

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ผลกระทบของการสิ้นสุดสงครามเย็นและกระแสโลกาภิวัตน์ได้นำมาสู่แนวทางการศึกษาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ การศึกษาความมั่นคงที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อความอยู่รอดปลอดภัยและการใช้กำลังทางทหารของรัฐที่เคยยึดรัฐเป็นศูนย์กลางได้ลดความสำคัญลงนับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุด แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงได้เปลี่ยนไปและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ดังจะเห็นได้จากการที่แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงมิได้จำกัดขอบเขตอยู่เพียงความมั่นคงทางการเมืองและทางทหารอีกต่อไป¹ การศึกษาความมั่นคงรูปแบบใหม่จึงเป็นการขยายขอบเขตปริมนทลทางการศึกษาไปยังประเด็นที่มีใช้ทหาร ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้กลายมาเป็นตัวแปรใหม่ที่ได้รับการกล่าวถึงในฐานะ “ภัยคุกคามทางความมั่นคงรูปแบบใหม่” (non-traditional security threats) ตัวอย่างเช่น ประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การเกิดขึ้นอย่างกะทันหันของโรคติดต่อร้ายแรง แรงงานอพยพผิดกฎหมาย และอาชญากรรมข้ามชาติในหลากหลายรูปแบบ²

ท่ามกลางภัยคุกคามทางความมั่นคงรูปแบบใหม่ข้างต้น แรงงานข้ามชาตินับเป็นปัญหาหนึ่งที่ดูจะทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากจำนวนตัวเลขการอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้นซึ่งส่งผลกระทบหลายประการต่อประเทศปลายทาง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง³ ประเด็นแรงงานข้ามชาติจึงได้กลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ

¹ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, Security: A new framework for analysis (Boulder, Colorado; London: Lynne Rienner, 1998), p. 2.

² Caballero-Anthony Mely, Non-traditional security in Asia: The many faces of securitization (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2010), p. 245.

³ Myron Weiner, The global migration crisis: Challenge to states and to human Rights (New York: Harper Collins College Publishers, 1995), p. ix.

ต่อการศึกษาความมั่นคงทางการเมืองร่วมสมัยและเป็นประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง⁴ ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ตัวเลขการอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างชัดเจนตามกระแสโลกที่ถูกผลักดันโดยกลไกการทำงานของโลกาภิวัตน์⁵ ช่วงทศวรรษที่ 1990 ยังเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการสิ้นสุดของสงครามเย็น ปรากฏการณ์ครั้งสำคัญที่มีบทบาทต่อพลวัตของประวัติศาสตร์โลก ชัยชนะของสหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่นำมาซึ่งอุดมการณ์ทางการเมืองที่นิยมในความเป็นเสรีประชาธิปไตย แต่ยังได้มีส่วนในการปลุกกระแสเศรษฐกิจและการค้าภายใต้ระบอบทุนนิยมให้เผยแพร่ไปสู่รัฐอื่นๆ ในระบบระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง ส่งผลต่อการเติบโตของตลาดโลกอันนำไปสู่ความต้องการด้านแรงงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตสินค้า ด้วยเหตุนี้จึงไม่ผิดนักหากจะกล่าวว่า การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานข้ามชาติของแรงงานจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งที่มีอุปสงค์ในด้านแรงงานเป็นผลิตผลสำคัญของการสิ้นสุดสงครามเย็น โดยการล่มสลายของรัฐเผด็จการภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นไม่เพียงแต่ทำให้การผ่านแดนเป็นไปอย่างง่ายดายมากขึ้นเท่านั้น เครือข่ายอิทธิพลหรือขบวนการที่ทำหน้าที่ในการจัดการพาผู้อพยพจากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่งเพื่อรับจ้างทำงานก็ขยายตัวมากขึ้นด้วย⁶

ในช่วงแรกระหว่างทศวรรษ 1950 – 1960 การอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชากรระหว่างประเทศไม่ได้ถือว่เป็นการคุกคามรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศยุโรปตะวันตกต่างก็มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจำนวนหลายล้านคนจากตุรกี แอฟริกาเหนือ และยุโรปใต้ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการด้านแรงงานอันเป็นผลพวงที่เกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของยุโรปตะวันตกในช่วงเวลาดังกล่าว⁷ ขณะเดียวกันการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาก็นำไปสู่การนำเข้าแรงงานจากทวีปเอเชียและลาตินอเมริกาเป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกับออสเตรเลียที่มีการเปิดพรมแดนให้กับผู้อพยพจากทวีปเอเชียและตะวันออกกลาง นอกจากนี้ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 ประเทศผู้ผลิตน้ำมันในอ่าวเปอร์เซียต่างก็มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศอาหรับและเอเชียด้วยเช่นกัน ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนอย่างเด่นชัดว่า

⁴ Sarah Leonard, “The securitization of asylum and migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School’s framework” Paper presented at the SGIR Sixth Pan-European International Relations Conference, 12-15 September 2007, Turin, Italy, p.2.

⁵ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Paul D. Williams, *Security studies: An introduction* (London: Routledge, 2008), p. 469.

⁶ Myron Weiner, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, p. 8.

⁷ Ibid., pp. 1-5.

ประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศผู้ผลิตน้ำมันต่างก็มีความยินดีและกระตือรือร้นที่จะต้อนรับการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ

ถึงกระนั้น ท่ามกลางการเติบโตของตลาดโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ รัฐบาลรัฐอาจมีความยินดีต่อการอพยพเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากมองว่าแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในส่วนที่ไม่มีใครต้องการทำ ช่วยเพิ่มความหลากหลายทางวัฒนธรรม และช่วยกระตุ้นภาคเศรษฐกิจ ทว่ารัฐบาลกลับมีความหวาดวิตกต่อการอพยพที่จะนำมาซึ่งความสูญเสียในอาชีพการงานของพลเมืองของตน เกิดความขัดแย้งทางเชื้อชาติ การกลั่นแกล้งวัฒนธรรม ตลอดจนการนำไปสู่ภาระทางสวัสดิการสังคมที่เพิ่มมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ความจริงที่เราไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ รัฐส่วนใหญ่ต่างมีความวิตกกังวลต่อประเด็นแรงงานข้ามชาติว่าจะนำมาซึ่งปัญหามากกว่าผลประโยชน์ เนื่องจากกระแสการอพยพที่เพิ่มขึ้นมักมีความสัมพันธ์กับปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศที่เป็น “จุดหมายปลายทาง” ของผู้อพยพ⁸

เมื่อมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากปัญหาอื่นๆก็ตามมา ดังตัวอย่างของประเทศเยอรมนีที่ต้องประสบกับปัญหาการรองรับผู้อพยพจากยุโรปตะวันออกหลังสิ้นสุดสงครามเย็น เมื่อมีผู้อพยพจำนวนมากทะลักเข้ามาในเยอรมนีกระทั่งทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ การที่ผู้อพยพเหล่านี้เข้ามาอาศัยระบบสวัสดิการสังคมของเยอรมนี แ่่งงานและแย่งที่อยู่อาศัยของชาวเยอรมัน นำมาสู่กระแสต่อต้านผู้อพยพและเป็นเหตุให้มีผู้อพยพถูกชาวเยอรมันทำร้าย⁹ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 แรงงานข้ามชาติจึงได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางและเข้มข้นมากขึ้นภายหลังการต่อต้านแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นจากกระแสของผู้คนจำนวนมากในยุโรป โดยได้มีความพยายามเชื่อมโยงประเด็นแรงงานข้ามชาติกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของรัฐในยุโรป เช่น ปัญหาการก่ออาชญากรรม การละเมิดกฎหมาย การว่างงานของคนในท้องถิ่น สวัสดิการของรัฐ โรคระบาด การคุกคามทางวัฒนธรรม ความไม่สงบสุขในสังคม ตลอดจนการไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง¹⁰ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นรวมทั้งกระแสการต่อต้านแรงงานข้ามชาติจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองและสื่อมวลชนในยุโรปอธิบายว่าแรงงานข้ามชาติในรัฐของพวกเขา มีสถานะเป็น “ภัยคุกคามต่อ

⁸ Myron Weiner, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, p. ix.

⁹ Ibid., p. 56.

¹⁰ Sarah Leonard, p.3 and Munster, R.V., “The desecuritisation of illegal immigration: The case for a European belonging without community,” Marie Curie, Working Papers No.7 (Aberystwyth: Department of International Politics, University of Wales, 2004), p.3.

ความมั่นคง” (security threats) ¹¹ ชุดคำอธิบายดังกล่าวจึงมีส่วนสำคัญในการนำไปสู่กระบวนการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคง (securitization of migration) และสะท้อนออกมาเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนด้วยการกำหนดนโยบายการรับผู้อพยพที่เข้มงวดมากขึ้นในทศวรรษต่อมา ¹²

เมื่อมีการอพยพย้ายถิ่นมากขึ้น ความรู้สึกที่ว่า การอพยพเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงก็เริ่มมีมากขึ้นตามไปด้วย ¹³ ความรู้สึกดังกล่าวส่งผลให้หลายประเทศในยุโรปตะวันตกเริ่มปฏิเสธการนำเข้าแรงงานข้ามชาตินับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เนื่องจากพบว่าแรงงานข้ามชาติที่รัฐนำเข้านั้นได้อพยพเข้ามาตั้งรกรากอยู่อาศัยเป็นการถาวรและยังพาสมาชิกในครอบครัวคนอื่นๆ เข้ามาด้วย แรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่เข้ามาทำงานไม่ต้องการที่จะกลับไปยังถิ่นฐานเดิมของตน และถึงแม้ว่าประเทศในยุโรปตะวันตกจะเริ่มมีกฎหมายเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นที่รัดกุมและเข้มงวดมากขึ้น แต่การอพยพของแรงงานข้ามชาติเพื่อหางานทำในประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันกระบวนการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงจึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในฐานะกระบวนการที่สามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายทางความมั่นคง ซึ่งถูกนำไปใช้เพื่อควบคุมจำนวนแรงงานอพยพผิดกฎหมาย ตลอดจนรับมือกับสภาพปัญหาที่ในรัฐต่างๆ ที่ต้องเผชิญกับกระแสการอพยพของแรงงานข้ามชาติ ¹⁴ กระนั้นก็ตาม กฎหมายที่มีความเข้มงวดมากขึ้นนี้อาจไม่ได้ช่วยคลี่คลายสถานการณ์แรงงานข้ามชาติมากนัก ดังจะเห็นได้จากจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ¹⁵ นโยบายกีดกันผู้อพยพจึงไม่ก่อให้เกิดผลดีในระยะยาว เพราะการเพิ่มขึ้นของผู้อพยพเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์ ¹⁶

¹¹ Sarah Leonard, p.3, 6.

¹² Dominique Van Dijck, “Is EU policy on illegal immigration securitised? Yes of course!: A study into the dynamics of institutionalized securitization,” Paper to be presented at the 3rd Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul, 21-23 September 2006, p. 2 and Cholewinski, R., “The EU Acquis on irregular migration: Reinforcing security at the expense of rights,” *European Journal of Migration and Law* Vol.2, No.3-4 (2000): 361.

¹³ Myron Weiner, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, p. 5.

¹⁴ Dominique Van Dijck, p. 2.

¹⁵ Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin and James F. Hollifield, *Controlling immigration: A global perspective* (Stanford, Cal: Stanford University Press, 1994), p. 16.

¹⁶ Brenda S.A. Yeoh and Katie Willis, *State, nation, transnation: Perspectives on transnationalism in the Asia Pacific* (London: Routledge, 2004), p. 31.

เมื่อพิจารณาในกรณีประเทศไทย การเดินทางย้ายถิ่นไปมาระหว่างประชาชนของประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน¹⁷ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 1990 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ส่งผลให้รัฐไทยกลายเป็นประเทศ “จุดหมายปลายทาง” หลักที่สำคัญของแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมหาศาล ไม่ว่าจะเป็น พม่า ลาว และกัมพูชา¹⁸ ดังจะเห็นได้จากการประเมินว่ามีแรงงานที่อพยพข้ามชายแดนไทยเข้ามากว่า 2 ล้านคนในแต่ละปี และกว่าล้านคนเป็นแรงงานชาวพม่า¹⁹ ซึ่งแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่เข้ามาแสวงหาโอกาสในการทำงาน เนื่องจากการทำงานในไทยได้ค่าจ้างที่สูงกว่าการรับจ้างทำงานในประเทศของตน²⁰ โดยท่ามกลางแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในรัฐไทยนี้ กล่าวได้ว่า แรงงานอพยพที่มาจากประเทศพมามีจำนวนมากที่สุด²¹ การมีแรงงานพม่าทะลักเข้าประเทศเป็นจำนวนมากเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความวิตกกังวลว่าจะนำมาซึ่งปัญหาหรือผลกระทบต่อรัฐในด้านต่างๆ ส่งผลทำให้แรงงานพม่าถูกทำให้กลายเป็นประเด็นปัญหาทางด้านความมั่นคงและได้รับการกล่าวถึงในฐานะ “ภัยคุกคามต่อความมั่นคง” ของรัฐไทยในที่สุด นำมาสู่ความพยายามของภาครัฐในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการปัญหาแรงงานพม่าในพื้นที่ต่างๆ ที่มีแรงงานพม่ากระจุกตัวอยู่เป็นจำนวนมาก

¹⁷ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิช, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ล้นเกินเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 2 และ อติสร เกิดมงคล, “แรงงานข้ามชาติจากพม่าในประเทศไทย: มองผ่านนโยบายรัฐไทยและประเด็นสิทธิมนุษยชน,” [ออนไลน์], 2552, แหล่งที่มา: <http://gotoknow.org/blog/migrantworkers/264923> [5 กันยายน 2553]

¹⁸ Supang Chantavanich, Premjai Vungsiriphal and Samarn Laodumrongchai, Thailand policies towards migrants workers from Myanmar (Bangkok: Asian Research Centre for Migration, Institute of Asian Studies Chulalongkorn University, 2007), p. 1.

¹⁹ คุปญ จารุมณี, ผลกระทบและนัยของประเด็นปัญหาความมั่นคงที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทหารที่มีต่อความร่วมมือในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), p. 74.

²⁰ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) กระทรวงแรงงานและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย, “การอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน,” เอกสารการประชุม เสนอที่โรงแรมอมารีวอเตอร์เกต 17 มิถุนายน 2552. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²¹ Supang, Premjai and Samarn, Thailand policies towards migrants workers from Myanmar, p. 1.

แม้ว่ารัฐทั้งหลายจะมองว่าแรงงานข้ามชาติเป็นภัยคุกคามทางด้านความมั่นคง และกำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคง ทว่าในความเป็นจริงกระบวนการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นในแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากธรรมชาติในการมองปัญหาแรงงานข้ามชาติของแต่ละรัฐย่อมมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตรรกะเหตุผล (rationale) ของตัวแสดงที่กำหนดปัญหาความมั่นคงของแต่ละรัฐ (securitizing actor) ในกรณีรัฐยุโรปจะเห็นได้ว่าตัวแสดงที่กระทำการดังกล่าวได้แก่หลายภาคส่วนด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคสังคมที่มีได้เกี่ยวข้องกับรัฐ เช่น ประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรที่มีใช้รัฐต่างๆ พลวัตของกระบวนการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงในยุโรปจึงเกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่หลากหลาย ทว่าจุดเริ่มต้นของกระบวนการดังกล่าวเกิดจากกระแสต่อต้านของผู้คนในสังคมยุโรปในช่วงทศวรรษ 1970 เนื่องจากประชาชนในยุโรปต่างมีมุมมองว่าแรงงานข้ามชาติที่อพยพเข้ามาทำงานในยุโรปส่งผลกระทบทางลบต่อการดำรงชีวิตของพวกเขา เช่น นำมาซึ่งโรคระบาด เข้ามาแย่งงานคนในพื้นที่ สร้างความขัดแย้งทางวัฒนธรรม สร้างภาระทางสังคมเนื่องจากเข้ามาใช้สวัสดิการของพลเมืองภายในรัฐ ฯลฯ กระแสดังกล่าวนี้นี้ได้กระตุ้นให้ตัวแสดงอื่นที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองหยิบยกเอาประเด็นแรงงานข้ามชาติขึ้นมากล่าวถึงมากขึ้นในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง กระทั่งทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ และนำไปสู่การกำหนดมาตรการพิเศษบางประการเพื่อใช้จัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้น

นับตั้งแต่หลังสงครามเย็นสิ้นสุด ภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไป ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ได้เลือนหายไปและถูกแทนที่ด้วยภัยคุกคามจากภัยความมั่นคงในรูปแบบใหม่²² เหตุคั้งนั้นประเด็นแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่จึงเป็นสิ่งที่หน่วยงานความมั่นคงของรัฐไทยหันมาให้ความสำคัญ โดยเมื่อเราย้อนกลับมามองคู่มือรัฐไทยจะพบว่าตัวแสดงที่ทำการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงนั้นจำกัดขอบเขตอยู่เพียงรัฐเท่านั้น เนื่องจากกรณีของรัฐไทยไม่มีตัวแสดงอื่นใดที่นอกเหนือไปจากรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายความมั่นคงอย่างเป็นรูปธรรม โดยแม้ว่าจะมีองค์กรที่มีใช้รัฐหรือนักวิชาการบางส่วนที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น กฤติยา อาชวนิจกุล, สุภาภรณ์ จันทวานิช, ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ษัษฐรัมย์ ธรรมบุษดี ทว่าปริมณฑลที่ทำการศึกษากลับมิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงอย่างลึกซึ้ง โดยส่วนใหญ่มักเป็นงานศึกษาที่เกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติภายในประเทศ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ และ

²² Caballero-Anthony Mely, *Non-traditional security in Asia: The many faces of securitization*.

ประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในรัฐไทย ยิ่งไปกว่านั้น ตัวแสดงอื่นๆ ที่นอกเหนือจากรัฐเหล่านี้ยังมิได้มีบทบาทเพียงพอในการกำหนดให้ประเด็นบางประเด็นกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมาได้ พลวัตในการกำหนดให้แรงงานอพยพเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยจึงมิได้มีจุดเริ่มต้นจากกระแสการต่อต้านแรงงานอพยพเหมือนที่เกิดขึ้นในรัฐยุโรป หากแต่เป็นเพราะภาครัฐเองที่มีมุมมองต่อแรงงานอพยพในฐานะภัยคุกคาม อันนำไปสู่การกำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา (securitization) เพื่อให้อำนาจรัฐเข้าจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น

เหตุคังนั้น เมื่อตัวแสดงที่ทำการกำหนดประเด็นความมั่นคงของไทยคือรัฐ คำถามสำคัญในลำดับถัดมาก็คือ เพราะเหตุใดรัฐไทยจึงกำหนดให้แรงงานอพยพชาติเป็นปัญหาความมั่นคง หรือพูดอีกแง่หนึ่งก็คือ เพราะเหตุใดรัฐไทยจึงมองว่าแรงงานอพยพเป็น “ภัยคุกคามต่อความมั่นคง” ซึ่งในกรณีของรัฐไทยนั้นภาพความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าดูจะมีความรุนแรงมากที่สุด โดยแม้ว่ารัฐไทยจะเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมดทั้งพม่า ลาว และกัมพูชา แต่แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนสูงกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมด²³

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเป็นการศึกษาแรงงานข้ามชาติในเชิงความมั่นคง ซึ่งสำหรับประเทศไทยแล้วยังไม่มีการศึกษาในลักษณะนี้มาก่อน โดยการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาแรงงานที่มาจากประเทศพม่าเท่านั้น เนื่องจากเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุด มีการกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศและเป็นแรงงานอพยพที่ทำให้เกิดความรู้สึกหวาดระแวงได้มากกว่าแรงงานที่มาจากประเทศอื่น ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่ปัญหาในการในศึกษาว่าเพราะเหตุใดแรงงานพม่าซึ่งถือได้ว่าเป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีจำนวนมากที่สุดนั้นจึงถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และแท้ที่จริงแล้วพวกเขามีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่อย่างไร

²³ Kritaya Archavanitkul, Transnational population and policy options for importation of foreign labour into Thailand, Paper presented in the Regional Workshop on Transnational Migration and Development in ASEAN Countries. Organized by IPSR and IOM, Bangkok and Huahin, Thailand (May 25-27, 1998) อ้างใน พิธิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักแรงงานระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2546), หน้า 79.

1.2 คำถามในการวิจัย

เหตุใดแรงงานพม่าจึงถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และพวกเขามีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยจริงหรือไม่อย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาที่มาและลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษามุมมองของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่า
- 3) เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย
- 4) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย
- 5) เพื่อศึกษาว่าแท้จริงแล้วแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่อย่างไร

1.4 สมมติฐานในการวิจัย

การที่แรงงานพม่าถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงก็เพราะรัฐไทยมีมุมมองว่าแรงงานพม่าเป็น “ภัยคุกคาม” ต่อความมั่นคงของรัฐ แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วแรงงานพม่าจะมีได้มีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยก็ตาม

1.5 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1.5.1 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

แรงงานข้ามชาติ, แรงงานอพยพ, แรงงานย้ายถิ่น หรือที่เรียกเป็นภาษาราชการว่า แรงงานต่างด้าว (migrant labour) หมายถึง คนงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศที่ไม่ได้เป็นพลเมือง

ของประเทศนั้น²⁴ แรงงานข้ามชาติเป็นปรากฏการณ์ของวัฒนธรรมโลกาภิวัตน์ที่มีลักษณะร่วมที่สำคัญคือเป็นปรากฏการณ์ระดับนานาชาติ เนื่องจากการเดินทางหรือการไหลเวียนของกำลังคนในวัยทำงานจากประเทศหนึ่ง เข้าไปทำงานอีกประเทศหนึ่งจากระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมหนึ่งเข้าไปติดต่อกัมพันธ์กับอีกระบบหนึ่งโดยผ่านการจ้างงาน²⁵

แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในไทย มี 2 ประเภท ได้แก่ แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย²⁶

- 1) แรงงานข้ามชาติที่ถูกต้องกฎหมาย หมายถึง แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเภทและเกณฑ์การอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วย “การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521” คนต่างด้าวมีสิทธิขออนุญาตทำงานได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ
 - 1.1 ประเภทตลอดชีพ = คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นฐานที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้ว (ก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515) ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่จะเปลี่ยนอาชีพใหม่
 - 1.2 ประเภทชั่วคราว = คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นฐานอยู่ในราชอาณาจักรไทยและคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยไม่ได้อยู่ในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน โดยปกติเวลาที่อนุญาตให้ทำงานได้จะไม่เกิน 1 ปี
 - 1.3 ประเภทส่งเสริมการลงทุน = คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน (เช่น พรบ.ปิโตรเลียม, พรบ.การนิคมอุตสาหกรรม) โดยมีระยะเวลาตามที่หน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องอนุญาต
 - 1.4 ประเภทที่กำหนดไว้ตามมาตรา 12 ซึ่งหมายถึง

²⁴ สุภากร จันทวนิช, บรรณาธิการ, ประมวลคำศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น, แปลโดย อังคณา กมลเพชร และคณะ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 35-36.

²⁵ ดูเพิ่มเติม ใน อติสร เกิดมงคล, “ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติจากพม่า,” [ออนไลน์], 2552, แหล่งที่มา : <http://www.gotoknow.org/blog/migrantworkers> [14 มกราคม 2554]

²⁶ “รายงานศึกษาเฉพาะกรณี เรื่องสถานการณ์คนข้ามชาติในไทย,” สำนักงานเลขาธิการคณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี อ้างใน สุมาลี ปิตานนท์, แรงงานไทยกับนโยบาย (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 310.

1. คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างการรอเนรเทศ
2. คนต่างด้าวที่อยู่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกำลังอยู่ในระหว่างการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร
3. คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย และ
4. คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติโดยมีระยะเวลาที่อนุญาตไม่เกิน 1 ปี

สำหรับหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลใช้ในการพิจารณาอนุญาต คือ

- เป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานหรือไม่
- กิจกรรมนั้นส่งเสริมการนำรายได้เข้าประเทศหรือไม่ เช่น กิจกรรมส่งออกหรือการท่องเที่ยว
- มีการนำวิทยาการสมัยใหม่มาใช้และถ่ายทอดให้คนไทย
- เป็นงานที่คนไทยยังทำไม่ได้หรือขาดแคลน
- ไม่เป็นอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

- 2) แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย หมายถึง แรงงานข้ามชาติที่มีได้รับการอนุญาตให้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยส่วนใหญ่มักเข้าประเทศด้วยวิธีการลักลอบเข้าเมืองเพื่อเข้ามาประกอบอาชีพ โดยการลักลอบข้ามพรมแดนเข้ามามีทั้งลักษณะที่เป็นครั้งคราวและหลบหนีเข้ามาอยู่อย่างถาวร แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่เข้ามามักจะมีขบวนการที่นำแรงงานเหล่านี้หลบหนีเข้าเมือง โดยจะต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่นายหน้ารายละมาน้อยแตกต่างกันออกไป แรงงานเหล่านี้จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ลักลอบเข้ามาทำงานในอาชีพต่างๆ เช่น ประมง เกษตร ก่อสร้าง ค้าขาย และหญิงบริการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเรากล่าวถึงแรงงานข้ามชาติ แรงงานอพยพ หรือแรงงานต่างด้าว ภาพที่ปรากฏให้เห็นมักมีความเชื่อมโยงกับแรงงานที่มาจากประเทศพม่า ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานพม่าเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในรัฐไทยเป็นจำนวนมากที่สุด

1.5.2 ขอบเขตด้านประชากร

เนื่องจากตัวแสดงที่มีส่วนในการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงในกรณีของไทยคือภาครัฐเท่านั้น ประชากรเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้จึงประกอบไปด้วยบุคลากรจากภาครัฐในสองส่วนด้วยกัน ได้แก่

- 1) ข้าราชการการเมืองที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง และรัฐมนตรีว่าการในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง คือ คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวัฒนธรรม และ กระทรวงศึกษาธิการ
- 2) ข้าราชการประจำในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งในการศึกษานี้ผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษาเพียงข้าราชการประจำในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น

1.5.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา

ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา 3 จังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละภาคที่มีแรงงานพม่าทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้²⁷ โดยภาคเหนือผู้วิจัยเลือกศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ภาคกลางศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร และภาคใต้ศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งทั้งสามจังหวัดมีแรงงานพม่าทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในแต่ละจังหวัดก็มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ในจังหวัดเชียงใหม่แรงงานพม่าส่วนใหญ่รับจ้างทำงานทั่วไป เช่น งานก่อสร้าง งานบริการต่างๆ และงานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น จังหวัดสมุทรสาครแรงงานพม่าส่วนใหญ่รับจ้างทำงานที่เกี่ยวข้องจากงานประมง และในจังหวัดสุราษฎร์ธานีแรงงานพม่าส่วนใหญ่รับจ้างทำงานเกษตรกรรมต่างๆ เช่น งานในสวน

²⁷ การแบ่งภูมิภาคทางภูมิศาสตร์ที่กำหนดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ภาคด้วยกัน ได้แก่ เหนือ กลาง ตะวันออกเฉียงเหนือ และใต้ ตามลำดับ

ยางพารา และงานในสวนปาล์ม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตั้งใจละเว้นที่จะไม่ศึกษาพื้นที่ในส่วน
ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพราะมีแรงงานพม่าอยู่จำนวนไม่มากนัก

1.5.4 ขอบเขตด้านเวลา

แม้ว่ารัฐไทยจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวในปีพ.ศ.
2521²⁸ ทว่าในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเวลาในการศึกษานับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531
จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2554) เนื่องจากในช่วงปีพ.ศ.2531 นั้นตรงกับช่วงทศวรรษ 1980 ที่
ประเด็นความมั่นคงใหม่เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น ขณะเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐไทยก็ได้
มีความต้องการที่จะพัฒนาตนเองให้กลายเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่ม “เสือเศรษฐกิจ” ในภูมิภาคเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ทำให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจและการจ้างงานอย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ 1990
ส่งผลให้มีความต้องการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก²⁹ ประเด็น
แรงงานข้ามชาติจึงเริ่มได้รับความสนใจจากรัฐไทยกระทั่งนำมาซึ่งนโยบายในการจัดการปัญหา
แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ.2535³⁰ และยังคงมี
นโยบายในการจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดจวบจนปัจจุบัน

²⁸ ในปีพ.ศ.2521 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยมี
สาระสำคัญคือ ให้ออกบัตรประจำตัวแก่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต (บัตรสีส้มและบัตรสีม่วง) โดย
บัตรประจำตัวนี้จะมีอายุ 5 ปี ทั้งนี้ให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและรอการส่งกลับออกนอก
ราชอาณาจักรสามารถขอในอนุญาตทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ ซึ่ง
ใบอนุญาตทำงานนี้จะมีอายุคราวละ 1 ปี และจะต้องอยู่ในพื้นที่ที่ทางการกำหนดให้ การเคลื่อนย้ายระหว่าง
หมู่บ้าน ตำบล อำเภอที่แจ้งไว้จะต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการเคลื่อนย้ายระหว่างจังหวัดจะต้อง
ขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

²⁹ ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย, หน้า 77.

³⁰ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Garry Risser และสุภาวค์ จันทวานิช, การติดตามผลกระทบจทะเบียนแรงงาน
ต่างชาติดังกล่าวจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น สถาบันเอเชียศึกษา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤษภาคม 2540), หน้า 2.

1.6 กรอบทฤษฎีและแนวทางการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization theory) ของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde รวมไปถึงกรอบการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติงานของ Myron Weiner ที่ได้เสนอไว้ในบทความเรื่อง “Security, Stability and Migration” ร่วมกับการประยุกต์ใช้แนวคิดว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคาม (threat perception) ของ David Singer และทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Everett Lee มาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ว่าเพราะเหตุใดแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าจึงถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และแท้จริงแล้วแรงงานพม่าที่อพยพเข้ามาทำงานในรัฐไทยทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่ อย่างไร

1.7 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาเพื่อตอบคำถามการวิจัยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจะใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) ทั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษายบนพื้นฐานของข้อมูลจากเอกสารเป็นหลักและใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสังเกตในภาคสนามเป็นแหล่งข้อมูลเสริมในการศึกษาโดยแหล่งข้อมูลและลักษณะของข้อมูลที่น่ามาใช้ในการศึกษามีดังต่อไปนี้

1.7.1 ข้อมูลจากเอกสาร

ในส่วนของข้อมูลเอกสาร จะใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อรัฐไทย ทั้งในแง่ของข้อมูลที่เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ เช่น เอกสาร หนังสือ สิ่งพิมพ์ ทั้งในกรณีสิ่งพิมพ์ทั่วไปและสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ (e-documents) และข้อมูลเชิงปริมาณ ที่ประกอบไปด้วยตัวเลข สถิติ แผนภูมิต่าง ๆ โดยใช้ข้อมูลทั้งในรูปแบบปฐมภูมิและทุติยภูมิ

ข้อมูลปฐมภูมิ (primary document) ได้แก่ เอกสารที่ออกโดยรัฐบาลไทยโดยหน่วยงานต่าง ๆ เช่น คณะรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม ในรูปของกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คำสั่ง ตลอดจนเอกสารจากองค์กรอิสระ องค์กรระหว่างประเทศ รวมไปถึงการให้สัมภาษณ์ในวาระต่างๆจากผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ทั้งในรูปแบบของสิ่งพิมพ์ปกติและสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์

ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary document) ได้แก่ หนังสือ, บทความ, วารสาร, หนังสือพิมพ์, วิทยานิพนธ์, งานวิจัย ตลอดจนเอกสารต่างๆทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานข้ามชาติทั้งในรูปแบบของสิ่งพิมพ์ปกติและสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนฐานข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ

1.7.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์ในงานวิจัยนี้จะใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (structured interviews or formal Interview) ร่วมกับการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (non structure interview) โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างนั้นผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษามากที่สุด ทว่าการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างอาจทำให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดเพียงพอ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงใช้การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างร่วมด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความละเอียดและลึกซึ้งซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ได้อย่างครบถ้วน³¹ ทั้งนี้การสัมภาษณ์จะมุ่งเน้นไปที่ผู้ที่มีบทบาทหรือมีความเกี่ยวข้องในเรื่องของแรงงานชาวพม่าผิดกฎหมายโดย แบ่งเป็น 4 แหล่งข้อมูลหลัก อันประกอบไปด้วย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) จากข้าราชการทั้ง 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ นอกจากนี้ยังจะได้สัมภาษณ์บุคลากรภาครัฐที่เป็นข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่เป้าหมายด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการยืนยันความถูกต้องของข้อมูล (triangulation) โดยในเบื้องต้นนี้จะแสดงให้เห็นถึงกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการสัมภาษณ์ดังนี้ คือ³²

1) ข้าราชการการเมือง³³ ประกอบไปด้วย

นักการเมืองที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

- นายกรัฐมนตรี
- รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง

³¹ สุภากร จันทวนิช, วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), บทที่ 4.

³² เนื่องจากตัวบุคคลที่จะทำการสัมภาษณ์นั้นมีจำนวนมากตามพื้นที่กรณีศึกษา และส่วนหนึ่งผู้ทำการวิจัยไม่สามารถระบุชื่อจริง นามสกุล ได้ ด้วยเหตุผลทางกฎหมายและความปลอดภัย ในที่นี้จึงเป็นการระบุถึงกลุ่มเป้าหมายหลักที่จะไปทำการสัมภาษณ์เท่านั้น

³³ กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์นี้รวมไปถึงเลขานุการ และตัวแทนกรณีให้ผู้ให้สัมภาษณ์มอบหมาย ในกรณีที่ไม่สามารถเข้าถึงผู้ให้สัมภาษณ์ได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นด้วย

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม

2) ข้าราชการประจำส่วนกลาง

- ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- เลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
- ปลัดกระทรวงแรงงาน
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ปลัดกระทรวงกลาโหม
- ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม

3) ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาค ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ สมุทรสาคร และสุราษฎร์ธานี

- ผู้ว่าราชการประจำจังหวัด
- ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด
- แรงงานจังหวัด

4) แรงงานพม่าที่ทำงานในพื้นที่เป้าหมาย หมายถึง แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในจังหวัดเชียงใหม่ สมุทรสาคร และสุราษฎร์ธานี

อย่างไรก็ดี เนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยที่อาจมีความสัมพันธ์ทางด้านกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ให้สัมภาษณ์ในบางประเด็น ผู้วิจัยจึงกำหนดว่าในกรณีของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์ต่อประเด็นข้อกฎหมาย และให้การสัมภาษณ์ในฐานะผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ จะเป็นการสัมภาษณ์ที่เป็นการเปิดเผยและอ้างอิงถึงแหล่งข้อมูลโดยปกติ ส่วนในกรณีของผู้ที่อาจได้รับความกระทบกระเทือนทางกฎหมาย การอ้างอิงถึงแหล่งข้อมูลจะไม่เปิดเผยชื่อนามสกุล ตลอดจนที่อยู่ โดยจะเป็นการอ้างอิงถึงหน้าที่หรือตำแหน่งเท่าที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญยินยอมให้เปิดเผยได้ หรือชื่อสมมติที่ไม่สามารถระบุตัวตนของผู้ให้การสัมภาษณ์ได้เท่านั้น เช่น เจ้าของ

บริษัทจัดหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในจังหวัดตาก หรือ นายหม่อง แรงงานชาวพม่าที่ทำงานผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น

1.7.3 ข้อมูลจากการสังเกต

นอกจากการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้างแล้ว ผู้วิจัยยังจะได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตด้วย ซึ่งการสังเกตในงานวิจัยนี้จะใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation)³⁴ ต่อแรงงานพม่าในพื้นที่เป้าหมายทั้ง 3 จังหวัด ในเขตอำเภอที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

1.7.4 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อตอบคำถามการวิจัยว่าเพราะเหตุใดแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าจึงถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย และแท้จริงแล้วแรงงานพม่าที่อพยพเข้ามาทำงานรัฐไทยทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร ผู้วิจัยจึงได้วางแผนการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นลำดับขั้นตอนดังนี้

1) จำแนกข้อมูลตามลักษณะและแหล่งที่มาของข้อมูล

■ ข้อมูลจากเอกสาร

- ข้อมูลสิ่งพิมพ์/ปกติ

ก. ข้อมูลจากหนังสือ

ข. ข้อมูลจากวารสาร

ค. ข้อมูลจากงานวิจัย

ง. ข้อมูลจากงานวิทยานิพนธ์

จ. ข้อมูลจากบทความ

ฉ. ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์

ช. ข้อมูลเอกสารจากการประชุมหรือสัมมนา

- ข้อมูลสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์จากเว็บไซต์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง

³⁴ สุภางค์ จันทวานิช, วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ, บทที่ 3.

- ก. ข้อมูลจากเว็บไซต์หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของ
ภาครัฐ
 - ข. ข้อมูลจากเว็บไซต์องค์การระหว่างประเทศ เช่น IOM
(International Organization for Migration), UNDP (United
Nation Development Programme) ฯลฯ
 - ค. ข้อมูลจากเว็บไซต์สถาบันการศึกษาต่างๆ เช่น สถาบัน
ประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ศูนย์วิจัยการโยกย้าย
ถิ่นฐาน สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา (ทีดีอาร์ไอ) ฯลฯ
 - ง. ข้อมูลจากเว็บไซต์องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับ
กับแรงงานข้ามชาติ เช่น เครือข่ายปฏิบัติการเพื่อแรงงาน
ข้ามชาติ, กลุ่มเพื่อนพม่า, มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน ฯลฯ
 - จ. ข้อมูลจากเว็บไซต์ฐานข้อมูลหนังสือพิมพ์ออนไลน์ เช่น
ประชาไท มติชน และไทยรัฐ เป็นต้น
- ข้อมูลจากการสัมภาษณ์
 - ภาครัฐ
 - แรงงานพม่า
 - ข้อมูลจากการสังเกต
 - การสังเกตวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนพฤติกรรมของแรงงานพม่า
ในพื้นที่เป้าหมายทั้ง 3 จังหวัด
- 2) วิเคราะห์การสร้างประเด็นแรงงานข้ามชาติให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ
ไทย ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้เป็นกรณีศึกษาแรงงานพม่าในไทย โดยผู้วิจัยจะนำ
ข้อมูลที่ได้ทั้งในรูปแบบเอกสารและจากการสัมภาษณ์บุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง
กับการกำหนดนโยบายในประเด็นแรงงานข้ามชาติจากภาครัฐมาใช้ในการ
วิเคราะห์
 - 3) วิเคราะห์มุมมองของข้าราชการการเมืองเปรียบเทียบกับมุมมองข้าราชการประจำ
ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อความมุมมองของแต่ละภาค
ส่วนมีฐานคิดมาจากอะไร และมีฐานคิดที่เหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

- 4) วิเคราะห์ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าโดยใช้กรอบแนวคิดของ Myron Weiner ซึ่งมีเกณฑ์ในการชี้วัด 4 ประการ คือ ตัวชี้วัดจากอัตราการจ้างงาน ตัวชี้วัดจากปริมาณ ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ และตัวชี้วัดทางด้านวัฒนธรรม
- 5) เปรียบเทียบเกณฑ์ในการวัดความเป็นภัยคุกคามของภาครัฐกับเกณฑ์ของ Weiner ว่าเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และนำมาประมวลผลร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการสังเกตชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานพม่าในพื้นที่เป้าหมายทั้ง 3 จังหวัด
- 6) วิเคราะห์กระบวนการสร้างแรงงานพม่าให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย และความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าในภาพรวม

1.8 ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากผู้วิจัยมีข้อจำกัดทางด้านระยะเวลาในการเก็บข้อมูลทำให้ไม่สามารถลงพื้นที่ในทุกจังหวัดที่มีแรงงานพม่าเข้าไปอาศัยทำงานอยู่ได้ทั้งหมด ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาเพียงภาคละ 1 จังหวัดที่มีการจดทะเบียนอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานพม่าเป็นจำนวนมากที่สุด โดยยึดการแบ่งภูมิภาคทางภูมิศาสตร์ตามที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกำหนด (แบ่งออกเป็น 4 ภาค คือ เหนือ กลาง ตะวันออกเฉียงเหนือ และใต้ ตามลำดับ) คือ เชียงใหม่ สมุทรสาคร และสุราษฎร์ธานี ซึ่งทั้งสามจังหวัดสามารถเป็นตัวแทนของแต่ละภาคอย่างมีนัยสำคัญได้

ข้อจำกัดในการวิจัยอีกประการหนึ่งก็คือการศึกษาแรงงานข้ามชาติในครั้งนี้เป็นการศึกษาที่ใช้กรอบแนวคิดทางด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำให้ข้อค้นพบที่ได้มีความแตกต่างจากกรอบแนวคิดทางด้านอื่นๆ เช่น เศรษฐศาสตร์การเมือง และสังคมมานุษยวิทยา เป็นต้น