

MOU การจ้างงานข้ามชาติ : เสรีนิยมใหม่ การคุ้มครอง แรงงาน และการปรับยุทธศาสตร์การกำกับควบคุมของรัฐ¹

MOU for Transnational Labours Employment Neoliberalism, Labour Protection and Adjustment of State's Regulation Strategy

พฤกษ์ เทาดิว / สุธีร์ สาดราคม
Pruek Taotawin / Sutee Satrakom

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์ที่มาและตัวบทของบันทึกความเข้าใจความร่วมมือด้านการจ้างงาน (memorandum of understanding - MOU) ระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้าน คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และกัมพูชา เพื่อข้ามพ้นจากการวิจารณ์ MOU ที่ผ่านมา บทความเสนอว่า เราควรเข้าใจ MOU ในฐานะยุทธศาสตร์ใหม่ของการทำงานกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติของรัฐที่เกิดขึ้นท่ามกลางความท้าทายของกระแสความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ จากการร่วมมือของนานาประเทศ การเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนขนาดใหญ่ของมหชน การแผ่อิทธิพลของวาทกรรมระดับโลกได้แก่เสรีนิยมใหม่ และการคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งภาวะที่รัฐไทยประสบปัญหาไร้ประสิทธิภาพในการจัดการแรงงานอย่างเป็นระบบ ในตอนท้ายบทความได้ชี้แนวคิดหลังสมัยใหม่ (postmodern) มาวิเคราะห์ให้เห็นองค์ประกอบ 5 ประการ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นยุทธศาสตร์ใหม่ในการกำกับควบคุมของรัฐ และได้ชวนให้ตั้งคำถามใหม่ๆ ต่อประเด็นปัญหาการดำเนินงานตาม MOU

คำสำคัญ: บันทึกความเข้าใจความร่วมมือ (MOU) ว่าด้วยการจ้างงาน, แรงงานข้ามชาติ, การกำกับควบคุม

¹ บทความนี้ปรับปรุงจากผลการศึกษาวิจัยที่กำลังดำเนินงานอยู่เรื่อง “การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย” โดยพฤกษ์ เทาดิว และสุธีร์ สาดราคม การวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ความเห็นในบทความนี้เป็นของผู้เขียน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป อนึ่ง ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณบษุขรัตน์ กาญจนดิษฐ์ ที่กรุณาให้ความเห็นและให้ข้อมูลที่มีคุณค่ายิ่ง อย่างไรก็ตามความบกพร่องในบทความนี้เป็นของผู้เขียน

Abstract

This article analyzes the source and context of Memoranda of Understanding (MOU) on employment cooperation between Thailand and two neighboring countries-Lao People's Democratic Republic and Cambodia. The intention was to go beyond the recent criticism of MOU by others. The article proposes that we should understand the MOU as a new state strategy for the regulation of transnational laborers which occurred amidst the challenge of changes brought about by globalization, expansion of international cooperation, extensive cross-border movement, the influence of neoliberalism, and labor protection discourse. The Thai state's lack of efficiency in transnational labor management is also included in the study. In the last section, the article takes a postmodern approach to examine MOU to illustrate five structures which compounded the new strategy for regulation of the state, and encourages new questions for MOU implementation.

Keywords: MOU on employment cooperation, transnational laborers, regulation

บทนำ

บันทึกความเข้าใจความร่วมมือในการจ้างงาน (Memorandum of Understanding on Employment Cooperation) (ต่อไปจะเรียกว่า MOU) ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และพม่า เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2545-2546 ในบริบทที่แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านหลังไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น ในขณะที่กลไกจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐกลับไร้ประสิทธิภาพ ดังข้อเท็จจริงที่ฟ้องให้เห็นก็คือ การมีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยจำนวนมากที่ไม่สามารถจัดการให้เป็นที่ยุติได้ สภาพเช่นนี้เองที่ MOU ได้ถูกริเริ่มขึ้น โดยนัยหนึ่ง MOU เป็นความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเชิงรุกอย่างเป็นระบบ ใน MOU ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ทั้งสามประเทศ มีแนวคิดและวิธีการดำเนินงานคล้ายคลึงกัน³ โดยระบุวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการคือ 1) เพื่อให้เกิดกระบวนการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงานข้ามชาติ 2) เพื่อดำเนินการส่งแรงงานข้ามชาติกลับประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ 3) ให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอย่างเหมาะสม และ 4) ป้องกันการข้ามแดน การค้ามนุษย์ และการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างผิดกฎหมาย

เท่าที่ผ่านมาเกือบทศวรรษที่รัฐได้นำ MOU การจ้างงานมาปฏิบัติ กลับพบว่าประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ไม่มากนัก ภาพสะท้อนที่ดีที่สุดก็คือการนำเข้าแรงงานตาม MOU ทำได้ไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการจ้างงานที่นายจ้างไทยแจ้งความประสงค์ มีพักต้องกล่าวถึง การส่งกลับแรงงานครบสัญญาจ้าง การคุ้มครองสิทธิแรงงาน และการป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย ที่ยังติดขัดทางปฏิบัติอย่างมาก (ยกเว้นการพิสูจน์สัญชาติซึ่งพอจะคืบหน้าบ้าง) และเท่าที่ผ่านมาก็มีการศึกษาประเมินอุปสรรคการดำเนินงานตาม MOU อยู่หลายชิ้น ทั้งที่ศึกษา MOU โดยตรงได้แก่ Vasuprasat (2008) และที่ได้กล่าวไว้เป็นส่วนหนึ่งของงาน (ไม่ได้ศึกษาเรื่อง MOU โดยตรง) เช่น Rakumnouykit (2009 : 29-31) Charleomvong (2009 : 53-64) Vasuprasat (2010 : 23-29) งานเหล่านี้ มีความเห็นในทำนองเดียวกันก็คือ การจ้างงานตาม MOU มีขั้นตอนมากเกินไป ทำให้ต้นทุนสูงทั้งค่าใช้จ่ายและเวลา การไม่สามารถจูงใจให้แรงงานเห็นว่าการมาทำงานตาม MOU ให้ประโยชน์มากกว่ามาโดยผิดกฎหมาย นอกเหนือจากนั้นเป็นปัญหาเรื่องความร่วมมือของบริษัทจัดหางาน เจ้าหน้าที่รัฐ และเทคโนโลยี

³ MOU ระหว่างไทยกับลาวและไทยกับกัมพูชา มีเนื้อหาสาระเหมือนกัน แต่สำหรับ MOU ไทยกับพม่า มีเนื้อหาแตกต่างออกไปเล็กน้อย เนื่องจากพมามีบริบทการเมืองในประเทศที่แตกต่างออกไป สามารถดูการวิเคราะห์แนวคิดและเนื้อหาสาระ MOU ไทยกับเพื่อนบ้านได้ใน Achvanichkul and K. Saisunthon. (2005 :95-103) และ Asian Migrant Center (2005 : 22-26) สำหรับตัวบท MOU กรณีไทย-ลาว เข้าดูที่เว็บไซต์ของสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงเวียงจันทน์ MOU ไทย-กัมพูชา เข้าดู Maltoni, Bruno. (2006). **Review of Labour Migration Dynamics in Cambodia**. Retrieved September 28, 2011. from. <http://piasdgserver.usp.ac.fj/apmrrn1/fileadmin/files/docs/cambodia/LMReportCambodia.pdf> (p.62-69)

ผู้เขียนเห็นว่าการประเมินเหล่านี้มีข้อจำกัดในการเข้าใจสถานการณ์ของ MOU ทำให้เข้าใจปัญหาการดำเนินงานตาม MOU อย่างจำกัด แยกไม่ออกว่าอะไรเป็นเหตุอะไรเป็นผล เกิดข้อเสนอแก้ไขเชิงเทคนิค และบางอย่างขัดแย้งในตัวเอง เช่นต้องการให้มีการดำเนินการตาม MOU อย่างเข้มงวด (ซึ่ง MOU โดยเนื้อแท้ก็คือการกำกับควบคุมแรงงาน) แต่ก็เสนอให้ลดขั้นตอนต่างๆ ลง ซึ่งเป็นเรื่องที่ขัดแย้งโดยหลักการ ในทางปฏิบัติก็ทำไม่ได้ หรือทำได้น้อยมาก ดังนั้นผลลัพธ์ของการวิจารณ์แบบนี้จึงไม่เกิดผลอะไรมากนัก

เพื่อจะก้าวพ้นจากการประเมินและเสนอแนะทางออกของ MOU แบบวนเวียนอยู่กับที่ เราจะต้องเข้าใจเรื่อง MOU ในแบบใหม่ ในบทความนี้ผู้เขียนเสนอว่า MOU คือยุทธศาสตร์การกำกับควบคุม (regulation) แรงงานข้ามชาติแบบใหม่ ซึ่งมาจากสมมุติฐานที่ว่ารัฐชาติ (nation-state) มีความต้องการโดยพื้นฐานที่จะควบคุมการเคลื่อนย้ายของประชากร เพราะผู้เคลื่อนย้ายอาจเป็นปัญหาต่ออธิปไตยและบูรณภาพเหนือดินแดนของรัฐ (Wimmer and Glick Schiller, 2002, Scott, 1998: 1-8) แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐเผชิญกับการทำลายหลากหลายทิศทางทั้งจากคลื่นการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของมหาชน ซึ่งให้ทั้งประโยชน์และสร้างปัญหาแก่รัฐในเวลาเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ยังถูกทำลายจากวาทกรรมระดับโลกใหม่ๆ ทั้งด้านการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี และการคุ้มครองแรงงาน ทั้งหมดนี้บีบบังคับให้รัฐจำเป็นต้องหายุทธศาสตร์ใหม่ในการกำกับควบคุมผู้ย้ายถิ่น/แรงงานย้ายถิ่น ในกรณี MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ MOU จึงเป็นเครื่องมือใหม่ในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติ มันจึงเป็นประติฐกรรม ที่มีพื้นฐานมาจากความต้องการแก้ไขปัญหบางประการ และเกิดจากการรับเอาหลักการใหม่ๆ บางประการของยุคสมัยมาใช้ด้วย ผู้เขียนคิดว่าการเข้าใจ MOU แบบใหม่นี้ จะทำให้เราหาทางออกจากอุปสรรคการนำ MOU มาปฏิบัติ หรือตั้งคำถามใหม่ๆ เพื่อนำไปสู่ทางเลือกใหม่ๆ ในการจัดการแรงงานข้ามชาติได้ดียิ่งขึ้น

การนำเสนอบทความนี้ จะเริ่มจากแสดงให้เห็นบริบททางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของ MOU ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยจะกล่าวถึงบริบท

ระดับภูมิภาคและระดับสากล จากนั้นจะให้ความสำคัญกับการอภิปรายวาทกรรมระดับโลกสองชุด ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของ MOU คือวาทกรรมเสรีนิยมใหม่และการคุ้มครองแรงงาน ตามมาด้วยการวิเคราะห์บริบทที่จำเพาะเจาะจงของไทยที่นำไปสู่การทำ MOU และท้ายสุดบทความจะวิเคราะห์ให้เห็นการปรับยุทธศาสตร์การค้ากับควมคุมแรงงานของรัฐ ตามลำดับ หนึ่งข้อชี้แจงไว้ว่า การวิเคราะห์ MOU ไทยกับเพื่อนบ้านในที่นี้ผู้เขียนจะเน้นหนักไปที่ MOU ระหว่างไทยกับลาว และไทยกับกัมพูชาเป็นหลัก แต่จะไม่ร่วมกรณีไทยกับพม่า เนื่องจากมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างออกไปมากพอสมควร

ความร่วมมือในอนุภาคลุ่มน้ำโขง

การเกิดขึ้นของ MOU การจ้างงานระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านหนึ่งมาจากบรรยากาศของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นไปในทางความร่วมมือฉันมิตร ซึ่งเป็นไปอย่างชัดเจนนับจากทศวรรษ 2530 จนนำมาสู่การเกิดเป็นภูมิภาคเดียวกันที่รู้จักกันในนาม อนุภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-region-GMS) ในเวลาต่อมา

ความร่วมมือระหว่างประเทศในลุ่มน้ำโขงเป็นไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ แต่พร้อมกันไปอีกด้านหนึ่งก็เกิดการเปลี่ยนแปลงความคิดในหมู่ผู้นำประเทศ จึงหนุนให้ความเปลี่ยนแปลงในลุ่มน้ำโขงเป็นไปอย่างคึกคักมากขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความเปลี่ยนแปลงทางความคิดในหมู่ผู้นำประเทศที่สำคัญ 2 ด้าน ด้านหนึ่งก็คือ การยอมรับหลักการการค้าเสรี ซึ่งเชื่อว่าระบบตลาด เป็นกลไกการจัดการทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ สิ่งที่รัฐควรทำคือสนับสนุนตรรกะตลาดเสรี ด้วยการลดอุปสรรคและส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายของทุน สินค้า และผู้คน (Kaosa-adr and Dore, 2003: 3) ดังที่เราจะเห็นได้จากการที่ประเทศสังคมนิยมอย่างลาวปฏิรูปเศรษฐกิจด้วยนโยบาย “จินตนาการใหม่” เปิดตัวเข้าสู่ตลาดโลก รวมทั้งกัมพูชาที่หันมาส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 ที่ผ่านมา

ความเปลี่ยนแปลงทางความคิดที่สำคัญด้านที่สองคือ การยอมรับการบริหารจัดการระดับภูมิภาค (regional governance) ซึ่งมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าได้เกิดธุรกรรมระดับข้ามชาติ ทำให้เกิดประเด็นที่ปัญหาที่เกินกว่าขอบเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงต้องการสถาบันความร่วมมือของนานาชาติ ความเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้รัฐที่ไม่ค่อยเปิดกว้างและยึดมั่นในธรรมเนียมทางเศรษฐกิจการเมืองของตนต้องปรับเปลี่ยน เปิดกว้าง ยอมรับกติกาใหม่ๆ ในประชาคมโลกมากขึ้น การบริหารจัดการระดับภูมิภาคยังมีพื้นฐานมากจากแนวคิด การบริหารจัดการ (governance) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เรียกร้องให้รัฐปรับบทบาทใหม่ จากการปกครอง (government) ไปสู่การบริหารจัดการ ซึ่งมีนัยยะของการเป็นผู้บริการอำนวยความสะดวก อีกทั้งยังสนับสนุนให้ภาคประชาสังคม (civil society) ได้แก่ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทั่วไป เข้ามามีบทบาทด้วย ดังที่ผู้มีชื่อเสียงว่าประเทศลุ่มน้ำโขงในรอบ 1-2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้เกิดการบริหารจัดการระดับภูมิภาคที่คึกคัก เกิดความร่วมมือการพัฒนาในด้านต่างๆ เกิดเวทีสาธารณะเพื่อเข้าใจและแก้ไขปัญหาที่หลากหลาย เช่น การพัฒนา การศึกษา สิ่งแวดล้อม สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ เกิดตัวละครมากหน้าหลายตาบนเวทีการพัฒนา ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ (Dore, 2003: 411-433)

สถานการณ์ดังกล่าวคือที่มาของความร่วมมือระหว่างไทยกับลาวและกับกัมพูชา ดังที่เราจะพบว่านับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 ไทยกับประเทศทั้งสองมีความร่วมมือกันมากมายในเรื่องต่างๆ ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าสนธิสัญญา ข้อตกลง บันทึกความเข้าใจ⁴ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในแง่มุมหนึ่งการเกิดขึ้นของ MOU ด้านการจ้างงานระหว่างไทยกับประเทศทั้งสอง เป็นส่วนหนึ่งของธรรมเนียมนิยมความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่ดำเนินมาไ้ระยะหนึ่งแล้ว

⁴ การทำข้อตกลงเรื่องต่างๆ กรณีไทย-ลาวสามารถเข้าดูที่ เว็บไซต์สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงเวียงจันทน์

เสรีนิยมใหม่ และการคุ้มครองแรงงาน

ท่ามกลางการขยายตัวของแรงงานข้ามชาติในหลายทศวรรษที่ผ่านมา มีวาทกรรม 2 ชุดที่มีบทบาทสำคัญต่อเรื่องการย้ายถิ่น ได้แก่ เสรีนิยมใหม่ และการคุ้มครองแรงงาน ผู้เขียนเห็นว่า วาทกรรมทั้งสองดำรงอยู่โดยคู่ขนานกัน หมายความว่า ทั้งสองต่างก็นำเสนอแนวคิดที่แตกต่างขัดแย้งกัน แต่ก็มีบางอย่างที่สอดคล้องและหนุนเสริมกัน และทั้งสองก็มีอิทธิพลต่อเรื่องแรงงานข้ามชาติแตกต่างกันไป

ลัทธิ/แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เป็นคำที่ใช้ในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ในลักษณะวิพากษ์วิจารณ์ต่อปรากฏการณ์ทุนนิยมในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเศรษฐกิจโลกถูกรอบงำโดยบรรษัทข้ามชาติ ทำให้ช่องว่างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจจะหวางคนรวยกับคนจนกว้างขวางมากขึ้น ลัทธิเสรีนิยมใหม่ ไม่ใช่เพียงการรื้อฟื้นลัทธิเสรีนิยมคลาสสิก แต่ถือว่าเป็นเสรีนิยมใหม่ที่มีรูปแบบเฉพาะตัว โดยมีแนวคิดที่ผูกโยงแนบแน่นกับนโยบายเศรษฐกิจแบบ laissez-faire การค้าแบบพหุภาคีนิยม แนวคิดของสำนักทฤษฎีการบริหารเศรษฐกิจโดยการจัดการการเงิน แนวคิดเกี่ยวกับตลาดที่กำกับดูแลตัวเอง และแนวคิดฉันทามติวอชิงตัน โดยมีนักวิชาการที่เป็นตัวแทนของแนวทางดังกล่าว อาทิ ฟรีดริช ฟอน ฮาเยก, มิลตัน ฟรีดแมน, โรเบิร์ต โนสิก เป็นต้น ลัทธิเสรีนิยมใหม่ในเชิงปรัชญาเชื่อมั่นในเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ตลาดเสรี การค้าเสรี กรรมสิทธิ์เอกชน เชื่อว่าความอยู่ดีกินดีของมนุษย์จะบรรลุได้ด้วยการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานด้วยตัวมันเอง โดยรัฐเข้ามาแทรกแซงน้อยที่สุด (Veraparspong, 2008: 60-61)

ลัทธิเสรีนิยมใหม่ ก่อตัวขึ้นหลังความตกต่ำทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ (The Great Depression) ในสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1929 ถึงราวสิ้นทศวรรษ 1960 ซึ่งแนวคิดครอบงำเศรษฐกิจในช่วงนั้นคือแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนเซียน แต่หลังจากนั้นเสรีนิยมใหม่ได้เริ่มเข้ามาแทนที่ โดยการสนับสนุนของประเทศทุนนิยมชั้นนำ และบทบาทของสถาบันเศรษฐกิจระดับโลก เช่น ธนาคารโลก องค์การการค้าโลก สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ในช่วงดังกล่าวได้เกิดชุดนโยบายเศรษฐกิจที่รู้จักกันในนาม “ฉันทามติวอชิงตัน” ซึ่งมีนโยบายสำคัญ 5 ประการคือ 1) เปิดเสรีการค้าและสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการส่งออก 2) เปิดเสรี

ตลาดการเงินและเคลื่อนย้ายทุนการเงินอย่างเสรี 3) มาตรการเข้มงวดทางการเงิน การคลัง 4) การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน และ 5) การสร้างความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน

นักคิดบางท่านได้วิพากษ์ลัทธิเสรีนิยมใหม่ไว้ว่า เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ไม่ใช่การสร้าง ความมั่งคั่งให้เพิ่มพูนขึ้นอย่างที่กล่าวอ้าง แต่กลับทำให้เกิด การจัดสรรความมั่งคั่งใหม่ โดยถ่ายโอนความมั่งคั่งจากชนชั้นล่างไปสู่ชนชั้นนำ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็คือ เกิดระบอบการสะสมทุนที่ย้อนกลับไปเสมือนเมื่อ เริ่มต้นของระบบทุนนิยม ที่เรียกว่าการสะสมทุนแบบปล้นชิง (accumulation by dispossession) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การปล้นชิงทรัพย์สินและความมั่งคั่งในดิน แดนต่าง ๆ ด้วยการเปลี่ยนสรรพสิ่งที่ไม่เคยเป็นสินค้าให้เป็นสินค้า เช่น กาละ เทศะ สาธารณสมบัติ พันธกรรม การศึกษา วัฒนธรรม ฯลฯ โดยอาศัยการแปรรูป สิทธิบัตร และทรัพย์สินทางปัญญา ลักษณะประการต่อมาคือ การขยายอำนาจของ ภาคการเงินที่เรียกกันว่าชนาทุนวิตร (financialization) เน้นการเก็งกำไรระยะสั้น ซึ่งทำได้สำเร็จด้วยเทคโนโลยีการสื่อสาร และการลดกฎเกณฑ์ในภาคการเงิน การเก็งกำไรระยะสั้นก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การเงินในหลายประเทศ จากนั้นทุนการ เงินข้ามชาติจะถือโอกาสเข้าไปบริหารจัดการและแสวงหาประโยชน์จากวิกฤตการณ์ ดังกล่าว เมื่อประเทศที่อ่อนแอตกอยู่ในกับดักหนี้สิน สถาบันการเงินอย่างกองทุน การเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก็จะเข้าไปช่วยเหลือโดยแลกกับการปรับเปลี่ยน โครงสร้างเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการแปรรูปสาธาณูปโภคเป็นของเอกชน การตัด สวัสดิการสังคม และการเปิดเสรีมากขึ้นนั่นเอง ลัทธิเสรีนิยมใหม่ยังสะสมทุนได้มาก ขึ้นด้วยการปรับเปลี่ยนสัญญาธรรมส่วนใหญ่ให้เป็นสัญญาระยะสั้น โดยเฉพาะ ในตลาดแรงงาน ระบบที่ทำลายความมั่นคงของการมีงานทำเช่นนี้ นอกจากทำให้ ค่าแรงต่ำลงแล้ว ยังทำให้ชนชั้นแรงงานอ่อนแอและไม่สามารถคานอำนาจกับ ชนชั้นนำได้อีกต่อไป (Harvey, 2005 อ้างใน Veraparstpong, 2008: 61-62)

อย่างไรก็ตาม สำหรับนักคิดที่สนับสนุนแนวทางเสรีนิยมใหม่ ในด้านของ แรงงานข้ามชาติ พวกเขาส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ในฐานะกลไก สร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ ตามหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของ

การผลิต พวกเขาเชื่อว่าใน 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา การย้ายถิ่นทั้งเพื่อหางานทำหรือ วัตถุประสงค์อื่นกลับน้อยกว่าในช่วงก่อนหน้านั้น และหากเปรียบเทียบกับ การเคลื่อนย้ายของสินค้า ทุน และข่าวสาร การย้ายถิ่นของผู้คนยังนับว่าน้อยกว่า มาก เนื่องจากมายาคติหลายประการ นับจากความเชื่อที่ไม่มีมาตรการตรวจสอบว่า การโยกย้ายทุนไปลงทุนในแหล่งงานราคาถูกให้ผลกำไรดีกว่า การคิดว่าการนำเข้า แรงงานจากต่างประเทศจะลดค่าแรงในประเทศ และประสิทธิภาพการผลิตให้ต่ำลง การใช้เหตุผลทางการเมืองเรื่องชาตินิยมมากกว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจในการกำหนด นโยบาย และที่สำคัญคือ การขาดสถาบันระดับโลกทำหน้าที่บริหารจัดการด้าน แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ (เหมือนที่มีองค์การการค้าโลก (WTO) ดูแลเรื่อง การค้า) (Nayyar, 2000 : 12-15) ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ทศนะของเสรีนิยมใหม่ต่อ เรื่องแรงงานข้ามชาติก็คือ การสนับสนุนให้ยึดหลักการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอย่าง จริงจัง และจัดตั้งสถาบันระดับโลกเพื่อดูแลเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงาน

สำหรับแนวคิดการคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection) นั้น แยกไม่ออก จากบทบาทขององค์กรสากลที่ผลักดันเรื่องนี้ คือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization-ILO) ดังนั้นจะขอกล่าวถึงแนวคิดนี้ภายใต้ พัฒนาการของ ILO

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ เป็นองค์กรไตรภาคีนานาชาติ ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2462 (ค.ศ. 1919) เป้าหมายของ ILO คือการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่า การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี และได้รับสิทธิที่พึงได้รับในฐานะมนุษย์ผู้มีศักดิ์ศรี (ILOa, n.d.: 1) สำหรับที่มาของภารกิจการคุ้มครองแรงงานของ ILO นั้นอาจกล่าวได้ว่า เกิดจากการประนีประนอมผสมผสานกระแสความคิดของยุคสมัย อย่างน้อย 3 สำนักได้แก่ ลัทธิมาร์กซ์ (Marxism) ซึ่งเป็นแนวคิดแบบถึงราก (radical) ให้ความสำคัญกับกรรมชีพ ในฐานะกำลังสำคัญของการปฏิวัติสังคมน ลัทธิมาร์กซ์ถือว่าแรงงานคือสิ่งสร้างสรรค์โลก ดังนั้นผู้ใช้แรงงานคือผู้สร้างโลก ที่ควรหลุดพ้นจากการถูกกดขี่ขูดรีดทั้งปวง (Marx and Engels, 2005) แนวคิดต่อมา คือ สังคมนิยมแบบสหกรณ์ ซึ่งเป็นแนวคิดปฏิรูป ที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงสังคมน

โดยการร่วมไม้ร่วมมือกัน องค์กรพื้นฐานก็คือระบบสหกรณ์ บุคคลที่มีชื่อเสียงที่มักได้รับการกล่าวอ้างในประวัติการก่อตั้งของ ILO ก็คือ โรเบิร์ต โอแวน และดาเนียล เลอ กรอง (ILOa, n.d. : 3) สำหรับแนวคิดที่ 3 ก็คือสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งอาจสืบสาวไปได้ถึงศตวรรษที่ 17 จากพื้นฐานความคิดของนักปรัชญาการเมืองอย่างจอห์น ล็อค ที่วางพื้นฐานเรื่องสิทธิของมนุษย์ที่ติดตัวมาตามธรรมชาติ เป็นสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัยเป็นปกติสุข ได้รับการปกป้อง และไม่ถูกคุกคามจากอำนาจใดๆ ไม่ว่าวันแม่แต่อำนาจรัฐ (Satha-anan, 2000: 499)

การเกิดขึ้นของ ILO ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 คงจะมีผลต่อเจตนาารมณ์ขององค์กร ที่ต้องการกอบกู้ฟื้นฟูเศรษฐกิจและจิตวิญญาณของสังคมด้วยการสร้างสรรค์บรรทัดฐานและหลักเกณฑ์ร่วม บนพื้นฐานของการประนีประนอมดังที่กำหนดให้มีคณะทำงานแบบไตรภาคี ในฐานะเวทีปรึกษาหารือหาเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์ เครื่องมือทำงานสำคัญของ ILO คือ อนุสัญญา (convention) ซึ่งอนุสัญญาแต่ละฉบับถูกยกวางโดยคณะกรรมการ นำร่างมาปรึกษาพิจารณาร่วมกันจนนำไปสู่ข้อยุติ จึงประกาศใช้ และเชิญชวนให้ประเทศสมาชิกลงสัตยาบัน จากนั้นจะมีกระบวนการติดตามตรวจสอบ โดยประเทศสมาชิกต้องทำรายงานประจำปี ในอีกทางหนึ่งก็จะมีคณะกรรมการกลางเข้าไปติดตามตรวจสอบด้วย นับจากอนุสัญญาฉบับแรกในปี ค.ศ. 1919 จนถึงปัจจุบันมีอนุสัญญา ILO 189 ฉบับ ซึ่งฉบับล่าสุดเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2011 (ILOb, n.d.) ปัจจุบัน ILO มีประเทศสมาชิก 183 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ลาว และกัมพูชา

แม้จะให้ความสำคัญกับเรื่องแรงงาน ซึ่งเดิมหมายถึงแรงงานในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ต่อมา ILO ก็ให้ความสำคัญกับแรงงานข้ามชาติด้วย ดังที่เห็นได้จากข้อกำหนดอนุสัญญาฉบับที่ 97 (ค.ศ. 1949) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน และอนุสัญญาฉบับที่ 143 (ค.ศ. 1975) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นในสภาพมิชอบ และการส่งเสริมการมีโอกาสเท่าเทียมกันและการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ ILO ได้จัดตั้งสำนักงานในระดับภูมิภาคทั่วโลก รวมทั้งสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งมีที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่กรุงเทพฯ ILO ได้ผลิตเอกสารเผยแพร่ที่มีคุณภาพ รวมทั้งที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติมาอย่างต่อเนื่อง (ILOc, n.d.)

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

จากที่ได้กล่าวถึงแนวคิดเสรีนิยมใหม่ และการคุ้มครองแรงงานโดยผ่านบทบาทของ ILO อาจสรุปได้ว่า ทั้งสองมีแนวคิดที่เหมือนกันในด้านการสนับสนุนการย้ายถิ่นของแรงงาน แต่ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันคือ ฝ่ายแรกเห็นว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ฝ่ายหลังส่งเสริมการย้ายถิ่นเพราะเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ฝ่ายแรกไม่คำนึงผลกระทบต่อตัวแรงงานมากนัก แต่ฝ่ายหลังยืนยันว่า “แรงงานไม่ใช่สินค้า” แต่คือมนุษย์ที่ต้องได้รับการคุ้มครองอย่างมีศักดิ์ศรี ฝ่ายแรกเรียกร้องสถาบันการจัดการระดับโลกที่มีอำนาจจัดระเบียบการเคลื่อนย้ายแรงงาน (เหมือน WTO) ฝ่ายหลังเรียกร้องสถาบันทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดี (good governance) เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงาน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแนวคิดของทั้งสองฝ่ายก็ดูจะถูกหยาบยืมผสมปนเปกันจนแยกไม่ออก และสถาบันของทั้งสองฝ่ายก็มีการประสานงานร่วมมือกันในหลายระดับหลายกรณี

ปัญหาการจัดการแรงงานของรัฐไทย

เราได้กล่าวถึงบริบทระดับโลกและระดับภูมิภาคที่มีอิทธิพลต่อการเกิด MOU ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมาแล้ว ในลำดับต่อไปจะกล่าวถึงสถานการณ์จำเพาะเจาะจงต่อการเกิด MOU เมื่อกล่าวถึงสถานการณ์ที่จำเพาะเจาะจงอาจกล่าวได้ว่ามีอยู่หลายประการ นับจากการเกิดขึ้นของปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นอย่างไม่ปกติ ในปี พ.ศ. 2542⁵ ที่สืบเนื่องมาจากการประชุมวิชาการนานาชาติด้านการย้ายถิ่นฐาน ซึ่งรัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพ ดังที่ใน MOU ระหว่างไทยกับลาวและกับกัมพูชาได้อ้างอิงถึงปฏิญญานี้ไว้ในฐานะที่มาของการจัดทำบันทึกความเข้าใจ สถานการณ์ที่จำเพาะเจาะจงอีกประการหนึ่ง อาจจะไปมองที่ลาว ซึ่งเผชิญกับสถานการณ์แรงงานข้ามแดนมาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น และมีข่าวคราวแรงงานถูกหลอกลวงหรือละเมิดสิทธิ จึงเป็นธรรมดาอยู่เอง ที่ประเทศลาวซึ่งได้ประโยชน์จากเงินส่งกลับบ้านของแรงงาน และประชากรของตนตระกร่ำลำบาก ต้องการทำความเข้าใจที่ปกป้องผลประโยชน์ของตน

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าสถานการณ์นี้ชี้ชัดก็คือ การจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐไทยที่แสดงให้เห็นว่าไร้ประสิทธิภาพมากขึ้น เราอาจสรุปสภาพปัญหาได้ว่า เป็นสถานการณ์ที่รัฐตั้งรับต่อการเข้ามาของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างไม่อาจควบคุม โดยที่หน่วยงานภาครัฐขาดนโยบายมหภาคเรื่องแรงงานข้ามชาติ กลไกทางกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และขาดเอกภาพในการจัดการปัญหา

สถานการณ์แรงงานข้ามชาติไทยนับจากต้นทศวรรษ 2530 คือ การมีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทย ด้านหนึ่งเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองในพม่าที่ผลักดันให้ผู้คนลี้ภัยเข้ามาในไทย อีกด้านหนึ่งก็เกิดจากแรงดึงดูดของการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วงนั้นที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก ในภาวะที่แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนได้เรียกร้องกดดันต่อรัฐบาล

⁵ BANGKOK DECLARATION ON IRREGULAR MIGRATION สามารถเข้าดูได้หลายช่องทางเช่น <http://www.smc.org.ph/rights/bangkok.htm>

ให้สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ รัฐบาลจึงใช้นโยบายยืดหยุ่นโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานภาพคนเข้าเมือง ผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้โดยใช้ อำนาจผ่านช่องทางการประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี (มติ ค.ร.ม.) มติ ค.ร.ม. ผ่อนผันได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี 2535 และก็ได้ใช้เฉพาะกิจมาอีกในปี 2539, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545 (และหลังจากนั้นอีก) แนวทางที่รัฐใช้อยู่ โดยนัยหนึ่งก็คือ การพยายามที่จะทำให้กลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย มาขึ้นทะเบียนเพื่อให้มี สถานภาพทางกฎหมาย (คือกึ่งถูกกฎหมาย แต่หากกล่าวอย่างเคร่งครัดก็ยังถือว่าเป็น ผิดกฎหมาย) แต่ปัญหาก็คือ รัฐไม่สามารถทำให้แรงงานข้ามชาติที่หมดอายุการ อนุญาตทำงานมาขึ้นทะเบียนต่อ และก็ยังมิได้มีการลักลอบเข้ามาใหม่เรื่อยๆ ผลลัพธ์ ก็คือประเทศไทยยังคงมีแรงงานผิดกฎหมายอยู่จำนวนมาก โดยที่รัฐได้แต่ตั้งรับ และแก้ปัญหาเฉพาะหน้า (Achvanichkul and K. Saisunthon, 2005: 14-15)

ท่ามกลางสถานการณ์นี้ มีการวิพากษ์และเสนอแนะแนวทางการจัดการ แรงงานข้ามชาติของรัฐอยู่ไม่น้อย แต่อาจกล่าวได้ว่าสามารถแบ่งได้เป็นสองระดับ ระดับแรก วิเคราะห์ว่ารัฐไทยไม่มีนโยบายคนเข้าเมืองและแรงงานข้ามชาติ อันเนื่อง มาจากปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจระดับมหภาพ ก็คือการทำรัฐไทยไร้ความสามารถ ที่จะยกระดับอุตสาหกรรมไปสู่การผลิตด้วยความรู้และเทคโนโลยีระดับสูงและ การใช้แรงงานมีฝีมือ หากแต่ที่ผ่านมามปล่อยให้อุตสาหกรรมไทยสะสมทุนจาก กระบวนการผลิตขั้นปฐมและพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งสวนทางกับความเปลี่ยนแปลง โครงสร้างประชากร การศึกษา และระดับการครองชีพของไทย ที่ได้ผลักดันประชากร วัยแรงงานก้าวเข้าสู่สังคมแรงงานมีฝีมือ การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือแต่กลับต้อง พึ่งพาแรงงานไร้ฝีมืออย่างมากจึงเป็นปัญหาฝังรากลึกในอุตสาหกรรมไทย และคือที่มา ของการเรียกร้องของธุรกิจเอกชนให้รัฐบาลผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ทำงานได้ปีแล้วปีเล่า สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ประเทศไทยเผชิญการทำลายจาก กระแสความเปลี่ยนแปลงในโลก คือประเทศไทยจะไม่สามารถก้าวไปสู่การยกระดับ การพัฒนาอุตสาหกรรม แต่จะติดอยู่กับอุตสาหกรรมใช้แรงงานไร้ทักษะราคาถูก ต่อไป เพราะตราบดที่อุตสาหกรรมประเภทนี้ยังทำกำไร ผู้ประกอบการก็จะไม่มี

แรงผลักดันให้ยกระดับการผลิตของตน ผลที่ตามมาจากนั้นก็คือ รัฐไม่สามารถกำหนด/บังคับใช้นโยบายคนเข้าเมืองและแรงงานข้ามชาติในระยะยาวที่ชัดเจนทำได้แต่เพียงเปิดให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานเฉพาะกิจในระยะสั้นๆ อย่างที่เป็นอยู่ เพราะยังไม่แน่ชัดว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยจะลงเอยอย่างไร (Vasuprasat, 2010: 1-4)

การวิจารณ์ในระดับที่สอง มุ่งไปที่การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐโดยตรง ดังที่Krittaya and et.al. (1997) ได้วิพากษ์อย่างตรงไปตรงมาว่า ประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายเรื่องแรงงานข้ามชาติ “มีแต่การทำงานตามจารีต ปฏิบัติกันไปตามตัวบทกฎหมายที่ประกาศใช้เป็นระยะๆ ตามกระแสที่เกิดขึ้นของโลก ตามทัศนคติความเชื่อของผู้กุมอำนาจรัฐในแต่ละยุคสมัย” (น.45) ประเด็นที่มีน้ำหนักของกฤตยาและคณะ คือระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติ ที่เป็นไปภายใต้กฎหมายที่ลึกลับขัดแย้งกัน และหน่วยงานเกี่ยวข้องหลากหลายแต่ขาดเป็นเอกภาพในประเด็นกฎหมายลึกลับขัดแย้ง ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่น กฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ในขณะที่กฎหมายฉบับแรกเน้นควบคุมการเข้ามาของคนต่างด้าว และกีดกันการมาเข้ามาเพื่อการทำงานของคนต่างด้าว แต่กฎหมายฉบับหลังกลับเปิดให้แรงงานมาทำงานบางประเภทที่ขัดกับกฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ยังขัดกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ต้องการให้การคุ้มครองแรงงาน แต่ก็ยกเว้นแรงงานต่างด้าวในแรงงานบางประเภท และมีข้อควบคุมแรงงานต่างด้าวแบบปลีกย่อยเช่น ในการเดินทางข้ามจังหวัด การตั้งสหภาพแรงงาน กฎหมายยังถูกบังคับใช้โดยหน่วยงานต่างกัน ทั้งยังอยู่บนจารีตกฎหมายที่เปิดโอกาสอย่างมากให้ผู้บังคับใช้ใช้ดุลพินิจของตน

ในด้านความเกี่ยวข้องของหลายหน่วยงาน นับตั้งแต่หน่วยงานระดับนโยบาย เช่นสภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งสองหน่วยมีฐานคติในการมองปัญหาต่างกันอย่างมาก หน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติ เช่น กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจกว้างขวาง ทั้งในเรื่องแรงงานข้ามชาติ ชนกลุ่มน้อย การให้สัญชาติ หน่วยงานภายใต้กระทรวงที่สำคัญคือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ฝ่ายกระทรวงแรงงาน มีหน่วยงาน

ระดับกรมหลายหน่วยงาน เช่น กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำหรับกระทรวงการต่างประเทศ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการออกหนังสือเดินทาง ยังมีหน่วยปฏิบัติอื่นๆ ตามภารกิจอีก เช่น เรื่องการท่องเที่ยว โดย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เรื่องสุขภาพ โดยกองระบาดวิทยา สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข ประเด็นปัญหาก็คือหน่วยงานต่างๆ ทำงานในหน้าที่ของตนบนฐานคิดของตน ทำให้การทำงานไม่เป็นเอกภาพ และบ่อยครั้งขัดแย้งกันเอง (Krittaya and et al., 1997: 35-44)

การวิจารณ์ในระดับแรก ไม่ปรากฏว่าเกิดการปรับตัวของรัฐตามข้อเสนอมากนัก แต่สำหรับกรวิจารณ์ในระดับที่สอง ผู้เขียนคิดว่า มีผลให้เกิดการปรับตัวในการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐไม่น้อยทีเดียว ดังปรากฏการณ์ที่รัฐพยายามจัดระบบการแก้ไขปัญหามีเอกภาพ มีระบบทำงานสนับสนุนกัน และเป็นการทำงานเชิงรุกมากขึ้น เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในปี 2544 เป็นคณะกรรมการร่วมบูรณาการทุกหน่วยงานทำงานระดับนโยบายและตัดสินใจในกรณีปัญหาสำคัญ การปรับโครงสร้างองค์กรในสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว สังกัดกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ในปี 2546 ให้มีระบบและความพร้อมมากขึ้น การเข้มงวด ครม. ปี 2547 ผ่อนผันให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ชั่วคราว ที่การจัดการเป็นระบบและก้าวหน้ามากขึ้น มีการขึ้นทะเบียนทั้งนายจ้างและแรงงาน ส่วนแรงงานที่ไม่มีนายจ้างก็ขึ้นทะเบียนได้ มีการให้หลักประกันสุขภาพแก่แรงงานและผู้ติดตาม การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปี 2547 รวมทั้งที่สำคัญก็คือการริเริ่มจัดทำบันทึกความเข้าใจด้านการจ้างแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้ถูกออกแบบให้เป็นกลไกการทำงานเชิงรุกอย่างเป็นระบบ ดังที่เรากำลังพิจารณาอยู่

ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นบริบทระดับโลกและภูมิภาคที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของ MOU และได้วิเคราะห์ปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐไทยที่ทำให้เกิด MOU มาแล้ว ในช่วงต่อไปซึ่งเป็นหัวใจของบทความนี้ เพื่อให้เข้าใจอุปสรรคการดำเนินงานตาม MOU มากกว่าที่มีผู้อื่นเสนอขึ้นมา ผู้เขียนจะนำเสนอความ

เข้าใจต่อ MOU ในอีกแบบหนึ่ง โดยพยายามก้าวข้ามกรอบจำกัดความเข้าใจและการยอมรับในสมมติฐานที่เคยชินดังที่ผ่านๆ มา

การปรับยุทธศาสตร์ของรัฐในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติ

การย้ายถิ่นฐานข้ามชาติ/แรงงานข้ามชาติ เป็นประเด็นปัญหาเพราะเรามีความเชื่อโดยไม่ต้องพิสูจน์ (take it for granted) ว่า “ชาติ” คือหน่วยทางสังคมของพลเมืองผู้มีสายสัมพันธ์เป็นหนึ่งเดียวกัน และเป็นประชากรผู้มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนนั้น ในขณะที่ผู้ย้ายถิ่น/แรงงานข้ามชาติก็คือ “คนอื่น” ที่มาจากดินแดนอื่น ที่อาจสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเรา ความเชื่อนี้ทำให้ รัฐ/อำนาจรัฐ/การใช้อำนาจรัฐ ดูประหนึ่งสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ไม่ต้องสงสัย ทั้งที่ไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้น

นักทฤษฎีด้านการย้ายถิ่นข้ามชาติแนวหลังสมัยใหม่ (postmodern) ชวนให้เราคิดทบทวนว่า รัฐชาติที่เราคุ้นเคยจนคิดว่ามีอยู่ตามธรรมชาตินั้น แท้จริงเป็นหน่วยทางสังคมที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อ 3-4 ศตวรรษที่ผ่านมาเมื่อภายใต้การคลี่คลายตัวของประวัติศาสตร์สังคมมนุษย์ รัฐชาติเป็นแนวคิด (concept) ว่าด้วยหน่วยทางสังคม-การเมืองรูปแบบใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 4 ประการคือ เขตแดน อำนาจอธิปไตย รัฐบาล และประชากร กระนั้นก็ดีการเกิดรัฐชาติทำให้เกิดวิธีคิดที่ยึดรัฐชาติเป็นศูนย์กลาง หรือที่เรียกว่า “วิธีวิทยาชาตินิยม” (methodological nationalism) หมายความว่า รัฐชาติกลายเป็นบรรทัดฐานตายตัวในการกำหนดความเข้าใจเรื่องต่างๆ การยึดมั่นนี้มีเป็นปัญหามากขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ เพราะโลกาภิวัตน์ได้ทำลายต่อองค์ประกอบทั้ง 4 ของรัฐชาติ ด้วยเหตุที่ความมีอยู่ของเขตแดน อธิปไตย รัฐบาล และประชากร กลายเป็นเรื่องเลื่อนไหลยืดหยุ่นคลุมเครือกำหนดได้ยาก โลกาภิวัตน์จึงทำให้รัฐชาติตามแบบฉบับดั้งเดิมเกิดความตึงเครียดเป็นชนวนของความรุนแรง และกลายเป็นกรอบจุดตั้งพัฒนาการของสังคมโลกยุคใหม่ (Wimmer and Glick Schiller, 2002, Glick Schiller, 2009, Chernilo, 2008)

เรายังอาจเข้าใจเรื่องนี้ได้จากมุมมองของผู้ย้ายถิ่น ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าการย้ายถิ่นฐานเพื่อเป้าหมายต่างๆ เป็นเรื่องปกติของมนุษยชาติในอดีต แต่การย้ายถิ่นเพิ่งจะกลายเป็นปัญหาเมื่อไม่กี่ร้อยปีมานี้เอง เมื่อเกิดรัฐชาติและเขตแดนขึ้น ดังนั้นการย้ายถิ่นนั้นแท้จริงไม่ได้เป็นปัญหาโดยตัวมันเอง แต่มันเป็นปัญหาเพราะรัฐมองว่ามันเป็นปัญหา และด้วยการที่สังคมยอมรับอำนาจรัฐในการควบคุมการย้ายถิ่นของรัฐอย่างไม่ต้องสงสัย ในนามของภารกิจที่อ้างว่าทำเพื่อความมั่นคงของชาติ รัฐได้สร้างหลักเกณฑ์จัดแบ่งคนย้ายถิ่นออกเป็นประเภทต่างๆ การย้ายถิ่นที่เกิดจากสาเหตุแตกต่างกันมีความเดือดร้อนจำเป็นต่างกันเป็นมนุษย์ชายหญิงภาษาชาติพันธุ์ต่างกัน จึงถูกจัดแบ่งเป็นประเภทต่างๆ เช่น ผู้ลี้ภัยสงคราม (refugees) ผู้แสวงหาที่พักพิง (asylum-seeker) ผู้พลัดถิ่นจากการพัฒนา (development displaces) ผู้ถูกลักพาจากขบวนการค้ามนุษย์ (trafficked persons) ผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ (economic migrants) สำหรับแรงงานก็แบ่งเป็นหลายประเภท เช่น แรงงานฝีมือระดับสูง (professional labour) แรงงานมีทักษะ (skilled labour) แรงงานไร้ทักษะ (unskilled labour) แรงงานฝึกงาน (trainee worker) แรงงานตามสัญญาจ้าง (guest worker) เป็นต้น ภายใต้เกณฑ์การจัดแบ่งของรัฐ คนย้ายถิ่นกลุ่มต่างๆ ก็ต้องมีชะตาชีวิตแตกต่างกันไป (Crosby, 2006) จากมุมมองของผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำหนดของรัฐแต่ฝ่ายเดียวทำให้จุกคิดได้ว่า การคุมการการย้ายถิ่นอาจไม่ใช่เรื่องอำนาจอันชอบธรรมของรัฐโดยไม่ต้องสงสัย แต่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างมนุษย์ ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรมทางสังคมที่จะต้องถูกทบทวน

แนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น ช่วยให้เรามีทัศนคติวิพากษ์วิจารณ์ต่อรัฐมากขึ้น และด้วยจุดยืนเชิงวิพากษ์ผู้เขียนเสนอว่า ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำทลายอำนาจรัฐ รัฐก็พยายามปรับตัวเพื่อธำรงอัตลักษณ์และอำนาจของตน กรณีการถูกทำทลายด้วยกระแสการย้ายถิ่นในโลกยุคใหม่อย่างไม่อาจปฏิเสธนั้นก็เป็นอีกกรณีหนึ่ง ที่รัฐจะต้องพยายามหาวิธีการรับมืออย่างเหมาะสม ในกรณีของรัฐไทย การหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งให้ทั้งประโยชน์และสร้างปัญหา จึงเป็นความอหิหลักอหิเหลือที่รัฐจะจัดการอย่างไร แต่สิ่งที่รัฐวิตกกังวลมาก

คงไม่ใช่เรื่องราวปัญหาของแรงงานเหล่านั้น ทว่าเป็นเรื่องอำนาจรัฐที่ดูเหมือนจะควบคุมอะไรต่อมิอะไรได้น้อยลง (รัฐเรียกว่าปัญหาความมั่นคง) ดังนั้นจึงเกิดการปรับตัวเพื่อหาทางออกต่อเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า MOU ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ก็คือยุทธศาสตร์ใหม่ในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการอำนาจรัฐ หรือเป็นเครื่องมือในการกอบกู้อำนาจรัฐในยามที่ถูกท้าทายอย่างมาก ในยุทธศาสตร์นี้ไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่แต่อย่างใดที่เราจะพบว่ามีถูกสร้างขึ้นจากการเลือกสรรผสมผสานหลักการและวิธีการต่างๆ ซึ่งมีทั้งที่สอดคล้องหรือขัดแย้งกัน และอาจจะนำมาใช้เป็นข้ออ้างที่ไม่ได้ต้องการปฏิบัติจริงๆ ก็ได้ ยุทธศาสตร์ใหม่ของการทำงานกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติของรัฐไทยประกอบด้วยหลักการ 5 ประการดังนี้

ประการแรก การสร้างความชอบธรรมทางอุดมการณ์ ใน MOU ไทยกับลาวและกัมพูชา มีคำประกาศเชิงหลักการ ที่จะเห็นได้จากบทกล่าวนำโดยอ้างถึง ความกังวลต่อปัญหาการค้ามนุษย์ ที่กระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม อ้างถึงปฏิญญากรุงทเพชว่าด้วยการย้ายถิ่นอย่างไม่ปกติ และระบุในวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน ที่จะป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการล่อลวงหรือเอาเปรียบแรงงาน รวมถึงการคุ้มครองแรงงานอย่างเหมาะสม

เราอาจสืบเริ่มสืบสาวหาที่มาของคำประกาศเชิงหลักการได้จากการพิจารณาตัวบทของปฏิญญากรุงทเพช ก็จะพบว่า ในเอกสารนี้ได้ยืนยันหลักการที่ว่า การย้ายถิ่นฐานเป็นเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์ อีกทั้งยังสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ทั้งประเทศต้นทางและปลายทาง การย้ายถิ่นในบางกรณีแม้จะไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด แต่ก็ไม่ได้เป็นอาชญากรรม และไม่ใช่ข้ออ้างที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ เมื่อพิจารณาหลักการนี้ให้ลึกกลงไปก็จะเป็นว่า หลักการนี้ได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญจากวาทกรรมระดับโลกคู่ขนานคือการคุ้มครองแรงงานและเสรีนิยมใหม่

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าความชอบธรรมของการใช้อำนาจตาม MOU นั้นวางอยู่บนหลักทศกาศกาลของยุคสมัยที่สังคมโลกให้การยอมรับ ดังนั้นจึงไม่มีใครคิดจะปฏิเสธอำนาจตาม MOU นี้ อย่างไรก็ตามรัฐจะดำเนินตามหลักการที่ได้ประกาศไว้หรือทำได้มากน้อยเพียงใดเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ประการที่สอง การจัดระบบการค้ากับควบคุมใหม่ การดำเนินงานจ้างงานตาม MOU ถูกออกแบบให้มีการดำเนินงานแบบครบวงจร ควบคุมตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง และจนกระทั่งส่งกลับถิ่นฐานแรงงานที่หมดสัญญาจ้าง โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติคือ นายจ้างต้องมาขอโควตาจ้างแรงงานข้ามชาติ เมื่อได้รับอนุญาตจากทางการไทย ความต้องการจะถูกส่งไปยังทางการประเทศต้นทางของแรงงาน ซึ่งจะได้ทำบัญชีรายชื่อแรงงานเอาไว้ จากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการออกเอกสารเดินทาง เอกสารการเข้าเมือง การทำประกันสุขภาพ การทำสัญญาจ้าง แรงงานจะถูกนำพามาถึงนายจ้าง ทำงานตามสัญญาจ้างที่กำหนด มีการหักเงินกองทุนเพื่อการส่งกลับ และเมื่อทำงานครบตามเวลาที่กำหนดก็จะถูกนำพากลับบ้าน

กลไกการดำเนินงานนี้ตอบโจทย์ปัญหาการจัดการแรงงานที่รัฐเผชิญอยู่คือ การทำงานที่ไร้ระบบและขาดเอกภาพ ประเด็นที่น่าสนใจในแง่ของเทคนิคทางอำนาจการควบคุมก็คือ ได้เกิดการแบ่งซอยการควบคุมออกเป็นขั้นตอนย่อยๆ แต่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ในแต่ละชั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีบทบาทชัดเจน สิ่งที่จะเชื่อมร้อยระบบทั้งหมดเข้าด้วยกันก็คือ การจัดการข้อมูลด้วยระบบสารสนเทศ อิเล็กทรอนิกส์ ที่จะทำให้ข้อมูลถูกจัดการอย่างเป็นระบบ ตรวจสอบได้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าใช้งานได้สะดวก

การจัดระบบการควบคุมของรัฐนำไปสู่ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีด้วย ซึ่งนักวิชาการจำนวนหนึ่งเชื่อว่าการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (liberalization) จะทำให้ทุนจะก้าวข้าม (bypass) รัฐ และรัฐจะมีอำนาจกำกับควบคุมทางเศรษฐกิจน้อยลง แต่การจ้างงานตาม MOU แสดงให้เห็นปรากฏการณ์ที่สวนทางกับความเชื่อนั้น และเป็นไปในทำนองเดียวกับที่มีผู้เสนอไว้ว่า การกำกับควบคุมของรัฐหาได้น้อยลงไม่มันเพียงพอแต่เปลี่ยนแปลงนัยยุทธศาสตร์เท่านั้น คือภายใต้ภารกิจอำนาจการให้การค้าเสรีดำเนินไปโดยสะดวก รัฐได้แทรกตัวเข้าไปมีบทบาทกำกับควบคุมในขั้นตอนปลีกย่อยต่างๆ (Walker, 1999: 186-188) ในกรณี MOU ยังมีขั้นตอนปลีกย่อยก็ยังมีพื้นที่กำกับควบคุมของรัฐมากขึ้น และในพื้นที่นี้เองที่รัฐได้ตั้งให้ทุน ซึ่งในที่นี้ก็คือนายจ้างและบริษัทจัดหางาน เข้ามาอยู่ในการกำกับควบคุมได้ในเวลาเดียวกัน

ประการที่สาม การเฉลี่ยภาระต้นทุนไปให้ผู้ให้บริการ ใน MOU แร่งงานข้ามชาติจะเป็นผู้มีส่วนร่วมจ่ายเงินเพื่อภารกิจ 2 ประการคือ ประการแรกเรื่องการดูแลสุขภาพ โดยจะต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพในราคา 1,300 บาท (ไม่รวมค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท) หรือในอีกทางหนึ่งให้หักเงินรายได้ประจำเดือนเข้ากองทุนประกันสังคม ประการที่สองคือ การหักเงินเดือนร้อยละ 15 เข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับ วัตถุประสงค์ของกองทุนคือ เอาไว้ใช้จ่ายเพื่อส่งตัวแรงงานกลับบ้านเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการทำงาน ส่วนเงินที่เหลือจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ ก็จะเบิกจ่ายทั้งหมดให้กับแรงงาน

การดำเนินงานนี้เห็นได้ชัดว่าช่วยลดภาระต้นทุนงบประมาณของรัฐ ในขณะที่อำนาจกำกับควบคุมยังคงมีอยู่เต็มที่ เพราะรัฐยังคงเป็นผู้ควบคุมกระบวนการทั้งหมด การดำเนินงานทำนองนี้ นักวิชาการถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ของรัฐในยุคเสรีนิยมใหม่ เป็นการลดสวัสดิการ ซึ่งเป็นภาระงบประมาณของรัฐ โดยเปิดให้ระบบตลาดเข้ามาเป็นกลไกจัดการ ส่วนปัจเจกชนก็มีหน้าที่ลงทุนเพื่อการดูแลตัวเอง (เช่นการหันไปซื้อประกันชีวิตจากบริษัทเอกชน) สำหรับปัจเจกชน ก็จะถูกระตุ้นให้เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องดูแลตัวเอง และชวนขยายซื้อหลักประกันให้กับตัวเอง ซึ่งเป็นไปในแนวทางที่เรียกว่า “การปกครองชีวญาณ” (governmentality) (Tanabe, 2006: 18-24) ในกรณี MOU แม้จะไม่ใช่ไปตามยุทธศาสตร์เสรีนิยมใหม่อย่างเต็มรูปแบบ แต่ก็แสดงให้เห็นการหยิบยืมบางส่วนแนวคิดนี้มาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ดังกรณีการซื้อบัตรประกันสุขภาพหรือหักเงินเข้ากองทุน ซึ่งแรงงานต้องเข้ามาแบกรับภาระค่าใช้จ่ายร่วมกับรัฐด้วย ส่วนกรณีกองทุนเพื่อการส่งกลับ ก็เป็นการผลักภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดไปให้แรงงานเอง โดยรัฐไม่ต้องควักกระเป๋าแม้แต่หน่วย และแรงงานก็ต้อง “ควบคุมตัวเอง” เมื่อถึงเวลาก็กลับถิ่นฐาน เพราะมีแรงจูงใจคือเงินเก็บของตนในกองทุนที่เหลือจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับบ้าน

ประการที่สี่ ความคลุมเครือของสถานภาพทางกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ชี้ว่า บันทึกลงความเข้าใจ (memory of understanding) เป็นรูปแบบหนึ่งของ ข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคี (bilateral agreement) แต่แตกต่างกันคือ ข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัฐ

มีฐานะเป็นการตกลงอย่างเป็นทางการ มีพันธะตามกฎหมาย เฉพาะเจาะจง และต้องบังคับใช้ในขณะที่ยังไม่มีความเข้าใจระหว่างรัฐ ถือว่ามีระดับความเป็นทางการน้อยกว่า ไม่มีข้อผูกมัดตามกฎหมาย (non-binding principle) เป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ ที่ยืดหยุ่น (Wickramasekara, 2006: 4)

ต่างจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจาก ILO ด้วยจุดยืนที่ต้องการเห็นการคุ้มครองแรงงานและหน่วยงานรัฐไทยทั้งหมดปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงานอย่างจริงจัง รองศาสตราจารย์พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร ได้เสนอว่าหากตีความตามกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 แล้ว MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีฐานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งความตกลงที่เกิดขึ้นย่อมมีฐานะเป็นบ่อเกิดของกฎหมายลายลักษณ์อักษรระหว่างประเทศ "...เมื่อบันทึกความเข้าใจการจัดการปัญหาการจ้างแรงงานนี้มีสถานะเป็นสัญญาระหว่างรัฐ จึงมีผลผูกพันและให้สิทธิแก่รัฐไทยในฐานะของสัญญาระหว่างรัฐอย่างแน่นอน ดังนั้น ความผูกพันที่มีต่อประเทศไทยนั้น ย่อมจะเกิดขึ้นต่อทุกองค์กของพพของประเทศไทย ไม่ใช่แค่กรมการจัดหางานซึ่งมีหน้าที่ดูแลจัดการปัญหาการจ้างงานในประเทศไทยเท่านั้น หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐไทย รวมตลอดไปถึงองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือแม้รัฐสภาจะปฏิเสธความผูกพันที่ประเทศไทยมีต่อบันทึกความเข้าใจนี้ไม่ได้เลย.." (Achvanichkul and K. Saisunthon, 2005: 102)

ผู้เขียนเห็นต่างจากทั้งสองท่าน แต่เห็นว่า MOU มีสถานภาพทางกฎหมายที่คลุมเครือ คือจะตีความว่าไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมาย ดังที่ผู้เชี่ยวชาญ ILO เสนอหรือจะมองว่ามีข้อผูกมัดทางกฎหมายตามที่ รศ.พันธุ์ทิพย์เสนอก็ได้ และรัฐไทยตั้งใจที่จะเลือกความคลุมเครือ จึงเลือกที่จะทำข้อตกลงในรูปแบบบันทึกความเข้าใจ เพราะความคลุมเครือทำให้รัฐมีอำนาจในการตีความ ที่จะบังคับใช้หรือไม่บังคับใช้ก็ได้แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องผูกมัดตัวเอง

ประการสุดท้าย การคงอำนาจกำกับควบคุมแรงงานในกฎหมายอื่นๆ แม้ว่า MOU จะประกาศเจตนารมณ์บนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนและเป้าหมายจะคุ้มครองแรงงาน แต่รัฐยังคงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการได้รับการคุ้มครองหรือเข้าถึงสิทธิของแรงงานข้ามชาติ เช่น พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในหมวด 7

สหภาพแรงงาน เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานข้ามชาติ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2521 หมวด 4 มาตรา 37 ว่าด้วยการพักอาศัยหรือเปลี่ยนที่พักอาศัยต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ใน 24 ชั่วโมง การเดินทางข้ามจังหวัดต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ การอยู่ในราชอาณาจักรต้องแจ้งแก่กองตรวจคนเข้าเมืองในทุก 90 วัน ในบางจังหวัดมีประกาศของจังหวัดห้ามมิให้โทรศัพท์มือถือ ห้ามออกนอกที่พักอาศัย ยามวิกาล ห้ามเป็นเจ้าของรถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ ใน พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ส่วนที่ 2 ใบอนุญาตทำงาน มาตรา 26 กำหนดให้แรงงานข้ามชาติทำงานตามประเภทหรือลักษณะงาน และกับนายจ้าง ณ ท้องที่และเงื่อนไขตามที่ได้รับอนุญาต หากต้องการเปลี่ยนแปลงประเภทหรือลักษณะงาน หรือนายจ้างต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่

ข้อกำหนดเหล่านี้ล้วนไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตนในการหาความรู้/ความสามารถต่าง ๆ เป็นอุปสรรคต่อการมีสัมพันธฉันท์มนุษย์กับคนอื่น อีกทั้งการตกอยู่ภายใต้ข้อกำหนดและไร้อำนาจต่อรองต่อนายจ้าง ในขณะที่รัฐยังคงมีอำนาจกำกับควบคุมแรงงานอย่างสูงเช่นนี้ ช่างสวนทางกับเจตนารมณ์และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ใน MOU

องค์ประกอบทั้ง 5 ประการนี้ ประกอบกันเป็นยุทธศาสตร์การกำกับควบคุมแรงงานของรัฐ MOU จึงเป็นการสร้างความชอบธรรมของการใช้อำนาจโดยการอ้างอิงหลักการสากล การออกแบบการกำกับควบคุมอย่างครบวงจรและละเอียดแยกย่อยในขั้นตอนต่างๆ การลดภาระงบประมาณ การอาศัยความคลุมเครือของสภาพทางกฎหมายเพื่อตีความใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ และสิ่งที่ยังคงไว้โดยไม่ยอมปล่อยมือก็คืออำนาจในการกำกับควบคุมแรงงานในกฎหมายต่างๆ

ส่งท้าย

ผู้เขียนได้วิเคราะห์การปรับยุทธศาสตร์ของรัฐในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติ ซึ่งอาจทำให้เข้าใจว่า ยุทธศาสตร์นี้ถูกกำหนดมาอย่างชัดเจนประหนึ่งพิมพ์เขียวของการทำงาน แต่หาได้เป็นเช่นนั้น ผู้เขียนตระหนักว่ารัฐเป็นสถาบันที่

ไม่เป็นเอกภาพ และรัฐไม่สามารถจะกำหนดความเป็นไปของประเด็นปัญหาต่างๆ อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทว่ายุทธศาสตร์นี้เป็นผลของการเรียนรู้ลองผิดลองถูก ท่ามกลางการต่อสู้ต่อรองกันของหลายฝ่าย จนกลายเป็นทิศทางและแนวทางอย่าง กว้างๆ ของการทำงาน ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานตาม MOU นั้น ไม่ใช่ปัญหาเชิงเทคนิค แต่เป็นปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจาก MOU ถูกออกแบบมาเพื่อเพิ่มความสามารถของรัฐในการกำกับควบคุมแรงงาน การทำงานล่าช้า ต้นทุนที่สูง และไม่สามารถคุ้มครองแรงงานได้จริง เป็นเรื่องที่จะต้องเกิดขึ้นอยู่แล้ว สิ่งที่เราควรถกเถียงกันก็คือ เราควรจะวางใจในยุทธศาสตร์ที่รัฐมี อำนาจคุ้มครองเช่นนี้ต่อไปหรือไม่ ? เรามีทางเลือกที่จะใช้ยุทธศาสตร์อื่นหรือไม่ ? หรือ เราจะสร้างสมดุลในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ทูต และแรงงานข้ามชาติ อย่างไร?

เอกสารอ้างอิง

- Achvanichkul, Krittiya. et. al. (1997). *Bot Sangkro Sathanakarn Kon Kam Chart lae Thang Lueak Nayobay Num Kao Rang- ngan Kham Chart khong Prathed Thai*. (In Thai) [The Synthesis of Transnational Labours' Situation and Thailand Policy' Option to Import Transnational Labors]. Nakorn Prathom: Social and Population Research Institute, Mahidol University.
- Achvanichkul, Krittiya and Pantip K. Saisunthon. (2005). *Kam Tham lae Kor Thar Tai Tor Nayobye Rat Thai nai Kan Jat Kan Panhar Miti Sukhapava lae Sitti Rang – ngan Kham chat*. (In Thai) [Question and challenge to Thailand management policy on healthy and transnational labours' right]. Nakorn Prathom: Social and population research institute, Mahidol University.
- Asian Migrant Center. (2005). *Ku Mue Kan Yai Thin nai Anupak Lum Nam Khong*. (In Thai) [Handbook of Migration in Mekong Sub-region]. Hong Kong: Asian Migrant Center.

- Chaleamwong, Yongyot et. al. (2009) ***Kan Tobtuan Nayobuy Yutthasat Kan Borihan Jatkan lae Rang Kod Dan nai Kan Nam Kao Rang-ngan Kham Chat Khong Pra Thad Thai***. (In Thai) [The Revised of Strategy, Management and Pressure of Import Transnational Labors to Thailand]. Bangkok: TDRI.
- Chernilo, Daniel. (2008). Methodological Nationalism: Theory and History. **Annual Conference of International Association of Critical Realism King's College**. London.
- Crosby, Alison. (2006). The Boundaries of Belonging: Reflections on Migration Policy into the 21 st Century. **Inter Pares Occasional Paper No. 7**. June
- Dore, John. (2003). The Governance of Increasing Mekong Regionalism. in **Social Challenges for the Mekong Region**. Mingsam Kaosa-adr and Dore, John (eds.). Chiang Mai: Chiang Mai University.
- Glick Schiller, Nina. (2009). A Global perspective on Transnational Migration : Theorizing Migration without Methodological Nationalism. **Centre on Migration, Policy and Society Working Paper No. 67**. Oxford: University of Oxford.
- Harvey, David. (2005). **A Brief History of Neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press.
- ILOa (n.d.). ***ILO Kue A-rai ILO Tham A-rai***. (In Thai) [What is ILO, What ILO Do?]. Retrieved September 28, 2011, from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/ documents/ publication/ wcms_098257.pdf
- ILOb (n.d.). **ILOLEX Database of International Labour Standards**. Retrieve September 28, 2011, from <http://www.ilo.org/asia/lang--en/index.htm>

- ILOc (n.d). Home: **ILO Asia and the Pacific**. Retrieve September 28, 2011, from <http://www.ilo.org/asia/lang--en/index.htm>
- Kaosa-adr, Mingsarn and Dore, John. (2003). Editors' introduction. in **Social Challenges for the Mekong Region**. Mingsarn Kaosa-adr and Dore, John (eds.) Chiang Mai University: Chiang Mai.
- Mark, Karl and Engels, Frederic (2005). **The Communist Manifesto**. Filiquarian Publishing.
- Rakannuaykit, Pangporn. (2009). **Bot Sangkro Nayobuy Yutthasat Kkan Borihan Jatkan lae Rang Kod Dan nai Kan Num Kao Rang-Ngan Kham Chat kong Pra Thed Thai**. (In Thai) [The Synthesis, Strategy, Management and Pressure of Import Transnational Labors to Thailand]. Bangkok: International Labour Organization.
- Satha-anan, Chaiwat. (2000). **Sittimanusayachon Sakon kab Panha Khwuam Ching Thae**. (In Thai) [Standard Human Right and the Problem of Authentically] in Charun Kosananan (ed.) **Vithee Sangkom Thai**. (In Thai) [Thai Norms]. Bangkok: Celebration Project of 100 years of Predi Phanomyong.
- Scott, James. C. (1998). **Seeing Like a State**. New Haven and London: Yale University Press.
- Tanabe, Shigaheru (2006). **Thatsana Chum Chon kab Kan Pokkrong Chevayan: Amnat tee Son Ren nai Satharanasuk Thai** (In Thai) [Concept on Community and Governmentality: Hidden Power in Thai Public Health]. **Ratthasartsarn**, 27 (1), 1-39.
- Vasuprasat, Pracha. (2008). **Inter-state Cooperation on Labour Migration: Lessons Learned from MOUs Between Thailand and Neighboring Countries**. ILO Asian Regional Programmer on Governance of Labour Migration. Working Paper No.16.

- Vasuprasat, Pracha. (2010). **Varah Nayobuy Rang-Ngan Kham Chat khong Pra Thed Thai: Sen Thang Su Khwuam Samart nai Kan Khang Khan Ra Ya Yao.** (In Thai) [Agenda of Thailand' Transnational Labor Policy: the Road to Capability of Competition in Long Term]. Bangkok: International Labour Organization.
- Verapartspong, Pakawadee. (2008). **Neoliberalism Sereeniyommai.** (InThai) [Neoliberalism]. **Farhdeawkan**, 6 (4), 58-64.
- Walker, Andrew. (1999). **The Legend of the Golden Boat : Regulation, Trade and Traders in the Borderlands of Laos, Thailand China and Burma.** Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Wickramasekara, Piyasiri. (2006). Labour Migration in Asia Role of Bilateral Agreements and MOUs. **Power Point Presented at the JIPLT Workshops on International Migration and Labour Market in Asia**, Tokyo. 17 February.
- Wimmer, Andreas and Nina Glick Schiller. (2002). Methodological Nationalism and Beyond: Nation-state Building, Migration and the Social Sciences. **Global Networks**, 2 (4), 301-334.