

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

เนื่องจากการอพยพระหว่างประเทศเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เกิดการไหลบ่าของแรงงานข้ามชาติอันนำมาซึ่งผลกระทบต่อรัฐที่เป็นจุดหมายปลายทาง โดยจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่มากขึ้นนี้ย่อมสร้างความวิตกกังวลว่าจะส่งผลกระทบมากขึ้นตามไปด้วย แรงงานข้ามชาติจึงถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ และถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงในที่สุด ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งให้ความสนใจต่อวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในสามประเด็นหลักด้วยกัน ได้แก่

- 1) การอพยพระหว่างประเทศ (international migration)
- 2) การกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคง (securitization of migration)
- 3) แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

2.1 วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศ

ท่ามกลางการอพยพย้ายถิ่นฐานที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านจำนวนและรูปแบบการอพยพที่หลากหลายมากขึ้นนับตั้งแต่ครั้งหลังศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งในประเทศต้นทางและในประเทศปลายทาง เนื่องจากการอพยพได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการพัฒนาในทุกภูมิภาคของโลก³⁵ การศึกษาเกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศจึงมุ่งให้ความสนใจประเด็นหลักๆเพียงสามประเด็นด้วยกัน ได้แก่ 1) สาเหตุของการอพยพระหว่างประเทศ 2) ผลกระทบที่เกิดจากการอพยพระหว่างประเทศ และ 3) การควบคุมการย้ายถิ่นของรัฐอันเป็นผลที่เกิดจากการอพยพระหว่างประเทศ

³⁵ Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," *International Social Science Journal* Vol. 52, No. 3 (2000), p. 269.

2.1.1 สาเหตุของการอพยพระหว่างประเทศ

Stephen Castles³⁶, George J. Borjas³⁷, Greame Hugo³⁸, Robin Cohen³⁹ และ Leslie Page Moch⁴⁰ ได้อธิบายสาเหตุของการอพยพระหว่างประเทศว่าโดยมากแล้วมักเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางที่ดำรงอยู่ก่อนหน้านี้ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการล่าอาณานิคม, อิทธิพลทางการเมือง, การค้าและการลงทุน หรือแม้แต่สายสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม การอพยพระหว่างประเทศจึงเกิดจากพัฒนาการของรัฐไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม กล่าวได้ว่าการพัฒนาได้กระตุ้นให้เกิดการอพยพย้ายถิ่น ตลอดจนส่งผลให้คนมีความสามารถในการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในพื้นที่อื่น ดังทัศนะของ Castles ที่มองว่าการอพยพเป็นทั้งต้นเหตุและผลลัพธ์ของการพัฒนา⁴¹ เช่นเดียวกับ Borjas นักเศรษฐศาสตร์สายนีโอคลาสสิกที่มีความเห็นต่อการอพยพในทิศทางเดียวกัน โดย Borjas มองว่าสาเหตุหลักของการย้ายถิ่นเกิดจากความต้องการเพิ่มรายได้ให้กับตนเองของปัจเจก ด้วยความต้องการเช่นนี้จึงส่งผลให้ปัจเจกย้ายจากระบบเศรษฐกิจที่มีค่าจ้างต่ำไปยังพื้นที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่า⁴² นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกหลายคนที่มีความคิดเห็นในทิศทางเดียวกันนี้ ตัวอย่างเช่น Fiona B. Adamson และ Hugo โดย Fiona B. Adamson มองว่าระดับความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐเป็นปัจจัยที่มีส่วนในการผลักดันทำให้เกิดการอพยพย้าย

³⁶ Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p. 269.

³⁷ George J. Borjas, "Economic theory and international migration," International Migration Review Vol.23, No. 3, Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's, (Autumn, 1989).

³⁸ Greame Hugo, "The demographic underpinnings of current and future international migration in Asia," Asian and Pacific Migration Journal Vol.7, No.1 (1998).

³⁹ Robin Cohen, The new helots: Migrants in the international division of labour (Aldershot: Avebury, 1987) and Robin Cohen, The Cambridge Survey of World Migration (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

⁴⁰ Leslie Page Moch, Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650 (Bloomington: Indiana University Press, 1992).

⁴¹ Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p. 272.

⁴² George J. Borjas, "Economic theory and international migration," Cited in Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.272.

ถิ่นในปริมาณที่มากขึ้น⁴³ เช่นเดียวกับทศนะ Hugo ที่อธิบายว่าสาเหตุของการอพยพย้ายถิ่นที่เด่นชัดมากที่สุดก็คือความแตกต่างในเรื่องของรายได้, การจ้างงาน และสวัสดิการสังคมของในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้แนวโน้มด้านประชากรที่มีความเกี่ยวข้องกับการเจริญพันธุ์, อัตราการเกิด-อัตราการตาย, โครงสร้างทางอายุ ตลอดจนกำลังแรงงานก็เป็นสาเหตุสำคัญของการอพยพย้ายถิ่นเช่นเดียวกัน⁴⁴

อย่างไรก็ดี ทั้ง Cohen และ Moch ต่างตั้งข้อสังเกตว่านับตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 เป็นต้นมา การสร้างชาติของยุโรป, การล่าอาณานิคม, และการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นฐานของประชากรในจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว⁴⁵ การล่าอาณานิคมมีความเกี่ยวข้องกับการอพยพระหว่างประเทศของชาวยุโรปอย่างเห็นได้ชัดไม่ว่าจะในฐานะทาส กบฏ คนเดินเรือ ทหาร ชาวนา พ่อค้า นักบวช หรือแม้แต่ผู้ปกครอง ในช่วงศตวรรษที่ 15-19 จึงเป็นช่วงที่เกิดแรงงานอพยพจากรัฐอาณานิคมเป็นครั้งแรก ส่งผลทำให้มีการใช้แรงงานทาสในลักษณะของการทำสัญญาเพื่อผูกมัดและมีการส่งทาสเหล่านี้ไปทำงานยังที่ต่างๆ ในอาณานิคมอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา นอกจากนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมในยุโรปตะวันตกยังได้นำมาสู่การใช้แรงงานอพยพจำนวนมาก อาทิ เช่น ชาวไอริชในอังกฤษ ชาว Poles ในเยอรมนี และชาวอิตาลีในฝรั่งเศส ขณะเดียวกันการอพยพก็มีบทบาทอย่างมากต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นจากการอพยพของผู้คนกว่า 30 ล้านคนเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปีค.ศ.1861-1920

ทั้งนี้ Castles ได้แบ่งช่วงของกระแสการอพยพหลังสงครามโลกครั้งที่สองออกเป็นสองช่วงเวลาด้วยกัน โดยในช่วงแรก (ค.ศ.1945-1973) เป็นช่วงที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและทำให้เกิดการอพยพจำนวนมากของแรงงานจากประเทศด้อยพัฒนาเข้าสู่ยุโรปตะวันตก, อเมริกาเหนือ และ

⁴³ Fiona B. Adamson, "Crossing borders: International migration and national security," International Security Vol.31, No.1 (Summer 2006): 170.

⁴⁴ Greame Hugo, "The demographic underpinnings of current and future international migration in Asia," Cited in Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.272.

⁴⁵ Robin Cohen, The new helots: Migrants in the international division of labour, Robin Cohen, The Cambridge survey of world migration and Leslie Page Moch, Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650, Cited in Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.269.

Oceania⁴⁶ ซึ่งในช่วงนี้สิ้นสุดที่วิกฤตการณ์น้ำมันซึ่งเป็นที่มาของภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ในช่วงที่สองคือช่วงนับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่เริ่มมีการเปลี่ยนทิศทางการลงทุนจากศูนย์กลางเก่ามาสู่พื้นที่ใหม่ การผลิตข้ามชาติและการกระจายสินค้าระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดเศรษฐกิจโลกอย่างมาก ขณะเดียวกันบางประเทศก็ได้กลายเป็นประเทศผู้รับผู้อพยพ เช่น ประเทศในลาตินอเมริกา, แอฟริกา, และเอเชีย ทั้งนี้การอพยพในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 เป็นช่วงที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ เนื่องจากกระแสการอพยพจากประเทศด้อยพัฒนาไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้ว่าประเทศปลายทางจะพยายามเข้มงวดและจำกัดการอพยพเข้าประเทศก็ตาม ดังสะท้อนจากการอพยพจากประเทศด้อยพัฒนาเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปเอเชียตะวันออก

กล่าวได้ว่าสาเหตุของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ทว่าในมุมมองของเศรษฐศาสตร์ทางเลือก (alternative economic approach) มองว่าการย้ายถิ่นไม่ได้เกิดจากความแตกต่างทางด้านรายได้ระหว่างสองประเทศเท่านั้น แต่ยังเกิดจากปัจจัยอื่นๆรวมด้วย เช่น โอกาสทางด้านความมั่นคงในการจ้างงาน, ความเป็นไปได้ของการลงทุน, และความสามารถในการจัดการความเสี่ยงในระยะยาว⁴⁷ อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะการอพยพจะเกิดจากการพัฒนาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ผู้อพยพส่วนใหญ่ล้วนมีความมุ่งหวังที่จะแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าให้แก่ชีวิตของตนเองและครอบครัว การเคลื่อนย้ายของประชากรจึงมักเป็นไปเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและความต้องการทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการเติบโตทางประชาธิปไตยและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยนอกจากการอพยพย้ายถิ่นจะเป็นผลที่เกิดจากการบูรณาการระหว่างชุมชนท้องถิ่นและเศรษฐกิจของรัฐท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในยุคโลกาภิวัตน์แล้ว การอพยพย้ายถิ่นก็ยังเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในประเทศต้นทางและในประเทศปลายทางด้วย เหตุฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการอพยพเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์มนุษยชาติมาโดยตลอด⁴⁸

⁴⁶ หมู่เกาะในตอนกลางและตอนใต้ของมหาสมุทรแปซิฟิก ได้แก่ กลุ่มประเทศในอาเซียน และกลุ่มประเทศในทวีปออสเตรเลีย

⁴⁷ Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.272.

⁴⁸ Ibid., p.273.

2.1.2 ผลกระทบของการอพยพระหว่างประเทศ

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การอพยพระหว่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและขอบเขตพื้นที่ในการอพยพ ส่งผลให้มีประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการอพยพจำนวนมาก ขณะเดียวกันประเทศปลายทางที่ต้องรับผู้อพยพจากพื้นที่ต่างๆก็มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน⁴⁹ งานศึกษาที่เกี่ยวกับผลกระทบของการอพยพระหว่างประเทศที่ผ่านมาจึงเป็นงานศึกษาผลกระทบในด้านต่างๆ เช่นผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนความมั่นคง ทว่าส่วนใหญ่แล้วมักเป็นงานศึกษาผลกระทบจากการอพยพระหว่างประเทศในเชิงลบมากกว่าเชิงบวก

ในขณะที่ Stephen Castles⁵⁰ และ Fiona B. Adamson⁵¹ มีมุมมองต่อการอพยพระหว่างประเทศทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดย Castles มองว่าการอพยพอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยสามารถนำไปสู่การจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐได้ ดังจะเห็นได้ว่าการอพยพมีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐ ซึ่งก็คือ ทรัพยากรมนุษย์ กลไกการอพยพจึงเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้จากประเทศยากจนสู่ประเทศที่ร่ำรวย ขณะเดียวกันประเทศปลายทางผู้รับผู้อพยพก็ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้ในการพัฒนาประเทศ⁵² กระนั้นก็ดีการเคลื่อนย้ายของประชากรก็อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระดับอำนาจของรัฐได้ ดังสะท้อนได้จากการอพยพของแรงงานเข้าสู่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นรัฐอุตสาหกรรมที่มีประชากรวัยสูงอายุเป็นจำนวนมากทำให้มีการขาดแคลนประชากรในวัยทำงาน ญี่ปุ่นจึงได้พยายามที่จะใช้มาตรการทุกวิถีทางเพื่อส่งเสริมให้มีการอพยพของแรงงานเข้าประเทศของตนในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 โดยปรากฏว่ามีแรงงานกว่า 140,000 คนได้อพยพเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นในปี 2001 ส่งผลให้ญี่ปุ่นสามารถรักษาระดับความสามารถใน

⁴⁹ Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.274.

⁵⁰ Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," in *International Social Science Journal* Vol. 52, No. 3 (2000).

⁵¹ Fiona B. Adamson, "Crossing borders: International migration and national security," *International Security* Vol.31, No.1 (Summer 2006).

⁵² Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.269.

การแข่งขันกับตลาดโลกได้อย่างมั่นคง⁵³ นอกจากนี้ Castles ยังมองว่าในมิติหนึ่ง การอพยพได้ช่วยทำลายอุปสรรคทางด้านภาษา ตลอดจนวัฒนธรรมและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ แต่ในอีกด้านหนึ่งการอพยพก็มักถูกมองว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เข้ามาท้าทายวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของคนในท้องถิ่น ส่งผลต่ออัตลักษณ์ของชาติ และสถาบันทางการเมือง กระทั่งนำไปสู่ความเสื่อมถอยในอำนาจอธิปไตยของรัฐในที่สุด⁵⁴

อย่างไรก็ตามนักวิชาการอื่นๆ เช่น Cr peau & Nakache⁵⁵, Jane Freedman⁵⁶ และ Guild & van Selm⁵⁷ กลับมุ่งให้ความสนใจต่อผลกระทบทางด้านลบของการการอพยพระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ทั้งในแง่ของผลกระทบที่มีต่อตัวผู้อพยพเองและประเทศปลายทางที่ผู้อพยพเดินทางเข้าไปอาศัยอยู่⁵⁸ ดังตัวอย่างงานศึกษาของ Guild & van Selm ที่นอกจากจะเป็นความพยายามในการค้นคว้าหาคำตอบว่าตกลงแล้วการอพยพระหว่างประเทศเป็นประโยชน์หรือภัยคุกคามในกรณีของยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลียแล้ว งานของพวกเขายังได้อธิบายถึงผลกระทบในภาพรวมของการอพยพระหว่างประเทศที่มีต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน ระบบกฎหมาย อัตลักษณ์ การเหยียดชนชาติ ตลอดจนผลกระทบที่มีต่อการกำหนดนโยบายด้านแรงงานของรัฐด้วย⁵⁹

ทั้งนี้หากจะพิจารณาถึงผลกระทบจากการอพยพในระยะยาวแล้ว Castle เห็นว่าการอพยพอาจนำไปสู่เครือข่ายที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ, สถาบันทางสังคม, สถาบันทาง

⁵³ Fiona B. Adamson, "Crossing borders: International migration and national security," p.185.

⁵⁴ Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.269.

⁵⁵ Fran ois Cr peau and Delphine Nakache, "Controlling irregular migration in Canada. Reconciling security concerns with human rights protection," Choices, Institute for Research on Public Policy Vol.12, No.1 (2006).

⁵⁶ Jane Freedman, Immigration and insecurity in France (Aldershot: Ashgate, 2004).

⁵⁷ Elspeth Guild and Joanne van Selm, eds., International migration and security: Immigrant as an asset or threat? (New York: Routledge, 2005).

⁵⁸ Philippe Bourbeau, The securitization of migration: The study of movement and order (New York: Routledge, 2011), p.30.

⁵⁹ Ibid., 34.

การเมือง ตลอดจนวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชาติของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการอพยพย้ายถิ่น⁶⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นทางด้านอัตลักษณ์ที่ Castles มองว่าผู้อพยพอาจสร้างความคุกคามต่อความเป็นชาติ เนื่องจากการอพยพอาจนำไปสู่ความหลากหลายทางวัฒนธรรมซึ่งท้าทายเอกลักษณ์ของชาติและส่งผลทำให้สถาบันต่างๆภายในรัฐมีแนวโน้มที่จะต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองต่อค่านิยมและความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป⁶¹ ยิ่งไปกว่านั้น การอพยพยังอาจส่งผลกระทบในระดับระหว่างประเทศด้วย ดังที่ Philippe Bourbeau เสนอว่าการอพยพสามารถส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาคในฐานะที่เป็นทั้งสาเหตุและผลลัพธ์ของความไม่มั่นคง และอาจนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งในระบบระหว่างประเทศได้ด้วย⁶² ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการอพยพในมิติต่างๆไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงล้วนมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้รัฐในระบบระหว่างประเทศทั้งหลายต้องไตร่ตรองถึงมาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อรับมือกับสถานการณ์การอพยพที่เกิดขึ้นในรัฐของตนเอง โดยมีจุดประสงค์ในการควบคุมปริมาณการอพยพให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและป้องกันปัญหาอื่นๆที่อาจเกิดขึ้นจากการอพยพในอนาคต

2.1.3 การควบคุมการย้ายถิ่นของรัฐ

การอพยพย้ายถิ่นได้กระจายไปทั่วโลกพร้อมกับโยแมงมุมที่โยงใยตัดกันไปมาและมีกิ่งก้านสาขาที่ซับซ้อน ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์การอพยพจึงถือเป็นพลังสำคัญประการหนึ่งในการลดทอนพลังอำนาจของชาติ⁶³ การจัดการปัญหาการอพยพระหว่างประเทศจึงเป็นงานท้าทายที่สำคัญของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์ สิ่งที่เราเห็นได้ชัดก็คือ การควบคุมแนวพรมแดนซึ่งเป็นสัญลักษณ์ที่บ่งบอกขอบเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐได้ถูกท้าทายจากการอพยพระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าประเทศปลายทางที่รับผู้อพยพเข้าประเทศมักจะต้องพบกับความ

⁶⁰ Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," pp. 272-273.

⁶¹ Stephen Castles and Alastair Davidson, *Citizenship and migration: Globalization and the politics of belonging* (London: Macmillan, 2000), Cited in Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.279.

⁶² Philippe Bourbeau, p.35.

⁶³ Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p. 279.

ยากลำบากในการป้องกันการอพยพที่ตนเองไม่ต้องการ และถึงแม้ว่าจะมีมาตรการในการสกัดกั้นการอพยพที่ไม่ถูกกฎหมาย แต่การอพยพเข้าประเทศก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกพื้นที่⁶⁴ ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้นำมาสู่การจัดระเบียบตลอดจนการควบคุมดูแลการอพยพย้ายถิ่นเข้าประเทศของแต่ละรัฐในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ประเด็นที่ว่ารัฐควรจะมีขอบเขตอย่างไรในการจัดระเบียบและควบคุมผู้อพยพข้ามชาติจึงกลายเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงในหมู่นักวิชาการอย่างกว้างขวาง เหตุตั้งนั้นจึงมีนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมการย้ายถิ่นเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น Fiona B. Adamson⁶⁵, Rogers Brubaker⁶⁶, Wayne Cornelius และคณะ⁶⁷, Gary Freeman⁶⁸, Matthew J. Gibney⁶⁹, Guiraudon กับ Lahav⁷⁰, Christian Joppke⁷¹, Saskia Sassen⁷², และ Yasemine Soysal⁷³

การศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมการอพยพระหว่างประเทศส่วนใหญ่มักจะวนเวียนอยู่แต่สิ่งที่เรียกว่า “gap hypothesis” อันหมายถึง ช่องว่างระหว่างความต้องการของรัฐในการที่จะดำเนินนโยบายที่เคร่งครัดต่อผู้อพยพข้ามชาติกับผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ซึ่ง

⁶⁴ Stephen Castles, “International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues,” p. 279.

⁶⁵ Fiona B. Adamson, “Crossing borders: International migration and national security”.

⁶⁶ Rogers Brubaker, Citizenship and nationhood in France and Germany (Cambridge: Harvard University Press, 1992).

⁶⁷ Wayne Cornelius, Tsuda Takeyuki, Philip L. Martin and James F. Hollifield, Controlling immigration: A global perspective (Stanford: Stanford University Press, 2004).

⁶⁸ Gary Freeman, “Modes of immigration politics in liberal democratic states,” International Migration Review Vol.29, No.4 (1995).

⁶⁹ Matthew J. Gibney, The ethics and politics of asylum: Liberal democracy and the response to refugees (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

⁷⁰ Viginie Guiraudon and Gallya Lahav, “A reappraisal of the state sovereignty debate: The case of migration control,” Comparative Political Studies Vol.33, No.2 (2000).

⁷¹ Christian Joppke, Selecting by origin: Ethnic migration in the liberal states (Cambridge: Harvard University Press, 2005).

⁷² Saskia Sassen, Losing control?: Sovereignty in an age of globalization (New York: Columbia University Press, 1996).

⁷³ Yasemine Soysal, Limits of citizenship (Chicago: Chicago University Press, 1994).

ท้ายที่สุดแล้วนำมาสู่คำถามที่ว่าตกลงแล้วรัฐสามารถควบคุมการอพยพที่ตนเองไม่ต้องการได้หรือไม่⁷⁴

จุดจบของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกได้กลายเป็นสัญลักษณ์ที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียการควบคุมเหนือพรมแดนของรัฐ และทำให้เราเห็นตัวอย่างความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมพรมแดนและความเข้มแข็งของรัฐ⁷⁵ โดยจะเห็นได้ว่าการล่มสลายของม่านเหล็กมีจุดเริ่มต้นมาจากการที่ผู้คนจำนวนหลายพันคนจากเยอรมนีตะวันออกหนีเข้าไปในฝั่งตะวันตกผ่านเชกโกสโลวเกีย, ฮังการี, และโปแลนด์ ในปีค.ศ.1989 กระทั่งนำไปสู่การประกาศเปิดพรมแดนระหว่างเยอรมนีตะวันออกและตะวันตกในที่สุด ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าโลกาภิวัตน์มีส่วนสำคัญในการผลิตสถานการณ์ที่เปรียบเทียบเสมือนเกมระหว่างหนูกับแมว ซึ่งหมายถึงแรงกดดันจากการอพยพระหว่างประเทศกับการควบคุมของรัฐเหนือเส้นเขตแดนของตน ดังที่เราจะเห็นได้ว่าหากแรงกดดันจากการอพยพย้ายถิ่นมีเพิ่มมากขึ้นในขณะที่รัฐขาดการปรับตัว ความสามารถของรัฐก็จะลดลงและทำให้รัฐต้องเผชิญกับสิ่งที่เรียกว่า “ภัยคุกคาม” ในที่สุด⁷⁶ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามีหลายรัฐต่างก็พยายามที่จะปรับตัวเพื่อรับมือกับแรงกดดันดังกล่าว ดังจะเห็นได้จาก การที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้ออกนโยบายเพื่อรับมือกับสถานการณ์เหล่านี้ เช่น การเพิ่มการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการติดตามและควบคุมพรมแดน ตลอดจนการทำให้การข้ามแดนเป็นประเด็นความมั่นคงและประเด็นทางทหาร⁷⁷

อย่างไรก็ตาม Adamson เห็นว่าตัวแปรที่แทรกแซงระหว่างการอพยพระหว่างประเทศและความมั่นคงก็คือ “นโยบาย” หากรัฐมีความสามารถในการออกแบบและบังคับใช้นโยบายที่มีประสิทธิภาพซึ่งสามารถควบคุมกระแสการอพยพย้ายถิ่นได้ การอพยพระหว่างประเทศก็จะมีส่วนช่วยเพิ่มอำนาจรัฐมากกว่าจะเป็นการลดทอนอำนาจรัฐที่มีอยู่⁷⁸ ทั้งนี้ในการควบคุมและจัดการการอพยพระหว่างประเทศ ผู้กำหนดนโยบายของรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการชั่งน้ำหนักระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจน

⁷⁴ Wayne Cornelius, Tsuda Takeyuki, Philip L. Martin and James F. Hollifield, Controlling immigration: A global perspective, Cited in Philippe Bourbeau, p.34.

⁷⁵ Fiona B. Adamson, “Crossing borders: International migration and national security,” p.177.

⁷⁶ Ibid., p.178.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid., p.185.

นโยบายด้านอื่นๆของรัฐ อาทิเช่น สวัสดิการสังคม และการเติบโตทางเศรษฐกิจ⁷⁹ นอกจากนี้การจะควบคุมพรมแดนของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพได้รัฐจำเป็นต้องเพิ่มระดับความร่วมมือระหว่างรัฐในหลายๆด้าน เช่น การแบ่งปันข้อมูลร่วมกันกับรัฐอื่น เป็นต้น โดยความร่วมมือระหว่างประเทศถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการรักษาความสามารถของรัฐในการควบคุมการเคลื่อนย้ายประชากร ซึ่งรัฐที่มีความสามารถในการควบคุมการย้ายถิ่นผ่านการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมร่วมกับการร่วมมือกับรัฐอื่นๆจะเป็นรัฐที่มีความพร้อมมากที่สุดในการรับมือกับปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ภายใต้โลกยุคโลกาภิวัตน์ เหตุฉะนั้น ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของนโยบายความมั่นคงของรัฐ⁸⁰

กระนั้นก็ตาม ข้อจำกัดของการศึกษาเกี่ยวกับการอพยพทั้งหลาย ก็คือแนวโน้มของการที่รัฐจะกลายเป็นหน่วยการวิเคราะห์เพียงหน่วยเดียว ดังที่ Aristide R. Zolberg และ Rudolph นักวิชาการด้านการอพยพได้เสนอว่างานวิจัยที่ศึกษานโยบายเกี่ยวกับการอพยพ “จะต้องมุ่งให้ความสนใจต่อรัฐเป็นหลักในฐานะที่รัฐเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศ”⁸¹ ดังชื่อหนังสือของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่ว่า “Bringing the state back in”⁸² เนื่องจากรัฐเป็นตัวแสดงที่มีความชอบธรรมในตนเอง⁸³ และถือเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษาทางรัฐศาสตร์ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่ามีผลต่อการศึกษาการอพยพ ในแง่ของการสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐให้เป็นตัวแสดงที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง⁸⁴

⁷⁹ Fiona B. Adamson, “Crossing borders: International migration and national security,” p.167.

⁸⁰ Ibid., p.180, 199.

⁸¹ Aristide R. Zolberg, “Labour migration and international economic regimes: Bretton Woods and after,” In *International migration systems: A global approach*, Mary M. Kritz, Lin Lean Lim, and Hania Zlotnik, eds. (Oxford: Clarendon Press, 1992) Cited in Philippe Bourbeau, p.35.

⁸² Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, *Bringing the state back in*, (London: Cambridge Univ. Press, 1985).

⁸³ Christopher Rudolph, “Security and the political economy of international migration,” *American Political Science Review* Vol.97, No.4 (November 2003): 606 Cited in Philippe Bourbeau, p.35.

⁸⁴ James F. Hollifield, “France, Republicanism and the limits of immigration control,” In Wayne A. Cornelius, Philip L.Martin., and James F.Hollifield, *Controlling immigration: A global perspective*, pp.183-214 Cited in Philippe Bourbeau, p.35.

2.2 วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดให้การอพยพและแรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความมั่นคง

ประเด็นเรื่องการย้ายถิ่นและผู้อพยพถูกมองว่ามีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงของชาติมาเป็นระยะเวลานาน โดยการอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรระหว่างประเทศได้กลายเป็นประเด็นสำคัญอันดับต้นๆของความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังสะท้อนได้จากการที่ผู้กำหนดนโยบายทั่วโลกต่างเชื่อมโยงนโยบายการอพยพย้ายถิ่นเข้ากับการรักษาความมั่นคงของชาติ⁸⁵ ดังจะเห็นได้ว่าการอพยพได้กลายเป็นวาระความมั่นคงของยุโรปตลอดทศวรรษที่ 1990⁸⁶ โดยถูกนำไปเชื่อมโยงกับประเด็นการก่อการร้าย⁸⁷ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังโศกนาฏกรรม 11 กันยายน ที่การจัดการการย้ายถิ่นได้กลายมาเป็นวาระความมั่นคงแห่งชาติที่สำคัญอย่างยิ่งต่อสหรัฐอเมริกา หรือแม้กระทั่งในช่วงก่อนหน้าเหตุการณ์ 11 กันยายน เรื่องของผลประโยชน์ท่ามกลางความสับสนของโลกาภิวัตน์, การย้ายถิ่นฐาน และความมั่นคงต่างก็ถูกผนวกเข้ากันกับนโยบายของโลกและในบางพื้นที่ของการศึกษาด้านความมั่นคง ดังสะท้อนจากผลงานของ Roxanne Lynn Doty⁸⁸, Keith Krause & Michael C. Williams⁸⁹ และ Myron Weiner⁹⁰ ทั้งนี้กล่าวได้ว่าการเชื่อมประเด็นการอพยพเข้ากับความมั่นคงของรัฐได้นำมาสู่แนวทางในการศึกษาการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคงที่หลากหลาย ตลอดจนพัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงในมิติของผู้อพยพระหว่างประเทศ ซึ่งในบางกรณีเราจะเห็นถึงความเข้มข้นของการทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นความ

⁸⁵ Fiona B. Adamson, "Crossing borders: International migration and national security," p.165.

⁸⁶ Fiona B. Adamson, "Globalization, international migration and changing security interest in Western Europe," Cited in Fiona B. Adamson, "Crossing borders: International migration and national security," p.165.

⁸⁷ ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์วางระเบิดใน Madrid เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2004 และในอังกฤษเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2005 หรือการวางระเบิดรถไฟโดยกลุ่มผู้ติดอาวุธชาวอัลจีเรียที่เป็นมุสลิมในกรุงปารีสในปี 1995 ตลอดจนการโจมตียุโรปตะวันตกจำนวนหลายครั้งในช่วงทศวรรษที่ 1990 โดยพรรคคนงานชาวเคิร์ด ถึงเหล่านี้ได้ทำให้ยุโรปมีความวิตกกังวลอย่างมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างการอพยพย้ายถิ่นและความมั่นคง

⁸⁸ Roxanne Lynn Doty, "Immigration and the politics of security," *Security Studies* Vol.8, No.2/3 (Winter 1998/99-Spring 1999).

⁸⁹ Keith Krause and Michael C. Williams, eds., *Critical security studies: Concepts and cases* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997).

⁹⁰ Myron Weiner, ed. *International migration and security*, (Boulder, CO.: Westview Press, 1993) and Myron Weiner, ed. *The global migration crisis: Challenges to states and human rights* (New York: Harper Collins College Publishers, 1995).

มั่นคงขึ้นมา โดยอาจนำไปสู่การคิดกัน ตลอดจนการต่อต้านในวงกว้างกระทั่งกลายเป็นความขัดแย้งอย่างรุนแรงในที่สุด ในแง่หนึ่งจึงมีคำเปรียบเปรยของ Maggie Ibrahim ที่กล่าวว่า “การทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคงคือรูปแบบที่ทันสมัยที่สุดของการเหยียดชนชาติ”⁹¹ ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงจะได้กล่าวถึงงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการศึกษาและพัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงในมิติของการอพยพและแรงงานข้ามชาติ ตามลำดับ

2.2.1 แนวทางการศึกษาการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคง

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 นักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความสนใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานข้ามชาติและการเมืองระหว่างประเทศ โดยเห็นได้ชัดว่าประเด็นเรื่อง “ธรรมชาติและกลไกของการทำให้การอพยพย้ายถิ่นกลายเป็นปัญหาความมั่นคง” เป็นหัวข้อหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง⁹² ทว่างานศึกษาเกี่ยวกับการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคง (securitization of migration) ที่น่าสนใจกลับมิได้มาจากงานด้านการอพยพศึกษา (migration studies) หากแต่เป็นงานที่มาจากทฤษฎีการทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ⁹³ กล่าวได้ว่าแนวคิดของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสามสำนักได้นำมาสู่แนวทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคงถึง 5 แนวทางด้วยกัน โดยสองแนวทางแรกมีรากฐานมาจากสำนักสังคมนิยม ถัดมาเป็นแนวทางการศึกษาที่มีฐานคิดมาจากสำนักเสรีนิยม และสองแนวทางสุดท้ายมีฐานคิดซึ่งอิงกับสำนัก Constructivism ตามลำดับ

แม้ว่าจะไม่มีฉันทามติที่แน่ชัดในการนำเอาแนวคิดสังคมนิยมไปใช้อธิบายการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคง แต่ก็มีนักวิชาการจำนวนมากที่นำเอาแนวคิดสังคมนิยมไปประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่การอพยพได้ถูกทำให้เป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา ซึ่งหากเราจะได้พิจารณาขอบเขตของการศึกษาความมั่นคงตามคำนิยามของ Stephen M. Walt ที่มองว่าความมั่นคงหมายถึง “ปรากฏการณ์แห่งสงคราม” และเป็น “การศึกษาเกี่ยวกับภัยคุกคาม ตลอดจนการใช้

⁹¹ Maggie Ibrahim, “The securitization of migration: A racial discourse,” *International Migration* Vol.43, No.5 (2005) Cited in Philippe Bourbeau, p.34.

⁹² Philippe Bourbeau, p.34.

⁹³ Ibid., p.36.

และควบคุมกำลังทางทหาร”⁹⁴ แล้ว จะพบว่าคำนิยามของ Walt ดังกล่าวได้ปิดกั้นโอกาสตัวเอง ในการนำเอาฐานคิดของสังคมนิยมมาใช้อธิบายการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคง⁹⁵ กระนั้นก็คือการสว่นท่าทีของ Walt ก็ได้ทำให้นักวิชาการจำนวนหนึ่งนำแนวคิดสังคมนิยม มาประยุกต์ใช้ในสองแนวทางด้วยกัน

แนวทางแรกเป็นการปรับฐานคิดให้สอดคล้องกับฐานคิดในเรื่อง โครงสร้างที่เป็น อนาธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติ นักวิชาการอย่าง Robert Kaplan⁹⁶, Samuel Huntington⁹⁷ และ Mark J. Miller⁹⁸ ต่างนำเสนอภาพสะท้อนถึงผลกระทบต่อความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้าย ถิ่นฐานของผู้คน ในอีกแง่หนึ่งนักวิชาการเหล่านี้จึงเชื่อว่าการอพยพจะเป็นต้นเหตุที่นำไปสู่ความ วุ่นวายในรัฐ⁹⁹ ดังสะท้อนได้จากงานศึกษาของ Kaplan ที่มองว่ารัฐตะวันตกทั้งหลายมักจะ หวาดระแวงต่อ “สภาพอนาธิปไตยที่กำลังจะเกิดขึ้น” (coming anarchy) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ มักจะเกี่ยวข้องกับการอพยพย้ายถิ่นฐานจำนวนมาก¹⁰⁰ นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาของ Samuel Huntington ที่กล่าวถึงผู้อพยพเชื้อสายสเปนว่าเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทาง การเมืองของสหรัฐอเมริกา¹⁰¹ กล่าวได้ว่านักวิชาการที่มีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางการศึกษา แรกนี้ต่างก็มองว่าการอพยพตามความหมายของตัวมันเองแล้วได้นำมาซึ่งความวิตกกังวลของรัฐใน เรื่องความมั่นคง เนื่องจาก “การอพยพมักจะถือว่าเป็นประเด็นอ่อนไหวที่ส่งผลต่อความมั่นคง

⁹⁴ Stephen M. Walt, “The renaissance of security studies,” *International Studies Quarterly* Vol.35, No.2 (1991): 211-239 and Stephen M. Walt, “The enduring relevance of the realist tradition,” In *Political Science: The State of the Discipline* (New York: Norton, 2002), pp.197-234 Cited in Philippe Bourbeau, p.36.

⁹⁵ Philippe Bourbeau, p.36.

⁹⁶ Robert Kaplan, “The coming anarchy: How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet,” *The Atlantic Monthly* (February 1994): 1-16.

⁹⁷ Samuel P. Huntington, “The hispanic challenge,” *Foreign Policy* (March/April 2004).

⁹⁸ Mark J. Miller, “International migration and global society,” In Nana Poku and David Graham, eds. *Redefining security: Population movements and national security* (London: Praeger, 1998).

⁹⁹ Philippe Bourbeau, p.36.

¹⁰⁰ Robert Kaplan, “The coming anarchy: How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet.” Cited in Philippe Bourbeau, p.36.

¹⁰¹ Samuel P. Huntington, “The Hispanic challenge,” Cited in Philippe Bourbeau, p.36.

เพราะการอพยพมักจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงสังคมอยู่เสมอ และในขณะเดียวกันสังคมเองก็มีส่วนในการเปลี่ยนแปลงของผู้อพยพด้วย”¹⁰²

สำหรับแนวทางการศึกษาที่อิงกับฐานคิดของสังคมนิยมอีกรูปแบบหนึ่งได้อธิบายถึงผลกระทบทางความมั่นคงที่เกิดจากการอพยพในฐานะปรากฏการณ์ที่อาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ระหว่างประเทศและสงคราม นักวิชาการที่มีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางนี้ได้แก่ Myron Weiner¹⁰³ ซึ่งเห็นว่าการอพยพจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของความวิตกกังวลของรัฐในเรื่องความมั่นคงก็ต่อเมื่อมันมีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศ¹⁰⁴ ดังวลีที่ว่า “ผู้อพยพมีแนวโน้มเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ”¹⁰⁵

อย่างไรก็ตามแนวทางการศึกษาที่มีรากฐานมาจากสำนักสังคมนิยมทั้งสองแนวทางต่างก็ได้รับการวิพากษ์จากนักวิชาการจำนวนมาก อาทิ Bertrand Badie & Catherine Wihtol de Wenden¹⁰⁶, Roxanne Doty¹⁰⁷, Elspeth Guild & Joanne van Selm¹⁰⁸, Edward Newman & Joanne van Selm¹⁰⁹, John Tirman¹¹⁰ และ William Walters¹¹¹ โดยนักวิชาการเหล่านี้ได้โจมตีตัวแปรที่แนวทางทั้งสอง

¹⁰² Mark J. Miller, “International migration and global society,” p.25 Cited in Philippe Bourbeau, p.37.

¹⁰³ Myron Weiner, ed. International migration and security (Boulder, CO: Westview Press, 1993).

¹⁰⁴ Philippe Bourbeau, p.37.

¹⁰⁵ จากประโยคที่ว่า “*Refugees are potentially a tool in inter-state conflict*” ใน Myron Weiner, “Security, Stability and Migration” in Bett K. Richard, ed. Conflict after the cold War: Argument on causes of war and peace, p.400.

¹⁰⁶ Bertrand Badie and Wihtol de Wenden Catherine, Le defi migratoire: Questions de relations internationales (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994).

¹⁰⁷ Roxanne Lynn Doty, “Immigration and the politics of security,” Security Studies Vol.8, No.2, (2005)

¹⁰⁸ Elspeth Guild and Joanne van Selm, eds. International migration and security: Immigrants as an asset or a threat (New York: Routledge, 2005).

¹⁰⁹ Edward Newman and Joanne van Selm, Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state (Tokyo: United Nations University Press, 2003).

¹¹⁰ John Tirman, ed. The maze of fear: Security and migration after 9/11 (New York: New Press, 2004).

¹¹¹ William Walters, “Deportation, expulsion, and the international police of aliens,” Citizenship Studies Vol.6, No.3, (2002).

นำมาใช้อธิบายว่าไม่อาจนำมาซึ่งข้อสรุปที่แน่ชัดได้ เหตุฉะนั้นข้อวิพากษ์ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนของแนวทางการศึกษาทั้งสองที่มีฐานคิดมาจากสำนักสังคมนิยม

ในขณะที่สำนักสังคมนิยมได้ก่อให้เกิดแนวทางการศึกษาในสองรูปแบบด้วยกัน สำนักเสรีนิยมก็พยายามที่จะอธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างการอพยพและความมั่นคงด้วยการสร้าง “ทฤษฎีที่สามารถนำไปใช้กับกรณีศึกษาได้มากกว่าหนึ่งประเทศ” ดังที่ Christopher Rudolph¹¹² ได้เสนอว่า “โครงสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคาม” (structural threat environment) คือปัจจัยสำคัญของกระบวนการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคง ซึ่ง Rudolph ได้อธิบายว่าสาเหตุของกระบวนการดังกล่าวเริ่มต้นจาก “ภัยคุกคามทางภูมิรัฐศาสตร์จากภายนอก” (external geopolitical threat) ที่ทำให้รัฐต้องมีปฏิกิริยาตอบสนองอันนำมาสู่การกำหนดนโยบายของรัฐในการรับมือกับภัยคุกคามดังกล่าว¹¹³ ทั้งนี้จุดประสงค์ของ Rudolph ก็คือการนำเอามุมมองของ Constructivism ซึ่งให้ความสำคัญต่อบทบาทของ “ความคิด” (ideas) ที่มีส่วนในการกำหนดผลลัพธ์มาใช้ในการสนับสนุนแนวความคิดของนักคิดสังคมนิยมที่สนใจแต่อำนาจและผลประโยชน์ เหตุฉะนั้น “ความคิด” ในแนวทางการศึกษาของเขาจึงมีฐานะเป็น “ตัวแปรแทรกแซง” (intervening variables) ที่มีส่วนในการกำหนดผลลัพธ์ในรูปแบบของนโยบายบางอย่างอันเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคาม¹¹⁴

อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาที่มีฐานคิดมาจากสำนัก Constructivism กลับมีมุมมองต่อปัจจัยด้านความคิด (ideational factors) แตกต่างออกไปจากแนวทางของ Rudolph โดยแนวทางการศึกษานี้ให้ความสนใจต่อบทบาทของบรรทัดฐาน ความรู้ และวัฒนธรรมในการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่าแนวทางของสำนัก Constructivism นี้ให้น้ำหนักเป็นพิเศษต่อบทบาทของความคิดย่อยต่างๆ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านความคิดต่างๆของสำนัก Constructivism นี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพความเป็นจริงทางสังคม อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงแล้วแนวความคิดของนักวิชาการสาย Constructivism ถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการอธิบายถึงความหมายของภัย

¹¹² Christopher Rudolph, *National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945*, (Stanford: Stanford University Press, 2006).

¹¹³ Christopher Rudolph, *National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945*, p.30.

¹¹⁴ Christopher Rudolph, *National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945*, pp. 29-31 and Philippe Bourbeau, p.38.

คุกคามภายนอก หรือภัยคุกคามเชิงโครงสร้าง โดยแนวทางของสำนักนี้มิได้เป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างภัยคุกคามเชิงโครงสร้างกับความคิด หากแต่เป็นการอธิบายว่าภัยคุกคามเชิงโครงสร้างจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีปัจจัยด้านความคิดที่เป็นตัวการที่ทำให้เกิดความหมายและนัยยะสำคัญ¹¹⁵

แนวทางการศึกษาที่สี่เป็นแนวทางที่ได้รับแรงบันดาลใจมาจากฐานคิดของ Michel Foucault และ Pierre Bourdieu มีชื่อเรียกว่า “The Government Unease Model” นักวิชาการที่โดดเด่นมากในแนวทางการศึกษานี้ คือ Didier Bigo¹¹⁶ ซึ่งกล่าวได้ว่าผลงานของเขามีส่วนอย่างมากในการพัฒนาแนวทางการศึกษานี้ไปสู่การศึกษาความมั่นคงและการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคง โดย Bigo ได้เสนอว่าความมั่นคงมิได้เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หากแต่เกี่ยวข้องกับความเป็นที่เร่งด่วนและการดำเนินการบางอย่างซึ่งตอบสนองต่อความจำเป็นดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นความมั่นคงยังเป็นผลที่เกิดจากการตัดสินใจของระบบราชการที่ต้องเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละวันที่ส่งผลให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคง ความหวาดระแวง ภัยอันตราย และความไม่สบายใจ นอกจากนี้ Bigo ยังอธิบายว่ากระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงจะต้องกระทำด้วยพฤติกรรมของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายตำรวจและข้าราชการ¹¹⁷ ทั้งนี้สำหรับ Bigo แล้วกระบวนการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคงเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่นอกจากจะทำให้ได้มาซึ่งภาระหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบแล้วยังนำมาซึ่งการได้รับงบประมาณในการใช้จ่ายอีกด้วย¹¹⁸ แนวทางของ Bigo จึงเป็นแนวทางการศึกษาที่อธิบายการแพร่กระจายของความหวาดระแวงของภาครัฐที่ส่งผลทำให้เกิดหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบในด้านนี้

¹¹⁵ Christopher Rudolph, National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945, pp. 29-31 and Philippe Bourbeau, p.38.

¹¹⁶ Didier Bigo, “Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease,” Alternatives: Global, Local, Political Vol.27, Special Issue (2002).

¹¹⁷ Didier Bigo, “Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease,” Cited in Philippe Bourbeau, p.38.

¹¹⁸ Didier Bigo, “Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease,” p.64 Cited in Philippe Bourbeau, p.38.

แนวทางการศึกษาสุดท้ายคือทฤษฎีที่ว่าด้วยการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization theory) ตัวอย่างนักวิชาการที่ใช้แนวทางการศึกษานี้ได้แก่ Barry Buzan & Olewer Waever และ William C. Michael¹¹⁹ ทั้งนี้กล่าวได้ว่าทฤษฎีการกำหนดประเด็นความมั่นคงเป็นแนวทางการศึกษาที่นำเอาทฤษฎี Speech Act มาใช้ในการศึกษาความมั่นคงร่วมด้วย โดยจะอธิบายถึงกระบวนการทำให้ประเด็นบางประเด็นกลายเป็นประเด็นความมั่นคงด้วยการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) อันจะนำมาสู่การกำหนดกฎหมายหรือมาตรการบางอย่างเพื่อจัดการกับประเด็นดังกล่าว¹²⁰ โดยวาทกรรมจะเป็นตัวนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับภัยคุกคามความมั่นคงต่อ Referent Object ที่เลือกมา ในแง่นี้ความมั่นคงจึงถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทางสังคมบางอย่าง ดังเช่นที่ Michael C. William ได้สรุปว่าประเด็นที่จะกลายเป็นประเด็นความมั่นคงได้จะต้องใช้คำพูดหรือวาทกรรม (speech act) เพื่อสร้างสถานการณ์ทางความมั่นคงให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นประเด็นความมั่นคงขึ้นมาจริงๆ ดังที่ William ได้กล่าวไว้ว่า

“ประเด็นต่างๆถูกทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงและได้รับการปฏิบัติในฐานะประเด็นความมั่นคง โดยผ่านการกระทำทางคำพูด (speech act) ที่ไม่เพียงแต่เป็นการอธิบายถึงสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่ดำรงอยู่แล้ว แต่ยังเป็นการทำให้ประเด็นดังกล่าวดำรงอยู่ในฐานะสถานการณ์ด้านความมั่นคง โดยนำเสนอออกมาในลักษณะเช่นนั้นได้อย่างประสบผลด้วย”¹²¹

2.2.2 พัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงของแรงงานและผู้อพยพ

ในขณะที่งานศึกษาเกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศมีอยู่จำนวนมาก ทว่างานศึกษาเกี่ยวกับการอพยพและความมั่นคง หรือการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคงกลับมีน้อยมาก ทำให้มีนักวิชาการเพียงไม่กี่คนที่นำเสนอเกณฑ์ที่ใช้ในการชี้วัดว่าการอพยพได้ถูกทำให้เป็นปัญหาความมั่นคงหรือไม่¹²² โดยนักวิชาการคนสำคัญที่ศึกษาการทำให้การอพยพระหว่างประเทศกลายเป็น

¹¹⁹ Michael C. Williams, “Words, images, enemies: Securitization and international politics,” *International Studies Quarterly* Vol.47, No.4 (December 2003).

¹²⁰ Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998), p.26 Cited in Philippe Bourbeau, p.39.

¹²¹ Michael C. William, “Word, images, enemies: Securitization and international politics,” p.513.

¹²² Philippe Bourbeau, p.19.

ประเด็นความมั่นคงได้แก่ Philippe Bourbeau ซึ่งงานศึกษาของเขาได้พยายามที่จะประยุกต์ใช้แนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงและส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดดังกล่าวมาใช้ร่วมกับแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยได้เชื่อมแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงเข้ากับแนวทางการศึกษาของสำนัก Constructivism งานของเขาจึงเป็นการศึกษากลไกทางสังคมของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง โดยมุ่งให้ความสนใจว่าการอพยพถูกทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงได้อย่างไร โดย Bourbeau มีฐานคิดที่มองว่าความมั่นคงไม่ควรถูกตีความออกเป็นสองด้าน กล่าวคือด้านที่เกี่ยวกับทางทหาร และด้านที่ไม่เกี่ยวกับทางทหาร (military and non-military) แต่ควรเป็นอะไรที่มีความเชื่อมโยงกันซึ่งมีความเข้มข้นในหลายระดับ เขาจึงได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบในกรณีของแคนาดาและฝรั่งเศส ซึ่งจุดประสงค์หลักของงานศึกษาของเขาก็คือ การสร้างความเข้าใจที่มากขึ้นต่อกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงในบริบทของการอพยพระหว่างประเทศ¹²³ โดยใช้ตัวชี้วัด (indicators) เพื่อวัดว่าในทั้งสองประเทศดังกล่าวมีปรากฏการณ์ของการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคงเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ตลอดจนวัดความเข้มข้นของปรากฏการณ์ และวิเคราะห์ในแต่ละกรณีศึกษา

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวถึงแรงงานอพยพข้ามชาติ นักวิชาการผู้บุกเบิกการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติประเด็นความมั่นคงในทวีปยุโรป ได้แก่ Jef Huysmans¹²⁴ ที่ศึกษาถึงพัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงของแรงงานและผู้อพยพในสหภาพยุโรป นอกจากนี้ยังมีผลงานของ Salim Murad¹²⁵ และ Georgios Karyotis and Stratos Patrikios¹²⁶ ซึ่งศึกษาการกำหนดประเด็นความมั่นคงที่เกิดขึ้นภายในประเทศยุโรปสองประเทศคือ สาธารณรัฐเชคและกรีซ ขณะเดียวกันงานสำคัญสองชิ้นที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงที่เกิดขึ้นในทวีปเอเชีย ได้แก่ งานของ Alexander R. Arifianto¹²⁷ และ Josh Joseph¹²⁸ โดยงานศึกษา

¹²³ Philippe Bourbeau, p.35.

¹²⁴ Jef Huysmans, "The European Union and the securitization of migration," Journal of Common Market Studies Vol.38 , No.5 (2000).

¹²⁵ Salim Murad, Securitization of migration in the Czech Republic - Immigration or Europe, University of South Bohemia Pedagogical Faculty České Budějovice, the Czech Republic [Online], 2010, Available from:: <http://europeanintegration.org> [1 May 2011]

¹²⁶ Georgios Karyotis and Stratos Patrikios, Religion, securitization and anti-immigration attitudes: The case of Greece, Journal of Peace Research Vol.47, No.1 (2010).

¹²⁷ Alexander R. Arifianto, The securitization of transnational labor migration: The case of Malaysia and Indonesia, Asian Politics & Policy Vol. 1, No. 4, (2009).

ดังกล่าวเป็นการศึกษาการกำหนดประเด็นความมั่นคงของแรงงานและผู้อพยพชาวอินโดนีเซียในมาเลเซียและชาวบังกลาเทศในเนปาลตามลำดับ ส่วนการศึกษาถึงการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความมั่นคงในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ งานของ Irina Ghughunishvili¹²⁹ ที่ศึกษาพัฒนาการของการทำให้แรงงานข้ามชาติและผู้อพยพชาวมุสลิมและอาหรับกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาวอเมริกันหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001

ทั้งนี้ในกรณีของสหภาพยุโรป งานของ Jef Huysmans¹³⁰ ได้ใช้กรอบแนวคิดการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง (securitization) ของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde ศึกษาถึงนโยบายการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติของสหภาพยุโรป โดยทำการศึกษาว่า นโยบายการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติได้ถูกทำให้กลายเป็นปัญหาทางด้านความมั่นคงได้อย่างไร ซึ่ง Huysmans เห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เรื่องของแรงงานย้ายถิ่นกลายเป็นประเด็นเรื่องความมั่นคงก็คือผลกระทบจากกระบวนการรวมตัวกันของสหภาพยุโรป (European integration process) โดยเฉพาะการยกเลิกนโยบายควบคุมพรมแดนภายใน ซึ่งตามมาด้วยการบังคับใช้นโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานร่วมกันของสหภาพยุโรปในช่วงทศวรรษ 1980 ที่มีการให้สิทธิพิเศษในการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงานอย่างเสรีกับประเทศสมาชิก ส่งผลทำให้การควบคุมพรมแดนภายนอกมีความเข้มงวดมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ทำให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศที่สามตกอยู่ในสถานะที่ถูกลดความชอบธรรม (de-legitimated) และเริ่มมองว่าแรงงานข้ามชาติดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับภัยคุกคามต่างๆ ที่จะมีผลต่อความมั่นคงของสังคมภายในสหภาพยุโรปขึ้น¹³¹ นอกจากนี้ Huysmans ยังอธิบายว่าสิ่งที่สนับสนุนการทำงานของวาทกรรมกระทั่งส่งผลทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นประเด็นทางด้านความมั่นคงก็คือ จำนวนที่เพิ่มขึ้นของการย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายและผู้แสวงหาที่พักพิง (asylum-seekers) ขณะเดียวกันตัวแสดงหรือตัวการ (securitizer) ซึ่งได้แก่ หน่วยงานทางด้านความมั่นคงอย่างตำรวจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระทรวงการกิจการภายในหรือกระทรวงมหาดไทย

¹²⁸ Josy Joseph, Securitization of illegal migration of Bangladeshis to India (Institute of Defense and Strategic Studies, Singapore: Nanyang Technological University, 2006).

¹²⁹ Irina Ghughunishvili, Securitization of migration in the United States after 9/11: Constructing Muslim and Arabs as enemies, Paper submitted to Central European University, Department of International Relation European Studies (2010) (Mimeographed) [Online], Available from: www.etd.ceu.hu/2010/ghughunishvili_irina.pdf [8 February 2011]

¹³⁰ Jef Huysmans, "The European Union and the securitization of migration," , Journal of Common Market Studies Vol.38 , No.5 (2000).

¹³¹ Jef Huysmans, p. 6.

(ministry of home affair) ของประเทศสมาชิก ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการและสร้างความรู้หรือวาทกรรมเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานข้ามชาติตลอดจนผู้แสวงหาที่พักพิง และผู้ลี้ภัยที่เข้ามาอาศัยอยู่ในทวีปยุโรปก็มีบทบาทสำคัญในการทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงขึ้นมา¹³² เมื่อมีการสร้างวาทกรรมด้านความมั่นคงขึ้นมาโดยตัวแสดงดังกล่าวแล้ว ก็จะมีการส่งผ่านวาทกรรมไปยังหน่วยงาน ตลอดจนเครือข่ายต่าง ๆ เช่น พรรคการเมืองขจัด, พลเมืองทั่วไป, เครือข่ายระหว่างประเทศ ตลอดจนสื่อต่างๆ¹³³ ส่งผลให้วาทกรรมสามารถทำงานโดยตัวของมันเองและแปรสภาพประเด็นแรงงานอพยพให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมาได้

นอกจาก Jef Huysman ที่ศึกษาถึงพัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงของแรงงานและผู้อพยพในสหภาพยุโรปแล้ว ยังมี Salim Murad¹³⁴ นักวิชาการอีกคนหนึ่ง ที่ศึกษาเกี่ยวกับการทำให้ประเด็นของแรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความมั่นคงในยุโรปด้วย โดย Murad ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงความย้อนแย้ง (paradox) ของปัญหาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่กำลังเกิดขึ้นและมีแนวโน้มที่จะเป็นปัญหาสำคัญของสังคมอนาคต นอกจากนี้เขายังได้ตั้งข้อสังเกตจากวาทกรรมที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว โดยเขาได้ยกตัวอย่างกรณีข่าวสารที่สาธารณชนชาวเชค ได้รับที่ในด้านหนึ่ง มีการรับข้อมูลว่า การย้ายถิ่นของแรงงานนั้นถือว่าเป็นภัยคุกคามที่แท้จริงต่อทวีปยุโรป โดยเฉพาะคลื่นของการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติอย่างผิดกฎหมาย อันตามมาซึ่งปัญหาอาชญากรรม หรือแม้กระทั่งการก่อการร้าย หรือภัยอันตรายจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและค่านิยมแบบ “ต่างด้าว” ซึ่งไม่มีทางที่จะเข้ากับค่านิยมแบบยุโรปได้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง สังคมเชคก็ได้รับข้อมูลถึงการลดลงของจำนวนประชากรในยุโรป ซึ่งส่งผลโดยตรงกับการขาดแคลนแรงงานในหลายสาขา ทั้งในภาคการผลิต, ภาคการบริการ หรือแม้กระทั่งในภาคส่วนของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่¹³⁵ ทั้งนี้ Murad ยังพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวโน้มนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มที่จะเป็นประเด็นความมั่นคงก็คือ ผลจากนโยบายการย้ายถิ่นร่วม (common migration policy) ของสหภาพยุโรป ซึ่ง Murad ได้อ้างอิงงานของ Huymans ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น โดยเห็นว่า นโยบายการย้ายถิ่นร่วมของสหภาพยุโรปที่ได้ถูกทำให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคง

¹³² Jef Huysmans, p. 7.

¹³³ Ibid., p. 8.

¹³⁴ Salim Murad, *Securitization of migration in the Czech Republic - Immigration or Europe*.

¹³⁵ Ibid., p.2.

จากประเศยุโรปเก่าอย่างฝรั่งเศสหรือเยอรมนีนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผ่านให้ประเศยุโรปใหม่มีแนวโน้มที่จะมองแรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นทางด้านความมั่นคงด้วย¹³⁶

นักวิชาการที่นำแนวความคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนมาปรับใช้เพื่อศึกษาการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความมั่นคงในทวีปยุโรปก็คือ Georgios Karyotis & Stratos Patrikios¹³⁷ ซึ่งศึกษากระบวนการประกอบสร้างและกลไกการทำงานของทัศนคติและวาทกรรมที่ทำให้แรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในประเทศกรีซมีสถานะกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง เนื่องจากในกรณีของประเทศกรีซถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีมุมมองและทัศนคติต่อแรงงานย้ายถิ่นชาวต่างชาติในทางลบมากที่สุด ในทวีปยุโรป¹³⁸ โดย Karyotis และ Patrikios ได้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศกรีซเป็นประเทศที่มีการย้ายถิ่นฐานของแรงงานต่างชาติมากที่สุดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังกการล่มสลายของระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก โดยผู้ย้ายถิ่นชาวอัลบาเนียเป็นกลุ่มผู้อพยพกลุ่มใหญ่ที่สุด รองลงมาคือผู้ย้ายถิ่นชาวเคิร์ด ปากีสถาน และอัฟกานิสถาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามทั้งสิ้น¹³⁹ นอกจากนี้นักวิชาการทั้งสองยังอธิบายด้วยว่า กระบวนการทำให้ผู้อพยพย้ายถิ่นเหล่านี้มีสภาพกลายเป็นประเด็นที่คุกคามต่อความมั่นคงเกิดจากการที่ชนชั้นนำทางการเมืองหรือรัฐในต้นทศวรรษ 1990 เริ่มมีการผลิตและใช้วาทกรรมที่สร้าง “ความเป็นอื่น” (others) ของผู้ย้ายถิ่นฐานเหล่านี้ว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งในทางของเศรษฐกิจและสังคม โดยวาทกรรมดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจน ดังสะท้อนได้จากการออกกฎหมายสำหรับชาวต่างด้าว (law for aliens) ที่มีสาระสำคัญในอารัมภบท ที่อธิบายว่า ชาวต่างชาติที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานและอยู่อาศัยในกรีซนั้นเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของกรีซ โดยแสดงให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาติย้ายถิ่นเหล่านี้เป็นตัวการของปัญหาทางสังคม, สาธารณสุข และปัญหาอาชญากรรมที่สังคมกรีซเผชิญอยู่¹⁴⁰ ยิ่งไปกว่านั้นวาทกรรมดังกล่าวยังรวมไปถึงการใช้โวหารที่เกินจริงถึงความสอดคล้องของตัวเลขผู้อพยพและปัญหาทางอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น รวมไปถึงบทบาทของสื่อมวลชนที่คอยผลิตซ้ำวาทกรรมดังกล่าวให้แพร่หลายและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น¹⁴¹

¹³⁶ Salim Murad, *Securitization of migration in the Czech Republic - Immigration or Europe*, p. 7.

¹³⁷ Georgios Karyotis and Stratos Patrikios, pp. 43-57.

¹³⁸ Ibid., p. 44.

¹³⁹ Ibid., p. 45.

¹⁴⁰ Ibid., p. 46.

¹⁴¹ Ibid.

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวถึงงานศึกษาการทำให้แรงงานอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคงในทวีปเอเชีย คงจะหนีไม่พ้นไปจากงานศึกษาของ Alexander R. Arifianto และ Josy Joseph โดยงานของ Arifianto ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียที่เข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย โดยใช้กรอบแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกน ในการอธิบายว่า เหตุใดรัฐมาเลเซียจึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซีย จากนโยบายเปิดกว้างมาสู่แนวนโยบายที่มองว่า การย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียนั้นเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของสังคมมาเลเซีย ซึ่ง Arifianto ค้นพบว่าการสร้างวาทกรรมที่ทำให้แรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียเป็นประเด็นความมั่นคงได้มีเริ่มขึ้นในกลางทศวรรษ 1970 จากนักการเมืองเชื้อสายจีนซึ่งเป็นฝ่ายค้านของรัฐบาลที่นำโดยพรรค UMNO โดยการกล่าวหาว่าพรรค UMNO ที่สนับสนุนให้แรงงานชาวอินโดนีเซียย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียเป็นแผนการที่จะเพิ่มคะแนนเสียงของชาติพันธุ์มาเลย์เพื่อหวังผลประโยชน์ในการเลือกตั้ง เนื่องจากแรงงานชาวอินโดนีเซียนั้นในที่สุดก็จะผสมกลมกลืนกันไปกับชาติพันธุ์มาเลย์ในที่สุด¹⁴² ต่อมาในช่วงกลางทศวรรษ 1980 ความกังวลต่อประเด็นของแรงงานชาวอินโดนีเซียเริ่มมาจากชาติพันธุ์มาเลย์เองมากขึ้น โดยเฉพาะจากสภาพการณ์ในช่วงต้นทศวรรษ 1980 ที่ชุมชนชาวอินโดนีเซียเริ่มขยายใหญ่โตมากขึ้นและมีการอยู่อาศัยที่แยกห่างจากชาวมาเลเซียแทนที่จะผสมกลมกลืนกันอย่างที่ชาวมาเลย์คาดการณ์ไว้ อีกทั้งผลจากการถดถอยทางเศรษฐกิจในช่วงปี 1985-1986 ทำให้เริ่มมีการใช้วาทกรรมเกี่ยวกับสาเหตุสำคัญของการถดถอยของเศรษฐกิจมาเลเซีย ซึ่งก็คือแรงงานชาวอินโดนีเซียที่เข้ามาแย่งงาน และมีส่วนในการทำให้เงินเดือนต่ำลง ตลอดจนนำทรัพยากรของมาเลเซียไปสู่อินโดนีเซียในรูปของการส่งเงินกลับประเทศ ซึ่ง วาทกรรมดังกล่าวยังรวมไปถึงการอ้างอิงสถิติของนักการเมืองและนักวิชาการในประเทศมาเลเซียถึงความเกี่ยวโยงกันของจำนวนอาชญากรรมและการโจรกรรมภายในประเทศกับแรงงานชาวอินโดนีเซีย ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการสร้างและใช้วาทกรรมเกี่ยวกับการที่แรงงานชาวอินโดนีเซียเป็นพวกแพร่เชื้อเอดส์, พวกโสเภณี, พวกขโมยสามีของหญิงมาเลเซีย (husband's stealers), พวกแพร่ศาสนาคริสต์, พวกที่ทำให้คำสอนของอิสลามเบี่ยงเบน รวมไปถึงการเป็นพวกผู้ก่อร้ายภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน¹⁴³ ซึ่ง

¹⁴² Alexander R. Arifianto, p. 622.

¹⁴³ Ibid..

ทั้งหมดแล้วแต่มีส่วนทำให้มุมมองและนโยบายต่อแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงทั้งสิ้น¹⁴⁴

งานอีกชิ้นหนึ่งที่นำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดประเด็นความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนไปปรับใช้เกี่ยวกับการศึกษาแรงงานข้ามชาติในเอเชียก็คือ งานของ Josy Joseph¹⁴⁵ โดยงานของเขาเป็นศึกษาว่า การย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมายของชาวบังคลาเทศนั้นได้ถูกทำให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศอินเดียได้อย่างไร โดย Joseph ได้ชี้ให้เห็นว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการย้ายถิ่นฐานของชาวบังคลาเทศเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศอินเดียตลอดแนวพรมแดนเป็นจำนวนมากกว่า 10 ล้านคน โดยมีแรงผลักดันจากทั้งสภาพปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง-สังคม, ภัยพิบัติ, ข้อพิพาททางศาสนา ซึ่งตามมาด้วยปัญหาของทางเศรษฐกิจและภาวะการไม่มีงานทำเป็นจำนวนมากของชาวบังคลาเทศ ขณะเดียวกันตลอดระยะเวลาดังกล่าว มุมมองของรัฐบาลอินเดียและแนวนโยบายที่มีต่อชาวบังคลาเทศเหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นมุมมองที่มองชาวบังคลาเทศเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งสิ้น¹⁴⁶ นอกจากนี้งานศึกษาของ Joseph ยังพบว่า ตัวแสดงหรือตัวการที่มีบทบาททำให้ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นความมั่นคงในอินเดีย (securitizer) นั้นประกอบไปด้วยตัวการจากหลายส่วนในตลอดระยะกว่าศตวรรษ ทั้งจากภาครัฐทั้งในส่วนกลางและฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง รวมไปถึงกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมต่าง ๆ มากไปกว่านั้น “Speech Act” หรือวาทกรรมของแต่ละหน่วยงานสร้างหรือใช้ ยังมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามลักษณะของอุดมการณ์หรือหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย¹⁴⁷

กล่าวได้ว่าการทำให้แรงงานอพยพกลายเป็นปัญหาทางด้านความมั่นคง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นในทวีปยุโรป เอเชีย หรือแม้แต่ในทวีปอเมริกาเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกาในช่วงภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน หรือแม้แต่ในช่วงก่อนเหตุการณ์ดังกล่าวก็ตาม ซึ่ง Irina Ghughunishvili ได้ศึกษาว่าเกี่ยวกับกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติชาวมุสลิมและ

¹⁴⁴ Alexander R. Arifianto, p. 623.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Josy Joseph, pp. 1-2.

¹⁴⁷ Ibid., p.2.

แรงงานเชื้อสายอาหรับให้เป็นประเด็นความมั่นคงในสหรัฐอเมริกา โดยพบว่าในช่วงก่อนเหตุการณ์ 11 กันยายน แรงงานข้ามชาติชาวมุสลิมและแรงงานเชื้อสายอาหรับในสหรัฐอเมริกามักจะถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงทาง “สังคม” อาทิ เป็นภัยคุกคามต่ออาชีพ ตลอดจนสวัสดิการต่างๆของชาวอเมริกันอยู่แล้ว แต่หลังจากการเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ได้ถูกมองว่าเป็น “ภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางกายภาพ” หรือ “ภัยคุกคามต่อการดำรงชีวิต” (physical threat) มากขึ้น ซึ่งผลจากกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความมั่นคงในสหรัฐอเมริกาได้ทำให้แรงงานข้ามชาติเชื้อสายอาหรับและชาวมุสลิม ถูกเชื่อมโยงและถูกทำให้เป็นเป้าหมายของการต่อต้านการก่อการร้ายของสังคมอเมริกันโดยปริยาย¹⁴⁸ ผลจากการทำงานและปฏิบัติการของวาทกรรมดังกล่าว ได้ทำให้แรงงานชาวมุสลิมและอาหรับต้องตกเป็นเหยื่อของกฎหมายต่อต้านการเข้าเมือง, การที่จะต้องถูกตรวจสอบอย่างเป็นพิเศษในสนามบิน ตลอดจนการถูกควบคุมตัวและสอบสวนแบบไม่มีสาเหตุใด ๆ ยิ่งไปกว่านั้น กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการเข้าเมืองและการทำงานของแรงงานข้ามชาติ จากจำนวนทั้งสิ้น 20 ระเบียบ ในจำนวนนี้ 15 ระเบียบนั้นมีเป้าหมายบังคับใช้เฉพาะกับแรงงานเชื้อสายอาหรับเท่านั้น¹⁴⁹

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานข้ามชาติชาวอาหรับและมุสลิมกลายเป็นประเด็นความมั่นคงในสหรัฐอเมริกาก็คือ การทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นประเด็นความมั่นคงผ่านหน่วยงานของรัฐ เช่นเดียวกับงานของ Huymans ที่พบว่าบทบาทของความร่วมมือของหน่วยงานระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการสร้างหรือใช้วาทกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การศึกษาของ Ghughunishvili ยังได้พบข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับงานของ Huysmans ซึ่งก็คือ บทบาทของตัวการหรือตัวแสดง (securitizer) ที่ทำให้ประเด็นแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติกลายเป็นประเด็นทางด้านความมั่นคงก็คือ หน่วยงานภายในของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ที่ได้ดำเนินการตามกระบวนการของตนเอง อันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย แนวปฏิบัติ ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ ในแนวทางที่มองว่าแรงงานข้ามชาติชาวอาหรับและชาวมุสลิม อยู่ในสถานะที่เป็นภัยคุกคามต่อการดำรงชีวิตของชาวอเมริกัน¹⁵⁰ ยกตัวอย่างเช่น การใช้ Homeland Security Act หรือ U.S. Patriot Act ที่มีผลกระทบต่อแรงงานชาวมุสลิมและอาหรับในฐานะที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงในชีวิตของชาวอเมริกัน¹⁵¹ โดยอาศัยบริบทของวาทกรรมที่ส่งเสริมและ

¹⁴⁸ Irina Ghughunishvili, p.1.

¹⁴⁹ Ibid., pp.1-2.

¹⁵⁰ Ibid., p.40.

¹⁵¹ Ibid., p. 43.

เกื้อหนุน โดยไม่ต้องมีการใช้ “Speech Act” ของชนชั้นนำแต่อย่างใดสำหรับในกรณีของสหรัฐอเมริกา

2.3 วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

แม้ว่าปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติจากรัฐเพื่อนบ้านจะเป็นสิ่งที่รัฐไทยให้ความสนใจนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเกิดกระแสการอพยพจากผู้คนจากรัฐเพื่อนบ้านเข้ามาหางานทำในประเทศไทยเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศพม่า กระทั่งนำมาสู่ทัศนะในการมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ทว่าการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาถึงสถานการณ์และนโยบายในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นหลัก นอกเหนือจากนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในเชิงสิทธิมนุษยชน สังคมมานุษยวิทยา ผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติ และความร่วมมือระหว่างประเทศ ตามลำดับ

2.3.1 การศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

การศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่ผ่านมาเน้นการศึกษาถึงที่มาของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย จำนวนของแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ภายในประเทศ ตลอดจนลักษณะอาชีพที่แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงาน โดยในด้านที่มาแรงงานข้ามชาตินั้น วีอาร์ บอร์นนิ่ง¹⁵² ยงยุทธ แฉล้มวงษ์¹⁵³ และสุริย์พร พันพื้ง¹⁵⁴ มองว่าการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของไทย

¹⁵² วีอาร์ บอร์นนิ่ง, การจ้างแรงงานต่างชาติ: คู่มือเชิงนโยบายสำหรับประเทศกำลังพัฒนา, แปลโดย เกตุขพรรณ คำพูน (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชีย, 2552).

¹⁵³ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม,” จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, 3 กันยายน 2552, ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

¹⁵⁴ สุริย์พร พันพื้ง, “นโยบายแรงงานต่างด้าวและแนวโน้มประชากรวัยแรงงานของประเทศไทย,” เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและ

ล้วนเกิดขึ้นจากอุปสงค์ด้านแรงงาน อันหมายถึงความต้องการแรงงานข้ามชาติของกลุ่มนายจ้างไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐของประเทศที่มีการเปิดรับแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในส่วนที่มีการขาดแคลน โดยภาวะการขาดแคลนแรงงานนี้เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐไทยในช่วงทศวรรษ 1990 ส่งผลให้คนรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาดีพากันละทิ้งงานในภาคเกษตรกรรม ขณะเดียวกันภาคอุตสาหกรรมของไทยก็ได้เผชิญกับปัญหา “การติดกับดักเทคโนโลยีต่ำ”¹⁵⁵ ทำให้เกิดความต้องการแรงงานทักษะต่ำเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ความต้องการแรงงานข้ามชาติของรัฐไทยยังเกิดจากความสำเร็จในการควบคุมจำนวนประชากรซึ่งมีส่วนสำคัญในการทำให้ประชากรวัยแรงงานลดจำนวนลงและมีแนวโน้มลดลงต่อไปอีกในอนาคต¹⁵⁶ กระนั้นก็ดีแม้ว่านักวิชาการส่วนใหญ่จะมุ่งให้น้ำหนักต่ออุปสงค์ทางด้านแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ทว่า สุริยพร พันพิง กลับมองว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยไม่ได้มีที่มาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังได้รับอิทธิพลจากปัจจัยด้านอื่นๆ เป็นต้นว่า ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ด้านวัฒนธรรม รวมถึงปัจจัยด้านการคมนาคมและการสื่อสารด้วย¹⁵⁷

การศึกษาถึงสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยทั้งหมดระบุว่าท่ามกลางแรงงานข้ามชาติจากรัฐเพื่อนบ้านทั้งหลายแรงงานจากพม่ามีจำนวนมากที่สุด ตัวอย่างเช่น รายงานเรื่องสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration) ซึ่งตีพิมพ์เมื่อปีพ.ศ.2548 เผยให้เห็นว่า จากจำนวนสามในสี่ของแรงงานจำนวนประมาณ 810,000 คนที่ขออนุญาตจดทะเบียนทำงานกับกระทรวงแรงงานของไทยก่อนกลางเดือนธันวาคม พ.ศ.2547 มาจากพม่า ในขณะที่ชาวลาวและกัมพูชาอยู่ที่จำนวนชาติละร่วมแสนคน¹⁵⁸ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติที่ประกอบไปด้วยผู้อพยพจากพม่าเป็น

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, 3 กันยายน 2552, ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

¹⁵⁵ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม,” หน้า 1-5.

¹⁵⁶ วีอาร์ บอร์นนิ่ง, หน้า 4-5; ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม,” หน้า 1-5; สุริยพร พันพิง, “นโยบายแรงงานต่างด้าวและแนวโน้มประชากรวัยแรงงานของประเทศไทย,” หน้า 20-21.

¹⁵⁷ สุริยพร พันพิง, “นโยบายแรงงานต่างด้าวและแนวโน้มประชากรวัยแรงงานของประเทศไทย,” หน้า 20-21.

¹⁵⁸ อ้างใน Jerrold W. Huguet และ Sureeporn Panphung, การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย, 2548), หน้า 39-40.

จำนวนมากที่สุดเหล่านี้กระจุกตัวอยู่ในภาคเกษตรกรรม งานบ้าน อุตสาหกรรมประมง และการก่อสร้าง นอกจากนี้ยังพบว่าร่างกึ่งหนึ่งของแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนถูกกฎหมายเป็นกลุ่มที่ทำงานอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และมีจังหวัดอื่นๆ ในภาคกลางเป็นจุดหมายปลายทางลำดับรอง ขณะที่อีกส่วนหนึ่งหางานทำในจังหวัดชายแดนหรือชายฝั่งทะเล¹⁵⁹ อย่างไรก็ตาม ก็กล่าวได้ว่าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานะถูกกฎหมายอาจมีน้อยกว่าร้อยละ 1 ของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย และเนื่องจากผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะผิดกฎหมายไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับภาครัฐ และมีเอกสารใดๆ ยืนยัน จึงไม่อาจประมาณการจำนวนบุคคลเหล่านี้ได้อย่างน่าเชื่อถือได้¹⁶⁰

2.3.2 การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

งานวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาถึงที่มาของนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติ พัฒนาการของนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของสุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และสุภางค์ จันทวานิช¹⁶¹ สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์¹⁶² วี อาร์ บอร์นนิ่ง¹⁶³ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์¹⁶⁴ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ¹⁶⁵ ฟิลิป มาร์ติน¹⁶⁶

¹⁵⁹ Jerrold W. Huguet และ Sureeporn Panphung, หน้า 39.

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-68.

¹⁶¹ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และสุภางค์ จันทวานิช, การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

¹⁶² สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์, “นโยบายและการจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย,” ใน การสร้างควมตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว (กรุงเทพฯ: IOM International Organization of Migration, 2549).

¹⁶³ วี อาร์ บอร์นนิ่ง, การจ้างแรงงานต่างชาติ: คู่มือเชิงนโยบายสำหรับประเทศกำลังพัฒนา.

¹⁶⁴ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม”.

¹⁶⁵ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว: รายงานฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550).

¹⁶⁶ ฟิลิป มาร์ติน, คุณภาพการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางพัฒนาฐานนโยบาย (เจนีวา: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2550).

สุภางค์ จันทวานิช และพอล เรืองโรจน์พิทักษ์¹⁶⁷ กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ¹⁶⁸ และมูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย¹⁶⁹

สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ และสุภางค์ จันทวานิช ได้ศึกษาถึงการจัดการแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่หลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาลตั้งแต่ปีค.ศ.1996-2000 โดยอธิบายว่าหน่วยงานราชการของไทยได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องและหาวิธีการควบคุมแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1996 (พ.ศ.2535) แต่การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในครั้งแรกนี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเนื่องจากรัฐบาลกำหนดค่าประกันตัวสูงถึง 50,000 บาทต่อคน ทำให้มีการลดค่าประกันมาเป็น 5,000 บาทในปีค.ศ. 1998 แต่ถึงกระนั้นผลการดำเนินการก็ยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัดอยู่ดี เนื่องจากความยุ่งยากและล่าช้าในขั้นตอนการจดทะเบียนทำให้บรรดานายจ้างยังคงสงวนท่าทีในการนำแรงงานมารายงานตัวกับทางราชการ¹⁷⁰

อย่างไรก็ดี ในขณะทำงานของสุทธิจิตต์ จินตยานนท์ และสุภางค์ จันทวานิชเป็นผลงานที่ศึกษาเกี่ยวกับที่มาของนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของรัฐบาล งานของ สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์ ก็ได้ศึกษาพัฒนาการของนโยบายและการจัดการแรงงานอพยพข้ามชาตินับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจนถึงปีพ.ศ.2548 (ค.ศ.2005) โดยมองว่านโยบายและการจัดการแรงงานอพยพข้ามชาติของรัฐบาลนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2535-2548 (ค.ศ.1996-2005) มีการพัฒนาเป็นระยะซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะด้วยกัน ดังนี้¹⁷¹

ระยะที่ 1 นโยบายการผ่อนผันแบบจำกัดพื้นที่แต่ไม่จำกัดจำนวน

ระยะที่ 2 นโยบายการผ่อนผันแบบกำหนดพื้นที่และจำนวนของแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน

¹⁶⁷ สุภางค์ จันทวานิช และพอล เรืองโรจน์พิทักษ์, การจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินงานด้านแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549).

¹⁶⁸ กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยและแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเป็นใครบ้าง มีอยู่เท่าไร และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2547).

¹⁶⁹ มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550).

¹⁷⁰ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และสุภางค์ จันทวานิช, หน้า 2-3.

¹⁷¹ สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์, “นโยบายและการจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย,” ใน การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว, หน้า 44-49.

ระยะที่ 3 นโยบายการผ่อนผันโดยไม่จำกัดจำนวนและพื้นที่แบบเปิดกว้าง

เนื่องจากประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาเรื้อรังที่รัฐไทยได้พยายามแก้ไขมานาน นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531 ส่งผลให้นักวิชาการจำนวนมากได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศ โดยทั้ง ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, สุภาภรณ์ จันทวานิช และพอล เรืองโรจน์พิทักษ์ รวมถึง กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ ต่างก็ได้เสนอให้มีการปรับปรุงนโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาวให้มีประสิทธิภาพ¹⁷² โดยเฉพาะในเรื่องฐานข้อมูล ซึ่งต่อกรณีนี้ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ เห็นว่าควรพัฒนาให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ร่วมกันได้¹⁷³ นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และงานศึกษาของ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ¹⁷⁴ ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับโครงการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยให้มีความสมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับได้สำหรับผู้เกี่ยวข้อง¹⁷⁵ ทั้งนี้มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาได้ให้ข้อเสนอว่าควรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแรงงานข้ามชาติจากนายจ้างโดยมีอัตราแตกต่างกันออกไปในแต่ละกิจการ โดยค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะเป็นเสมือนภาษีรูปแบบหนึ่ง และเป็นมาตรการควบคุมปริมาณแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย และชะลอการจ้างแรงงานข้ามชาติไม่ให้มีการจ้างเกินความต้องการแรงงานที่แท้จริง ตลอดจนจะได้นำไปสู่ค่าชดเชยจากการที่แรงงานข้ามชาติได้เข้ามาใช้สาธารณูปโภคของคนไทย¹⁷⁶ นอกจากนี้ จากการศึกษาของมูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยดังกล่าวยังพบว่าสถานประกอบการส่วนใหญ่ยินดีพร้อมที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมให้แก่แรงงานข้ามชาติหากจะทำให้พวกเขาสามารถจ้างแรงงานได้อย่างเปิดเผยและสะดวกขึ้น เนื่องจากปัญหาแรงงานข้ามชาติไม่

¹⁷² ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม,” หน้า 1-5; สุภาภรณ์ จันทวานิช และพอล เรืองโรจน์พิทักษ์, การจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินงานด้านแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ, หน้า 44-49; กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยและแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเป็นใครบ้าง มีอยู่เท่าไร และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, บทที่ 1.

¹⁷³ ดูเพิ่มเติม ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม,” หน้า 1-5; กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยและแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเป็นใครบ้าง มีอยู่เท่าไร และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, บทที่ 1.

¹⁷⁴ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว: รายงานฉบับสมบูรณ์.

¹⁷⁵ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, หน้า iii ; มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว, หน้า 6-1 – 6-6.

¹⁷⁶ มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 6-1 – 6-6.

ไปจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายส่วนหนึ่งเป็นเพราะการจดทะเบียนเป็นเรื่องยุ่งยาก สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย จึงมีการลักลอบจ้างอย่างไม่ถูกกฎหมาย¹⁷⁷

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติอันนำไปสู่พัฒนาการทางนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติภายในประเทศเป็นจำนวนมาก แต่ก็มิ้นักวิชาการจำนวนหนึ่ง เช่น ยงยุทธ แฉล้มวงษ์¹⁷⁸ และ ฟิลิป มาร์ติน¹⁷⁹ เสนอให้รัฐไทยกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญแก่แรงงานข้ามชาติเฉกเช่นเดียวกับแรงงานภายในรัฐของตนเองภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยซึ่งมีผลคุ้มครองทั้งแรงงานข้ามชาติและแรงงานคนไทย โดยฟิลิป มาร์ติน ได้เสนอให้ภาครัฐไทยเผยแพร่เอกสารที่อธิบายบทบาทของแรงงานต่างด้าวในเศรษฐกิจไทย ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน ทั้งนี้ก็เพื่อลดการกล่าวโทษว่าแรงงานข้ามชาติเข้ามาสร้างปัญหาให้กับรัฐไทย อันจะเป็นการเปลี่ยนมุมมองที่คนไทยมีต่อแรงงานข้ามชาติให้ดีขึ้น¹⁸⁰ นอกจากนี้ยังได้มีงานศึกษาจากนักวิชาการเสนอให้รัฐกำหนดนโยบายเพื่อรองรับสวัสดิการและสิทธิต่างๆของแรงงานข้ามชาติภายในประเทศไทยด้วย เช่น สิทธิในการรับบริการด้านสาธารณสุข และสิทธิในการศึกษาของบุตรไร้สัญชาติภายในประเทศ เป็นต้น ดังเช่นข้อเสนอของ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ที่แนะนำว่ารัฐควรมีนโยบายรองรับบริการด้านสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติ โดยให้แรงงานข้ามชาติสามารถซื้อบัตรสุขภาพแทนการเข้าร่วมในโครงการประกันสังคมได้¹⁸¹

ขณะเดียวกัน ฟิลิป มาร์ติน ก็ได้ให้ข้อคิดเชิงนโยบายแรงงานข้ามชาติไว้อย่างน่าสนใจว่า การอพยพของแรงงานข้ามชาติเป็นกระบวนการที่ต้องการการควบคุมดูแล ไม่ใช่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข เพราะรัฐไทยคงไม่สามารถหยุดยั้งการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติได้ โดยแม้ว่าจะไม่มีวิถีทางที่เป็นสากลในการควบคุมการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ แต่ก็มีหลักการสากลที่พึงปฏิบัติเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนของแรงงานเหล่านี้¹⁸² ข้อคิดของ ฟิลิป มาร์ติน ยังมีความสอดคล้อง

¹⁷⁷ มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 6-1 – 6-6.

¹⁷⁸ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม”

¹⁷⁹ ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักแรงงานระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2546).

¹⁸⁰ ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย, หน้า 10-13.

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า xii.

กับข้อเสนอเชิงนโยบายของ วี อาร์ บอร์นนิ่ง ที่แนะนำว่านโยบายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาควรมีลักษณะที่เป็นมิตรกับแรงงานข้ามชาติ อันได้แก่ การลดความต้องการขั้นพื้นฐาน สิทธิแรงงาน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มิใช่ปฏิบัติต่อแรงงานราวกับเป็นสินค้า โดยนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติไม่เพียงแต่จะต้องเป็นมิตรต่อแรงงานเท่านั้น แต่ยังต้องเป็นมิตรต่อนายจ้างและผู้บริหารประเทศด้วย¹⁸³

2.3.3 การศึกษาแรงงานข้ามชาติในเชิงสิทธิมนุษยชนและสวัสดิการ

ปัญหาอย่างหนึ่งที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันคือปัญหาในเชิงมนุษยชนและสวัสดิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน คุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ ดังสะท้อนจากงานศึกษาของ นภาพร อติวานิชยพงศ์ และบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์¹⁸⁴ รัชฐรัมย์ ธรรมบุษดี¹⁸⁵ และขวัญชีวัน บัวแดง¹⁸⁶ ที่ได้กล่าวถึงความไม่เป็นธรรมในเรื่องรูปแบบการจ้างงาน และเรื่องการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการของแรงงาน เช่น สิทธิในการรับบริการทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา เรื่องระบบค่าจ้าง และเรื่องอำนาจการต่อรอง ทั้งนี้ รัชฐรัมย์ ธรรมบุษดี พบว่าระบบสวัสดิการของไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำมากซึ่งไม่เฉพาะกับแรงงานข้ามชาติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงแรงงานไทยเองด้วย¹⁸⁷ โดยปัญหาที่พบมากที่สุดซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ การที่แรงงานข้ามชาติไม่ได้รับที่พักที่เหมาะสมหรือถูกสุขอนามัย การทำงานโดยไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างแน่นอนหรือ

¹⁸³ วี อาร์ บอร์นนิ่ง, หน้า 5.

¹⁸⁴ นภาพร อติวานิชยพงศ์ และบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงานและกรณีศึกษาความไม่เป็นธรรมของแรงงานข้ามชาติและผู้มีสถานะบุคคล (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

¹⁸⁵ รัชฐรัมย์ ธรรมบุษดี, “ตัวอย่างการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาการบูรณาการแรงงานข้ามชาติผ่านตัวแบบสังคมประชาธิปไตยในยุโรป,” เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, 3 กันยายน 2552, ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

¹⁸⁶ ขวัญชีวัน บัวแดง, สิทธิด้านการรับบริการสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาแรงงานจากประเทศพม่าในจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2552).

¹⁸⁷ รัชฐรัมย์ ธรรมบุษดี, หน้า 17.

เป็นไปตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ตลอดจนอันตรายจากการทำงานต่างๆซึ่งแรงงานไม่ได้รับการป้องกันอย่างเหมาะสม อีกทั้งหากเกิดการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บก็แทบไม่ได้รับการรักษา¹⁸⁸

อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่า ปัญหาด้านสาธารณสุขยังถือเป็นหนึ่งในปัญหาที่คุกคามความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติไม่น้อย โดยรัฐบาลไทยเริ่มมีมาตรการให้แรงงานข้ามชาติมีการประกันสุขภาพตั้งแต่ปีพ.ศ.2547 อย่างไรก็ดี จากการวิจัยแรงงานจากพม่าในเขตจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน ในช่วงระหว่างเดือนสิงหาคม พ.ศ.2550-2551 ขวัญชีวัน บัวแดง พบว่า แรงงานทั้งที่มีและไม่มีบัตรประกันสุขภาพเข้ารับบริการทางสุขภาพหลายครั้งในรอบปีพ.ศ.2550 แต่แรงงานไม่มีบัตรจะต้องเสียค่าบริการโดยเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานที่มีบัตรราว 48 เท่า อย่างไรก็ดี แม้จะมีบัตรประกันสุขภาพ แต่แรงงานชาวพม่าจำนวนไม่น้อยไม่เข้ารับบริการสุขภาพด้วยสาเหตุต่างๆ อาทิเช่น บังคับจ่ายค่าไม่เข้าใจกันทางภาษาและวัฒนธรรม สถานบริการสุขภาพตั้งอยู่ห่างไกล และการไม่อยากขาดงานส่วนในประเด็นเรื่องแรงงานชายพม่าไม่มีบัตรประกันสุขภาพนั้นส่วนใหญ่เนื่องจากพวกเขาไม่ได้จดทะเบียนเป็นแรงงานถูกกฎหมาย เมื่อเกิดการเจ็บป่วย เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจำเป็นต้องให้การรักษาตามหลักมนุษยธรรม ถึงแม้แรงงานเหล่านี้จะไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้ ทำให้รัฐต้องใช้สูญเสียงบประมาณจำนวนมากเพื่อรักษาบุคคลเหล่านี้โดยไม่คิดค่าบริการ¹⁸⁹

2.3.4 การศึกษาแรงงานข้ามชาติในเชิงมานุษยวิทยา

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการจ้างคนรับใช้ในบ้านเป็นแรงงานหญิงจากพม่าในครัวเรือนไทยเป็นจำนวนมาก ทว่าวรรณกรรมหรืองานวิจัยเกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้กลับมีให้เห็นไม่มากนักทำให้คนทำงานบ้านเป็นกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความแปลกแยกในสังคมไทย และมีส่วนทำให้คนไทยส่วนใหญ่ไม่ตระหนักในสิทธิพื้นฐานที่พวกเขาพึงมี ต่อกรณีนี้ การวิจัยเรื่องหญิงทำงานบ้านจากพม่าของสุริย์พร พันพึ้งและคณะ¹⁹⁰ ได้เผยให้เห็นความยากลำบาก การถูกกลั่นแกล้งรังแกทั้งจากเจ้าหน้าที่ทั้งจากไทยและพม่า ซึ่งผู้หญิงและเด็กหญิงที่ต้องการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทยต้องเผชิญ อีกทั้งยังพบกับการข่มเหงรังแกจากนายจ้าง อันเนื่องมาจากการที่นายจ้างมีอำนาจในการ

¹⁸⁸ ดูเพิ่มเติม นาพร อติวานิชพงศ์และบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงานและกรณีศึกษาความไม่เป็นธรรมของแรงงานข้ามชาติและผู้มีสถานะบุคคล

¹⁸⁹ ขวัญชีวัน บัวแดง, หน้า 84-85.

¹⁹⁰ สุริย์พร พันพึ้ง, คนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548)

กำหนดเงื่อนไขการทำงานเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งครอบคลุมในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ ชั่วโมงการทำงาน หน้าที่รับผิดชอบ ที่พัก การติดต่อกับโลกภายนอก และอื่นๆ ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของหญิงรับใช้จากพม่าอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้างทั้งหมด¹⁹¹

ยิ่งไปกว่านั้น การถูกควบคุมจากนายจ้างตลอดจนสังคมไทยโดยรวมยังได้ส่งผลต่อการสร้างหรือรักษาอัตลักษณ์ของแรงงานข้ามชาติอย่างยิ่ง ในประเด็นนี้ นุชยรัตน์ กาญจนดิษฐ์¹⁹² ได้ศึกษาวิถีชีวิตของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือระดับล่างจากประเทศพม่าในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่ารัฐไทยได้สร้างคำว่า “แรงงานต่างด้าว” ขึ้นบนพื้นฐานของ “ความเป็นอื่น” อีกทั้งยังได้นิยามแรงงานข้ามชาติว่าเป็น “ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย” หรือเป็น “ผู้เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ” การให้คำนิยามต่อแรงงานต่างด้าวในลักษณะดังกล่าวจึงมีส่วนทำให้บุคคลเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมทั้งจากรัฐและสังคม กระทั่งมีสถานะที่ต่ำกว่าพลเมืองของชาติและนำไปสู่การถูกดูแล เหยียดหยาม และการตกเป็นเบี้ยล่างในลักษณะต่างๆ¹⁹³ ทำให้แรงงานเหล่านี้ต้องหันมาใช้ยุทธศาสตร์การอยู่รอดด้วยวิธีที่เรียกว่า “ฮาบีตัส” (habitus)¹⁹⁴ อันได้แก่การใช้ประสบการณ์ร่วมกันที่สั่งสมมาตั้งแต่วัยเด็กจนถึงปัจจุบันในการดำรงชีวิตทางสังคม ซึ่งเป็นอำนาจในการสร้างตัวตนแบบใหม่ขึ้นมาในอาณาบริเวณที่กลไกของรัฐไทยควบคุมและครอบครองอยู่¹⁹⁵

อย่างไรก็ดี แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วแรงงานข้ามชาติมักจะมีสถานะทางสังคมที่ย่ำแย่ในประเทศปลายทาง ทว่าแรงงานข้ามชาติบางกลุ่มก็อาจมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนสถานะทางสังคมของตนได้ ดังสะท้อนจากการศึกษาแม่ค้าไทใหญ่ในเขตเมืองเชียงใหม่ของ กิ่งแก้ว ทิศดิง¹⁹⁶ ที่แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติต้องการสร้างความมั่นคงในชีวิตของตนผ่านการสร้างสถานะสังคมโดยอาศัยความช่วยเหลือเกื้อกูลกันจากกลุ่มเครือญาติ ตลอดจนกลุ่มคนในอาชีพเดียวกัน หรือกลุ่มคนที่มีเชื้อชาติเดียวกันในการสร้างพื้นที่ทางสังคมบนพื้นที่ตลาด¹⁹⁷ ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผล

¹⁹¹ สุริยพร พันพื้ง, คนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย, หน้า 151.

¹⁹² นุชยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, ยุทธศาสตร์การอยู่รอดของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร (สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550).

¹⁹³ นุชยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, หน้า 263.

¹⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 265.

¹⁹⁵ นุชยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, หน้า 265.

¹⁹⁶ กิ่งแก้ว ทิศดิง, แม่ค้าไทใหญ่: แรงงานข้ามชาติกับการสร้างพื้นที่ทางสังคมบนพื้นที่ตลาด (กรุงเทพฯ : สมาคมนักประชากรไทย, 2553).

¹⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 398.

ต่อความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนสถานะทางสังคมของแม่ค้าไทยใหญ่เหล่านี้ เกิดจากลักษณะทางอาชีพและพื้นฐานทางวัฒนธรรมของพื้นที่ซึ่งใหม่กับรัฐฉานซึ่งมีความคล้ายคลึงกันเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

2.3.5 การศึกษาผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติ

กล่าวได้ว่าวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก กระนั้นก็ตามงานวรรณกรรมส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ ฟิลิป มาร์ติน¹⁹⁸ และฉลองขวัญ อุดทะยอ¹⁹⁹ เป็นต้น

ด้านผลกระทบของการจ้างแรงงานข้ามชาติต่อเศรษฐกิจของประเทศปลายทางนั้น อาจแบ่งเป็นมุมมองที่สุดโต่งได้สองแบบ แบบแรกมองว่า แรงงานข้ามชาติและแรงงานท้องถิ่นทำงานทดแทนกันและกันได้อย่างสมบูรณ์ และด้วยเหตุนี้ การเข้ามาของแรงงานต่างชาติจึงส่งผลให้แรงงานท้องถิ่นมีงานทำน้อยลง ขณะที่อีกด้านหนึ่งมองว่า การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติไม่ได้ก่อให้เกิดการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะแรงงานข้ามชาติเข้าทำงานที่แรงงานท้องถิ่นปฏิเสธที่จะทำ และด้วยเหตุนี้ทั้งสองจึงทำงานเสริมกันอย่างสมบูรณ์

ต่อประเด็นเรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจนี้ ฟิลิป มาร์ติน ระบุว่าสถานการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติเป็นได้ทั้งส่วนที่เสริมและส่วนที่เข้าแทนแรงงานท้องถิ่น ซึ่ง ฟิลิป มาร์ติน มองว่า แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานในส่วนที่หาแรงงานไทยมาทำไม่ได้ และยังมีงานที่สร้างขึ้นใหม่เพื่อรองรับแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ เช่น งานที่ถูกสร้างจากการลงทุนของต่างชาติในบริเวณชายแดน อีกทั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยได้เปิดโอกาสให้แรงงานไทยหันเข้าสู่อุตสาหกรรมใหม่ๆ เปิดช่องว่างให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในภาคการเกษตร ก่อสร้างและประมงซึ่งแรงงานไทยจำนวนไม่น้อยเลือกที่จะไม่ทำ²⁰⁰ ดังนั้น

¹⁹⁸ ฟิลิป มาร์ติน, กฎการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางพัฒนาสู่นโยบาย (เจนีวา: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2550).

¹⁹⁹ ฉลองขวัญ อุดทะยอ, ผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างชาติต่อความมั่นคงของชาติ: กรณีศึกษาแรงงานพม่า, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542.

²⁰⁰ ฟิลิป มาร์ติน, กฎการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางพัฒนาสู่นโยบาย, หน้า 20.

การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจึงผลิตทางเศรษฐกิจต่อประเทศไทยด้วยโดยการเพิ่มการจ้างงานและผลิตผลโดยรวม ถึงแม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะกระจุกตัวอยู่ในเพียงบางอุตสาหกรรมก็ตาม ดังที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งชาติหรือทีดีอาร์ไอ ประเมินว่าแรงงานข้ามชาติมีส่วนช่วยให้ผลิตผลรวมของไทยเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 0.5 ในปี 2538 และอาจอยู่ที่ร้อยละ 1.25 ในปี 2543 ที่แรงงานข้ามชาติมีสัดส่วนถึงร้อยละ 5 ของแรงงานในประเทศ²⁰¹

ขณะเดียวกันงานศึกษาของ ฉลองขวัญ อุทะยอด ยังพบว่าการอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ กล่าวคือ ด้านหนึ่งช่วยให้ลดต้นทุนในการผลิต ทำให้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านราคากับตลาดต่างประเทศ และเติมเต็มช่องว่างที่เกิดจากการขาดแคลนแรงงานในบางอุตสาหกรรมได้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง การจ้างแรงงานข้ามชาติมีผลในการแย่งงานจากแรงงานไทยบางส่วน และทำให้ค่าจ้างไม่เป็นไปตามกลไกของตลาด อีกทั้งรัฐยังต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรต่างๆ ไปในการดูแลแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางสาธารณสุข โดยฉลองขวัญยังชี้ให้เห็นว่า ผลกระทบทางเศรษฐกิจในเชิงลบมีมากกว่าเชิงบวก เพราะผู้ที่ได้ประโยชน์จากการจ้างแรงงานข้ามชาติโดยมากคือนายจ้าง ในขณะที่ผลลบนั้นมีต่อประชากรไทยทั้งปวงโดยรวม และฉลองขวัญยังได้กล่าวถึงผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม โดยอธิบายว่าการจ้างแรงงานข้ามชาติมีส่วนส่งเสริมให้เกิดปัญหาสังคมหลายๆ ประการ เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด สาธารณสุข โสเภณี ตลอดจนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเธอมองว่าจะส่งผลต่อความมั่นคงทางจิตวิทยาของคนไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้านความมั่นคงทางการเมือง ฉลองขวัญระบุว่า การจ้างแรงงานข้ามชาติมีผลกระทบทั้งบวกและลบ กล่าวคือ ในเชิงบวก การอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติโดยถูกกฎหมายโดยทำให้เป็นระบบอย่างถูกต้องเป็นการช่วยลดการทุจริตของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างชาติให้ลดน้อยลง ในขณะที่ผลกระทบเชิงลบนั้นเกิดจากการจ้างแรงงานข้ามชาติในราคาถูกทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ความกระทบกระทั่งหรือถูกกดดันจากประเทศตะวันออก ซึ่งอาจส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองต่อไปได้²⁰²

²⁰¹ อังใน ฟิลิป มาร์ติน, อุปการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางพัฒนาสู่นโยบาย, หน้า x.

²⁰² ฉลองขวัญ อุทะยอด, หน้า 136-137.

นอกจากนี้ ยังปฏิเสธได้ยากว่า ผลกระทบด้านความมั่นคงเป็นเรื่องของปัจจัยทางจิตวิทยา หรือการรับรู้ของสังคมปลายทางไม่มากนักน้อย โดยการศึกษาชิ้นหนึ่งของ ธนากร ศิริอัฐ²⁰³ ชี้ให้เห็นว่าคนไทยส่วนใหญ่ยังมีมุมมองต่อแรงงานข้ามชาติในลักษณะที่ไม่ไว้วางใจ และเห็นว่าบุคคลเหล่านี้นำผลร้ายนานาประการมาสู่ประเทศ ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะต้องการแรงงานข้ามชาติราคาถูกเพื่อลดต้นทุนในการผลิต ซึ่งการให้ค่าจ้างและสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่ต่ำกว่าแรงงานไทยเพื่อเพิ่มผลกำไรให้กิจการของตนอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้แรงงานข้ามชาติก่ออาชญากรรม และทำให้คนไทยมองว่าพวกเขาเป็นสิ่งที่คุกคามความมั่นคงของชาติก็เป็นได้²⁰⁴

2.3.6 การศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติ

ฤทธิพงศ์ พวงมณี²⁰⁵ ได้ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียนต่อกรณีแรงงานข้ามชาติ ผิดกฎหมายจากพม่าในประเทศไทย พบว่าโครงสร้างการดำเนินงานและกลไกของอาเซียนที่แบ่งสาขาความร่วมมือออกเป็น 3 ลักษณะ อันได้แก่ความร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความร่วมมือเฉพาะด้านนั้นยังไม่อาจสามารถตอบสนองต่อลักษณะของปัญหาแรงงานข้ามชาติที่มีความซับซ้อนได้ โดย ฤทธิพงศ์ พวงมณี เสนอว่าควรขยายความร่วมมือให้กว้างขวางมากขึ้นเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างครอบคลุม²⁰⁶ และนำไปสู่การสร้างกรอบปฏิบัติและการจัดระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคตที่การเคลื่อนย้ายแรงงานจะกลายเป็นประเด็นหนึ่งที่อาเซียนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญ²⁰⁷ เนื่องจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) จะนำไปสู่การเคลื่อนย้ายประชากรข้ามพรมแดนอย่างเสรีในไม่ช้า ทำให้เกิดความกังวลแก่เหล่าผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติว่าจะนำไปสู่

²⁰³ ธนากร ศิริอัฐ, นโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติกับความมั่นคงของประเทศ (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549).

²⁰⁴ ธนากร ศิริอัฐ, หน้า 113.

²⁰⁵ ฤทธิพงศ์ พวงมณี, อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

²⁰⁶ ฤทธิพงศ์ พวงมณี, บทคัดย่อ.

²⁰⁷ Jaynant Menon, Adjusting toward AFTA: The dynamic of trade in ASEAN (Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 1992), pp.54-56 อ้างใน ฤทธิพงศ์ พวงมณี, หน้า 93.

การไหลบ่าของแรงงานข้ามชาติเข้าประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประเด็นที่ว่าแรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยยินดีที่จะรับค่าจ้างต่ำกว่าที่กำหนด ต่อกรณีนี้ ประชา วสุประสาท²⁰⁸ ระบุว่า แม้การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจะไม่ได้ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อค่าแรงของแรงงานไทย²⁰⁹ แต่จากการศึกษาพบว่าแรงงานไทยที่ได้รับผลกระทบจากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติมากที่สุดเป็นแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานหนุ่มสาว และแรงงานในภาคเกษตร เพราะนายจ้างสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติด้วยค่าจ้างที่ถูกกว่า ซึ่งการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานไทยในจังหวัดหนึ่งๆ ร้อยละ 1 จะส่งผลให้อัตราว่างงานของคนไทยสูงขึ้นร้อยละ 0.5²¹⁰

2.4 ข้อสังเกตจากการทบทวนวรรณกรรม

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบว่าไม่มีงานวิจัยใดๆ ที่นำกรอบแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงมาใช้ศึกษาในกรณีของประเทศไทย โดยเฉพาะกับกรณีของแรงงานข้ามชาติชาวพม่า แม้ว่างานที่ศึกษาแรงงานในประเทศไทยหลายชิ้น ยกตัวอย่างงานเช่นงานของ Caouette Threeses²¹¹, Philip Martin²¹², สุภาวศ์ จันทวานิชและคนอื่นๆ²¹³ กฤติยา อาชวนิชกุล²¹⁴

²⁰⁸ ประชา วสุประสาท, “วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย,” เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องธรรมชาติในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, 3 กันยายน 2552, ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์, 2552).

²⁰⁹ John Bryant and Pungpond Rukumnuaykit, Does migration to Thailand reduce the wages of Thai workers? (Bangkok: World Bank, 2008), อ้างอิงใน ประชา วสุประสาท, “วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย,” หน้า 11.

²¹⁰ กิริยา กุลกลการ และ ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ, ผลกระทบแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านต่อตลาดแรงงานไทย (กรุงเทพฯ, 2006), อ้างอิงใน ประชา วสุประสาท, “วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย,” หน้า 11.

²¹¹ Caouette Threeses, Kritaya Archavanitkul and Hnin Hnin Pyne, Sexuality, reproductive health and violence: experiences of migrants from Burma in Thailand (Nakhonprathom : Institute for Population and Social Research, Mahidol University, 2000).

²¹² Philip Martin, Thailand: Improving the management of foreign workers (Bangkok: ILO, 2003).

²¹³ Supang Chantavanich, Premjai Vungsiriphisal and Samarn Laodumrongchai, Thailand policies towards migrant workers from Myanmar (Bangkok: Chulalongkorn University, 2007).

และงานของบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์²¹⁵ จะมีจุดยืนทางญาณวิทยาและภาววิทยาแบบที่ว่าความจริงนั้น เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยสังคม (social construction or constructivism epistemology) โดยมีข้อเสนอว่าการมองแรงงานข้ามชาติเป็นภัยต่อความมั่นคงนั้นเป็นสิ่งที่รัฐประกอบสร้างขึ้น แต่งานวิจัยดังกล่าวก็มีจุดเน้นที่จะศึกษาถึงผลกระทบจากวาทกรรมดังกล่าวที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ เช่น การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ ตลอดจนการได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม ฯลฯ มากกว่าที่จะเป็นการศึกษาถึงการประกอบสร้างและวิเคราะห์วาทกรรมที่รัฐและสังคมไทยมีส่วนในการประกอบสร้างหรือใช้ วาทกรรมดังกล่าว สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นจุดมุ่งหมายของงานวิจัยชิ้นนี้ที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดให้ประเด็นแรงงานข้ามชาติชาวพม่าเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงซึ่งยังไม่เคยมีการศึกษาในลักษณะนี้มาก่อน

²¹⁴ Kritaya Archavanitkul, Transnational Population and Policy Options for Importation of Foreign Labour into Thailand: A Synthesis Report, 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, pp. 25-27.

²¹⁵ บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, ยุทธศาสตร์การอยู่รอดของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร (สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550).