทศไทย ในท้ายที่สุดแล้ว แรงงานข้ามชาติจากพม่าสูญเสียเอกสารและความสามารถในการยืนยันสัญชาติของตนเอง ทั้งที่มาจากความไม่ตั้งใจ (เอกสารหายหรือโดนยึดพาสปอร์ต) และที่มาจากความตั้งใจคือ จงใจละทิ้งเอกสารของตนเอง Pearson และ Kusakabe ประเมินการว่า ในปี 2011 แรงงานส่วนมากปฏิเสธการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติด้วยหลากหลายเหตุผลที่แตกต่างกันไป มีแรงงานพม่าเพียง 7 แสนกว่าคนเท่านั้น ที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ ที่เหลือเป็นจำนวนกว่า 2 ล้านกว่าคนที่อยู่ในสภาพของการไม่มีสัญชาติ²²

นอกจากนี้ เงื่อนไขของการเปลี่ยนนายจ้างตามกรอบของ MOU ก็จำกัด เพราะระบุให้แรงงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ หากนายจ้างทำผิดข้อตกลง ซึ่งจากการสัมภาษณ์เอ็นจีโอในพื้นที่ คือ Labor Law Clinic พบว่า ไม่เคยมีกรณีที่แรงงานเปลี่ยนนายจ้างเพราะนายจ้างทำผิดข้อตกลงการจ้าง ซึ่งต้องอาศัยการพิสูจน์ทางกฎหมายที่กินระยะเวลาและขั้นตอนยาวนาน แรงงานส่วนมากเลิกละกลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายเมื่อโดนนายจ้างละเมิดมากกว่าที่จะรักษาสถานะทางกฎหมายไว้โดยการเปลี่ยนนายจ้าง อาจกล่าวได้ว่า ระบบการจดทะเบียนแรงงานตามกฎหมายนั้นมีความยุ่งยาก ต้นทุนสูง นายจ้างไม่อยากจะร่วมมือในการจดทะเบียน และด้วยระบบกฎหมายแรงงานที่ไม่เอื้อให้แรงงานสามารถสู้คดีได้ ทำให้แรงงานข้ามชาติในบริเวณแม่สอดเลือกไม่เข้าสู่การจดทะเบียนตามกฎหมาย และเมื่อพวกเขาไม่เข้าสู่ระบบการจดทะเบียนตามกฎหมาย การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการในด้านต่างๆก็ยิ่งเป็นไปได้

²² Ruth Pearson and Kyoko Kusakabe, *Thailand's Hidden Workforce*, p. 81.

ปัจเจกบุคคล หรือ ครอบครัว

“ฉันแต่งงานกับคนไทย นี้อยู่แม่สอดมาสามสิบปีแล้ว ลูกฉันโตที่นี่ ไปทำงานอยู่มหาชัย แต่ฉันแก่แล้ว ไม่ได้ทำงานอะไร จะให้ฉันทำยังไง” (สัมภาษณ์แรงงานหญิงอายุ 60 ปีวันที่ 29 กรกฎาคม 2560)

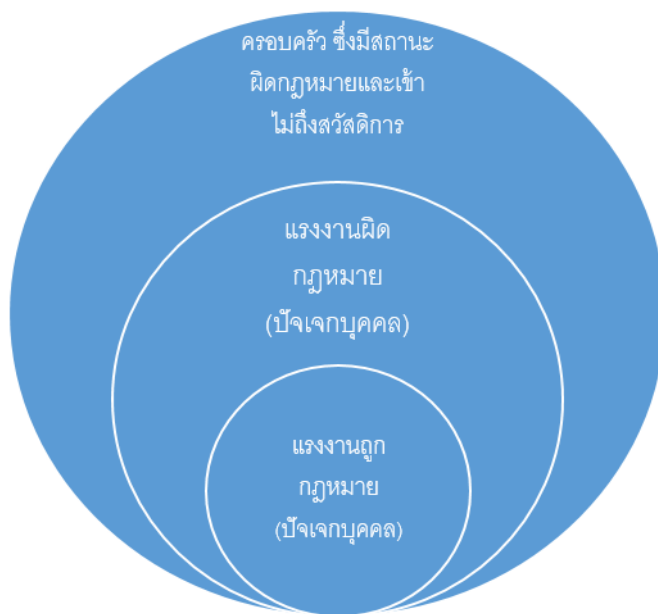


การประชุมเชิงปฏิบัติการที่ PKGWA วันที่ 29 กรกฎาคม 2560 (ถ่ายโดยผู้ช่วยวิจัย)

ดังที่กล่าวไปแล้วในช่วงต้นเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดที่ว่า แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดส่วนมากเข้ามาในประเทศไทยในรูปแบบของครอบครัว โดยมุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์ของเครือญาติ และเหตุผลประการหนึ่งก็คือพรมแดนไทยและเมียนมาร์บริเวณแม่สอดนั้นเป็นพรมแดนที่ข้ามไปมาง่าย สืบเนื่องจากมีพรมแดนธรรมชาติตลอดบริเวณชายแดน ในบางกลุ่มชาติพันธุ์ก็มีการสร้างเครือข่ายในกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเอง เช่น กลุ่มคนมุสลิม กลุ่มชาติพันธุ์กระเหรี่ยง กลุ่มชาติพันธุ์อารากัน เป็นต้น ดังที่เราจะเห็นได้จากหลากหลายแง่มุมคือ ในแง่ของพื้นที่อยู่อาศัย แรงงานข้ามชาติในแม่สอดจะเกาะกลุ่มกันผ่านเครือญาติ คนรู้จัก และชาติพันธุ์ โดยเฉพาะระบบเครือญาติและครอบครัวนั้นเป็นกลไกสำคัญมากทั้งในแง่ของการเข้ามาประเทศไทย และในแง่ของ

การดำรงชีวิตและการเอาตัวรอดในสังคมไทย ในพื้นที่แม่สอดที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูลพบว่า แรงงานวัยรุ่นส่วนมากเข้ามาและอาศัยอยู่เป็นครอบครัว หลายครอบครัวมีคนสูงอายุรุ่นพ่อแม่ที่เข้ามาอยู่ด้วย ซึ่งส่วนใหญ่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย โดยคนสูงอายุเหล่านี้มีบทบาทเป็นทั้งในแง่ของการดูแลลูกหลานและหลายคนเข้ามาหางานทำ

ผู้วิจัยพบว่า ในการประชุมปฏิบัติการที่จัดโดยโครงการวิจัยหลายครั้งมีแรงงานหญิงเข้าร่วมการประชุมเป็นส่วนใหญ่ พวกเธอเป็นคนวัยหนุ่มสาวอายุ 17-30 ส่วนมากต้องอุ้มลูกเล็กมาด้วย เพราะไม่มีคนเลี้ยงดูลูกเวลาที่ออกจากบ้าน นอกจากนี้ ยังมีคนสูงอายุจำนวนมากที่เข้าร่วมการอบรม บางคนอยู่ในประเทศไทยมาหลายสิบปี บางคนแต่งงานกับคนไทยจนมีลูกด้วยกัน แต่พวกเขาไม่มีสถานะทางกฎหมาย และเข้าไม่ถึงสวัสดิการ บางคนติดตามลูกหลานที่เข้ามาเป็นแรงงาน และทำหน้าที่ดูแลหลานในเวลาที่ลูกชายและลูกสาวออกไปทำงาน สัดส่วนที่มากของผู้ติดตามที่ผิดกฎหมายเหล่านี้กลายมาเป็นพื้นที่ทำงานสำคัญขององค์กรชุมชนที่จัดตั้งโดยแรงงาน หรือ CBOs ในพื้นที่ พวกเขาต้องเข้ามาดูแลสวัสดิการหลายด้านแก่คนเหล่านี้ รวมถึงการมีโรงเรียนเด็กเล็กที่เลี้ยงดูลูกของแรงงานข้ามชาติในเวลาที่พวกเขาไปทำงาน รวมถึงการรักษาพยาบาลซึ่งแรงงานหลายคนพึ่งพาโรงพยาบาลแม่ตาวซึ่งเป็น CBOs ประเภทหนึ่งในพื้นที่ รวมถึงแทบจะทุก CBOs ก็มีหน่วยที่ทำหน้าที่ดูแลเด็กเล็กด้วย ปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่ของพื้นที่แม่สอดที่สภาพการใช้ชีวิตจริงของแรงงานมีลักษณะเป็นครอบครัว พวกเขาไม่ได้มาตัวคนเดียว และครอบครัวของพวกเขาก็เป็นสิ่งที่สำคัญพอๆกับการทำงานหาเงิน หลายกรณีพวกเขาเลือกสถานะเดิมซึ่งทำให้พวกเขาสูญเสียสถานะทางกฎหมาย เพียงเพราะต้องหนีตามลูกและคนในครอบครัวที่อาจจะโดนจับได้



งานแทบทุกชิ้นที่ศึกษาชีวิตแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ต่างๆชี้ตรงกันว่า แรงงานข้ามชาติมักจะใช้ชีวิตอยู่กันเป็นครอบครัวและชุมชน²³ ซึ่ง Pearson และ Kasukabe พบว่า ภายหลังจากการรัฐประหารในปี 2549 นโยบายเกี่ยวกับผู้ติดตามได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ยกเลิกการอนุญาตให้มีผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ ส่งผลให้ผู้ติดตามและคนที่เข้ามาในประเทศไทยในฐานะสมาชิกครอบครัวของแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายสูญเสียสถานะทางกฎหมายโดยทันที ผลที่ตามมาคือสมาชิกครอบครัวที่ไม่ได้มีสถานะเป็นแรงงานที่มีนายจ้างไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมที่รัฐจัดหาให้ได้ ในกรณีของแม่สอดซึ่งมีการประมาณการจำนวนคนข้ามชาติว่ามีถึง 8 หมื่นคน แต่หากดูตัวเลขการจดทะเบียนจริงๆมีเพียง 3 หมื่นเศษ เราจะพบว่า เฉพาะแม่สอดมีคนข้ามมากกว่า 5 หมื่นคนที่อยู่ในสถานะผิดกฎหมาย และจำนวนมากเป็นคนสูงอายุและเด็กที่ติดตามลูกหลานหรือพ่อแม่เข้ามาในประเทศไทย เด็กหลายคนเกิดและโตในประเทศไทย แต่ไม่มีสถานะทางกฎหมายและเข้าไม่ถึงสวัสดิการใดๆที่รัฐจัดให้

ข้อค้นพบของส่วนนี้ก็คือ การจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติที่ผ่านมาของรัฐไทยล้มเหลว เพราะยึดติดอยู่กับความหมายของ “งาน” ที่คับแคบซึ่งผูกติดกับ “นายจ้าง” ที่ต้องจดทะเบียนโดยถูกกฎหมาย แต่ในกรณีของแม่สอด งานจำนวนมากที่ถึงแม้จะมีนายจ้างแต่ก็ไม่ได้ถูกนับว่าเป็น “งาน” เพราะไม่มีการจดทะเบียน แม้ว่าแรงงานที่ผิดกฎหมายต้องการจะจดทะเบียน โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่รัฐปราบปรามรุนแรง แต่พวกเขาก็พบว่าอุปสรรคสำคัญมาจากความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการจดทะเบียนและการใช้เงินจำนวนมาก รวมถึงในการดำเนินการ พวกเขาต้องลงงานหลายวัน จึงเป็นเรื่องที่ง่ายกว่าที่พวกเขาจะไม่เข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนตามกฎหมายและอยู่อย่างหลบๆซ่อนๆต่อไปโดยปราศจากสวัสดิการและการคุ้มครองใดๆ นอกจากนี้ อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือระบบสวัสดิการที่ผูกติดอยู่กับการเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย ซึ่งเป็นการมองสิทธิแรงงานแบบปัจเจกบุคคล ระบบสวัสดิการแบบปัจเจกบุคคลเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพการใช้ชีวิตและการเข้าเมืองมาของแรงงานซึ่งมาเป็นครอบครัวที่มีคนหลายรุ่นเข้ามาพร้อมๆกัน แน่แน่นอนว่าที่ผ่านมา รัฐไม่ได้ตระหนักในว่าแรงงานข้ามชาติในแม่สอดเผชิญหน้ากับปัญหาและอุปสรรคหลายประการเหล่านี้ พวกเขาถูกกีดกันออกจาก การเข้าถึงสวัสดิการในประเทศไทย และต้องพึ่งองค์กรนอกภาครัฐหลายส่วนไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กร

²³ อานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง, แรงงานข้ามชาติ: อัตลักษณ์และสิทธิความเป็นพลเมือง (เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557); วิลาลินี ไสภาพล, ชุมชนข้ามถิ่น: การก่อร่างทางอัตลักษณ์ของแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าในจังหวัดขอนแก่น (ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยพลักษณ์สังคมลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2559); ชัยรัฐมัย ธรรมบุษดี, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยสวัสดิการสำหรับแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาแรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรปราการ” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2555)

ชุมชนที่จัดตั้งโดยแรงงานเองเป็นหลัก คำถามคือรัฐไทยได้ตระหนักหรือยอมรับว่าตัวแสดงอื่นๆนอกภาครัฐเหล่านี้จะมีส่วนเข้ามามีส่วนกำหนดนโยบายสวัสดิการสำหรับแรงงานข้ามชาติได้มากน้อยแค่ไหน และจะอย่างไรที่ภาครัฐจะขยายความคิดเรื่องภาคีเครือข่ายของการจัดสวัสดิการขายแดนออกไปครอบคลุมตัวแสดงที่หลากหลายมากขึ้น

บทสรุป

ก่อนหน้างานวิจัยชิ้นนี้ งานที่ชื่อว่า เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยสวัสดิการสำหรับแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาแรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรปราการ (2555) ของชัยธรรมย์ ธรรมบุษดี²⁴ เป็นงานเพียงชิ้นเดียวที่ศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ ชัยธรรมย์ค้นพบว่า การปรับตัวของระบบทุนนิยมภายใต้การสะสมทุนแบบเสรีนิยมใหม่ทำให้แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างเข้มข้นผ่านการชุดรีดอย่างสาหัส ซึ่งถูกลดทอนความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง และกลายเป็น “แรงงานเสี่ยง” อย่างเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือ แรงงานข้ามชาติกลายมาเป็นภาพสะท้อนสำคัญสำหรับแรงงานที่ต้องแบกรับการถ่ายโอนความเสี่ยงจากผู้ประกอบการ ความเสี่ยงในที่นี้คือความเสี่ยงในการผลิตซ้ำร่างกายและชีวิตตนเอง ซึ่งเงื่อนไขสำคัญคือ ระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้างซึ่งเป็นความยุติธรรมเดียวที่แรงงานจะสามารถเรียกร้องได้ แต่แรงงานก็ต้องเผชิญหน้ากับสถานะแปลกแยกและถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างไม่มีที่สิ้นสุด การผลิตซ้ำเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ของระบบทุนนิยมที่ก่อให้เกิดการผลิตซ้ำแรงงานอย่างเข้มข้นในชุมชนที่มีอยู่จริงและสร้างชุมชนจินตกรรมแก่ชีวิตที่เปราะบาง ดังนั้น สิทธิประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับในระบบทุนนิยมแห่งโลกเสรีนิยมใหม่เป็นได้แค่เพียงสิทธิประโยชน์ในฐานะการถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างเข้มข้นไม่ใช่สิทธิประโยชน์ที่มนุษย์พึงได้รับ

สวัสดิการในฐานะการผลิตซ้ำแรงงานในฐานะสินค้าอย่างเข้มข้นนำไปสู่การแบกรับความเสี่ยงของแรงงานและความแปลกแยกอย่างมหาศาล แต่ความขัดแย้งในวิธีการผลิตแบบทุนนิยมที่คาดหวังไปมากกว่าการผลิตซ้ำแรงงานในฐานะสินค้า รวมกับการให้คุณค่ากับค่าจ้างในฐานะสวัสดิการเดียวที่แรงงานจะเรียกร้องได้ จึงทำให้พวกเขาไม่ยอมจำนนต่อระบบอย่างไม่มีเงื่อนไขและลุกขึ้นสู้ในหลายกรณี อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติได้กลายมาเป็นตัวแบบสำคัญในการดำรงอยู่ของระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้าง ซึ่งทำให้มนุษย์ถูกทำให้เป็นสินค้าอย่าง

²⁴ ชัยธรรมย์ ธรรมบุษดี, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยสวัสดิการสำหรับแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาแรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรปราการ” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2555)

เข้มข้นตลอดเวลา พร้อมกันนี้ยังเงื่อนไขสำคัญในการสะสมทุนในระบบทุนนิยม ข้อเสนอของชาตินิยมทำให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรปราการเป็นภาพสะท้อนสำคัญสำหรับแรงงานข้ามชาติในที่อื่น ๆ ในฐานะการถูกทำให้กลายเป็นสินค้าและการได้รับสวัสดิการในฐานะการกลายเป็นสินค้าอย่างเข้มข้น และข้อเสนอดังกล่าวเป็นการสร้างข้อสรุปที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ได้หลากหลายพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การชี้ให้เห็นว่า ระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้างนั้นผลกระทบด้านอื่นๆให้แก่แรงงานข้ามชาติให้เป็นผู้แบกรับเอง

ข้อเสนอของชาตินิยมดังกล่าวสอดคล้องกับพื้นที่แม่สอดมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่อาศัยในประเทศไทยเป็นครอบครัว และสมาชิกครอบครัวไม่ได้เป็นแรงงานที่อยู่ในระบบค่าจ้าง ต่อให้อยู่ในระบบค่าจ้างก็อาจจะไม่มีสถานะทางกฎหมาย การไม่มีสถานะทางกฎหมายก็คือกลไกการขูดรีดและซ้ำเติมผลกระทบความเสี่ยงให้แก่แรงงาน ในกรณีที่สมาชิกครอบครัวบางคนมีสถานะที่ถูกกฎหมายแต่คนอื่นๆในครอบครัวไม่มีสถานะทางกฎหมาย ก็ทำให้สมาชิกเพียงคนเดียวของครอบครัวเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงของคนอื่นๆในครอบครัวทั้งหมด ซึ่งเป็นการกระหน่ำซ้ำเติมสองชั้นให้แก่แรงงาน การอธิบายสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้างอาจไม่ได้ครอบคลุมในพื้นที่แม่สอด เพราะฉะนั้น การตีความและคำว่า “สวัสดิการ” เสียใหม่โดยพิจารณาจากรูปแบบและลักษณะชีวิตจริงๆของแรงงานซึ่งเป็นมุมมองแบบล่างสู่บน (bottom up) น่าจะมีประโยชน์กว่าการมุ่งเน้นไปที่การควบคุมโดยรัฐบาลบนลงล่างซึ่งมักจะถูกผลักดันจากทัศนคติที่เน้นความมั่นคงและมองแรงงานข้ามชาติเป็นศัตรูและภาระทางเศรษฐกิจของประเทศไทยแต่เพียงด้านเดียว

บทที่ 3

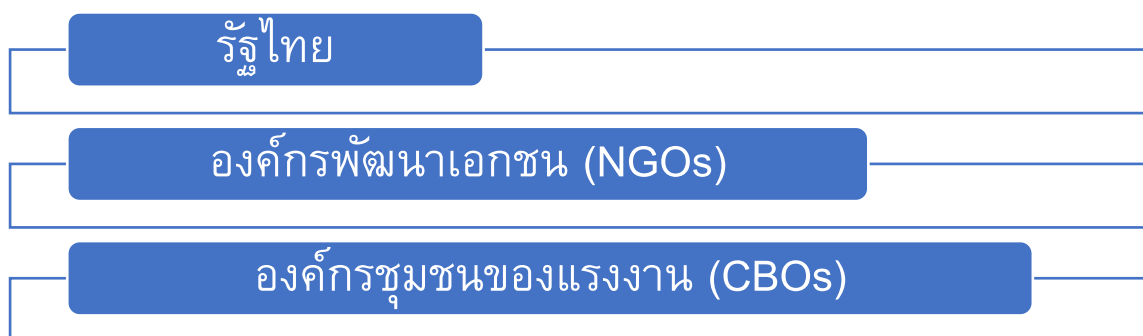
บทบาทองค์กรชุมชนในฐานะทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ

จากอุปสรรคในการเข้าถึงสวัสดิการโดยรัฐไทยของแรงงานข้ามชาติดังที่กล่าวไปในบทก่อนหน้านี้ ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างมากมายที่รัฐไทยยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างหมดสิ้น อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่แม่สอดเอง ยังมีการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ โดยกลุ่มคนที่หลากหลาย ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชน ซึ่งถือเป็นทุนทางสังคมรูปแบบหนึ่งของแรงงานข้ามชาติ

ตัวแสดงหลักเรื่องสวัสดิการแรงงานข้ามชาติในแม่สอด

การจัดสวัสดิการของรัฐไทยอันมีฐานคิดจากเรื่องการจัดการแบบรวมศูนย์ไว้ที่หน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียวโดยเฉพาะเรื่องการขึ้นทะเบียน ซึ่งสร้างข้อจำกัดในการขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมายแก่แรงงานข้ามชาติ อันส่งผลกระทบต่อสถานะที่ผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติและการไม่ได้รับสวัสดิการที่พึงได้รับ ดังนั้น ในบริบทพื้นที่ชายแดนการจัดการสวัสดิการเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่มากที่สุด จำเป็นต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ เพื่อให้สามารถดูแลแรงงานข้ามชาติได้อย่างครอบคลุม

การจัดสวัสดิการแรงงานข้ามชาติในแม่สอดมีตัวแสดงหลักในการทำงาน คือ ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และ CBOs ทำหน้าที่ในการจัดสวัสดิการแรงงานข้ามชาติซึ่งเน้นไปในทิศทางการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติตั้งแต่ระดับบุคคลจนถึงระดับกลุ่มคน



3 ตัวแสดงหลักในการจัดสวัสดิการแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด

การดำรงอยู่ของภาคีเครือข่ายขนาดใหญ่นี้เป็นส่วนสำคัญในการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในด้านต่าง ๆ อันเนื่องจากการพึ่งพาความสามารถของแต่ละองค์กรที่แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐไทยมีศักยภาพในการประสานงานระหว่างรัฐต่อรัฐ NGOs มีศักยภาพในการเดินเรื่องให้กับแรงงานข้ามชาติผ่านการประสานงานระหว่าง CBOs และแรงงานข้ามชาติ

จากตัวแสดงทั้งหมด CBOs ถือเป็นตัวแสดงหลักที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดแรงงานข้ามชาติมากที่สุด แต่ความเข้าใจในความหมายขององค์กรชุมชน (CBOs) ยังเป็นสิ่งที่คลุมเครือ เกิดถกเถียงและคณะ¹ได้ให้ความหมายขององค์กรชุมชน (CBOs) ไว้ว่าเป็นกลุ่มองค์กรชุมชนตั้งอยู่ในชุมชนหนึ่ง ๆ และก่อตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ ในขณะเดียวกันมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย² (World Vision Foundation Of Thailand) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานร่วมกับองค์กรชุมชนได้ให้นิยามองค์กรชุมชนไว้คล้ายกับเกิดถกเถียง นั่นคือ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นมาโดยแรงงานข้ามชาติ มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ และไม่ทำงานข้ามชุมชน กล่าวคือองค์กรชุมชน หรือ CBOs ย่อมาจาก Community-based Organization ซึ่งควรเป็นกลุ่มองค์กรชุมชนที่ทำงานในพื้นที่ชุมชนไม่ข้ามพื้นที่หรือชุมชน แต่ผู้วิจัยพบว่า สำหรับ CBOs หลายกลุ่มในพื้นที่แม่สอดไม่ได้มีเงื่อนไขการทำงานขึ้นอยู่กับพื้นที่ทางกายภาพ แต่มีเครือข่ายข้ามพื้นที่ทางกายภาพ เช่น Oversea Irrawaddy Association (OIA)³ ซึ่งเป็นองค์กรชุมชนที่ก่อตั้งและตั้งอยู่ในพื้นที่แม่สอด มีเครือข่ายการทำงานในจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศไทย ทั้งยังมีเครือข่ายการทำงานในประเทศเมียนมาร์ ดังนั้นนิยามองค์กรชุมชนว่าเป็นองค์กรที่ทำงานบนปัจจัยด้านพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่ต้องถูกตั้งคำถาม เพราะ CBOs หลายแห่งในพื้นที่แม่สอดไม่ได้ติดขัดอยู่กับพื้นที่ แต่มุ่งเน้นที่ประเด็นและการทำงานข้ามพื้นที่มากกว่า

อย่างไรก็ดี ความเข้าใจเดียวที่มีร่วมกันของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนต่อ CBOs คือ หน้าที่ของ CBOs นั่นคือ การเป็นคนกลางในการประสานงานระหว่างแรงงานข้ามชาติและ NGOs ทั้งนี้ CBOs ในแม่สอดจำเป็นต้องพึ่งพา NGOs ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการพัฒนาศักยภาพของกลุ่ม ในด้านการบริหารการเงินและรับการสนับสนุนทรัพยากรจาก NGOs สำหรับองค์กรศุภนิมิตมี CBOs ที่อยู่ภายใต้การสนับสนุนทั้งหมด 5 กลุ่ม และทั้งหมดนี้เป็นกลุ่มที่หน้าที่ประสานงานกับแรงงานข้ามชาติให้กับมูลนิธิศุภนิมิตภายใต้เป้าหมายของมูลนิธิศุภนิมิต และความพยายามของศุภนิมิต คือ การทำให้ CBOs ที่ให้การสนับสนุนอยู่ทำงานในชุมชนของตน ไม่ข้ามชุมชน อย่างไรก็ตามการให้คำนิยามของ CBOs ในสายตาขององค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐเป็นสิ่งที่ไม่ชัดเจน เพราะองค์กรชุมชนในสายตาขององค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐเป็นกลุ่มที่ไม่มีการจัดระเบียบหรือโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน ทั้งยังเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ จากการให้สัมภาษณ์รวิวรร⁴ได้ให้คำนิยาม CBOs ไว้ว่าเป็นกลุ่มที่ทำกิจกรรมร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสิทธิประโยชน์แก่แรงงานข้ามชาติ แต่การทำงานของ CBOs หลายองค์กรไม่ได้ทำงานภายใต้ข้อจำกัดของพื้นที่ตั้ง หลายองค์กรทำงานข้ามพื้นที่ ข้ามชุมชน ขึ้นอยู่กับเครือข่ายที่ CBOs มีอยู่ ไม่มีการจัดวางตำแหน่งในองค์กรอย่างชัดเจน บางกลุ่มมีสมาชิกเพียง 2-3 คน บาง

¹ เกิดถกเถียง บุญปรางกร เบญจพร ดิขุนทด และเจตน์สฤทธิ สัจพันธ์, ดอกไม้แห่ง รุ่งอรุณ: พื้นที่การต่อรองของแรงงานข้ามชาติและความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจชายแดนไทย-พม่า, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย, 2556)

² องค์กรศุภนิมิต (สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2560)

³ Zaw Min Naing ผู้ก่อตั้ง Oversea Irrawaddy Association (สัมภาษณ์ 4 กรกฎาคม 2560)

⁴ รวิวรร ดอกไม้ ผู้ประสานงานโครงการคลินิกกฎหมายแรงงานแม่สอด มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2560)

กลุ่มมีสมาชิกเกิน 10 คน ความเข้าใจต่อ CBOs จึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยากอย่างยิ่ง แม้แต่แกนนำ CBOs ก็ไม่สามารถให้คำนิยามแก่กลุ่มของตนได้ บอกได้แต่เพียงว่ากลุ่มของตนนั้นมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ⁵ กระนั้นก็ตามแม้จำจะนิยามไม่ได้ ดังนั้น ความเข้าใจต่อ CBOs ยังคงคลุมเครืออย่างมากในมุมมองของนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่หรือแม้กระทั่ง CBOs เอง

อย่างไรก็ตาม การทำงานของ CBOs เพียงอย่างเดียวไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จมากนัก เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านการเข้าถึงหน่วยงานรัฐได้โดยตรง เพราะสถานะที่ไม่เป็นทางการของตน ฉะนั้น การพึ่งพาเครือข่ายเพื่อให้องค์กรดำเนินต่อไปได้จึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งในพื้นที่แม่สอดมีกลุ่ม NGOs และ CBOs ที่รวมตัวกันภายใต้เป้าหมายเดียวกัน นั่นคือ Migrant Right Promote Workers Group (MRPWG) เป้าหมายของกลุ่มคือ การทำงานด้านสิทธิแรงงานเป็นหลัก ในทุก ๆ เดือนจะมีการรวมตัวกันเพื่อประชุม ซึ่งวาระการประชุมในแต่ละเดือนจะเน้นปัญหาที่แต่ละองค์กรพบเจอ เช่น ปัญหาแรงงานข้ามชาติถูกละเมิดโดยนายจ้าง ปัญหาเรื่องการขึ้นทะเบียน เป็นต้น ปัญหาทั้งหมดจะถูกนำมาถกกันเพื่อหาทางออกที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกนัยหนึ่งคือ สมาชิกของ MRPWG จะมีวิธีการแก้ไขปัญหาคือคล้ายคลึงกัน ซึ่งในบางเรื่องที่เกิดกำลังขององค์กรพัฒนาเอกชนและ CBOs เรื่องจะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องโดยมี NGOs เป็นผู้ประสาน นอกจากนี้ ในบางเดือนที่มีวาระพิเศษ เช่น การจัดงานกีฬาสีของกลุ่ม หรือขึ้นปีใหม่ วาระการประชุมก็จะเน้นเรื่องการวางนโยบายในแต่ละปี เป็นต้น (เก็บข้อมูลเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561)

พลังแห่งการรวมกลุ่มของ MRPWG เป็นทุนทางสังคมให้แก่ CBOs กล่าวคือ CBOs ในแม่สอดเป็นจัดตั้งขึ้นเพื่อรวมตัวกันของแรงงานข้ามชาติ แต่ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะที่ถูกกฎหมาย ดังนั้น การเข้าร่วมเครือข่าย MRPWG จึงเป็นหนึ่งในวิธีการเชื่อมต่อกับรัฐไทยโดยมีเครือข่ายเป็นสะพานเชื่อม และการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ในแต่ละเดือนเป็นจุดสำคัญที่ผลักดันให้การทำงานของ MRPWG สามารถก้าวทันปัญหาได้ และเป็นวิธีการเข้าถึงองค์ความรู้ของ CBOs ในการรับมือปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ NGOs ที่เป็นสมาชิกของ MRPWG เมื่อมีกิจกรรมหรือการอบรมใด ๆ ที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรตนก็สามารถขอความร่วมมือสมาชิกเครือข่ายเข้าร่วมได้ ซึ่งมักได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี เช่น International Organization for Migration (IOM) จัดอบรมเรื่องการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นหนึ่งในเป้าหมายขององค์กร เวทีที่ IOM เผยแพร่ คือ เครือข่าย MRPWG และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กองตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก และโรงพยาบาลแม่สอด เป็นต้น การจัดงานในครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมจากเครือข่าย MRPWG จำนวนมากและส่วนใหญ่อที่เข้าร่วมเป็น CBOs ที่เป็นสมาชิกทั้งสิ้น ในด้านรูปแบบการอบรมมีทั้งการให้ความรู้เรื่องการค้ามนุษย์ การพูดถึงปัญหาที่แต่ละองค์กรพบเจอเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ วิธีการแก้ไขปัญหา ไปจนถึงนโยบายที่กำหนดร่วมกันของเครือข่ายและหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วม ซึ่งการจัดประชุมในรูปแบบนี้มักนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่สามารถสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศได้ เช่น ข้อตกลงเรื่องการกำหนดนโยบายการป้องกันการค้ามนุษย์ในการประชุมครั้งนี้ คือ การรณรงค์ให้ประชาชนชาวเมียนมาร์ที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยเตรียมตัวเรื่องการรับรู้ปัญหาและวิธีการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ก่อน โดยที่ประชุมมีมติว่าจะมีการจัดอบรมให้ความรู้แก่ชาวเมียน

⁵ Naing Aung Aung ผู้ประสานงานและผู้ก่อตั้งกลุ่ม Arakan Workers Association (สัมภาษณ์ 4 กรกฎาคม 2560)

มาร์ที่ฝั่งเมียวดี และจัดทำป้ายไวนิลรณรงค์ติดทั่วเมียวดี เป็นต้น ซึ่งการประสานงานระหว่างประเทศเพื่อขอ อนุญาตติดป้ายไวนิลนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมประชุมในครั้งนี้ และ CBOs ที่มี เครือข่ายฝั่งเมียวดีก็จะช่วยกันในการจัดทำป้ายและติดให้ทั่วเมือง (เก็บข้อมูลเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2561)

ภายใต้การเข้าร่วมของ CBOs ใน MRPWG นั้น CBOs ในพื้นที่แม่สอดยังคงมีความร่วมมืออื่น ๆ ที่อยู่ ควบคู่กับการทำงาน CBOs นั่นคือ การทำงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้านพม่า ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ดูแลลูกบ้าน ไกล่ เกี่ยปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ของลูกบ้าน ประสานงานกับ CBOs ในพื้นที่เมื่อเกิดเรื่อง แต่ไม่ใช่คนไทยและ ไม่มีตำแหน่งที่เป็นทางการ ไม่มีเงินเดือน ซึ่งคนพม่าในละแวกบ้านแม่ตาวใหม่และบ้านแม่กุจะรู้ว่าถ้ามีเรื่องที่ เดือดร้อนต้องไปหาผู้ใหญ่บ้านพม่า นั่นคือ นายอุเต่ (นามสมมติ) เขาทำหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้านพม่าและสร้าง โรงเรียนเมตวัน เป็นโรงเรียนเล็กๆที่สอนเด็กๆพม่า ใช้หลักสูตรของพม่า และคนสอนเป็นคนพม่า โดยหลักการ ปกครองของการเป็นผู้ใหญ่บ้านพม่าในบ้านแม่ตาวใหม่และแม่กุ คือ ต้องมีผู้ใหญ่นบ้านประจำแต่ละหมู่บ้าน แต่ ในขณะนี้ผู้ใหญ่นบ้านพม่าของหมู่บ้านแม่ตาวนั้นลาออกไป ดังนั้น จึงต้องใช้ผู้ใหญ่นบ้านร่วมกับหมู่บ้านแม่กุ ความสำคัญของผู้ใหญ่นบ้านพม่าคือ สามารถไกล่เกลี่ยกันเองได้โดยที่เรื่องจะไม่ถึงตำรวจ เช่น เมเตจา (นาม สมมติ) แรงงานหญิงโรงงานแห่งหนึ่ง เล่าให้ฟังว่าเธอเคยทะเลาะกับคนในชุมชนโดยเธอไปทำเขาหัวแตก ผู้ใหญ่นบ้านพม่าจะเป็นคนมาไกล่เกลี่ยให้และบอกให้จ่ายค่าปรับ ไม่อย่างนั้นเรื่องจะถึงตำรวจ โดยกรณีนี้จบลง ด้วยการตกลงค่ารักษาพยาบาลและค่าทำแผลกัน เป็นต้น



ภาพตัวอย่างการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ใหญ่นบ้านพม่ากับ AWO
(ถ่ายโดยผู้ช่วยวิจัย เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2561)

การดำรงอยู่ของ MRPWG เป็นเครือข่ายสำคัญ NGOs, CBOs และหน่วยงานรัฐใช้เป็นเครื่องมือใน การทำงานเพื่อจัดการกับปัญหาของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด การสร้างความร่วมมือนี้เป็นการใช้ ศักยภาพของแต่ละองค์กรให้เกิดประโยชน์ และได้รับผลตอบแทนที่สามารถอุดหนุนโครงสร้างสวัสดิการโดย รัฐไทยได้ ซึ่งการขับเคลื่อน MRPWG และการทำงานร่วมกับผู้ใหญ่นบ้านพม่าเป็นเครื่องมือสำคัญของ CBOs ใน การดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนแรงงานข้ามชาติ

องค์กรชุมชนในรูปแบบทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ

เมื่อกล่าวถึงความหมายของสวัสดิการแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดน จากการลงพื้นที่พบว่า ความหมายของการมีชีวิตที่ดีหรือมีสวัสดิการที่ดีในพื้นที่แม่สอด คือ การได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานครบ เช่น ได้รับ ค่าจ้างพื้นฐาน สามารถลาหยุดหรือลาป่วยได้ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่แม่สอดที่แรงงาน ไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายกำหนด ไปจนถึงเมื่อลาป่วยแรงงานต้องเสียค่าปรับ

“แม้จะมีบัตรประกันสุขภาพและประกันสังคม แต่ถ้าแรงงานลาไปโรงพยาบาล นอกจากจะไม่ได้ค่าจ้างแล้ว ยัง ถูกหักค่าลาหยุด โรงงานแถวอ่อง อ่อง หักวันละ 200 แต่ค่าแรงได้วันละ 170”⁶

(สุชาติ ตระกูลหุทิพย์ หัวหน้าโครงการ MAP Foundation, 17 มีนาคม พ.ศ. 2561)

การไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ทำให้การพูดถึงสวัสดิการแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนไปไกลได้มากที่สุดเพียงแค่เรื่องการเพิ่มอาชีพให้แก่แรงงานข้ามชาติ เช่น การเปิดร้านขายของ หรือครูประจำศูนย์การเรียนรู้ เป็นต้น ซึ่งคนกลุ่มนี้ล้วนแล้วแต่ไม่มีนายจ้างตามกฎหมายทั้งสิ้น และเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการเป็นบุคคลผิดกฎหมายและไม่ได้รับสวัสดิการจากรัฐไทยโดยเฉพาะสวัสดิการด้านสุขภาพ อย่างไรก็ตาม จากการพูดคุยกับ CBOs และ NGOs จำนวนหนึ่ง พบว่าการพูดถึงสวัสดิการของรัฐไทยในปัจจุบันยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงของแรงงานข้ามชาติอย่างมาก

“การเข้าถึงสวัสดิการยังมีลำดับขั้นอยู่ คนที่มีเอกสารเข้าถึงได้มากกว่า”

(สุริยา บริสุทธิทิพย์ เจ้าหน้าที่มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย, 17 มีนาคม พ.ศ. 2561)

ปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐทำให้แรงงานข้ามชาติในแม่สอดต้องพึ่งพาระบบอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากสิ่งที่รัฐไทยจัดวางไว้ให้ CBOs เป็นทุนทางสังคมรูปแบบหนึ่งของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด บทบาทขององค์กรชุมชนที่สำคัญและมีพลังอย่างมาก คือ การช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในรูปแบบของตนเอง กอปรกับศักยภาพในการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกรณีต่าง ๆ

การเกิดขึ้นของ CBOs ในแม่สอดเกิดขึ้นภายใต้เหตุผลที่แรงงานข้ามชาติต้องพบเจอกับสภาพการทำงานที่เลวร้าย กล่าวคือ การจ้างงานในแม่สอดเน้นรูปแบบกึ่งบังคับกึ่งตัวประกัน⁷ ซึ่งนายจ้างจะยึดหนังสือเดินทางของแรงงานข้ามชาติเอาไว้เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานหนี ทั้งยังหักค่าแรงจนไม่ได้รับค่าแรงตามมาตรฐาน ค่าจ้างขั้นต่ำ ยิ่งไปกว่านั้นไม่ใช่แรงงานทุกคนที่จะมีหนังสือเดินทาง ดังนั้น ค่าแรงจึงถูกกดให้ต่ำกว่าเดิม

⁶ เพิ่มเติม ข้อมูลจากการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2561 คุณสุชาติ ตระกูลหุทิพย์ ได้ให้ข้อสังเกตถึงข้อจำกัดของการผลักดันให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบในมาตรา 64 ว่าเป็นการลดทอนการรวมกลุ่มและการต่อสู้ของแรงงานข้ามชาติอย่างมาก แม้ว่าพวกเขาต้องพบเจอกับสภาพการทำงานที่ถูกบีบบังคับให้ทำงานโดยวิธีการหักเงินค่าเล่าหยุดก็ตาม แต่แรงงานข้ามชาติต้องยอมจำนน เพราะมาตรา 64 กำหนดให้แรงงานข้ามชาติต้องต่ออายุบัตรทุก ๆ 3 เดือน กอปรกับลักษณะทั่วไปของนายจ้างในอำเภอแม่สอดมักจะเก็บบัตรของลูกจ้างเอาไว้ เมื่อถึงเวลาต้องต่อบัตรนายจ้างจะเป็นคนจัดการให้และหักค่าใช้จ่ายจากค่าแรงของแรงงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ หากแรงงานมีความต้องการอยากลุกขึ้นต่อรองกับนายจ้างก็ไม่สามารถทำได้ ด้วยความกลัวนายจ้างจะไม่ต่อบัตรให้และพวกเขาจะไม่งานทำ ทั้งหมดนี้เป็นการลดทอนสิทธิการรวมกลุ่มอย่างหนึ่งที่แรงงานข้ามชาติพึงได้รับ

⁷ วิทยากร บุญเรือง, “ทุนนิยาม: แม่สอด ด้านแรกของคนงานข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรม” <https://prachatai.com/journal/2013/01/44794> สืบค้นเมื่อวันที่ (22 ตุลาคม 2560)

จากข้อมูลของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในพื้นที่แม่สอดได้ค่าแรงเพียง 80 บาทต่อวัน และต้องพบเจอกับสภาพการทำงานที่โหดร้าย โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรที่ต้องพบเจอกับสารเคมี ยาฆ่าแมลง และต้องอยู่อาศัยในพื้นที่การเกษตรนั้น ๆ⁸ การพบเจอกับสภาพที่เลวร้ายเช่นนี้เป็นสิ่งที่แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดต้องเผชิญ และแม้จะเลวร้ายเช่นใดแรงงานข้ามชาติก็ไม่สามารถต่อรองกับนายจ้างได้ ด้วยสาเหตุนี้เองจึงมีการเกิดขึ้นของ CBOs ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ที่ตนพึงได้รับจากนายจ้าง⁹ ทั้งยังเป็นการสร้างเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติได้อย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม CBOs ยังไม่ได้รับสิทธิการเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ ไม่สามารถก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการต่อรองของแรงงานข้ามชาติ

การดำรงอยู่ของ CBOs ในพื้นที่แม่สอดมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องด้วยข้อจำกัดของ NGOs และรัฐที่ไม่สามารถเข้าถึงแรงงานข้ามชาติได้อย่างใกล้ชิด ซึ่งบทบาทที่สำคัญในการเป็นสื่อกลางระหว่างแรงงานข้ามชาติและ NGOs หรือรัฐเป็นสิ่งที่ CBOs ต้องทำ กอปรกับความไว้วางใจที่แรงงานข้ามชาติมีต่อ CBOs ดังนั้น NGOs ในแม่สอดจึงสนับสนุนองค์กรชุมชน นอกจากนี้ CBOs ยังเป็นเสมือนเครือข่ายสำคัญสำหรับแรงงานข้ามชาติในการดำรงชีวิตในพื้นที่แม่สอด อันเนื่องจากเหตุผลเรื่องการไม่สามารถเข้าถึงหน่วยงานของรัฐไทยหรือ NGOs ได้ด้วยตนเองเพราะข้อจำกัดในหลากหลายด้าน เช่น ข้อจำกัดด้านภาษาที่ไม่สามารถสื่อสารกันได้ หรือข้อจำกัดด้านการมีสถานะทางกฎหมาย ซึ่งแรงงานข้ามชาติจำนวนมากในพื้นที่แม่สอดไม่มีบัตรประจำตัว ดังนั้น เมื่อต้องพบเจอกับปัญหา เช่น ปัญหาเรื่องคดีความ การพึ่งพา CBOs จึงเป็นตัวเลือกสำคัญสำหรับการดำรงชีพและเอาตัวรอดจากปัญหาต่าง ๆ รวมถึงในกรณีที่ต้องพึ่งพาการต่อสู้ทางกฎหมาย CBOs จะทำงานเชื่อมกับ NGOs โดยการส่ง case ต่าง ๆ ให้ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนที่รับ case ก็จะต้องพึ่งพาการส่ง case ของ CBOs ที่ทำงานในพื้นที่จริง

ในงานวิจัยนี้ได้เลือกองค์กรชุมชน Arakan Workers Association (AWO) เป็นกรณีศึกษา เนื่องจาก AWO เป็นองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง มีการทำงานเพื่อแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง มีพื้นที่ดูแลแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน ซึ่ง AWO ก่อตั้งโดย Naing Aung Aung แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาร์ ซึ่งแต่เดิมชื่อ Arakan Labor Campaign (ALC) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 ตั้งอยู่ที่หมู่บ้านแม่ดาวใหม่ หมู่ที่ 3 ตำบลพระธาตุผาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และได้เปลี่ยนชื่อเป็น AWO ในเวลาต่อมา เป้าหมายในตอนต้นของกลุ่ม AWO คือ การช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่เป็นชาวอารากันแต่ในภายหลังมีแรงงานข้ามชาติ

⁸ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) (สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2559)

⁹ เกิดถาวา บุญปรการ, เบญจพร ดิขุนทด และเจตน์สฤฎี สังขพันธ์, ดอกไม้แห่ง รุ่งอรุณ: พื้นที่การต่อรองของแรงงานข้ามชาติและความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจชายแดนไทย-พม่า, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย, 2556)

ชาวเมียนมาร์ซึ่งไม่ได้มีเชื้อสายอารากันมาขอความช่วยเหลือจำนวนมากว่า เป้าหมายในตอนต้นจึงถูกเปลี่ยนมาเป็นการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาร์แบบไม่เลือกเชื้อชาติ¹⁰ ทำงานร่วมกับมูลนิธิ MAP Foundation, Labor Law Clinic ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้การสนับสนุน

กิจกรรมที่ AWO ทำเพื่อแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ การให้คำปรึกษาเรื่องกฎหมาย ประสานงานระหว่าง NGOs กับแรงงานข้ามชาติในเรื่องที่ต้องการขอความช่วยเหลือ โดยเฉพาะเรื่องคดีความที่เกิดขึ้น เช่น การเลิกจ้างกะทันหัน การถูกเบียดค่าแรง หรือการได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน โดยแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาขอความช่วยเหลือเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่เข้าสู่ระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกกฎหมาย แม้ AWO จะมีจำนวนสมาชิกที่ไม่แน่นอน แต่มีพื้นที่การทำงานที่ชัดเจน โดย AWO ดูแลแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในโรงงานบริเวณบ้านแม่ตาวใหม่ และแรงงานข้ามชาติไว้วางใจให้ AWO เป็นผู้ดำเนินการในด้านการประสานงานให้กับตบกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆในพื้นที่ มากกว่าการประสานงานด้วยตนเองและแรงงานข้ามชาติส่วนมากเข้าถึง CBOs ได้ง่ายกว่าองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้น AWO จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างแรงงานข้ามชาติกับ NGOs และรัฐไทย

นอกจากนี้ กิจกรรม AWO จะมีการลงพื้นที่ชุมชน จะแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การลงพื้นที่เพื่อไปหาและเยี่ยมบ้านแรงงานข้ามชาติ โดยการลงพื้นที่เพื่อไปหาแรงงานใน 1 เดือน จะลงพื้นที่ 10 ครั้งและเยี่ยมบ้านแรงงานข้ามชาติเดือนละสองครั้ง นอกจากนี้จะมีการทำกิจกรรมกับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งจะติดต่อผู้นำแรงงานข้ามชาติในโรงงานและผู้นำในชุมชนไว้ก่อน โดยจะมีค่าประสานงานให้ 100 บาทให้กับหัวหน้าแรงงานในพื้นที่ และจะมีน้ำและขนมไป การลงพื้นที่จะลงพื้นที่ที่จะประกอบด้วยชุมชนเดิมและชุมชนใหม่ ซึ่งจะเชิญตัวแทนแรงงานมาประชุมที่สำนักงาน AWO เช่น จากแรงงานข้ามชาติ 100 คนในโรงงานหนึ่ง จะมีตัวแทนประมาณ 10 คน ซึ่ง 10 คนนี้ก็จะเป็แรงงานที่ตระหนักในสิทธิของตนเอง และเพื่อสอบถามข้อมูลภายในโรงงานจากตัวแทนแรงงานในแต่ละโรงงานแต่ละพื้นที่ด้วย ซึ่งถ้าหากเป็นตัวแทนคนเดิมๆ การได้ข้อมูลก็จะมาจากตัวแทนเพียงคนเดียว แต่ถ้าเปลี่ยนตัวแทน ข้อมูลก็จะหลากหลาย และจะสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ในขณะนั้นได้ และการลงพื้นที่ชุมชนจะทำให้แรงงานรู้จักองค์กรมีทำให้เมื่อแรงงานเดือดร้อนแรงงานจะมาหาที่สำนักงานหรือติดต่อเข้ามาเพื่อขอความช่วยเหลือ

¹⁰ Naing Aung Aung ผู้ประสานงานและผู้ก่อตั้งกลุ่ม Arakan Workers Association (สัมภาษณ์ 4 กรกฎาคม 2560)

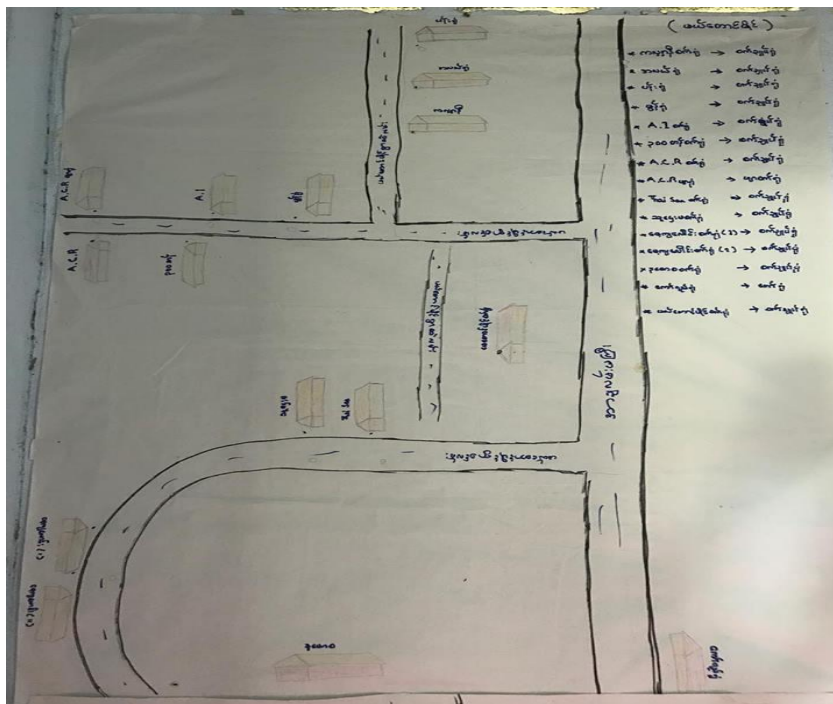


ตัวอย่างการเยี่ยมบ้านแรงงานของ AWO
ถ่ายโดยผู้ช่วยวิจัย เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2561

พื้นที่ทำงานของ AWO คือ บริเวณหมู่บ้านแม่ตาใหม่ หมู่ที่ 3 ตำบลพระธาตุผาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งประกอบไปด้วยบ้านของแรงงานข้ามชาติ และโรงงานจำนวน 14 โรงงาน ได้แก่ KALAYARNI factor (โรงงานเย็บผ้า), Middle factory (A Lae) (โรงงานเย็บผ้า), Flower factory (โรงงานเย็บผ้า), Zone factory (โรงงานเย็บผ้า), AZ factory (โรงงานเย็บผ้า), 300Ton factory (โรงงานเย็บผ้า), A.C.R factory (โรงงานเย็บผ้า), A.C.R. (โรงงานเสื้อ), Thai SM factory (โรงงานเย็บผ้า), Wealthy Woman factory (โรงงานเย็บผ้า), แม่จะลาว factory (1) (โรงงานเย็บผ้า), แม่จะลาว factory (2) (โรงงานเย็บผ้า) ในการดำเนินงานของ AWO จะมีการเข้าไปหาสมาชิกตามโรงงานต่างๆ เหล่านี้ โดยในแต่ละโรงงานจะมีตัวแทนหรือสมาชิกผู้ปฏิบัติงานของ AWO อยู่โรงงานละคนหรือสองคน เพื่อคอยชักชวนและติดต่อประสานงานให้แรงงานที่ทำงานโรงงานเข้าร่วมกับกิจกรรมและการอบรมของ AWO ซึ่งจะจัดขึ้นอย่างน้อยเดือนละครั้ง หรือตามแต่มีวาระเร่งด่วนออกมา

นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานของ AWO ในแต่ละโรงงานจะทำหน้าที่ส่ง case การถูกละเมิดจากนายจ้าง หรือกรณีเกี่ยวกับความยากลำบาก เช่น การถูกจับกุม ความป่วยไข้ และปัญหาอื่น ๆ ของแรงงานในโรงงาน ให้แก่ AWO เพื่อขอความช่วยเหลือ หาก AWO สามารถให้ความช่วยเหลือได้ เรื่องก็จะจบลงที่ AWO หากช่วยเหลือไม่ได้ก็จะมีการส่ง case ให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนต่อไป ในแง่นี้ สถานะของ CBOs จะมีความมั่นคงและมีเครดิตในพื้นที่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการติดต่อประสานกับสมาชิกและผู้ปฏิบัติงานของตนเองในพื้นที่ได้เป็นสำคัญ รวมถึงยังขึ้นกับว่า CBOs นั้น ๆ สามารถให้ความช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาให้แก่สมาชิกได้มากน้อยแค่ไหนด้วย สาเหตุสำคัญมาจากในพื้นที่แม่สอดนั้นมี CBOs หลายแห่ง รวมถึงยังมี CBOs ที่จัดตั้ง

โดยองค์กรพัฒนาเอกชนด้วย บางแห่งสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐ เช่น หน่วยงานสาธารณสุข ดังนั้น การแข่งขันในพื้นที่เพื่อเข้าถึงมวลชนและการหาสมาชิก รวมถึงการแก้ปัญหาให้แก่สมาชิกก็มีความสำคัญ



แผนที่การทำงานและโรงงานในพื้นที่ AWO

จากข้อมูลสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่แม่สอด พบว่า “เสียงของ CBOs แต่ละองค์กรนั้นไม่เท่ากัน ขึ้นกับว่าสมาชิกของ CBOs แต่ละที่มีเยอะแค่ไหน” การที่ CBOs พึ่งพิงความเข้มแข็งขององค์กรที่ฐานสมาชิก ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ห่างไกลจากแรงงานข้ามชาติส่งผลให้องค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ต้องพึ่งพิงการส่ง case ของ CBOs และในด้านการกลับกัน ความสำเร็จของการดำเนินการให้ความช่วยเหลือสมาชิกของ CBOs เองก็ต้องพึ่งพิงการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ด้วย อาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ของกลไกในการให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด ซึ่งเกิดในสถานะที่รัฐล้มเหลวในการให้ความช่วยเหลือนั้นวางอยู่บนปฏิสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับ CBOs จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ อย่างไรก็ตาม จากการเก็บข้อมูลวิจัย พบว่า CBOs ในพื้นที่หลายแห่งที่มีประสบการณ์การทำงานมาอย่างยาวนานหรือมีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะการมีผู้นำที่เข้มแข็งนั้นก็เริ่มทำงานแทนที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้ในหลายส่วน ดังที่รวิพร เจ้าหน้าที่ของ LLC (28 กรกฎาคม 2560) กล่าวแก่ผู้วิจัยว่า “AWO ทำงานเป็นระบบมาก มีทีมงานของตัวเอง นี่ตั้งแต่ทำงานในพื้นที่มาไม่เคยเห็นมาก่อนเลยว่าเค้าทำงานได้แบบนี้ ไม่ต่างกับเอ็นจีโอเลย... นี่ถ้า CBOs พูดและเขียนภาษาไทยได้นะ เอ็นจีโอตกงานแน่” ในแง่นี้เราจะเห็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและ CBOs เองที่แม้จะพึ่งพิงกันแต่ก็กลับเติมไปด้วยความตึงเครียดขัดแย้ง โดยเฉพาะการแข่งขันกันในการเข้าถึงพื้นที่ต่าง ๆ แต่หากถามแรงงานในพื้นที่ถึง

ความสำคัญโดยเปรียบเทียบระหว่าง CBOs กับองค์กรพัฒนาเอกชน พวกเขาก็มักจะตอบว่าพวกเขารู้จัก CBOs มากกว่า และหากมีปัญหาพวกเขาก็จะไปหา CBOs โดยการแนะนำของเพื่อนบ้านหรือคนทำงานในโรงงานเดียวกัน

ศักยภาพสำคัญของ CBOs คือ ความสามารถในการประสานงานระหว่างแรงงานข้ามชาติและ NGOs ที่เกี่ยวข้อง เนื่องด้วยความใกล้ชิดระหว่างแรงงานข้ามชาติกับองค์กร CBOs ทั้งในแง่ความใกล้ชิดด้านพื้นที่และความใกล้ชิดด้านชาติพันธุ์ ภาษา การอุปถัมภ์ความรู้สึกร่วมในการเป็นแรงงานด้วยกัน ทำให้ CBOs สามารถสร้างความไว้วางใจแก่แรงงานข้ามชาติได้ ทำให้สามารถทำงานกับแรงงานข้ามชาติได้ใกล้ชิดมากกว่า NGOs หรือรัฐ กล่าวคือ การเข้าถึง CBOs ของแรงงานข้ามชาติแบ่งออกเป็นสองทาง คือ ทางที่ CBOs เข้าหาแรงงานข้ามชาติ และทางที่แรงงานข้ามชาติเข้าหา CBOs โดย CBOs ที่เข้าหาแรงงานข้ามชาติจะใช้วิธีการสร้างความไว้วางใจผ่านความใกล้ชิด กล่าวคือ CBOs มักไปเยี่ยมและพูดคุยกับแรงงานข้ามชาติในฐานะการเป็น “คนเมียนมาร์” เหมือนกัน หรือการเป็น “แรงงาน” เหมือนกัน ซึ่งมีนัยยะถึงการมีความรู้สึกบางอย่างร่วมกัน การพูดคุยดังกล่าวมักทำผ่านหลายกิจกรรม เช่น การเยี่ยมบ้าน การเล่นฟุตบอล การจัดงานรดน้ำสงกรานต์ร่วมกัน เป็นต้น อีกทางหนึ่ง คือแรงงานข้ามชาติเข้าหาองค์กรชุมชน ซึ่งมักมาในรูปแบบการขอความช่วยเหลือ และรับรู้ถึงการมีอยู่ของ CBOs จากการบอกต่อ ๆ กันของเพื่อนแรงงานในละแวกเดียวกัน เช่น กรณีหญิงชาวเมียนมาร์มาตามหาสามีในหมู่บ้านแม่ตาวใหม่ อันเนื่องจากทราบว่าสามีมีหญิงอื่น เธอต้องการมาตกลงให้ชัดเจน แต่เธอไม่สามารถตามหาสามีได้ เธอจึงไปปรึกษาป้าของเธอซึ่งเข้ามาทำงานในหมู่บ้านแห่งนี้ได้ 3 เดือน ป้าของเธอจึงพา她去หา AWO เนื่องจากมีเพื่อนบ้านแนะนำมาอีกที ซึ่งทางแก้ปัญหของ AWO คือการช่วยตามหาสามีของหญิงคนดังกล่าวร่วมกับผู้ใหญ่บ้านพม่าเพื่อให้มาตกลงกัน แต่เมื่อถึงวันนัดหมายเพื่อตกลงกัน ฝ่ายสามีกลับส่งพ่อแม่มาพูดคุยแทน การใกล้ชิดครั้งนี้จึงไม่จบลงภายในวันเดียว และ AWO ได้ให้ข้อเสนอแนะกับฝ่ายหญิงว่า ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้จะประสานงานไปทาง NGOs ที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหา นี้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การทำงานของ CBOs ต้องพบเจอกับข้อจำกัดอย่างมาก โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านความมั่นคงของทรัพยากร ข้อจำกัดด้านการสื่อสารภาษาไทยและข้อจำกัดด้านการเป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือ องค์ประกอบที่ขับเคลื่อนการทำงานของ CBOs ในพื้นที่อำเภอแม่สอดรูปแบบหนึ่ง คือ การได้รับทรัพยากรสนับสนุนจาก NGOs ทั้งทรัพยากรเงิน องค์ความรู้ในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งบ่อยครั้งการสนับสนุนดังกล่าวไม่มีความมั่นคงหรือสม่ำเสมอ กล่าวคือ แหล่งทุนจะพิจารณาให้ทุนแก่ CBOs หรือไม่ ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ความเข้มแข็งในการทำงานหรือการส่งเสริม อย่างสม่ำเสมอ ความเชื่อถือในด้านการเงินและอื่น ๆ ข้อจำกัดอีกด้านหนึ่ง คือ ข้อจำกัดด้านการสื่อสารภาษาไทย อันเนื่องจาก CBOs จำนวนมากก่อตั้งโดยคนพม่า และอาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่สอดที่มีคนพม่าจำนวนมากซึ่งใช้ภาษาพม่าในชีวิตประจำวัน ทำให้

การฝึกฝนเรียนรู้ภาษาไทยเป็นไปอย่างยากลำบาก กอปรกับการเป็นองค์กรไม่เป็นทางการของ CBOs ส่งผลรัฐไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการทำงานของ CBOs ซึ่งเป็นการลดโอกาสในการติดต่อประสานงานกับรัฐไทยและลดโอกาสในการเสนอข้อเรียกร้องของแรงงานข้ามชาติต่อรัฐไทยโดยตรง

การทำงานและการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติในรูปแบบ CBOs เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานในพื้นที่แม่สอด แต่การให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มในรูปแบบนี้โดยรัฐเป็นเรื่องที่ยังไม่เกิดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าวมากนัก ดังนั้น การทำงานของ CBOs ในพื้นที่จึงต้องพึ่งพาคนกลาง นั่นคือ องค์กรพัฒนาเอกชน ในการประสานงานระหว่างองค์กรของตนกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

การจัดสวัสดิการชายแดนในรูปแบบ CBOs

CBOs มีบทบาทอย่างมากในการเติมเต็มช่องว่างการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติอันเกิดจากอุปสรรค 3 ประการ นั่นคือ นิยามงานที่คับแคบ ความยุ่งยากของการจดทะเบียนแรงงานตามกฎหมาย และวิธีคิดว่าด้วยแรงงานในฐานะปัจเจกบุคคล โดยในปัญหาแรก CBOs เช่น AWO มีบทบาทอย่างมากในการเข้าไปทำงานกับแรงงานที่ไม่มีนายจ้าง (ตามกฎหมาย) หรือแรงงานที่เปลี่ยนนายจ้าง CBOs อย่าง PKGWA (เก็บข้อมูลวันที่ 29 กรกฎาคม 2560) และ Oversea Irrawaddy Association (OIA) (สัมภาษณ์วันที่ 4 กรกฎาคม 2560) รวมถึงยอจีอุมมีบทบาทอย่างมากในการทำงานให้ความช่วยเหลือแรงงานแม่บ้านซึ่งมักจะเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย รวมถึงในสถานการณ์ที่แรงงานเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนนายจ้าง ซึ่งทำให้พวกเขาหลุดจากสถานะที่ถูกกฎหมาย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อถูกไล่ล่าจับกุมหรือมีคดีความกับนายจ้างและหน่วยงานรัฐ CBOs จะมีบทบาทสำคัญในการให้ที่หลบภัยชั่วคราว (shelter) สำหรับแรงงาน งานของเก็ดฉวาและคณะ¹¹ ก็ชี้ว่า ยอจีอุมมีบทบาทมากในการให้ความช่วยเหลือแรงงานที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและยังไม่มีสถานะทางกฎหมาย โดยการให้ที่พักพิงและความช่วยเหลือ กล่าวในแง่นี้ ในขณะที่นโยบายของรัฐไทยเกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติผูกมัดอยู่กับข้อบังคับที่ว่าแรงงานที่ถูกกฎหมายต้องมีนายจ้าง แต่สถานการณ์แรงงานในแม่สอดส่วนมากก็คือแรงงานอยู่ในสถานะที่ไม่ถูกกฎหมาย บทบาทของ CBOs จึงมีความสำคัญมากในการเข้ามาแก้ไขช่องว่างนี้

จากข้อจำกัดด้านการทำงานของ CBOs ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการระดมทรัพยากรของ CBOs ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบการพึ่งพาแหล่งทุน แต่มี CBOs จำนวนมากในพื้นที่แม่สอดที่ไม่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้ต้องใช้วิธีการระดมทรัพยากรในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อขับเคลื่อนการทำงานขององค์กร ดังนั้น การระดมทรัพยากรของ CBOs จึงมี 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบที่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากแหล่ง

¹¹ เก็ดฉวา บุญปรากร, เบญจพร ดิขุนทด และเจตน์สฤกษ์ สังขพันธ์, ดอกไม้แห่ง รุ่งอรุณ: พื้นที่การต่อรองของแรงงานข้ามชาติและความสัมพันธ์ กับเศรษฐกิจชายแดนไทย-พม่า, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย, 2556), หน้า 88.

ทุน และ 2) รูปแบบที่ไม่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากแหล่งทุน แต่ละรูปแบบจะเป็นตัวกำหนดวิธีการทำงานขององค์กร

CBOs ที่ได้รับการสนับสนุนโดย NGOs มักทำงานร่วมกันในสองรูปแบบ คือ 1) รูปแบบระบบลูกข่ายของ NGOs กล่าวคือ NGOs จะเป็นผู้ก่อตั้งและสนับสนุน CBOs ตั้งแต่แรกเริ่มจนสามารถทำงานได้อย่างยั่งยืน เช่น มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทยในแม่สอด ซึ่งเป็นองค์กรเคลื่อนไหวด้านสุขภาพแรงงานข้ามชาติเป็นหลัก ได้ก่อตั้ง CBOs ขึ้นมาทั้งหมด 5 แห่งตามชุมชนต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อกระจายความรู้เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพทั้งหมดให้แก่แรงงานข้ามชาติในแต่ละชุมชน ซึ่ง CBOs กลุ่มนี้จะมีชื่อเรียกตามชื่อหมู่บ้านหรือพื้นที่ตั้งขององค์กรซึ่งมีนัยยะถึงการระบุพื้นที่ทำงานที่เฉพาะเจาะจง และทั้งหมดจะได้รับการฝึกฝนอบรมองค์ความรู้ต่าง ๆ ทั้งความรู้เรื่องการระดมทรัพยากรในงานที่จำเป็น เช่น การระดมเงินเพื่อจัดการงานศพของแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น ความรู้เรื่องโรคและสุขภาพเบื้องต้นและความรู้ในการบริหารจัดการองค์กร CBOs ทั้ง 5 องค์กรล้วนแล้วแต่ทำงานภายใต้เป้าหมายเดียวกันกับมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย และมีวิธีการทำงานที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะเรื่องการทำงานที่จำกัดอยู่กับพื้นที่ 2) รูปแบบที่เป็น Partner กับ NGOs โดยในรูปแบบนี้ CBOs จะไม่ถูกก่อตั้งโดย NGOs แต่จะได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจาก NGOs ทั้งทรัพยากรเงิน ความรู้ และมีเป้าหมายเดียวกันกับ NGOs แต่สามารถนำมาปรับใช้ในวิธีการของตนได้ นอกจากนี้พื้นที่การทำงานของบาง CBOs ยังไม่ยึดติดกับพื้นที่หรือเป็นการทำงานข้ามชุมชน เช่น AWO แรกเริ่มนั้นก่อตั้งโดย Naing Aung Aung อดีตแรงงานข้ามชาติชาวอารากัน โดยแรงบันดาลใจในการก่อตั้งองค์กร คือ การเห็นความเดือนร้อนของเพื่อนแรงงานข้ามชาติ จึงเข้าไปเป็นอาสาสมัครทำงานกับ Yong Chi Oo's Workers Association ก่อนจะมาก่อตั้งองค์กรของตนเอง และได้รับการสนับสนุนจาก MAP Foundation ทั้งด้านทรัพยากรเงิน พื้นที่ตั้งองค์กร ความรู้เรื่องสิทธิแรงงานและเครือข่ายองค์กรที่ทำงานเพื่อแรงงานข้ามชาติ แต่ทรัพยากรเงินจากองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นเป็นสิ่งที่ไม่มั่นคง เมื่อหมดโครงการลง AWO ต้องหาแหล่งทุนใหม่เพื่อขับเคลื่อนองค์กรแต่ไม่ประสบความสำเร็จ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ถึงต้นปี พ.ศ. 2561 AWO ไม่ได้รับเงินสนับสนุนอย่างเป็นทางการจากองค์กรใด ๆ ทำต้องหาวิธีการระดมทรัพยากรใหม่ ๆ จนเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 MAP Foundation ได้สนับสนุน AWO ให้กลับมาเป็น partner อีกครั้งในโครงการ Cross Border ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อก่อตั้งการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นทางการ

การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและ CBOs ทั้งสองรูปแบบมีความแตกต่างกันดังตารางต่อไปนี้

รูปแบบการทำงาน	เป้าหมาย	วิธีการทำงาน	ความมั่นคงด้านทรัพยากรจากแหล่งทุน
ระบบลูกข่าย	แบบเดียวกับ NGOs	ตามรูปแบบที่ NGOs กำหนด	มั่นคงมากกว่าระบบ Partner
ระบบ Partner	แบบเดียวกับ NGOs	เหมือน หรือ ต่างจากที่ NGOs กำหนด	มั่นคงน้อยกว่าระบบ Partner

การทำงานของ CBOs ในรูปแบบที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจาก NGOs ต้องมีวิธีการระดมทรัพยากรอื่นๆ นอกเหนือจากการพึ่งพาแหล่งทุน ซึ่งทรัพยากรที่ว่านี้มักเป็นทรัพยากรเงิน กล่าวคือ CBOs แม้จะไม่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากแหล่งทุนอย่าง NGOs แต่ล้วนแล้วแต่เคยได้รับการสนับสนุนมาทั้งสิ้น ดังนั้น แม้จะมีไม่เงิน แต่ก็ยังสามารถขับเคลื่อนองค์กรได้ด้วยองค์ความรู้และทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มองค์ความรู้ต่าง ๆ ให้กับ CBOs ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรเงิน การเกาะติดเครือข่ายจึงเป็นกลยุทธ์สำคัญที่ทำให้องค์กรยังขับเคลื่อนต่อไปได้ ซึ่งเครือข่ายหลักในการทำงานด้านสิทธิแรงงานในพื้นที่แม่สอด คือ เครือข่าย Migrant Right Promote Workers Group (MRPWG) อันประกอบไปด้วยองค์กรพัฒนาเอกชนและ CBOs ที่ทำงานด้านสิทธิแรงงานทั้งสิ้น ซึ่ง AWO เป็นหนึ่งในสมาชิกของเครือข่ายที่เกาะติดสถานการณ์และเข้าร่วมการประชุมประจำเดือนอย่างสม่ำเสมอ ส่งผลให้ AWO มีบทบาทอย่างมากในเครือข่ายดังกล่าว โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมได้อย่างมั่นใจและข้อเสนอมีผลในที่ประชุมเกือบทุกครั้ง อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรเงินยังเป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ ดังนั้น รูปแบบการระดมทรัพยากรจึงแตกต่างออกไปจาก CBOs ที่ได้รับการสนับสนุนเงินจากองค์กรพัฒนาเอกชน กล่าวคือ CBOs ที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุน เช่น AWO จะมีการเก็บเงินแรงงานข้ามชาติในทุก ๆ เดือน ซึ่งไม่ใช่เป็นแค่เพียงการเก็บเงินเฉพาะกิจเพื่องานศพ หรืองานบุญเท่านั้น แต่เป็นการเก็บเพื่อสร้างรากฐานองค์กร นั่นคือ การที่แรงงานข้ามชาติช่วยเหลือกันเองในฐานะการเป็นส่วนหนึ่งของ AWO ซึ่งรูปแบบ คือ ตัวแทนแรงงานข้ามชาติแต่ละโรงงานนัดเจอกันที่สำนักงานของ AWO เพื่อนำเงินออมรายเดือน เดือนละ 100 บาท มารวบรวมและแจ้งซื้อต่อ AWO ซึ่งแต่ละโรงงานจะมีตัวแทนหลักของแรงงานข้ามชาติที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมเงินจากเพื่อน ๆ แรงงานในกลุ่ม กลุ่มละ 3-5 คน ตัวแทนจะมาเจอกันที่สำนักงานของ AWO และนำเงินมอบให้กับแรงงานข้ามชาติที่อาสาเป็นตัวแทนหลักในการรักษาเงินโรงงานละ 1 คน ซึ่งในเดือนไหนสมาชิกของแต่ละกลุ่มจ่ายไม่ครบตามจำนวนคนที่ได้ลงชื่อไว้ตั้งแต่แรก คนอื่นๆ ที่เหลือหรือ AWO ต้องจ่ายแทน ส่วนหน้าที่ของ AWO คือ การรวบรวมรายชื่อของผู้ออมเงิน และจัดทำบัญชีของแต่ละเดือนเอาไว้ การออมเงินในลักษณะนี้มีเป้าประสงค์เพื่อให้เงินเป็นของส่วนกลาง เมื่อเกิดปัญหา

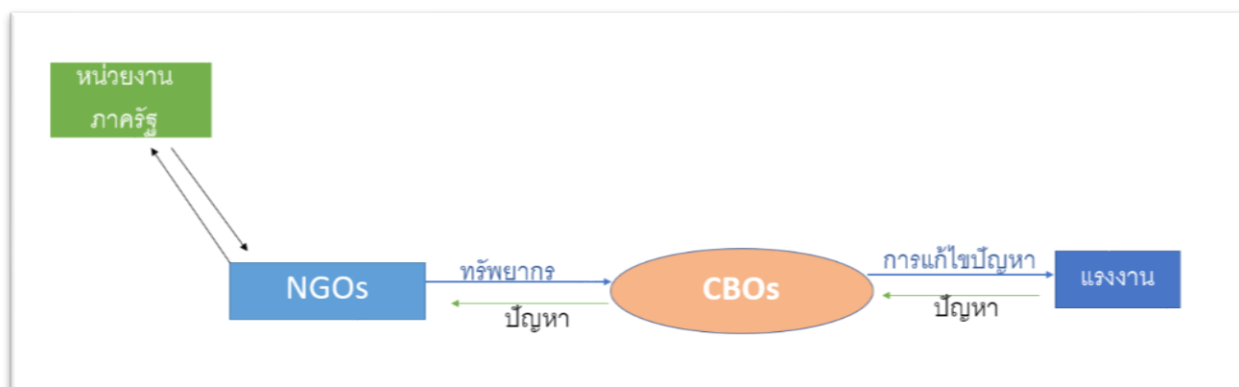
ขึ้นกับแรงงานข้ามชาติในโรงงานเดียวกัน เงินนี้จะถูกนำมาใช้ในการช่วยเหลือ หรือถ้าโรงงานใดโรงงานหนึ่งในการดูแลของ AWO ถูกปิด หรือแรงงานถูกเลิกจ้าง เงินจะถูกนำมาใช้เพื่อการสงเคราะห์ในการซื้ออาหารและน้ำดื่มให้แก่แรงงาน

จุดเริ่มต้นของการออมเงินของแรงงานข้ามชาติซึ่งบริหารโดย AWO นั้น เกิดขึ้นจากการที่ AWO ไม่ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งทุนใด ทำให้ไม่มีเงินในการบริหารจัดการองค์กรหรือช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติได้อย่างเต็มที่ แม้จะมีการประสานงานให้กับองค์กรพัฒนาเอกชนแต่การช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนมักเป็นไปตามกฎกติกาของกฎหมาย ซึ่งในหลายกรณีละเอียดละเอียดย่อยเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่จำเป็น เช่น กรณีโรงงาน PA ปิดกระทันหัน ทำให้แรงงานทั้งหมดขาดรายได้ ไม่มีที่อยู่อาศัย ทำให้บ้านพักพิงชั่วคราวของ AWO และ YCOWA เต็มไปด้วยแรงงานจากโรงงานดังกล่าว การทำหน้าที่ในการให้ที่พักพิงนั้นไม่เพียงพอ เพราะแรงงานขาดรายได้แต่ยังต้องกินต้องอยู่ทำให้ AWO ต้องระดมทรัพยากรในหลากหลายวิธีเพื่อซื้ออาหารให้กับแรงงานเหล่านี้ แม้จะมีองค์กรพัฒนาเอกชนช่วยเหลือเรื่องน้อยๆ แต่ก็ไม่เพียงพอต่อการต่อสู้ของแรงงาน ที่ต้องสู้กับทั้งนายจ้างและสู้กับความยากลำบากในการเป็นอยู่ เหตุนี้เองทำให้ AWO และแรงงานโรงงานอื่น ๆ ในพื้นที่ตระหนักรู้ได้ถึงความสำคัญของการช่วยเหลือและออมเงิน การระดมทรัพยากรจึงเกิดขึ้นมาภายใต้แรงจูงใจดังกล่าว

รูปแบบการระดมทรัพยากรทั้งสองสอดคล้องกับการจัดสวัสดิการชายแดนของ CBOs โดย CBOs ที่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากแหล่งทุนจะมีการจัดสวัสดิการแบบบนลงล่าง ในขณะที่ CBOs ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากแหล่งทุนจะมีการจัดสวัสดิการแบบแนวระนาบ

การจัดสวัสดิการชายแดนแบบบนลงล่าง คือ คือรูปแบบสวัสดิการที่เน้นการดำเนินการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในรูปแบบสังคมสงเคราะห์ โดยตัวแสดงหลัก คือ CBOs จะอ้างอิงการสังคมสงเคราะห์ในรูปแบบที่ถูกกำหนดโดยรัฐ หรือ NGOs เป็นหลัก ซึ่งการจัดสวัสดิการในรูปแบบนี้สอดคล้องกับการทำงานของ CBOs ในระบบลูกข่ายและระบบ partner กล่าวคือ การแก้ไขปัญหาของแรงงานข้ามชาติในการจัดสวัสดิการรูปแบบระบบลูกข่าย เกิดขึ้นจาก NGOs มีโครงการหรือเป้าหมายบางอย่างที่ต้องการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในบางเรื่อง เช่น การแก้ไขปัญหาสุขภาพชายแดน การแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิแรงงาน เป็นต้น จากนั้นเป้าหมายดังกล่าวจะถูกนำมาปรับให้เป็นภาคปฏิบัติโดย NGOs และเทรนให้กับ CBOs ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจจำเป็นต้องใช้ทั้งทรัพยากรเงิน องค์ความรู้ และกำลังคน โดย NGOs ต้องสนับสนุนองค์ความรู้และเงินให้กับกำลังคนซึ่งก็คือ CBOs เพื่อเตรียมพร้อมในการแก้ไขปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้น เมื่อเกิดปัญหา CBOs ในระบบลูกข่ายจะจัดการแก้ปัญหาตามที่ได้รับเทรนมาและประสานงานต่อไปให้กับ NGOs เมื่อปัญหาไม่สามารถสิ้นสุดที่ NGOs ได้ การประสานงานต่อกับหน่วยงานรัฐจึงเกิดขึ้นตามลำดับ เช่นเดียวกันกับการจัดสวัสดิการในระบบ partner ที่เน้นการทำงานตามเป้าหมายและนโยบายเดียวกันกับ NGOs และทำหน้าที่หลัก คือ การ

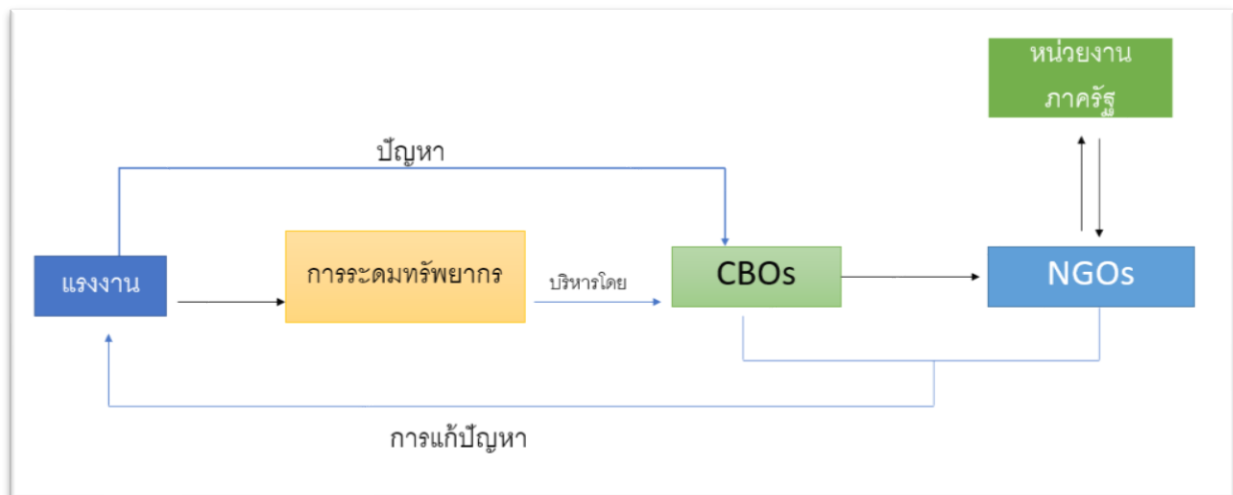
ประสานงานระหว่างแรงงานข้ามชาติและ NGOs เป็นหลัก ซึ่งในด้านการแก้ไขปัญหาต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่าง NGOs และ CBOs ซึ่งในบางกรณีจำเป็นต้องพึ่งพาหน่วยงานภาครัฐด้วย ดังแผนภาพนี้



รูปแบบได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากแหล่งทุน

การจัดสวัสดิการแนวระนาบ คือ การจัดสวัสดิการที่เน้นให้แรงงานมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือกันและกัน โดยให้ CBOs เป็นตัวกลางในการบริหารทรัพยากร และประสานงานให้กับ NGOs และร่วมกันแก้ไขปัญหา ในกรณีที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ แต่ในกรณีที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ CBOs จะจัดการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง หรือร่วมกับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งการจัดสวัสดิการในรูปแบบนี้จะเน้นการพึ่งพาตนเองของแรงงานข้ามชาติและไม่อ้างอิงกับนโยบายขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือรัฐมากนัก ทำให้เมื่อแรงงานข้ามชาติเกิดปัญหาสามารถแก้ไขได้อย่างทันท่วงทีในรูปแบบของ CBOs เอง โดย CBOs ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งทุน เป็นองค์กรที่ล้วนแล้วแต่เคยผ่านการเข้าร่วมการทำงานในระบบ partner ทั้งสิ้น จึงทำให้มีทุนทางสังคมขององค์กร นั่นคือ องค์กรความรู้และเครือข่ายในการบริหารจัดการการทำงานเพื่อแรงงานข้ามชาติ แต่ด้วยข้อจำกัดเรื่องงบประมาณที่ไม่ได้รับการสนับสนุนทำให้ CBOs ต้องระดมทรัพยากรด้วยตนเอง แต่การระดมทรัพยากรในรูปแบบนี้ยังคงเป็นรูปแบบที่ยังมีข้อจำกัดอยู่ เช่น การย้ายที่อยู่ของแรงงานข้ามชาติบ่อยครั้ง ทำให้จำนวนสมาชิกขององค์กรไม่มั่นคง ซึ่งส่งผลให้จำนวนเงินในแต่ละเดือนไม่มั่นคงด้วย เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ CBOs ยังคงมีความพยายามในการหาแหล่งทุนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านทรัพยากรให้แก่องค์กรของตน

การจัดสวัสดิการในรูปแบบนี้เป็นความพยายามก้าวข้ามการจัดสวัสดิการในรูปแบบสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเน้นการพึ่งพาองค์กรต่าง ๆ เป็นหลัก ซึ่งในขณะเดียวกันเป็นเสมือนการลดทอนศักยภาพของแรงงานข้ามชาติในการพึ่งพาตนเอง แต่การจัดสวัสดิการแนวระนาบเป็นแบบจำลองของการรวมกลุ่มแรงงานข้ามชาติในระบบแรงงานสัมพันธ์ที่พึ่งพาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเต็มเปี่ยม อันผลักดันให้เกิดพลังให้การต่อสู้กับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ดังแผนภาพนี้



รูปแบบไม่ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งทุน

อย่างไรก็ตาม การทำงานของการจัดสวัสดิการทั้งสองรูปแบบไม่ได้แบ่งแยกกันอย่างชัดเจน เพราะสามารถใช้ตัวแบบของทั้งสองรูปแบบร่วมกันได้ เช่น YCOWA และ AWO ได้เริ่มต้นจัดสวัสดิการในรูปแบบการให้แรงงานข้ามชาติพึ่งพาตนเองควบคู่ไปกับการพึ่งพาแหล่งทุน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านทรัพยากร และสามารถส่ง case ได้อย่างสม่ำเสมอ



ภาพถ่ายอย่างการรวมตัวกันของแรงงานข้ามชาติเพื่อจัดระดมทรัพยากร

(ถ่ายเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2561 โดย ผู้ช่วยวิจัย)

ปัญหาที่พบเจออย่างมากในการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติโดยรัฐ คือ ปัญหาการขึ้นทะเบียนที่ล้มเหลวในพื้นที่แม่ตาว แรงงานจำนวนมากโดยเฉพาะคนที่อายุมากกว่า 50 ปี และเด็กเล็กไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้ อันเนื่องจากไม่สามารถเข้าสู่ระบบการขึ้นทะเบียนได้ แต่การจัดสวัสดิการโดยมี CBOs เป็นแกนหลักในการดำเนินการเป็นการจัดสวัสดิการที่ไม่มีการแบ่งแยกแรงงานตามกฎหมายหรือผิดกฎหมาย กับผู้ติดตามตามกฎหมาย กล่าวคือ การจัดสวัสดิการ CBOs ทุกรูปแบบจะช่วยเหลือคนข้ามชาติทุกคนไม่จำกัดเพียงแค่คนที่เป็แรงงานเท่านั้น ฉะนั้น ผู้ติดตามที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในพื้นที่แม่ตาว ก็จะได้รับสวัสดิการเหล่านี้ด้วย การเติมเต็มข้อจำกัดที่รัฐมีต่อการจัดสวัสดิการแรงงานข้ามชาติของ CBOs จึงเป็นหนึ่งในกลไกที่ช่วยให้แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามดำรงชีวิตอยู่ได้ในประเทศไทย แต่การให้ความสำคัญของรัฐเรื่องการรวมกลุ่มในฐานะการเป็น CBOs ยังคงจำกัด ดังนั้น การยกระดับให้ CBOs เป็นองค์กรที่มีอยู่ในสายตาของรัฐจึงเป็นเรื่องจำเป็นในการเสริมสร้างให้จัดสวัสดิการแรงงานโดย CBOs ในปัจจุบันราบรื่นมากขึ้น

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชายแดน

ข้อค้นพบที่สำคัญที่สุดของงานวิจัยชิ้นนี้มี 2 ประการ คือ **หนึ่ง** การเข้าถึงสถานะทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่รับประกันสิทธิของการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมและความเป็นธรรม และ**สอง** องค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดมีบทบาทอย่างมากในการจัดสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการในด้านต่างๆแก่แรงงานข้ามชาติ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมายนั้นอาศัยเครือข่ายทางสังคมที่องค์กรชุมชนเป็นตัวแสดงหลักในพื้นที่ต่างๆในการเอาชีวิตรอดในพื้นที่ชายแดน อาจกล่าวได้ว่า องค์กรชุมชนของแรงงานคือทุนทางสังคมจากรากหญ้าที่สำคัญที่สุดในการให้ความช่วยเหลือแรงงาน และจุดแข็งดังกล่าวนี้เองควรจะถูกนำมาพิจารณาในฐานะทุนที่สามารถต่อยอดสำหรับการพัฒนาภาคีเครือข่ายและพัฒนา กลไกการจัดสวัสดิการชายแดนได้

ในบทนี้จะมุ่งนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชายแดนในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งคาดหวังว่าข้อเสนอในส่วนนี้อาจจะมาเทียบเคียงและสามารถพัฒนาไปใช้ในพื้นที่ชายแดนบริเวณอื่นๆได้ด้วย โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ 1) ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone หรือ SEZ) ในฐานะโอกาสสำหรับการบริหารจัดการแบบยืดหยุ่นในพื้นที่ชายแดน 2) การสร้างภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด และ 3) ข้อเสนอแนะสำหรับภาคีเครือข่ายและตัวแสดงต่างๆในการจัดสวัสดิการชายแดน รวมถึงการประเมินและชี้ให้เห็นประโยชน์ที่ตัวแสดงต่างๆในพื้นที่จะได้รับการแนวทางดังกล่าว

เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดคือโอกาส

ยศ สันตสมบัติ¹ ชี้ให้เห็นในงานหลายชิ้นของเขาว่า การพัฒนาของระบบทุนนิยมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังอยู่ภายใต้การขึ้นนำและอิทธิพลของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของจีนในฐานะตัวแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความหลากหลายภายในตัวเองผ่านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา การขยายตัวของทุนจากประเทศจีนสู่ประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างไทย พม่า และลาวก็เช่นเดียวกัน คือเป็นการนำเข้าตัวแบบการสร้างเขตเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะการสร้างเขตเศรษฐกิจ

¹ ยศ สันตสมบัติ, มังกรหลากสี: การขยายอิทธิพลเหนือดินแดนและพันธกิจเผยแพร่อารยธรรมในอุษาคเนย์ (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557) และดู David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 120-151.

พิเศษในพื้นที่ชายแดน ลักษณะสำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นเรื่องของความหลากหลายและความเฉพาะเจาะจงของแต่ละพื้นที่ ซึ่งขึ้นกับการกำหนดของรัฐและผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่จะปรับเปลี่ยนและขีดเส้นให้พื้นที่ไหนกลายเป็นเขตเศรษฐกิจที่ผลิตสินค้าประเภทใดโดยเฉพาะ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เราจะเห็นได้ในงานของ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี เสนอว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนนั้นเป็นรูปแบบการจัดการคน ทรัพยากร และพื้นที่ในลักษณะ “ยกเว้น” คือ ไม่เป็นไปตามรูปแบบปกติ แต่มีลักษณะแตกต่างกันออกไปในแต่ละที่ ในกรณีของลาว ทุนจีนได้ปรับเปลี่ยนพื้นที่แขวงบ่อแก้วให้เป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของทุนนิคมคาสิโน² ซึ่งขับเคลื่อนด้วยการลงทุนแบบมีความเสี่ยง เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะจำเพาะของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยทั่วไปจะมุ่งเน้นที่ 1) ความเฉพาะของพื้นที่ ทั้งในแง่ของคน ทรัพยากร ภูมิศาสตร์ และรูปแบบของการผลิตสินค้า 2) เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งมุ่งไปสู่การสร้าง ความยืดหยุ่นและความเฉพาะเจาะจง โดยเฉพาะการที่แต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีกฎระเบียบหรือรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละแห่ง ขึ้นกับความเฉพาะของพื้นที่ กลไกการทำงานและการบริหารจัดการ (การปกครอง) มีลักษณะเฉพาะที่ไม่จำเป็นต้องเป็นระบบหรือกลไกเดียวกันทั้งประเทศ ในกรณีของพื้นที่แม่สอดซึ่งกำลังพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษก็มีความชัดเจนในแง่ความเฉพาะ คือ มีการสร้างกลไกพิเศษที่อยู่ในนโยบาย เช่น โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง เขตนิคมอุตสาหกรรม ศูนย์ขนถ่ายและกระจายสินค้า (ICD) เขตปลอดอากร คลังสินค้าทัณฑ์บน ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) การตรวจปล่อยจุดเดียว (Single Services Inspection) และด่านศุลกากร ฯลฯ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวทางของรัฐบาลไทยในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดจะมุ่งไปการสร้าง ความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการมากขึ้น แต่กลไกพิเศษเหล่านี้กลับเน้นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยไม่รวมเอาการบริหารจัดการแรงงานเข้ามาด้วยในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของการดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษ กล่าวอีกอย่างก็คือ รัฐบาลไทยไม่มีกลไกด้านการจดทะเบียนแรงงานหรือกลไกการจัดสวัสดิการทางสังคมแบบเฉพาะเจาะจงในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเอง ดังที่เราจะเห็นนโยบายของรัฐบาล คสช. ในปัจจุบันที่เน้นนโยบายการจดทะเบียนแรงงานแบบเดียวทั่วประเทศ (ซึ่งดังที่กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้านี้ว่า นโยบายเหล่านี้ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง) คำถามในส่วนนี้ก็คือ เป็นไปได้แค่ไหนที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งซึ่งมีลักษณะของพื้นที่และคนที่แตกต่างกันไปจะสามารถออกแบบกลไกการจัดการแรงงานและการจัดสวัสดิการชายแดนสำหรับแรงงานข้ามชาติที่แตกต่างกันและเฉพาะเจาะจงได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการเดียวทั่วประเทศแน่นอนว่า งานศึกษาเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยยังให้น้ำหนักกับบทบาทของรัฐและทุนเป็นอย่างมาก

² ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, ทุนนิคมคาสิโน: เขตเศรษฐกิจพิเศษกับการสร้างชายแดนเสรีนิยมใหม่ในลาว (เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2559)

มากมาย แต่กลับให้ความสนใจกับประเด็นแรงงานและสวัสดิการ รวมถึงความมั่นคงในชีวิตของแรงงานน้อยเกินไป³

ดังนั้น การที่แม่สอดถูกประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนจึงน่าจะเป็นโอกาสของการคิดใหม่เกี่ยวกับสวัสดิการชายแดนของแรงงานที่มีความเฉพาะพื้นที่มากขึ้น รวมถึงมาตรการในการขึ้นทะเบียนแรงงาน และลักษณะการสร้างภาคีเครือข่ายทางสังคมในพื้นที่ที่น่าจะเกิดขึ้นผ่านการสังเคราะห์องค์ความรู้จากสถานการณ์จริงในพื้นที่

ดังที่อภิปรายไปแล้วในบทที่ 2 พื้นที่แม่สอดมีลักษณะเฉพาะหลายประการ คือ 1) ชายแดนแม่สอด คือ เมืองหน้าด่านที่แรงงานจากเมียนมาร์เข้าและออกประเทศไทยมากที่สุด แม่สอดยังเป็นพื้นที่รองรับการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติก่อนที่พวกเขาจะเดินทางต่อเข้าไปในเมืองชั้นในอื่นๆของประเทศไทย ประกอบกับการมีพรมแดนธรรมชาติที่ง่ายต่อการข้ามแดน ส่งผลให้การใช้มาตรการเข้มงวดและยึดตามกฎหมายโดยไม่ยืดหยุ่นกลายมาเป็นอุปสรรคในการควบคุมแรงงานมากกว่าที่จะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ใช้ได้จริง 2) แรงงานข้ามชาติในบริเวณแม่สอดส่วนมากเข้าเมืองในลักษณะที่ผิดกฎหมาย หรือไม่ก็กลายเป็นคนผิดกฎหมายภายหลังจากเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนงาน ในแง่นี้ รัฐไทยต้องยอมรับว่าแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดมีการเคลื่อนย้ายแรงงานอยู่ตลอด ทั้งในแง่ของการเปลี่ยนงาน เปลี่ยนนายจ้าง หรือแม้แต่กระทั่งการย้ายเข้าไปทำงานที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่นๆ และ 3) แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดไม่ได้เข้ามาในประเทศไทยในลักษณะของปัจเจกบุคคล แต่พวกเขาเดินทางเข้าในลักษณะของเครือข่ายและครอบครัว ซึ่งมาตรการของรัฐไทยที่ผ่านมามุ่งเน้นการให้สถานะทางกฎหมายเฉพาะกับแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนตามกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่ให้ความสำคัญกับผู้ติดตาม ซึ่งส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดอยู่ในสถานที่ไม่ผิดกฎหมาย คำถามก็คือว่ามีความเป็นไปได้แค่ไหนที่การจัดสวัสดิการชายแดนในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดดังกล่าวจะถูกออกแบบขึ้นบนเงื่อนไขข้างต้นนี้

การสร้างภาคีเครือข่ายภาครัฐและองค์กรชุมชน

ดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 เกี่ยวกับบทบาทขององค์กรชุมชนของแรงงานในฐานะที่องค์กรเหล่านี้เป็นกลไกทางสังคมแบบไม่เป็นทางการที่สำคัญที่สุดในการให้ความช่วยเหลือและจัดสวัสดิการพื้นฐานแบบไม่เป็นทางการให้แก่แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด องค์กรชุมชนหลายองค์กรในพื้นที่แม่สอดทำงานร่วมกับองค์กร

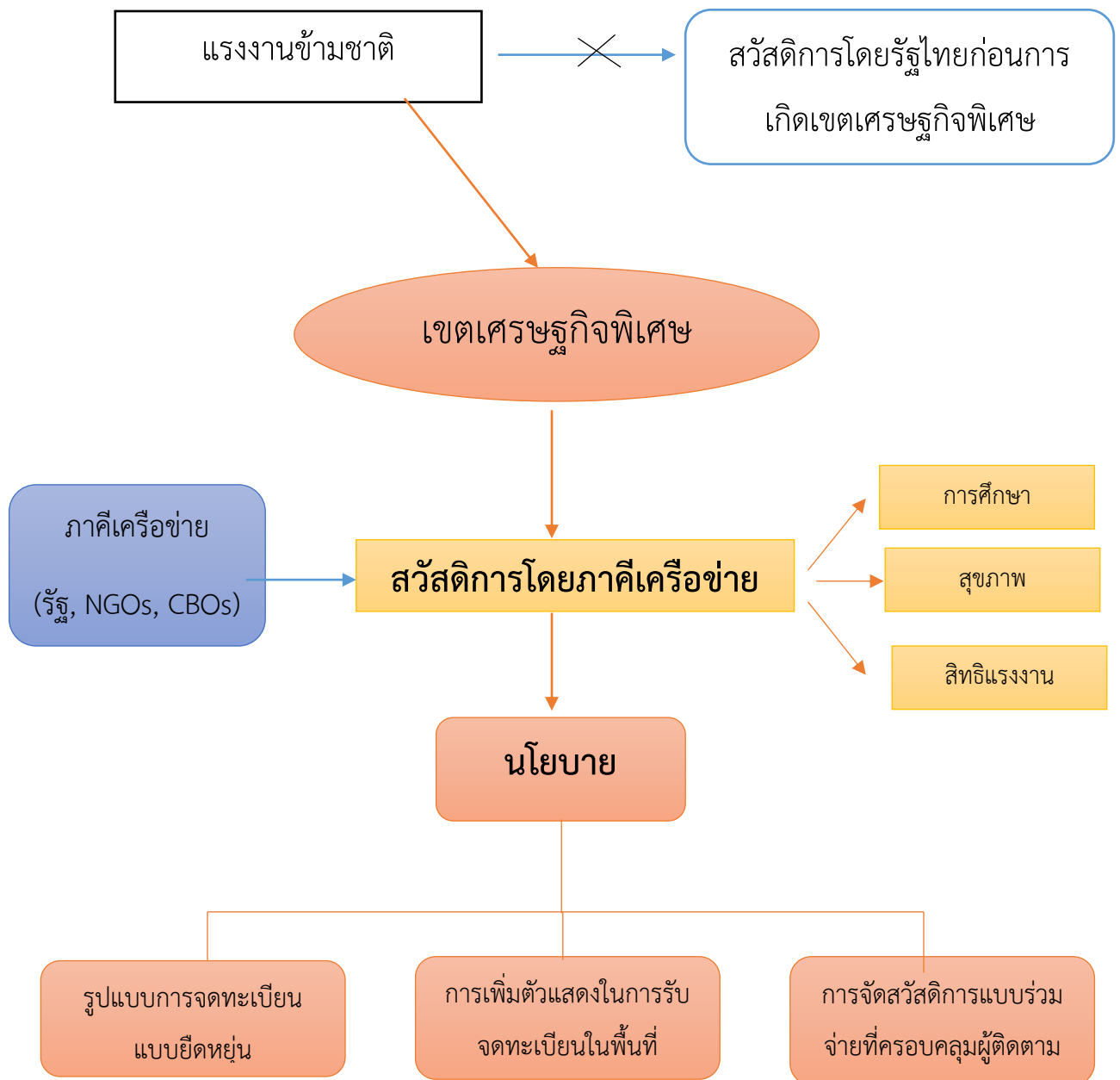
³ ลองดูงานชิ้นล่าสุดที่ศึกษาการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตราดและสงขลาใน โสภณ จิระเกียรติกุล และคณะ, “การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติกับการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการ: กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด,” วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา 36(1): มกราคม - มิถุนายน 2560, หน้า 79-101.

พัฒนาเอกชน ภาครัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐในระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเครือข่ายในระดับล่างเหล่านี้มีการระดมทรัพยากรและสร้างทุนทางสังคมและเศรษฐกิจของตนเองเพื่อให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในพื้นที่มาอย่างยาวนาน แต่อุปสรรคสำคัญก็คือภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับจังหวัดหรือหน่วยงานจากส่วนกลางไม่ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรและเครือข่ายเหล่านี้มากนัก ในกระบวนการเก็บข้อมูลภาคสนามพบว่า สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากและสำนักงานแรงงานจังหวัดตากไม่รู้ว่ามีองค์กรชุมชนของแรงงานอยู่ในพื้นที่แม่สอด ทั้งๆที่องค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาปากท้องและปัญหาทางกฎหมาย รวมถึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแรงงานในพื้นที่มาตลอดหลายปี

งานวิจัยชิ้นนี้พยายามชี้ให้เห็นว่า พื้นที่แม่สอดมีทุนทางสังคมที่มีอยู่เดิม นั่นคือ เครือข่ายและองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในหลากหลายลักษณะ ตั้งแต่ประเด็นสาธารณสุข การศึกษา และสิทธิแรงงาน คำถามก็คือ เราจะสามารถพัฒนาหรือเชื่อมต่อและต่อยอดทุนทางสังคมเหล่านี้ให้กลายมาเป็นภาคีเครือข่ายที่ใหญ่กว่าเดิมได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างจุดเชื่อมต่อกับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่มากขึ้น

ข้อเสนอในส่วนนี้ก็คือภาครัฐต้องให้การยอมรับบทบาทขององค์กรชุมชนมากขึ้น โดยเปลี่ยนทัศนคติจากการมองแรงงานและการรวมกลุ่มของแรงงานในมุมมองความมั่นคง มาสู่การมองในลักษณะความร่วมมือมากขึ้น โดยสร้างความร่วมมือและพัฒนาความสัมพันธ์ของภาคีดังกล่าวใน 3 มิติ คือ 1) recognition ซึ่งหมายถึงแสวงหาแนวทางการยกระดับสถานะขององค์กรชุมชนให้มีสถานะตามกฎหมายของประเทศไทยโดยทั่วไปหรือให้มีสถานะตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดโดยเฉพาะ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสวัสดิการชายแดน 2) distribution หรือการส่งเสริมศักยภาพขององค์กรชุมชนในการดำเนินงานด้านสวัสดิการแรงงานในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายทรัพยากรลงไปในระดับชุมชนผ่านความร่วมมือระหว่างผู้ใหญ่บ้านและองค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ โดยอาศัยเครือข่ายขององค์กรชุมชนที่กระจายอยู่ทั่วพื้นที่แม่สอด ซึ่งครอบคลุมการจัดสวัสดิการหลายอย่าง ตั้งแต่ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล (แม่ตาวคลินิก และอสต.ต่างๆ) การศึกษา (เช่น ศูนย์การเรียนรู้) การฝึกอาชีพเยาวชน (เช่นในกรณีของ Youth Connect) และสิทธิแรงงาน (เช่น AWO และยองจีอู) ซึ่งการกระจายทรัพยากรดังกล่าวจะช่วยลดภาระของภาครัฐที่คาดการณ์ไม่ได้ลงไป พร้อมกับ 3) การกระจายภาระงานของภาครัฐสู่องค์กรชุมชนภายใต้การกำกับขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้รัฐไม่ต้องรับภาระแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยการที่รัฐกระจายทรัพยากรและภาระงานที่รัฐผูกขาดอยู่ให้แก่องค์กรชุมชนในพื้นที่ จะทำให้รัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแล และยังเอื้อให้เกิดการระดมทรัพยากรหรือทุนในหลากหลายรูปแบบมากขึ้น ซึ่งในระยะยาวเมื่อสวัสดิการในลักษณะเครือข่ายเหล่านี้เข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่เครือข่ายเหล่านี้ใกล้ชิดกับพื้นที่มากกว่าหน่วยงานภาครัฐ จะทำให้กระบวนการป้อนข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานสู่ภาครัฐจะมีอุปสรรคน้อยลง ทั้งในแง่ของอุปสรรคจากความไม่ไว้วางใจ และอุปสรรคจากการขาดกลไกตัวเชื่อม

แผนภาพการเสนอนโยบายภายใต้บริบทเศรษฐกิจพิเศษ



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสวัสดิการชายแดนแม่สอด

สืบเนื่องจากข้อค้นพบเกี่ยวกับอุปสรรคของการเข้าถึงสวัสดิการชายแดนของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด 3 ประเด็นคือ นิยามของงานตามกฎหมายที่แคบเกินไป ไม่ครอบคลุมงานหลากหลายประเภท และไม่รองรับการเปลี่ยนนายจ้างหรือเปลี่ยนงาน ระบบการจดทะเบียนที่ยุ่งยากซับซ้อน และระบบที่ไม่ครอบคลุมผู้ติดตาม ในส่วนนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวใน 3 ประเด็น ซึ่งเป็นข้อเสนอที่รวมเอาลักษณะเฉพาะของพื้นที่แม่สอดเข้ามาพิจารณาด้วย พร้อมทั้งเป็นข้อเสนอที่เพิ่มบทบาทของภาคีเครือข่ายที่เสนอไปแล้วก่อนหน้านี้ ดังนี้

1. รูปแบบการจดทะเบียนแบบยืดหยุ่น ทั้งในแง่ของสถานที่ ประเภทงาน และเวลา จากเดิมที่รูปแบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติใช้ระบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ โดยที่แรงงานต้องมีนายจ้างคนเดียวและเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้ยาก รวมถึงประเภทงานที่ระบุในกฎหมายก็มีลักษณะที่จำกัด ไม่รวมเอางานที่ไม่มีนายจ้างประจำหรืองานรับจ้างทั่วไป และงานในภาคเกษตรกรรมเข้ามาด้วย ประกอบกับเวลาของการขออนุญาตทำงานในประเทศไทยก็กำหนดไว้อย่างตายตัว ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงคือ แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์เลือกอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อแบบผิดกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าการจัดสวัสดิการที่ผ่านมาผูกกับระบบค่าจ้าง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำหรับการสร้างสวัสดิการแบบถ้วนหน้าในฐานะที่แรงงานข้ามชาติก็เป็นพลเมือง โดยเฉพาะพลเมืองทางเศรษฐกิจไม่น้อยไปกว่าพลเมืองไทย

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยเสนอว่าเฉพาะในพื้นที่เขตเศรษฐกิจแม่สอดนั้นควรมีรูปแบบการจดทะเบียนแรงงานแบบยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ นั่นคือ 1.1) แรงงานสามารถแจ้งจดทะเบียนได้ในชุมชนที่พวกเขาอาศัยอยู่ได้ด้วยตนเอง 1.2) แรงงานสามารถจดทะเบียนเพื่อทำงานได้หลากหลายมากขึ้น โดยหน่วยงานในพื้นที่ยอมรับให้นิยามของ “งาน” มีความหมายที่กว้างขึ้น ไม่จำเป็นต้องเป็นงานประจำหรืองานที่มีนายจ้างคนเดียว มาตรการนี้จะเอื้อให้แรงงานที่เปลี่ยนงานหรือรูปแบบการทำงานและเปลี่ยนนายจ้างสามารถรักษาสถานะที่ถูกกฎหมายของตนเองไว้ได้ โดยที่รัฐเองก็จะรู้จำนวนและการเคลื่อนย้ายของแรงงานในแต่ละพื้นที่ได้ชัดเจน และ 1.3) หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ไม่ควรจำกัดเวลาของการจดทะเบียนหรือแจ้งการทำงานของแรงงานในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานแต่ละคนไม่จำเป็นต้องทำงานในสถานประกอบการหรือสถานที่เดิมตลอดระยะเวลาที่เข้ามาในประเทศไทย แต่พวกเขาสามารถเปลี่ยนงานได้ตามข้อตกลงที่พวกเขามีกับนายจ้างหรือสถานประกอบการแต่ละแห่ง และเมื่อพวกเขาเปลี่ยนงาน พวกเขาก็สามารถแจ้งให้ตัวแทนภาครัฐในแต่ละชุมชนทราบได้ทันทีว่าพวกเขาเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนที่อยู่

2. การเพิ่มตัวแสดงในการรับจดทะเบียนในพื้นที่ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน องค์กรชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน จากเดิมที่หน่วยงานจดทะเบียนแรงงานของรัฐนั้นมีลักษณะรวมศูนย์ โดยรัฐเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่รับภาระทั้งหมด และกระบวนการในการจดทะเบียนซึ่งใช้เวลาและขั้นตอนเยอะมากได้สร้างภาระแก่แรงงานข้ามชาติในพื้นที่ ส่งผลให้แรงงานเลือกจะไม่เข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนเป็นจำนวนมาก ข้อเสนอของผู้วิจัยในส่วนนี้ก็คือ ภาครัฐควรขยายสวัสดิการชายแดนควรมีบทบาทควบคุมหรือแทนที่ภาครัฐ โดยกระจายทรัพยากรพร้อมทั้งเพิ่มกลไกตัวแสดงในพื้นที่ โดยเฉพาะบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน องค์กรชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ให้สามารถรับจดทะเบียนแรงงานได้ โดยที่รัฐเป็นผู้กำหนดรูปแบบ กำกับดูแล และการให้ใบอนุญาตแก่ภาคเหล่านี้ แนวทางเช่นนี้จะมีส่วนช่วยให้ภาครัฐลดภาระลง และสามารถขยายกลไกของตนเองในพื้นที่ได้เพิ่มขึ้น

3. การจัดสวัสดิการแบบร่วมจ่ายที่ครอบคลุมผู้ติดตาม จากที่กล่าวไว้แล้วว่าคนข้ามชาติผิดกฎหมายส่วนใหญ่ในพื้นที่แม่สอดคือกลุ่มคนที่เป็ผู้ติดตามที่ข้ามมากับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่วนมากเป็นคนสูงอายุและเด็ก แต่เดิมคนเหล่านี้เข้าไม่ถึงสวัสดิการที่รัฐจัดหาให้ เพราะไม่มีสถานะทางกฎหมาย ภาระส่วนใหญ่ตกอยู่กับแรงงานหรือหัวหน้าครอบครัว รวมถึงองค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ที่รับภาระดูแลคนเหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ได้รับการบริการหรือเข้าถึงสวัสดิการที่มีมาตรฐานเพียงพอแก่การมีชีวิตที่ดี ในหลายกรณีที่ผู้วิจัยเจอในสนามแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายจะเลือกสถานะทางกฎหมายของตนเองเพื่อย้ายที่ตามผู้ติดตามหรือคู่ชีวิตของพวกเขา ด้วยลักษณะเช่นนี้ ทำให้แรงงานข้ามชาติในพื้นที่ที่เดิมถูกกฎหมายมีแนวโน้มจะสูญเสียสถานะของตนเองและโอกาสในการเข้าถึงสิทธิมากขึ้นเรื่อยๆ

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยเสนอว่าเพื่อไม่ให้รัฐรับภาระมากเกินไป กอปรกับการเลือกเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยของแรงงานด้วยการนำครอบครัวหรือผู้ติดตามมาด้วย ในส่วนนี้ก็น่าจะมีการร่วมจ่ายสำหรับผู้ติดตาม หน่วยงานสวัสดิการของรัฐในพื้นที่น่าจะสร้างกลไกการร่วมจ่ายที่เป็นขั้นบันไดสำหรับผู้ติดตาม โดยอัตราการร่วมจ่ายจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้ติดตามที่มากับแรงงานแต่ละคน แนวทางเช่นนี้จะมีส่วนช่วยให้รัฐสามารถรู้จำนวนผู้ติดตามที่จากเดิมมีลักษณะปกปิดหลบซ่อนได้ชัดเจนมากขึ้นด้วยการเข้าสู่การจดทะเบียนสวัสดิการแบบร่วมจ่ายกับหน่วยงานของภาครัฐ และสำหรับแรงงาน พวกเขาจะมีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดความจำเป็นของการย้ายถิ่นเปลี่ยนงานให้น้อยลงด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสวัสดิการชายแดนในพื้นที่ทั้ง 3 ข้อดังกล่าวนี้จะช่วยแก้ปัญหาคือเป็นที่มาของการเข้าไม่ถึงสวัสดิการในพื้นที่ของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอดังกล่าวนี้อาจเป็นไปได้อย่างมากภายใต้โอกาส นั่นคือ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ที่ภาครัฐภาคธุรกิจ และแรงงานเองควรจะได้ประโยชน์ร่วมกันจากการออกแบบกลไกสวัสดิการชายแดนที่เฉพาะพื้นที่ขึ้นมา

นอกจากนี้ เราอาจสรุปประโยชน์ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับได้ ดังนี้

1. ภาครัฐ

- 1.1 ลดภาระงานในการจัดการการจดทะเบียน ซึ่งแต่เดิมรวมศูนย์และพึงพิงงบประมาณจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว โดยกระจายมาให้กับตัวแสดงอื่นๆในการระดมทรัพยากรและใช้ทุนทางสังคมจากพื้นที่ได้มากขึ้น
- 1.2 ในแง่ความมั่นคง รัฐได้รับทราบจำนวนและการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ที่แน่นอนมากขึ้น เพราะกลไกการจดทะเบียนแรงงานง่ายขึ้นและยืดหยุ่นมากขึ้น

2. นายจ้างหรือสถานประกอบการ

- 2.1 การจดทะเบียนแบบถูกกฎหมายที่มีลักษณะยืดหยุ่นจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งและการจ้างงานผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่สำหรับผู้ประกอบการในพื้นที่
- 2.2 การจัดการแรงงานยืดหยุ่นมากขึ้น โดยไม่ลดทอนความมั่นคงในชีวิตของแรงงาน ซึ่งนายจ้างในพื้นที่ส่วนมากอาศัยการจ้างงานแบบยืดหยุ่น โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมและงานรับจ้าง ซึ่งไม่มีการจ้างงานประจำ แต่เป็นการจ้างงานรายชิ้นหรือตามฤดูกาล นายจ้างจะได้ประโยชน์จากการไม่จำเป็นต้องจ้างงานประจำระยะยาว แต่สามารถจ้างงานได้ตามลักษณะของงาน

3. แรงงาน

- 3.1 การจดทะเบียนที่ยืดหยุ่นจะช่วยลดปัญหาความเสี่ยงจากการถูกจับกุมและละเมิดสิทธิโดยนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากที่ผ่านมาแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดถูกเอาเปรียบหลายชั้น โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่มีสถานะตามกฎหมาย ดังนั้น การที่พวกเขาสามารถเข้าถึงสถานะทางกฎหมายได้ง่ายขึ้นน่าจะมีส่วนช่วยให้พวกเขามีโอกาสถูกจับกมน้อยลง
- 3.2 การจัดสวัสดิการแบบร่วมจ่ายจะมีส่วนช่วยให้ผู้ติดตามสามารถเข้าถึงสถานะที่ถูกกฎหมายและสามารถเข้าถึงสวัสดิการได้ด้วย โดยไม่ตกเป็นภาระของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือตัวแรงงานเอง

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าด้วย “สวัสดิการชายแดน”

อาจกล่าวได้ว่า การจัดสวัสดิการชายแดนในพื้นที่แม่สอดที่ผ่านมาแบ่งออกเป็น 2 ระบบคิด คือ 1) การจัดสวัสดิการโดยรัฐ ซึ่งเป็นสวัสดิการที่มีระบบชัดเจนแต่ไม่ครอบคลุม กับ 2) การจัดสวัสดิการแนวสังคมสงเคราะห์ คือ ให้ความช่วยเหลือแรงงานเป็นกรณีไปโดยองค์กรชุมชนของแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน ปัญหาสำคัญคือ

การจัดสวัสดิการทั้งสองแบบดำรงอยู่ควบคู่กันไปในพื้นที่ โดยมีช่องว่างขนาดใหญ่ที่แบ่งกันทั้งสองรูปแบบ ข้อดีของการจัดสวัสดิการของรัฐคือมีมาตรฐาน โดยเฉพาะการบริหารสาธารณสุข แต่ข้อจำกัดก็คือให้เฉพาะแรงงานที่เข้าเมืองและจดทะเบียนแบบถูกกฎหมายเท่านั้น ส่วนข้อดีของการจัดสวัสดิการขององค์กรแรงงานนั้นมีจุดแข็งคือการใกล้ชิดกับปัญหาของแรงงาน ส่งผลให้สามารถให้ความช่วยเหลือได้ทันทั่วถึง แต่ข้อจำกัดคือขาดทรัพยากรและขาดการเชื่อมประสานกับภาครัฐ

ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องเชื่อมประสานหรือหาจุดเชื่อมต่อทั้ง 2 รูปแบบเข้าหากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยกระดับศักยภาพและภาระงานที่องค์กรชุมชนแบกรับอยู่ให้ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและมีความเป็นทางการมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดสรรภาระงาน รวมถึงทรัพยากรสนับสนุนจากภาครัฐให้แก่องค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่

อันเนื่องมาจากลักษณะและสถานะของแรงงานข้ามชาติต่างจากแรงงานไทย แรงงานไทยได้รับสิทธิประกันสังคมเมื่อเขาเข้าทำงานหรือใช้สิทธิประกันตนเอง ซึ่งแรงงานไทยที่อยู่ในภาคการผลิตและการจ้างงานแบบไม่เป็นทางการ (informal sector) ที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมก็ยังได้สิทธิการเข้าถึงการรักษาพยาบาลตามประกันสุขภาพบัตรทอง และสิทธิอื่นๆที่รัฐจัดหาให้ แน่นอนว่าสิทธิดังกล่าวถือว่าพัฒนาในระดับที่ต่ำกว่าประเทศที่เจริญแล้วเป็นอย่างมาก แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ประกันความมั่นคงพื้นฐานของพลเมืองไทยในระดับหนึ่ง แต่แรงงานข้ามชาติส่วนมากอยู่ในระบบสวัสดิการที่แตกต่างออกไป นั่นคือ การได้รับสวัสดิการในลักษณะที่เอนเอียงไปในทางสังคมสงเคราะห์และการจ่ายเงินซื้อประกันมากกว่าในกรณีจดทะเบียนตามกฎหมาย แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถต่อรองกับรัฐไทยและนายจ้างได้ พวกเขาไม่สามารถรวมกลุ่มต่อรอง โดยเฉพาะการมีสหภาพแรงงานที่สามารถเป็นตัวแทนของพวกเขาในสถานประกอบการ ส่งผลให้พวกเขาประสบกับปัญหาหลายประการภายในสถานประกอบการ ตั้งแต่การปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การที่นายจ้างไม่ยินยอมจดทะเบียน การจ่ายค่าแรงที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนด และการขาดการดูแลความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน เป็นต้น งานศึกษาหลายชิ้นก็กล่าวอย่างชัดเจนว่าการขยายและพัฒนาขึ้นของสวัสดิการที่มากกว่าการสังคมสงเคราะห์นั้นต้องอาศัยความกระตือรือร้นและการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อรองและเรียกร้องของแรงงานและขบวนการแรงงานทั้งในระดับสถานประกอบการและในระดับชาติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้กลับไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้บริบทที่แรงงานยังเข้าไม่ถึงสถานะทางกฎหมายในพื้นที่ชายแดน

ในแง่นี้ มโนทัศน์เรื่อง “สวัสดิการ” ต้องให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มและต่อรองของตัวแสดงต่างๆ ในการเรียกร้อง เสนอแนะ และเข้าไปมีส่วนในการบริหารจัดการ ซึ่งที่ผ่านมารัฐผูกขาดการออกแบบและการจัดสรรสวัสดิการไว้ โดยละเลยความสำคัญของตัวแสดงอื่นๆ โดยเฉพาะบทบาทของแรงงานเอง กระบวนการจ้างงานแบบยืดหยุ่นและหลบซ่อน (ผิดกฎหมาย) ตามโรงงานต่างๆคือข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้แรงงานไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อ

ต่อรองได้ภายในโรงงานหรือสถานประกอบการของตนเอง การเข้าถึงสถานะทางกฎหมายที่เพิ่มขึ้นจึงสัมพันธ์กับอำนาจในการต่อรองของแรงงานที่เพิ่มขึ้นด้วย การจัดสวัสดิการที่เป็นระบบจึงต้อง 1) ยอมรับให้แรงงานมีสถานะทางกฎหมายมากขึ้น 2) ยอมรับการรวมกลุ่มและการต่อรองของแรงงานในแต่ละสถานประกอบการและองค์กรชุมชนของแรงงานในพื้นที่ ในฐานะที่แรงงานเองคือตัวแสดงหนึ่งในการป้อนข้อมูลจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้แก่ภาครัฐและหน่วยงานในระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้อง และ 3) เพิ่มโอกาสและการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ในด้านต่างๆ โดยเฉพาะภาระหน้าที่ ทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ที่รัฐมีอยู่ทั้งหมดนี้เพื่อให้สวัสดิการชายแดนสำหรับแรงงานข้ามชาติมีลักษณะที่สร้างขึ้นจากเบื้องล่างได้อย่างแท้จริงผ่านเครือข่ายของตัวแสดงทางสังคมที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้การจัดสวัสดิการชายแดนสามารถข้ามพ้นลักษณะของสังคมสงเคราะห์ไปสู่การรับประกันคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานข้ามชาติในฐานะมนุษย์คนหนึ่งด้วย

ข้อสังเกตทั้งท้ายว่าด้วยมาตรา 64

ภายใต้นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลปัจจุบัน การผลักดันให้แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดนแม่สอดจะอาศัยมาตรา 64 คือเป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับเป็นหลัก และแรงงานที่จะเข้ามาทำงานด้วยมาตรา 64 จะต้องมีทะเบียนบ้านอยู่ในจังหวัดเมียวดี ของเมียนมาร์ รวมถึงเข้ามาทำงานในลักษณะนี้เป็นการเข้ามาทำงานแบบชั่วคราว คือ ไป-กลับและต่ออายุทุกๆ 3 เดือน จากตัวเลขของสำนักงานจัดหางานจังหวัดตากในวันที่ 24 เมษายน 2561 ซึ่งเก็บข้อมูลแรงงานที่ขอเข้ามาทำงานด้วยมาตรา 64 ระหว่างวันที่ 3 ตุลาคม 2560- 24 เมษายน 2561 สถานประกอบการจำนวนมากในพื้นที่จังหวัดตากเริ่มหันมาใช้ในการนำเข้าแรงงานผ่านมาตรา 64 มากขึ้น โดยมีผู้ประกอบการเข้าจดทะเบียนนำเข้าแรงงานมากกว่า 3,500 ราย และส่วนมากเป็นแรงงานเพศหญิง ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่มีอยู่เดิมเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานในพื้นที่แม่สอดที่เน้นเพศหญิงเป็นหลัก

จำนวนนายจ้าง สถานประกอบการ	ชาย	หญิง	รวม
3,108	12,658	22,301	34,959

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีข้อสังเกตซึ่งได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามในช่วงต้นปี 2561 และจากการประชุมเชิงปฏิบัติการกับแรงงานในพื้นที่ ดังนี้

หนึ่ง มาตรา 64 มีส่วนช่วยให้การจัดการแรงงานของนายจ้างมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งในระยะสั้นและระยะกลาง นายจ้างจะสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาการจ้างงานผิดกฎหมายได้ เพราะการจ้างงานด้วยมาตรา 64 นั้นลดภาระนายจ้างในการจ้างงานผิดกฎหมายที่เกิดจากแรงงานเดิมเคลื่อนย้ายและเปลี่ยนงาน รวมถึง การนำเข้าแรงงานด้วยมาตรา 64 ก็ยังทำให้ผู้ประกอบการสามารถควบคุมจำนวนการจ้างงานแรงงานข้ามชาติให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจที่ผันผวนของตนเองได้ด้วย

สอง มาตรา 64 ทำให้แรงงานข้ามชาติห่างไกลจากการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐมากกว่าเดิม เพราะแรงงานไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิการลาหยุดหรือลาป่วยจากนายจ้างได้ สืบเนื่องจากการจ้างงานในระยะสั้นมากคือ 3 เดือน ทำให้นายจ้างสามารถเลิกจ้างได้เมื่อแรงงานทำงานครบกำหนดเวลา มาตรา 64 จึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้อำนาจต่อรองของแรงงานในสถานประกอบการต่าง ๆ ลดลง โดยเฉพาะการได้รับสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ที่สถานประกอบการแต่ละแห่งจัดให้

และสาม แรงงานข้ามชาติต้องจ่ายค่าขึ้นทะเบียนที่แพงกว่าเดิม เพราะ ม.64 บังคับให้ทำบัตรผ่านแดนชั่วคราว หรือ border pass ที่มีระยะสั้น รวมถึงตามข้อกำหนดของมาตรา 64 แรงงานที่เข้ามาจะต้องมีทะเบียนบ้านอยู่ในจังหวัดเมียวดี ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์ส่วนใหญ่ไม่ได้มีทะเบียนบ้านอยู่ในเมียวดี แต่มาจากหลายพื้นที่กระจายไปทั่วในเมียนมาร์ ดังนั้น การผลักดันให้แรงงานเข้ามาด้วยมาตรา 64 ก็ทำให้แรงงานจำนวนมากต้องว่าจ้างนายหน้าและซื้อทะเบียนบ้านในจังหวัดเมียวดี เพื่อให้ตัวเองมีสิทธิ์เข้ามาทำงานในประเทศไทย ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติมีต้นทุนของการเข้ามาทำงานเพิ่มขึ้น และเอื้อประโยชน์ให้แก่ระบบนายหน้ามากขึ้นด้วย

ผู้วิจัยพบว่าตลอดระยะเวลาการเก็บข้อมูลวิจัยที่ผ่านมา สถานการณ์แรงงานข้ามชาติที่มีความรุนแรงขึ้นภายใต้นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นับตั้งแต่การประกาศพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานต่าง ๆ ในเดือนมิถุนายน 2560 ซึ่งทำให้เกิดความตื่นตระหนกของแรงงานและนายจ้าง มีการเลิกจ้างและปิดโรงงานในพื้นที่แม่สอด รวมถึงมีการอพยพกลับประเทศของแรงงานผ่านด่านแม่สอดเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งการผ่อนปรนขยายเวลาให้นายจ้างและแรงงานสามารถขึ้นทะเบียนได้ แต่ด้วยการจัดการและการจดทะเบียนที่ยุ้งยากของฝั่งไทย ก็ทำให้แรงงานต้องประสบกับปัญหาและต้องจ่ายส่วนต่างให้กับระบบนายหน้าเพิ่มขึ้นกว่าในช่วงก่อนหน้านี้ นโยบายของรัฐบาลไทยและทางออกของนายจ้างในพื้นที่แม่สอดที่หันกลับมาใช้การนำเข้าแรงงานมาตรา 64 กลับเพิ่มภาระให้แก่แรงงานมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่านโยบายและมาตรการต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้นำมาสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ รวมถึงยังตอกย้ำซ้ำเติมให้แรงงาน

ข้ามชาติมีความยากลำบากในการใช้ชีวิต แรงงานมีแนวโน้มจะเข้าสู่สถานะที่ผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น และด้วยสถานะที่ผิดกฎหมายนี้เองก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงสวัสดิการที่จัดให้โดยรัฐ

ภาคผนวก

1. การลงพื้นที่ครั้งที่ 1 (วันที่ 2 ถึง 6 กรกฎาคม พ.ศ.2560)



สัมภาษณ์องค์กรชุมชน Yong Chi Oo's Worker Association



สัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย



สัมภาษณ์องค์กรชุมชน Karen Refugee Committee



สัมภาษณ์องค์กรชุมชน Oversea Irrawadee Association



สัมภาษณ์องค์กรชุมชน Arakan Workers Organization



สถานการณ์การส่งกลับแรงงานสู่ประเทศต้นทาง ณ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
จังหวัดตาก

2. การลงพื้นที่ครั้งที่ 2 และการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 และ 2

(วันที่ 27 – 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2560)



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 กับ Arakan Workers Organizaion



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 กับ Arakan Workers Organizaion



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 กับ Pan Kant Gor Workers Association



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 กับ Pan Kant Gor Workers Association

3. การลงพื้นที่ครั้งที่ 3 และการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 3 และ 4
(วันที่ 31 ตุลาคม – 5 พฤศจิกายน พ.ศ.2560)



การเข้าร่วมประชุมกับเครือข่าย Migrant Right Promote Workers Group (MRPWG)



การเข้าร่วมประชุมกับเครือข่าย Migrant Right Promote Workers Group (MRPWG)



การสัมภาษณ์สาวโรงงานเย็บผ้า



การลงพื้นที่ชุมชนอิสลาม



การลงพื้นที่ชุมชนอิสลาม



การลงพื้นที่ชุมชนอิสลาม



การลงพื้นที่ชุมชนอิสลาม



การลงพื้นที่ชุมชนอิสลาม



การลงพื้นที่ชุมชนอิสลาม



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 3 กับ Arakan Workers Organization



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 3 กับ Arakan Workers Organization



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 3 กับ Arakan Workers Organization



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 4 กับ Yong Chi Oo's Workers Association



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 4 กับ Yong Chi Oo's Workers Association

4. การลงพื้นที่ครั้งที่ 4 (20-22 ธันวาคม พ.ศ.2560)



แรงงานข้ามชาติโรงงานแห่งหนึ่งในแม่ตาวใหม่ถูกเลิกจ้างและมาพักชั่วคราวที่บ้านพักพิงชั่วคราวของ AWO

5. การลงพื้นที่ครั้งที่ 5 (วันที่ 12-26 มกราคม พ.ศ. 2561)



การเรียนรู้หนังสือของลูกแรงงานข้ามชาติในแม่ตาวใหม่ ณ ศูนย์การเรียนรู้ สอนโดยครูชาวเมียนมาร์



การเดินทางข้ามฟากของแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาร์ผ่านด่านไม่เป็นทางการ



การจับจ่ายใช้สอยของแรงงานในวันเงินเดือนออก



การสัมภาษณ์แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง

6. การลงพื้นที่ครั้งที่ 6 (2-28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2561)



การลงพื้นที่เยี่ยมแรงงานข้ามชาติที่กำลังประสบปัญหาโดย AWO



การลงพื้นที่เยี่ยมแรงงานข้ามชาติที่กำลังประสบปัญหาโดย AWO



การไกล่เกลี่ยปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยความร่วมมือระหว่างผู้ใหญ่บ้านพม่าและ AWO



การสัมภาษณ์แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง



ห้องแถวที่แรงงานข้ามชาติใช้เป็นที่พัก

7. การลงพื้นที่ครั้งที่ 7 และการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (วันที่ 1-30 มีนาคม พ.ศ.2561)



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 5



การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 5



การจัดอบรมการเป็น Committee ของ AWO



การจัดอบรมการเป็น Committee ของ AWO



การสัมภาษณ์สาวโรงงาน



บริเวณหลังโรงงานแห่งหนึ่งที่แรงงานใช้เป็นเส้นทางในการเข้าออกโรงงานมากกว่าประตูหน้าโรงงาน

8. การลงพื้นที่ครั้งที่ 8 (วันที่ 1-15 เมษายน พ.ศ. 2561)



การจัดอบรมการป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติให้แก่ CBOs



AWO รับเงินเยียวยาจากสำนักงานจัดหางานเพื่อไปมอบให้กับแรงงานข้ามชาติที่ถูกละเมิด



การหารือกันของกลุ่ม MRPWG ในเรื่องการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในบริเวณชายแดน



แรงงานข้ามชาติสูงอายุและเด็ก