

บทที่ 5

แรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย

ท่ามกลางแรงงานอพยพจากประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงทั้งหลาย แน่นอนว่าแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนมากที่สุด ทว่าปริมาณของแรงงานหรือแม้แต่ผลกระทบที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติอาจมิได้มีความสัมพันธ์กับความรู้สึกที่ว่าแรงงานดังกล่าวเป็นภัยคุกคามเสมอไป เนื่องจากในกรณีของรัฐไทย สิ่งที่มีความสำคัญยิ่งกว่าปริมาณและผลกระทบก็คือแหล่งที่มาของแรงงานอพยพ เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนหน่วยการวิเคราะห์จากแรงงานพม่าไปเป็นแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านอื่น อาจต้องเปล่งใจเมื่อพบว่าแรงงานเหล่านั้นไม่มีสถานะเป็นภัยคุกคามซึ่งต่างจากกรณีของแรงงานพม่า มุมมองของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่าจึงควรจะต้องมีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากมุมมองต่อแรงงานข้ามชาติที่มาจากแหล่งอื่น ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงแรงงานพม่าในมุมมองของรัฐไทย กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงและความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า ทั้งนี้เพื่อจะนำไปสู่การตอบคำถามหลักของการวิจัยที่ว่าเพราะเหตุใดรัฐไทยจึงกำหนดให้ประเด็นแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา และแท้จริงแล้วแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่ อย่างไร

5.1 แรงงานพม่าในมุมมองของรัฐไทย

เมื่อเราพูดถึง “แรงงานพม่า” ภาพส่วนใหญ่ที่คนไทยมักนึกถึง ได้แก่ ภาพของแรงงานระดับล่างที่มีใช้คนไทยและพูดภาษาไทยไม่ชัด ซึ่งเมื่อมองแต่เพียงผิวเผินอาจไม่สามารถแยกแยะความแตกต่างระหว่างพวกเขากับคนไทยได้หากไม่ได้ยินสำเนียงคำพูดภาษาไทยแบบกระต่อนกระแต่นที่มีลักษณะโดดเด่นเฉพาะตัว ซึ่งนอกจากจะบ่งบอกตัวตนของพวกเขาในฐานะ “แรงงานข้ามชาติ” ได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังนำมาซึ่งความรู้สึกขบขันให้แก่ผู้ได้ยินได้ฟังโดยทั่วไป และอาจถูกนำมาล้อเลียนในสังคม กระนั้นก็ดี แม้ว่าแรงงานพม่าเหล่านี้จะได้เข้ามาทำงานทดแทนในส่วนที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ พร้อมกับถูกมองเป็น “ตัวตลก” ในยามที่พวกเขาต้องสื่อสารกับคนไทยทั้งหลาย และแม้ว่าจะดูเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลานานหลายทศวรรษแล้ว ทว่าภาพของแรงงานพม่าที่สะท้อนในมุมมองของภาครัฐไทยมักแฝงเร้นไปด้วยความหวาดระแวงและนำมาซึ่งมุมมองที่ว่าแรงงานพม่าเป็น “ภัยคุกคาม” ต่อความมั่นคงของรัฐตลอดมา

ความจริงที่เราไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือภาพที่รัฐไทยมองแรงงานพมานั้นมีความแตกต่างไปจากการมองแรงงานข้ามชาติที่มาจากรัฐอื่นๆ⁴⁷³ โดยภาพของแรงงานพมามักถูกกล่าวถึงในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย ในขณะที่ภาพของแรงงานข้ามชาติที่มาจากรัฐอื่นกลับไม่เป็นเช่นนั้น โดยเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานจากชาติอื่นๆแล้วจะเห็นได้ว่าคนไทยยังคงมีความรู้สึกสงสัยและไม่ไว้วางใจแรงงานพมามากที่สุด สอดคล้องกับที่ อติสร เกิดมงคล กล่าวว่า

“เมื่อพูดถึงแรงงานข้ามชาติจากพม่า ผู้คนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อย มักจะมีภาพตามความเข้าใจในแง่ลบ เช่น มองว่าเป็นกลุ่มที่ผิดกฎหมาย เป็นผู้แพร่เชื้อโรคร้าย หรือเป็นภัยต่อความมั่นคง ยังไม่รวมถึงอคติทางเชื้อชาติและประวัติศาสตร์ที่ผู้คนจำนวนหนึ่งยังมองว่า แรงงานพม่าคือคน “พม่า” กลุ่มเดียวกับคนที่เคยเป็นศัตรูกับ “คนไทย” ทั้งๆที่แรงงานข้ามชาติจากพม่าจำนวนมาก ไม่ใช่คน “พม่า” ตามนัยยะที่เข้าใจกัน...”⁴⁷⁴

เมื่อผู้คนในสังคมไทยต่างมีทัศนคติต่อแรงงานพม่าในทางลบ การมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของบุคลากรในภาครัฐไทยจึงมิใช่เรื่องแปลก ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าทัศนคติต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคมไทยนั้นเกิดจากความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าเป็นสำคัญ กระนั้นก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าทัศนคติของรัฐบาลไทยต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามนั้นมิได้มีสาเหตุมาจากความหวาดระแวงเพียงอย่างเดียว สิ่งที่เราควรจะต้องทำความเข้าใจอีกประการหนึ่งก็คืออุดมการณ์ชาตินิยมที่เกิดขึ้นในรัฐไทยด้วย เนื่องจากอุดมการณ์ชาตินิยมที่รัฐไทยมีต่อพม่านั้นมีผลอย่างมากต่อมุมมองที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าในปัจจุบัน โดยจะเห็นได้ว่าเมื่ออุดมการณ์ชาตินิยมทำงานร่วมกับความรู้สึกหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อพม่า สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือปรากฏการณ์ที่รัฐไทยมองพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ และนำไปสู่การทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคงในที่สุด

⁴⁷³ นายพิฑูร คำสาคร, จัดหางานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์, 12 กรกฎาคม 2554.

⁴⁷⁴ อติสร เกิดมงคล, “แรงงานพม่ากับการใช้โทรศัพท์มือถือ (ตอน 1),” ประชาไทย (14 พฤศจิกายน 2551) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.prachatai.com/journal/2008/11/18946> [2 มีนาคม 2556]

5.1.1 อุดมการณ์ชาตินิยมในไทย

เมื่อกล่าวถึงอุดมการณ์ชาตินิยมในไทย⁴⁷⁵ อาจทำให้เราต้องย้อนกลับไปทำความเข้าใจถึงแนวทางการศึกษาการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคงในการอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างการอพยพและความมั่นคงภายใต้สำนักสังคมนิยม⁴⁷⁶ ซึ่งให้ความสำคัญต่อบังคับด้านอุดมการณ์หรือความคิด (ideational factors) ในฐานะตัวแปรแทรกแซง (intervening variables) ที่มีส่วนในการกำหนดผลลัพธ์ในรูปแบบของนโยบายบางอย่างอันเป็นผลมาจากการมีสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ในกรณีนี้เราจึงเห็นได้ว่า อุดมการณ์ชาตินิยมของไทย คือ ตัวแปรแทรกแซงภายใต้บริบทที่รัฐไทยเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของแรงงานพม่า โดยอุดมการณ์ชาตินิยมถือเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้รัฐไทยมีมุมมองต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม และนำไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐไทยเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงอุดมการณ์ชาตินิยมกับกระบวนการสร้างรัฐชาติของไทย และอุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่า ตามลำดับ

5.1.1.1 อุดมการณ์ชาตินิยมกับกระบวนการสร้างรัฐชาติของไทย

อุดมการณ์ชาตินิยมของไทยเริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับกระบวนการสร้างรัฐชาติ (nation-state) ส่งผลให้รัฐไทยในฐานะที่เคยเป็นรัฐจารีตก้าวเข้าสู่ความเป็น “รัฐสมัยใหม่” (modern state) โดยผ่านการหล่อหลอมผู้คนภายในรัฐที่ก่อนหน้านี้ที่อาจมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมเข้าด้วยกัน กระทั่งนำไปสู่การมีความรู้สึกเป็น “คนชาติ” เดียวกันนอกจากนี้รัฐยังได้พยายามบ่มเพาะให้คนในชาติให้มีจินตนาการความเป็น “ชาติไทย” ร่วมกันภายใต้ชื่อประเทศ “ไทย” ซึ่งหมายถึงการเป็นอิสระ ซึ่งแฝงไว้ด้วยนัยยะที่ว่ารัฐไทยเป็นประเทศเอกราชที่ไม่เคยต้องตก

⁴⁷⁵ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Kullada Kesboonchoo Mead, *The rise and decline of Thailand absolutism* (London: The School of Oriental and Africa Studies, University of London, 2000); Kullada Kesboonchoo Mead, *Official nationalism under King Chulalongkorn* (Canberra, Australia : The Conference, 1987); Craig J. Reynolds, *National identity and its defenders: Thailand today* (Chiang Mai, Silkworm, 2002), Chapter 1; เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, “รัฐชาติ ชาติพันธุ์และความทันสมัย,” บทความเสนอในการประชุมวิชาการ เรื่อง ชาตินิยมกับพหุวัฒนธรรม, 22-23 ธันวาคม 2551, โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.fringer.org/wp-content/writings/seksan-state.pdf> [3 มีนาคม 2556]

⁴⁷⁶ ดูบทที่ 2 หัวข้อที่ 2.2.1 แนวทางการศึกษาการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคง

อยู่ภายใต้การเป็นอาณานิคมของรัฐอื่นภายใต้บริบทของการสร้างรัฐชาติ แนวคิดเรื่องอัตลักษณ์จึงถูกโยงเข้ากับนโยบายของรัฐอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นได้จากการส่งเสริมอัตลักษณ์ความเป็นชาติไทยผ่านการเรียนการสอน ทั้งในสถานศึกษาและสื่อต่างๆ ในแง่หนึ่งการบ่มเพาะของรัฐจึงถือเป็นการชี้ให้เห็นว่าคนไทยนั้นล้วนมาจากรากเหง้าเดียวกัน ส่วนผู้มีรากเหง้าที่แตกต่างออกไปจากสิ่งที่รัฐได้บ่มเพาะก็เท่ากับไม่ใช่ “คนชาติ” และกลายเป็น “คนอื่น” ในสังคมไทยไปโดยปริยาย

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้ชื่อประเทศ “ไทย” อันเป็นผลิตผลของความเป็นรัฐสมัยใหม่จึงได้นำมาสู่สิ่งที่เรียกว่าอุดมการณ์ชาตินิยมซึ่งเป็นการตอกย้ำสำนึกความเป็นชาติของบุคคลที่ถูกทำให้มีจินตนาการร่วมกันว่าเป็นคนชาติเดียวกันและมีรากเหง้ามาจากที่เดียวกัน ทั้งนี้อุดมการณ์ชาตินิยมอาจปรากฏชัดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการเปรียบเทียบที่ทำให้เห็นความแตกต่างทางอัตลักษณ์ โดยยังมีความแตกต่างมากเท่าไร แนวคิดเรื่องความเป็นคนชาติก็ยิ่งถูกตีความอย่างรัดกุมมากขึ้นเท่านั้น⁴⁷⁷ อุดมการณ์ชาตินิยมจึงเป็นปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความแตกต่างในสังคม โดยเป็นการกีดกันและขัดขวางความแตกต่าง ซึ่ง สุชาดา ทวีสิทธิ์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “เมื่อรัฐต้องเผชิญกับความแตกต่าง รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตนอย่างเคร่งครัดเพื่อปิดกั้นไม่ให้มีการปะปนเข้ามาของคนต่างชาติมากเกินไป”⁴⁷⁸

5.1.1.2 อุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่า

ในกรณีของแรงงานพม่าจะเห็นได้ว่าอุดมการณ์ชาตินิยมมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการสร้างตัวตนของผู้คนที่มาจากพม่าในฐานะ “คนอื่น” ในสังคมไทย โดยกล่าวได้ว่ารากฐานสำคัญของอุดมการณ์ชาตินิยมในไทยนั้นเป็นผลมาจากระบบวิธีคิดของไทยที่มีต่อรัฐเพื่อนบ้าน⁴⁷⁹ ดังจะเห็นได้ว่า รัฐไทยมักมองว่าตนเองมีความเหนือกว่ารัฐเพื่อนบ้านอื่น เนื่องจากไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของรัฐใด ส่งผลให้รัฐไทยแยกประวัติศาสตร์ความเป็นชาติของตนเองออกจากประวัติศาสตร์รัฐ

⁴⁷⁷ สุชาดา ทวีสิทธิ์, “ทัศนะใหม่ของความเป็นพลเมืองบนพื้นที่ของความเป็นอื่น,” ใน มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน, พลเมืองในโลกไร้พรมแดน (กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานและผู้มีปัญหาด้านะบุคคล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2554), หน้า 12-13.

⁴⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13

⁴⁷⁹ อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ (กรุงเทพฯ: โครงการอาณานิคมศึกษา 5 กุมภาพันธ์, 2544), หน้า 70.

เพื่อนบ้านอื่นที่มีร่วมกัน⁴⁸⁰ ด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้มุมมองของรัฐไทยที่มีต่อรัฐเพื่อนบ้านแผ่ไปด้วย แวตาแห่งความดูแล ปรากฏการณ์ที่รัฐไทยแสดงออกซึ่งการดูแลดูแลรัฐเพื่อนบ้านอื่นจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ และไม่ใช่ว่าเฉพาะกับพม่าเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงกัมพูชา และลาวด้วย⁴⁸¹

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าอุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่าจะมีความเข้มข้นและรุนแรงมากที่สุด ทั้งนี้ก็เพราะพม่าถูกรัฐไทยประดิษฐ์ให้เป็น “ศัตรูทางประวัติศาสตร์”⁴⁸² มาโดยตลอด ภาพความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าถูกตอกย้ำให้เห็นถึงความขัดแย้งซึ่งสะท้อนผ่านการทำสงครามและความเป็นศัตรูต่อกันที่กินระยะเวลายาวนานหลายร้อยปี สำนักทางประวัติศาสตร์ของไทยจึงมองว่าพม่าเป็นศัตรูในภาพของผู้ร้ายที่มุ่งทำลายล้างเอกราชและชาติของไทย ไม่เพียงแต่ถูกมองว่าเป็นโจรปล้นอิสรภาพของราชอาณาจักรสยามไปเท่านั้น แต่พม่ายังถูกมองว่าเป็นมารต่อพระพุทธศาสนาด้วย⁴⁸³ กระนั้นก็ดี แม้ว่าเหตุการณ์ไทยรบพม่าจะเป็นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่คนไทยในยุคปัจจุบันแทบจะไม่เหลือความทรงจำเกี่ยวกับเรื่องนี้เลยก็ตาม ทว่ากระแสนิยมที่เกี่ยวกับสำนักทางประวัติศาสตร์ของไทยที่มีต่อพม่านั้นยังคงถูกปลูกให้ได้รับความสนใจจากผู้คนในสังคมอยู่เสมอ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้สงครามระหว่างไทยกับพม่าจะจบไปนานแล้ว แต่ความรู้สึกที่ว่าพม่าเป็นศัตรุนั้นยังคงอยู่ สอดคล้องกับที่ พันเอกชาญชัย สุนทรเทศ กล่าวในการประชุมวิชาการเรื่องชาตินิยมและพหุวัฒนธรรม ว่า

“...ผมคิดว่าประวัติศาสตร์เป็นเครื่องชี้ เพราะเราสู้รบกันมายาวนาน
มันเป็นความรู้สึกต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาที่ว่าพม่าได้กวาดต้อน

⁴⁸⁰ B.J. Terwiel, “Thai nationalism and identity: Popular themes of the 1930s,” in Craig J. Reynolds, *National identity and its defenders: Thailand today* (Chiang Mai, Silkwood, 2002), p.118-119.

⁴⁸¹ อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, *ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ*, หน้า 70

⁴⁸² วิรัช นิยมธรรม, “พม่า: ศัตรูทางประวัติศาสตร์,” [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<http://www.gotoknow.org/posts/15581> [5 มีนาคม 2556]

⁴⁸³ การที่พม่าถูกมองว่าเป็นมารพระพุทธศาสนา เนื่องจากพม่าได้เข้ามาทำลายวัดจำนวนมากเมื่อครั้งศึกสงครามอยุธยา ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “ไทยมองพม่า: สายตาของรัฐชาติสยาม-ไทย” ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริและคนอื่นๆ, *ไทยมองพม่า* (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, 2541); วิรัช นิยมธรรม, “พม่า: ศัตรูทางประวัติศาสตร์” [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.gotoknow.org/posts/15581> [5 มีนาคม 2556]

แรงงานไทยไปจำนวนมาก เอาไปใช้แรงงาน ทำทารุณโหดร้าย มั่นก็กรรม
ตามทัน ปัจจุบัน พวกนั้นกลายมาเป็นคนรับใช้ของเรา”⁴⁸⁴

นอกจากนี้รัฐไทยยังมี “อคติในการมองพม่าจากทัศนะของตนเองฝ่ายเดียว...ส่งผลทำให้ไทย
มองเห็นแต่ความล้มเหลวของพม่าที่ล้าหลังและยากจน”⁴⁸⁵ โดยอคติทางชาติพันธุ์ที่ไทยมีต่อพม่านั้น
ปรากฏให้เห็นในลักษณะของการมองว่าพม่าเป็นชาติที่ประสบความล้มเหลวในการสร้างรัฐชาติ
และมีความอ่อนแอเกินไป ด้วยเหตุนี้พม่าจึงต้องสูญเสียเอกราชให้กับจักรวรรดิอังกฤษในยุคนา
นิคม ในขณะที่ไทยนั้นประสบความสำเร็จในการรักษาเอกราชของตนเองเอาไว้ได้ ความภาคภูมิใจ
ดังกล่าวของไทยได้ทำให้ตนเองรู้สึกเสมอว่ามีความ “เหนือกว่า” พม่า โดยแม้ว่าจะเคยปราชัยให้แก่
พม่าในสงครามแต่ก็ไม่เคยเป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจใด⁴⁸⁶

เหตุดังนั้น เมื่อปรากฏการณ์แรงงานพม่าได้อุบัติขึ้นในรัฐไทย แรงงานพม่าจึงไม่เพียงแต่ถูก
มองเป็น “คนอื่น” ในสังคมไทยเท่านั้น แต่ยังถูกมองในฐานะ “ศัตรูทางประวัติศาสตร์” ซึ่งเคยตก
เป็นอาณานิคมของรัฐอื่น และปัจจุบันก็มีสภาพที่ยากจนกว่าและด้อยกว่ารัฐไทยในหลายด้าน ดังที่
กฤตยา อาชวนิจกุล ได้กล่าวถึงท่าทีของไทยต่อพม่าในเชิงอัตลักษณ์ว่า “ยังคงมีลักษณะที่ค่อนข้าง
กุมแค้นและเหยียดชาติพันธุ์อยู่”⁴⁸⁷ อุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่าจึงได้ถูกสร้างขึ้นบน
รากฐานของสำนึกทางประวัติศาสตร์และอคติทางชาติพันธุ์ที่ไทยมีต่อพม่านับตั้งแต่อดีตจวบจน
ปัจจุบัน โดยแม้ว่าปัจจุบันแรงงานพม่าในรัฐไทยจะได้กลายเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่สร้างคุณูปการต่อ
การเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐอย่างมาก แต่อุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่ายังคงปรากฏให้
เห็นอย่างต่อเนื่องท่ามกลางความรู้สึกไม่ไว้ใจ “คนอื่น” ที่มาจากพม่าและนำมาซึ่งการมีทัศนะต่อ
แรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามของรัฐไทยในที่สุด

⁴⁸⁴ อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ, หน้า 72.

⁴⁸⁵ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “ไทยมองพม่า: สายตาของราชอาณาจักรสยาม-ไทย” ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริและคนอื่นๆ, ไทยมองพม่า (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, 2541), หน้า 12.

⁴⁸⁶ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “ไทยมองพม่า: สายตาของราชอาณาจักรสยาม-ไทย,” หน้า 13-17.

⁴⁸⁷ อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ, หน้า 70.

5.1.2 ความหวาดระแวงของรัฐไทยต่อแรงงานพม่า

นอกจากอุดมการณ์ชาตินิยมแล้ว ความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าก็เป็นตัวการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มุมมองของรัฐไทยต่อแรงงานพม่ามีความแตกต่างจากมุมมองต่อแรงงานจากรัฐเพื่อนบ้านอื่น การที่รัฐไทยมองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐจึงเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการยึดมั่นในลัทธิชาตินิยมและความหวาดระแวงของรัฐไทย ซึ่งในที่สุดแล้วได้นำไปสู่กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา โดยมีบุคลากรในภาครัฐของไทยและสื่อมวลชนเป็นตัวแสดง (securitizing actor) ในกระบวนการดังกล่าว⁴⁸⁸

ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ความหวาดระแวงที่เจือปนอยู่ในมุมมองต่อแรงงานพม่าของบุคลากรในภาครัฐไทยนั้นมียุทธศาสตร์มาจากปัจจัยห้าประการด้วยกัน คือ เหตุการณ์ในปัจจุบัน ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ ความแตกต่างทางวัฒนธรรม พฤติกรรมของแรงงานพม่า และทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำ ซึ่งปัจจัยทั้งห้าประการนี้ได้บ่มเพาะความรู้สึกหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่ากระทั่งพัฒนาไปสู่ทัศนคติในการมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยในที่สุด

5.1.2.1 เหตุการณ์ในปัจจุบัน

คำว่า “เหตุการณ์ในปัจจุบัน” ในที่นี้ หมายถึง สถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทยที่ผลักดันให้บุคลากรในภาครัฐมีความรู้สึกสงสัยและไม่ไว้วางใจแรงงานพม่า ซึ่งผู้วิจัยพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับจำนวนแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากข้อสงสัยที่มีต่อจำนวนที่แท้จริงของแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยอันเป็นผลมาจากการขาดการบูรณาการทางด้านระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลทำให้ข้อมูลทางสถิติที่เกี่ยวกับแรงงานพม่าของแต่ละหน่วยงานไม่ตรงกันอันก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนทางข้อมูล⁴⁸⁹ สถานการณ์แรงงานพม่าที่ประกอบไปด้วยจำนวนตัวเลขที่คลุมเครือนี้จึงถือเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้มุมมองต่อแรงงานพม่าของรัฐไทยถูกเจือปนไปด้วยความหวาดระแวง

⁴⁸⁸ ดูรายละเอียดในส่วนของขอบเขตประชากร บทที่ 1

⁴⁸⁹ กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548), หน้า 43.

ทั้งนี้ แม้จะเป็นที่รับรู้กันอย่างทั่วไปว่าแรงงานพม่าเป็นแรงงานที่มีการอพยพเข้ามาทำงานในไทยในสัดส่วนมากที่สุด แต่ก็ไม่มีใครทราบตัวเลขที่แน่ชัดว่าแรงงานพม่าที่มีอยู่ในประเทศไทยนั้นแท้จริงแล้วมีอยู่เป็นจำนวนเท่าใด⁴⁹⁰ เนื่องจากตัวเลขของแรงงานพม่าที่ยังไม่มาจดทะเบียนยังคงมีอีกเป็นจำนวนมาก จำนวนยอดตัวเลขแรงงานพม่าที่แท้จริงจึงสูงกว่ายอดที่ทางภาครัฐมีอยู่ ขณะเดียวกันแรงงานพม่าที่อพยพเข้าสู่ประเทศไทยส่วนใหญ่มักนำผู้ติดตามเข้ามาด้วย เช่น ภรรยาสามี บุตร และญาติ การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานพม่าเหล่านี้ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทว่าไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าตกลงแล้วคนเหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด ทำให้ต้องใช้วิธีการคาดการณ์จำนวนที่นอกเหนือไปจากแรงงานที่มาจดทะเบียน ภาพของกระแสนการหลั่งไหลและจำนวนสะสมของแรงงานพม่าในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งจึงล้วนเป็นข้อมูลที่มาจากการคาดการณ์ทั้งสิ้น⁴⁹¹

การประมาณการเกี่ยวกับปริมาณแรงงานพม่าที่มีอยู่ในประเทศไทยส่งผลให้ตัวเลขทางสถิติของแรงงานพม่าในแต่ละหน่วยงานของรัฐไม่ตรงกันและยังมีความแตกต่างกันอย่างมาก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการขาดบูรณาการทางด้านระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดเก็บข้อมูลที่ไม่เป็นระบบ⁴⁹² โดยปัจจุบันมีหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลทางสถิติของผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติอยู่หลักๆ 6 แห่งตามภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ คือ⁴⁹³

⁴⁹⁰ กฤตยา อาชวนิจกุล, “ปัญหาการจัดการผู้อพยพจากประเทศพม่า,” ใน อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ (กรุงเทพฯ: โครงการอาณานิคมศึกษา 5 ภูมิภาค, 2544), หน้า 132, กาญจนา เทียนสาย และธีรพงศ์ สุกุลศรี, “ประชากรชายขอบ: มุมมองในเชิงจำนวนและการกระจาย” ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติประจำปีเรื่องประชากรและสังคม ครั้งที่ 8: 2555, โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร, หน้า 49 และ ประวิทย์ เคียงผล, การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กรณีศึกษา: พม่า ลาว กัมพูชา, หน้า 30.

⁴⁹¹ กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง มีจำนวนเท่าไร ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, หน้า 22.

⁴⁹² กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง มีจำนวนเท่าไร ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, หน้า 22, นงคราญ ชมพูนุช และคนอื่นๆ, “แนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติเชิงบูรณาการ,” ใน กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง มีจำนวนเท่าไร ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, หน้า 278 และ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 35.

⁴⁹³ ดู กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง มีจำนวนเท่าไร ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, บทที่ 1.

- 1) สำนักงานบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- 2) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 3) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
- 4) กลุ่มประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข
- 5) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 6) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

ความไม่ชัดเจนในจำนวนแรงงานพม่าซึ่งเกิดจากข้อมูลที่ไม่ตรงกันของแต่ละหน่วยงานในภาครัฐได้ทำให้เกิดข้อสงสัยที่มีต่อสถานการณ์แรงงานพม่าตามมามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำถามเกี่ยวกับจำนวนแรงงานพม่าที่มีอยู่จริงในประเทศ ตลอดจนประเด็นคำถามเกี่ยวกับบริเวณที่แรงงานเหล่านี้เข้าไปอยู่อาศัยและทำงานว่าคือที่ไหนบ้าง มีจำนวนเท่าใด และทำงานอะไรบ้างในแต่ละพื้นที่ กล่าวได้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานพม่าที่ไม่ชัดเจนนี้ได้ทำให้มุมมองต่อแรงงานพม่าถูกฉายไปด้วยความกลัวและความหวาดระแวง⁴⁹⁴ ดังสะท้อนจากการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งที่ว่า

“...แรงงานพม่าในประเทศไทยมีอยู่เป็นจำนวนมากและกระจายไปตามพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศ มีทั้งส่วนที่อยู่ในระบบและไม่ได้อยู่ในระบบ ซึ่งส่วนที่ไม่ได้เข้ามาในระบบเป็นส่วนที่น่ากลัว เพราะเราไม่มีทางรู้เลยว่าคนพวกนี้เป็นใคร ทำงานอะไร อาศัยอยู่ที่บริเวณใด และหากเกิดปัญหาขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เขาก่อขึ้นเองหรือเข้ามาสร้างปัญหาให้กับเรา เราก็ไม่สามารถตรวจสอบได้...”⁴⁹⁵

นอกจากนี้การไม่ทราบถึงข้อมูลทางสถิติของจำนวนแรงงานพม่ายังได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการของรัฐ ดังเช่นที่ นายปองพล อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2540-2544) ได้กล่าวถึงสถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทยในขณะนั้นว่า

⁴⁹⁴ เมธินี รัตนสาร, หน้า 99.

⁴⁹⁵ ข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 4 สิงหาคม 2554.

“ปัญหาที่เราไม่รู้จำนวนแรงงานต่างด้าวนี้มีผลกระทบต่อการจัด
 สาธารณูปโภคให้กับประชาชนด้วย เพราะการวางแผนสาธารณูปโภคใน
 ประเทศนั้นจัดตามยอดจำนวนประชากรที่มีอยู่โดยที่ไม่ได้รวมเอาแรงงานต่าง
 ด้าวเข้ามา ซึ่งแรงงานต่างด้าวเข้ามาแย่งสาธารณูปโภคที่รัฐจัดหาไว้ให้...”⁴⁹⁶

อย่างไรก็ดีความสงสัยเหล่านี้อาจได้รับการไขปริศนาโดยงานศึกษาที่เกี่ยวกับแรงงานข้าม
 ชาติในประเทศอยู่บ้าง แต่ข้อมูลทางสถิติของแรงงานเหล่านี้ก็ล้วนเกิดจากการประมาณการแทบ
 ทั้งสิ้น อาทิ งานศึกษาของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล งานศึกษาของ
 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย งานศึกษาของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย และงานศึกษาขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น ข้อสงสัย
 ต่างๆที่มีต่อประเด็นแรงงานพม่าจึงยังคงเต็มไปด้วยความคลุมเครือ และด้วยเหตุนี้ความสงสัย
 ดังกล่าวจึงกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่กลายเป็นบ่อเกิดของความรู้สึกหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า
 ทั้งหลายที่เข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยในปัจจุบัน

5.1.2.2 ความทรงจำทางประวัติศาสตร์

ในความเป็นจริงแล้วไทยกับพม่าต่างเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์กันมาอย่าง
 ยาวนาน โดยต่างมีความสัมพันธ์ต่อกันในหลายลักษณะ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม
 กระนั้นก็ดี ภาพของพม่าในสำนึกและความเข้าใจของคนไทยแต่ไหนแต่ไรมาไม่สู้จะเป็นที่น่า
 ประทับใจมากนัก⁴⁹⁷ เนื่องจากภาพความทรงจำทางประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ
 พม้ามักถูกฉายให้เห็นถึงความเกลียดชังพม่าในฐานะศัตรูของชาติอยู่เสมอ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ
 ไทยยังคงจมปลักอยู่กับประสบการณ์ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งความทรงจำอันแสนเจ็บปวดของ
 ไทยเมื่อครั้งต้องพ่ายแพ้ให้แก่พม่าในศึกสงครามสมัยกรุงศรีอยุธยาเมื่อครั้งปีพ.ศ.2310 เนื่องจาก
 ในยุทธสงครามครั้งนั้นพม่าในฐานะผู้ชนะไม่เพียงแต่กวาดต้อนทรัพย์สินและเชลยศึกของกรุงศรี
 อยุธยาเท่านั้น แต่ยังได้เผาผลาญทำลายพระนครซึ่งเปรียบเสมือนศูนย์กลางทั้งในทางการเมือง
 เศรษฐกิจ และจิตวิญญาณของคนไทยที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยาไปด้วย สงครามระหว่างไทย

⁴⁹⁶ ข้าวสด, (6 กรกฎาคม 2441), หน้า 3.

⁴⁹⁷ สุเนตร ชุตินธรานนท์, พม่ารบไทย, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2555), หน้า 27.

กับพม่าในครั้งนั้นจึงนับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งความเกลียดชังต่อพม่าของคนไทยในทุกชนชั้น โดยเฉพาะชนชั้นปกครองและปัญญาชนซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์ดังกล่าว⁴⁹⁸

สำหรับสำนึกและความเข้าใจของคนไทยที่มีต่อพม่าในฐานะ “ศัตรู” นั้น สุเนตร ชุตินทรานนท์ ได้อธิบายว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่สงครามคราวเสียกรุงในปีพ.ศ.2310 และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องจนปัจจุบัน⁴⁹⁹ โดย สุเนตร ตั้งข้อสังเกตว่ามุมมองของไทยต่อพม่าในฐานะศัตรูนั้นมีใช้ผลิตผลอันสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมที่พม่ากระทำต่อกรุงศรีอยุธยาและชาวไทยในช่วงสงครามเท่านั้น แต่ยังเป็นผลที่เกิดจากการใช้ประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการปลุกเร้าจิตสำนึกแห่งความเป็นชาติและความรู้สึกชาตินิยมของคนไทยให้มีความรักใน “ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์” ตลอดจนการผลิตซ้ำชุดความคิดที่ว่าพม่าเป็นศัตรูของชาติผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นงานเขียนทางประวัติศาสตร์ ตำราเรียน วรรณกรรม ละคร นวนิยาย ภาพยนตร์ หรือแม้แต่เพลงปลุกใจ ซึ่งส่งผลให้ภาพของพม่าในฐานะศัตรูถูกเผยแพร่ในวงกว้าง⁵⁰⁰ ด้วยเหตุนี้การตอกย้ำและตีแผ่โฉมหน้าของพม่าในลักษณะดังกล่าวอย่างต่อเนื่องได้ทำให้ภาพของพม่ากลายเป็น “ศัตรูวันรันดร์” ของรัฐไทย⁵⁰¹ ส่งผลให้ทัศนคติของไทยต่อพม่ามีลักษณะที่เฉพาะตัวต่างจากทัศนคติของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ในสภาวะเดียวกัน ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ที่ไทยมีต่อพม่านั้นมีส่วนสำคัญอย่างมากในการนำไปสู่ความรู้สึกหวาดระแวงและการมีอคติต่อแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบัน ดังที่ อติสร เกิดมงคล มองว่า ปัญหาแรงงานพม่าในไทยส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนไทยมีอคติทางเชื้อชาติต่อแรงงานพม่า⁵⁰²

กล่าวได้ว่า อคติทางชาติพันธุ์ที่คนไทยมีต่อชนชาติพม่าได้กลายเป็นผลิตผลที่สำคัญจากความทรงจำทางประวัติศาสตร์ซึ่งได้รับการผลิตซ้ำโดยสื่อต่างๆ โดยไม่ว่าเวลาจะผ่านไปนานสักกี่สมัยภาพความทรงจำทางประวัติศาสตร์นี้ก็ยากที่จะลบเลือนไปจากใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมไทย เหตุฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจหากอคติดังกล่าวจะถูกหล่อหลอมกระทั่งกลายเป็นความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบัน เมื่อพูดถึงแรงงานที่มาจาก

⁴⁹⁸ สุเนตร ชุตินทรานนท์, พม่ารบไทย, หน้า 35-36.

⁴⁹⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สุเนตร ชุตินทรานนท์, พม่ารบไทย, บทที่ 1.

⁵⁰⁰ สุเนตร ชุตินทรานนท์, พม่ารบไทย, หน้า 46-61.

⁵⁰¹ อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ, คำนำเสนอ.

⁵⁰² “คุยกับอติสร เกิดมงคล ว่าด้วยชะตากรรมแรงงานข้ามชาติในไทย,” ประชาไท (15 กรกฎาคม 2555)

พม่า ภาพแห่งความเป็นศัตรูของชาติจึงมิได้ผุดขึ้นมาในจิตใต้สำนึกและมโนภาพของบุคลากรในภาครัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงจิตใต้สำนึกและมโนภาพของคนไทยโดยทั่วไปด้วย แม้ว่าแรงงานจากพม่าส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งมิได้มีความปรารถนาที่จะเป็นพลเมืองพม่า โดยกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์มอญ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 70 ของแรงงานที่มาจากพม่าทั้งหมด นอกเหนือจากนั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เช่น ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง ทวาย คะฉิ่น ปะหล่อง และพม่าแท้⁵⁰³ ทว่าในการรับรู้ของคนไทยโดยทั่วไปแล้วพวกเขามักถูกมองในฐานะ “แรงงานพม่า” อยู่เสมอ และด้วยสถานภาพดังกล่าวจึงผลักดันให้พวกเขาต้องเผชิญกับอคติทางชาติพันธุ์ที่สังคมไทยมีต่อผู้ที่ถูกเรียกว่า “แรงงานพม่า” อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้⁵⁰⁴

5.1.2.3 ความแตกต่างทางวัฒนธรรม

ด้วยความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ทำให้ไทยและพม่า (ในที่นี้รวมไปถึงกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในพม่าด้วย) มีวัฒนธรรมที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน โดยแม้ว่าจะมีความแตกต่างอยู่บ้างในรายละเอียด แต่โดยรวมแล้วถือว่าวัฒนธรรมของผู้คนจากทั้งสองประเทศมิได้มีความแตกต่างกันมากนัก ดังสะท้อนจากการนับถือศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี การแต่งกาย และการรับประทานอาหาร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทยและพม่าจะมีวัฒนธรรมที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน แต่ในด้านการใช้ภาษาไม่ว่าจะเป็นการพูดและเขียนกลับมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันแรงงานพม่าจำนวนมากยังมีภาษาและวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเอง ดังนั้นนอกเหนือไปจากวัฒนธรรมทางด้านภาษาของชาวพม่าแล้ว อัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็มีส่วนสำคัญที่นำไปสู่การก่อให้เกิดอคติทางชาติพันธุ์ที่อาจกลายเป็นความขัดแย้งทางวัฒนธรรม ทำให้เกิดข้อกังวลว่ากลุ่มชาติพันธุ์ที่เข้ามาขายแรงงานในไทยจำนวนมากจะส่งผลกระทบต่ออัตลักษณ์ของคนไทยได้มากที่สุด

⁵⁰³ สมพงษ์ สระแก้ว, “แรงงานข้ามชาติสมุทรสาครกับสภาพการณ์การดำรงอยู่ การบริหารคุ้มครองในมิติมุมมองของสังคมไทยด้านความมั่นคงของมนุษย์,” เอกสารเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN), 2548, หน้า 3 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่) อ้างใน สุกัญญา เบาเนติ, การสร้างอัตลักษณ์ของคนมอญย้ายถิ่น: ศึกษากรณีแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขามานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 118.

⁵⁰⁴ สุกัญญา เบาเนติ, การสร้างอัตลักษณ์ของคนมอญย้ายถิ่น: ศึกษากรณีแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขามานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 30.

แม้ว่าทั้งไทยและพม่าจะเคยเป็นศัตรูการเมืองต่อกันในอดีต แต่ก็นับว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเรื่องพระพุทธศาสนาตั้งแต่สมัยแรกเริ่มในพัฒนาการของรัฐ⁵⁰⁵ ดังจะเห็นได้ว่าในความรู้ของคนทั่วไป ทั้งไทยและพม่าต่างก็นับถือพุทธศาสนาเหมือนกัน และยังมีความเลื่อมใสศรัทธาในพุทธนิกายเถรวาทเช่นเดียวกันด้วย ประชาชนส่วนใหญ่ 92.3% ของพม่านั้นนับถือพุทธศาสนา (คริสต์ 2% อิสลาม 4% ฮินดู 1.7%)⁵⁰⁶ ขณะเดียวกันศาสนาพุทธก็เป็นศาสนาประจำชาติของพม่า โดยได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการในครั้งแรกเมื่อปีพ.ศ.2517 การที่ไทยและพม่ามีรากฐานทางพุทธศาสนาเช่นเดียวกันนี้จึงทำให้ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนพิธีกรรมต่างๆของทั้งสองประเทศมีความละม้ายคล้ายกันมาก ทั้งคนไทยและคนพม่าต่างก็ให้ความสำคัญต่อการสืบสานวัฒนธรรมพุทธ ไม่ว่าจะเป็นการทำบุญตักบาตร การสวดมนต์ไหว้พระ การให้ความเคารพต่อพระสงฆ์ และการให้บุตรหลานเข้ารับการอุปสมบท ดังที่ จิ้น เมี้ยว ชิด ได้อธิบายถึงคนพม่าในฐานะชาวพุทธว่า

“ชาวพม่านิยมทำบุญตักบาตร บริจาคทาน บำรุงพุทธศาสนา เชื่อในเรื่องกรรมและการเวียนว่ายตายเกิด โดยมีเป้าหมายสูงสุดของชีวิต คือ นิพพาน นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อการเคารพบิดามารดา ญาติผู้ใหญ่ และครูอาจารย์อย่างเหนียวแน่น”⁵⁰⁷

นอกจากนี้ในพม่าก็มีประเพณีหลายอย่างที่คล้ายกับประเพณีของไทย ทั้งประเพณีที่เกี่ยวข้องกับศาสนา และประเพณีที่มีได้เกี่ยวข้องกับศาสนา เช่น ประเพณีการเวียนเทียนเนื่องในวันสำคัญทางศาสนา ประเพณีการเข้าพรรษา ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีลอยกระทง ฯลฯ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนมากคือประเพณีสงกรานต์ของชาวไทยใหญ่ที่มาจากพม่า ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประเพณีสงกรานต์ที่จังหวัดเชียงใหม่ของไทยอย่างมาก โดยในช่วงระหว่างวันที่ 12-15 เมษายนของทุกปี จะมีการเล่นน้ำสงกรานต์กันอย่างสนุกสนานในวันที่ 12 ส่วนวันที่ 13 และ 14 จะมีพิธีแห่ด้วยการตีกลองไปรอบๆเมือง และในวันที่ 15 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายจะมีการทำบุญตักบาตรและรดน้ำคำหัว

⁵⁰⁵ พมามีรัฐศรีเกษตรเป็นรัฐแรกเริ่มร่วมสมัยกับศรีทวารวดีของไทยในพุทธศตวรรษที่ 11-12, ศรีศักร วัลลิโกดม, ทัศนะนอกกรอบ: สังคม-วัฒนธรรม ปัจจุบันผันแปร, (กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2543), หน้า 114.

⁵⁰⁶ สุวิทย์ ตราสุวรรณ, บรรณาธิการ, หนังสือหนึ่งในประชาคมอาเซียน: ชุมประเทศพม่า (กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิชาการเจเนซิส มีเดียคอม, 2555), หน้า 37.

⁵⁰⁷ จิ้น เมี้ยว ชิด, หลากสีเมืองพม่า (Colorful Myanmar), แปลโดย หอม คลายานนท์ (กรุงเทพฯ: โครงการอาณาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค, 2545), หน้า 26.

ผู้ใหญ่ นอกจากนี้ยังมีประเพณีการบวชลูกแก้วซึ่งจัดขึ้นทุกๆปีเพื่อสืบสานประเพณีของพระพุทธศาสนาที่ให้เยาวชนได้ศึกษาพระธรรม จัดเกล้าจิตใจให้สะอาด โดยบ้านที่มีเด็กชายอายุ 8 ปีขึ้นไปมักจะส่งบุตรหลานของตนเข้าไปบวชในพิธีนี้⁵⁰⁸

กระนั้นก็ดีแม้ว่าวัฒนธรรมไทยและพม่าจะมิได้มีความแตกต่างกันมากนักอันเนื่องมาจากการมีรากฐานทางพุทธศาสนาที่เหมือนกัน แต่การมีภาษาแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดก็นับเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการสื่อสารระหว่างคนไทยและคนพม่า โดยความแตกต่างทางด้านภาษาไม่เพียงแต่นำมาซึ่งความผิดพลาดในการสื่อสารเท่านั้น ทว่าบ่อยครั้งยังเป็นต้นเหตุของการเหยียดหยามทางเชื้อชาติ ตลอดจนการสร้าง “ความเป็นอื่น” ให้กับคนพม่าในสังคมไทยด้วย ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่แรงงานพม่าจะพูดภาษาไทยได้ไม่ชัดเท่ากับคนไทยซึ่งเป็นเจ้าของภาษาแน่นอนว่าพวกเขาต้องกลายเป็นตัวตกในสายตาของคนทั่วไปในสังคมเพียงเพราะพูดภาษาไทยได้ไม่ชัด ละครโทรทัศน์ ตลอดจนภาพยนตร์ไทยต่างนำเอาลักษณะการพูดภาษาไทยของแรงงานพม่ามาล้อเลียน โดยนิยมนำตัวละครในบทคนงานชาวพม่าที่พูดภาษาไทยด้วยสำเนียงชวนขัน ที่แย่ไปกว่านั้นก็คือความรู้สึกหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าที่เกิดขึ้นท่ามกลางความแตกต่างทางภาษาของทั้งสองชนชาติ เพราะเมื่อพวกเขาพูดไม่ชัดก็ถูกมองว่าเป็นแรงงานที่มาจากพม่าพร้อมกันนั้นก็ถูกยึดเยียดให้ยอมรับกับสภาพที่เป็น “คนอื่น” ในสังคมไทย และเมื่อใดที่พวกเขาถูกรับรู้ว่าเป็น “พม่า” สิ่งที่พวกเขาได้รับตามมามีก็คือความรู้สึกสงสัยและไม่ไว้วางใจ

แม้ว่าไทยและพม่าจะมีวัฒนธรรมที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วพมานั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากซึ่งแต่ละกลุ่มล้วนมีภาษา ตลอดจนอัตลักษณ์ และวัฒนธรรมเป็นของตนเอง กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้เมื่ออพยพข้ามถิ่นฐานเข้ามาค้าแรงงานในไทยก็มักอยู่อาศัยรวมกันเป็นชุมชนของตนเองโดยไม่มีปฏิสัมพันธ์ข้ามกลุ่มมากนัก เช่น แรงงานชาวพม่าในจังหวัดสมุทรสาคร พังงา และระนอง ที่มักอยู่แต่กับกลุ่มแรงงานที่มีลักษณะทางชาติพันธุ์ร่วมกันและไม่ยุ่งเกี่ยวกับแรงงานพม่ากลุ่มอื่นที่มีชาติพันธุ์แตกต่างออกไป⁵⁰⁹ กลุ่มแรงงานเหล่านี้ยังพยายามสร้างไว้ซึ่งอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนเองด้วยการแต่งงานในกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ซึ่งถือเป็นความพยายามในการสร้างเครือข่ายของกลุ่มชาติพันธุ์อันจะพัฒนาไปสู่การเป็นชุมชน ซึ่งมีความ

⁵⁰⁸ สุวิทย์ ตราสุวรรณ, บรรณาธิการ, หนังสือหนึ่งในประชาคมอาเซียน: ชุดประเทศพม่า, หน้า 14.

⁵⁰⁹ ธนภพ เดชพาวุฒิกุล, “แรงงานต่างด้าวและความหวาดระแวงของไทย,” กรุงเทพธุรกิจ (24 เมษายน 2551) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.nidambell.net/ekonomiz/2008q2/2008april24p2.htm> [6 ธันวาคม 2554]

เป็นไปได้ว่าจะกลายเป็นย่านที่อยู่อาศัยของกลุ่มแรงงานพม่าในเมืองใหญ่ ตัวอย่างเช่น ชุมชนแรงงานพม่าชาวไทยใหญ่ในเมืองเชียงใหม่⁵¹⁰ และชุมชนแรงงานพม่าเชื้อสายมอญในจังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แรงงานพม่าที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ยังคงยึดติดกับขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของตนเองอย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะกลุ่มมอญ และไทยใหญ่ที่มักรวมตัวกันจัดกิจกรรมเกี่ยวกับประเพณีและวัฒนธรรมของตนเองในวันสำคัญต่างๆ ซึ่งในการรวมตัวในแต่ละครั้งจะมีกลุ่มชาติพันธุ์มาร่วมงานเป็นจำนวนมาก โดยถึงแม้ว่ากลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่าส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาพุทธและมีขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกับคนไทยในหลายพื้นที่ แต่การที่พวกเขาเข้ามาทำงานในประเทศไทยในฐานะที่ถูกรับรู้กันโดยทั่วไปว่าเป็น “แรงงานพม่า” ก็ทำให้พวกเขาถูกมองด้วยสายตาที่เต็มไปด้วยอคติทางชาติพันธุ์ การแสดงออกซึ่งตัวตนของพวกเขาจึงถูกมองว่าเป็นสิ่งที่แปลกแยกออกไปจากสังคมไทย กระทั่งก่อให้เกิดความหวาดระแวงว่าประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมของคนในท้องถิ่นของไทยจะถูกแทนที่ด้วยประเพณีและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่า อันจะนำไปสู่การเป็นเมืองขึ้นทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ในที่สุด

5.1.2.4 พฤติกรรมของแรงงานพม่า

นอกเหนือไปจากเหตุการณ์ปัจจุบัน ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ และความแตกต่างทางวัฒนธรรมแล้ว สิ่งที่มีส่วนสำคัญในการหล่อหลอมให้รัฐไทยมีความรู้สึกหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าอีกประการหนึ่งก็คือพฤติกรรมของแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานตามพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมการก่ออาชญากรรมของแรงงานพม่าในรูปแบบต่างๆ ซึ่งได้ส่งผลให้ภาพของแรงงานพม่าที่เลวร้ายอยู่แล้วยิ่งเลวร้ายมากขึ้นไปอีก พฤติกรรมของแรงงานพม่าเพียงไม่กี่คนนี้ก็จึงมีส่วนสำคัญที่นำไปสู่ความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าที่เหลือทั้งหมด

โดยทั่วไปแล้ว แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่ต้องการอยู่อย่างสันติ และมีความเป็นมิตรไมตรี⁵¹¹ โดยส่วนใหญ่มุ่งตั้งหน้าตั้งตาทำงานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและเก็บเงินส่งกลับไปยังบ้านเกิด กระนั้นก็ดี เราคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าแรงงาน

⁵¹⁰ ดู Amporn Jiattikorn, *Living on both sides of the border*, Working Paper Series No.7 (Chiang Mai: RCSD Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, 2007).

⁵¹¹ มติชน (23 มกราคม 2548), หน้า 8.

พม่าจำนวนหนึ่งได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังที่ปรากฏให้เห็นตามสื่อต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็น การฉกชิงวิ่งราว การปล้นทรัพย์ การทะเลาะวิวาท การทำร้ายร่างกาย การค้ายาเสพติด การฆาตกรรม ตลอดจนอาชญากรรมสะท้อนขวัญอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเหตุการณ์ฆาตกรรมที่มีแรงงานพม่าเป็นผู้กระทำ เช่น กรณีถูกจ้างพม่าฆาตกรรมนายจ้างอย่าง โหดร้ายทารุณ การลวงหญิงไทยไปข่มขืนแล้วฆ่า การทำร้ายร่างกาย การฆ่าชิงทรัพย์นายจ้าง ฯลฯ นอกจากนี้ยังพบพฤติกรรมของแรงงานพม่ากรณีดื่มสุราเมาและอาละวาดอยู่เป็นประจำ ซึ่งการดื่มสุราจนเมามายของแรงงานพม่าเหล่านี้ยังเป็นสาเหตุของการเกิดอาชญากรรมประเภทต่างๆ ตามมาจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการทะเลาะวิวาท การข่มขืนกระทำชำเรา และการฆาตกรรม เป็นต้น⁵¹²

กล่าวได้ว่า พฤติกรรมของแรงงานพม่าเพียงส่วนน้อยในสังคมไทยมีส่วนสำคัญในการสร้างความรู้สึกหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยโดยรวม ขณะเดียวกันการที่แรงงานพม่าส่วนใหญ่เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เมื่อก่อเหตุแล้วก็มักหลบหนีหายไปอย่างไร้ร่องรอยและไม่มีหลักฐานอันเป็นประโยชน์ในการติดตามจับกุมได้ ทำให้แรงงานเหล่านี้ถูกเข้าใจว่าสามารถลุกขึ้นมาก่อเหตุอาชญากรรมได้ทุกเมื่อ⁵¹³

นอกจากนี้ ยังมีข่าวอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานพม่าที่ยังตอกย้ำให้เกิดความรู้สึกหวาดระแวงแรงงานพม่ามากขึ้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วคนพม่าก็เหมือนชนชาติอื่นๆ ที่มีทั้งคนดีและคนเลว โดยแม้ว่าแรงงานพม่าที่ก่อเหตุจะเป็นเพียงส่วนน้อยนิดของแรงงานพม่าที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้งหมด แต่การกระทำของแรงงานพม่าเพียงไม่กี่คนร่วมกับการนำเสนอข่าวของสื่อที่เกี่ยวข้องกับแรงงานพม่าในด้านลบอย่างต่อเนื่องก็มีผลทำให้คนในสังคมรวมทั้งบุคลากรในภาครัฐเกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจแรงงานพม่าอย่างมาก สอดคล้องกับข้อความการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการประจำระดับสูงส่วนกลางสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติคนหนึ่งที่ว่า

“...ความยากลำบากในการสืบสวนติดตามตัวคนร้ายยากมาก แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐเพราะเราควบคุมไม่ได้ การสกัดกั้นก็ทำได้

⁵¹² กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, อาชญากรรมที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรสาครและระนอง (กรุงเทพฯ: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2544), หน้า 3.

⁵¹³ ชุตินา ชื่นเจริญ, “มองต่างมุม: แรงงานพม่า,” กรุงเทพธุรกิจ (15 เมษายน 2551), หน้า จ 4 และ เดลินิวส์ (14 เมษายน 2540), หน้า 2.

ลำบากเพราะเรามีแนวชายแดนที่ติดกับประเทศเขา...แรงงานพม่าที่ก่อเรื่อง
ก่อปัญหาคืออาชญากรรมแล้วหลบหนีไปมีเป็นจำนวนมาก และทางการไทยก็
ตามจับไม่ได้ แล้วเดี๋ยวคนพวกนี้ก็กลับเข้ามาใหม่ มาก่อเรื่องอีก...”⁵¹⁴

เมื่อภาพของแรงงานพม่าโดยรวมถูกวาดให้มีความเชื่อมโยงกับการก่อเหตุอาชญากรรม
ภาพของแรงงานพม่าในสายตาของคนส่วนใหญ่จึงดูไม่น่าไว้วางใจ เนื่องด้วยแรงงานเหล่านี้ได้ถูก
ทำให้กลายเป็นสัญลักษณ์ที่บ่งบอกถึงต้นเหตุแห่งอาชญากรรมทั้งปวงที่อาจเกิดขึ้นในสังคม
แรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่มีได้มีพฤติกรรมดังกล่าวจึงต้องจำใจยอมรับเมื่อต้องถูกมองด้วยสายตาที่
เต็มไปด้วยความหวาดระแวง และแม้ว่าพวกเขาจะต้องรู้สึกอึดอัดที่ถูกจ้องมองด้วยสายตาเช่นนั้น
แต่พวกเขาก็ไม่มีทางเลือกอื่นใดที่ดีไปกว่าการก้มหน้าก้มตายอมรับในชะตากรรมของตนเองต่อไป

5.1.2.5 ทศนะต่อภัยคุกคามของผู้นำ

ทศนะต่อภัยคุกคามของผู้นำประเทศเป็นปัจจัยที่เป็นผลมาจากปัจจัยอื่นๆข้างต้น กล่าวคือ
การที่ผู้นำประเทศจะเกิดความรู้สึกเป็นกังวลต่อความมั่นคงของรัฐอันมีต้นเหตุมาจากแรงงานพม่า
ได้ จะต้องมีการตั้งข้อสังเกตถึงเหตุการณ์ในปัจจุบันร่วมกับประสบการณ์ที่เคยได้รับในอดีต
วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ตลอดจนพฤติกรรมของแรงงานพม่าที่มีอยู่ในประเทศไทยก่อน เมื่อ
ข้อสังเกตในปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมีน้ำหนักมากพอ ทศนะของผู้นำที่มีต่อแรงงานพม่าในฐานะภัย
คุกคามก็必将มีความชัดเจนตามไปด้วย

กล่าวได้ว่าความคลางแคลงใจที่มีต่อจำนวนแรงงานพม่าที่แท้จริง ตลอดจนอคติทางชาติ
พันธุ์ซึ่งเป็นผลมาจากความทรงจำเกี่ยวกับพม่าในอดีต รวมไปถึงพฤติกรรมที่ทำให้เกิดความ
หวาดระแวงของแรงงานพม่า และความแตกต่างทางวัฒนธรรมของทั้งสองชนชาติล้วนมีส่วนใน
การกระตุ้นให้ผู้นำของรัฐไทยยังมองแรงงานเหล่านี้ด้วยความสงสัยและไม่ไว้วางใจ นำไปสู่ความรู้สึก
หวาดระแวงต่อพฤติกรรมของแรงงานพม่าในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยแม้จะได้มีการยอมรับ
ในข้อเท็จจริงที่ว่าแรงงานพม่ามีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นการเติบโตของภาคเศรษฐกิจและมีการ
เปิดทางให้แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานในกิจการที่มีการขาดแคลนแรงงานมาโดยตลอด แต่ความ

⁵¹⁴ ข้าราชการประจำระดับสูงส่วนกลางสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 17 สิงหาคม

วิกฤตกังวลของผู้นำไทยต่อแรงงานพม่าก็ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความวิตกกังวลเกี่ยวกับจำนวนแรงงานพม่าที่แท้จริงซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อความสามารถของรัฐในการควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศ ดังจะเห็นได้จากความพยายามของภาครัฐไทยในการเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งแรกแล้วครั้งเล่า นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2554) ทั้งนี้ก็เพื่อให้ทราบถึงจำนวนแรงงานพม่าและแรงงานข้ามชาติจากประเทศอื่นๆ ที่มีอยู่จริงในประเทศ ทว่าความพยายามดังกล่าวกลับไม่ได้ผลมากนัก เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ โดยเฉพาะแรงงานพม่ามิได้เห็นว่า การจดทะเบียนแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะให้ประโยชน์กับตนเอง ขณะเดียวกันการเปิดให้จดทะเบียนของภาครัฐไทยยังคงประสบปัญหาอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นระบบการจดทะเบียนที่ยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ ช่วงระยะเวลาที่เปิดให้จดทะเบียนสั้นเกินไป อีกทั้งยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิสูจน์สัญชาติซึ่งต้องใช้ระยะเวลาดีก่อนข้านานเนื่องจากต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลพม่าที่เป็นประเทศต้นทางของแรงงานด้วย

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากจำนวนที่แท้จริงของแรงงานพม่าในประเทศแล้ว สิ่งที่ผู้นำของไทยมีความวิตกกังวลมากก็คือปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการทะลักเข้ามาทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยยังมีแรงงานพม่าเพิ่มขึ้นมากเท่าใด ความวิตกกังวลที่มีต่อปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดจากแรงงานพม่าก็มีมากขึ้นเท่านั้น ความวิตกกังวลต่อสถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศของผู้นำไทยที่เกิดขึ้นจึงนำมาสู่การมองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม ซึ่งมุมมองดังกล่าวย่อมถูกเจือปนไปด้วยความรู้สึกสงสัยและไม่ไว้วางใจอันเป็นที่มาของความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่าอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังสะท้อนจากการให้สัมภาษณ์ของ นายชวน หลีกภัย ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 - 2549 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544

“...ตามปกติแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ต้องผลักดันออกไป
มิฉะนั้นก็จะเป็นปัญหาในวันข้างหน้า ทั้งปัญหาสาธารณสุข ปัญหา
อาชญากรรม และปัญหาสังคม...”⁵¹⁵

⁵¹⁵ แนวหน้า (26 เมษายน 2541), หน้า 2.

ขณะเดียวกัน นายกร ทัพพะรังสี รองนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2540-2544) ก็ให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนถึงปัญหาแรงงานข้ามชาติซึ่งประกอบไปด้วยแรงงานพม่าเป็นส่วนใหญ่ว่า

“ปัญหาแรงงานต่างด้าว ถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญและน่าเป็นห่วงอย่างมาก หากผลักดันไม่สำเร็จจะเกิดปัญหามานพลาซ ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ อาชญากรรม สาธารณสุข และความมั่นคง”⁵¹⁶

นอกจากนี้ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2540-2544) ยังได้แสดงความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาแรงงานพม่าดังข้อความต่อไปนี้

“...อย่างประเทศเราก็น่าห่วง ทุกวันนี้มีการตั้งหมู่บ้านแถวสมุทรสาคร แม้ตำรวจเข้าไปตรวจก็ถูกตีตายก็จับตัวไม่ได้ไม่รู้ใครเข้าป่าไปแล้ว...ทุกวันนี้ไม่รู้ว่ามีใครอยู่ที่ไหน มันไม่บอกชื่อจริงด้วย บัตรประชาชนก็ไม่มี น่ากลัวจริงๆ ...”⁵¹⁷

และเมื่อไม่นานมานี้ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ในฐานะรองนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ได้ให้แสดงความวิตกกังวลต่อสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยด้วยเช่นกัน ดังสะท้อนได้จากบทสัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนที่ว่า

“...จากข้อมูลพบว่ายังมีแรงงานพม่าที่หลบซ่อนมาทำงานอย่างผิดกฎหมายจำนวนมาก การแก้ปัญหาเรื่องนี้ถือเป็นอีกหนึ่งนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้องทำให้เสร็จ...เพื่อลดปัญหาด้านต่างๆที่จะตามมา”⁵¹⁸

กล่าวได้ว่าในบรรดาห้าปัจจัยที่ทำให้เกิดความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่านั้น ทัศนคติของผู้คนของผู้คนของรัฐถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะเมื่อใดก็ตามเมื่อผู้นำรัฐมีความวิตกกังวลต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ปัญหานั้นๆมักจะถูกทำให้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองซึ่งอาจ

⁵¹⁶ มติชน (4 มิถุนายน 2542), หน้า 16.

⁵¹⁷ แนวหน้า (22 พฤษภาคม 2541), หน้า 17.

⁵¹⁸ โลกวันนี้, (26 ธันวาคม 2554), หน้า 30.

พัฒนาการเป็นประเด็นทางด้านความมั่นคงได้ในที่สุด ดังเช่นกรณีของแรงงานพม่าในประเทศไทย กระนั้นก็ดี เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ในปัจจุบัน ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ที่ไทยมีต่อพม่า ความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม ตลอดจนพฤติกรรมของแรงงานพม่า และทัศนคติภัยคุกคามของผู้นำไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้งห้าประการเหล่านี้ล้วนมีส่วนในการหล่อหลอมให้รัฐไทยเกิดความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าอย่างไม่เคยเกิดขึ้นกับรัฐเพื่อนบ้านอื่น ยิ่งเมื่อผนวกกับอุดมการณ์ชาตินิยมที่ไทยมีต่อพม่า แรงงานพม่าจึงได้รับการกล่าวถึงในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่าตกลงแล้วแรงงานพม่ามีสถานภาพเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่ แต่ไม่ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นอย่างไร คำตอบซึ่งเป็นผลิตผลของเมล็ดพันธุ์แห่งความหวาดระแวงต่อผู้คนที่ขึ้นชื่อว่ามาจากประเทศพม่าก็อาจถูกกำหนดไว้ก่อนแล้ว ปัญหาแรงงานพม่าจึงถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงสำหรับรัฐไทย และนำมาซึ่งมาตรการของรัฐในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวในที่สุด

5.2 กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง

จากองค์ประกอบพื้นฐาน 6 ประการตามแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde จะเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นของกระบวนการทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นความมั่นคงเกิดจากการที่แรงงานพม่าซึ่งถูกอ้างว่าเป็น “ภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่” หรือ “Existential threat” นั้น ได้รับการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงโดย “Securitizer” หรือตัวแสดงที่ทำหน้าที่จุดประเด็นให้แรงงานพม่ากลายเป็นภัยคุกคามความมั่นคงในสังคมขึ้นมา โดยผู้วิจัยพบว่าตัวแสดงสำคัญซึ่งทำหน้าที่จุดประเด็นกรณีแรงงานพม่าในไทย ได้แก่ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐและสื่อมวลชนของไทย ที่ได้ใช้ชุดของวาทกรรมในการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาแรงงานพม่า ภายใต้อาณัติบางประการที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานของวาทกรรมดังกล่าว กระทั่งนำไปสู่การยอมรับของสาธารณชนว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐอย่างแท้จริง ในส่วนนี้จึงเป็นการอธิบายถึงกระบวนการที่ทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยอย่างเป็นลำดับขั้นตอน โดยในลำดับแรกจะเป็นการอธิบายสิ่งที่ถูกเรียกว่าเป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ (existential threat) และวัตถุอ้างอิง (referent object) จากนั้นจึงจะเป็นการอธิบายถึงตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง ข้ออ้างเกี่ยวกับผลกระทบของแรงงานพม่าต่อรัฐไทยในด้านต่างๆซึ่งในขั้นตอนนี้ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญในการทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคง และในที่สุดท้ายจะเป็นการกล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ตามลำดับ

5.2.1 สิ่งที่ถูกเรียกว่าเป็นภัยคุกคามและวัตถุอ้างอิง

ปรากฏการณ์ที่มีแรงงานจากประเทศพม่าจำนวนมากอพยพเข้ามาทำงานทำในไทยอย่างต่อเนื่องและเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อยๆนี้ได้กลายเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการกล่าวอ้างว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของประเทศไทย ซึ่งหากจะว่าไปแล้วแรงงานข้ามชาติที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยมิได้มีเพียงแรงงานพม่าเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆเช่น ลาว กัมพูชา และประเทศในแถบเอเชียใต้ (เช่น บังกลาเทศ อินเดีย ปากีสถาน เนปาล เป็นต้น) แต่สำหรับแรงงานจากประเทศพม่าแล้วมีการอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากที่สุด การไหลทะลักเข้าสู่ประเทศไทยของแรงงานพม่าจำนวนมากสาเหตุนี้นี้จึงได้นำมาสู่ความรู้สึกที่ว่าแรงงานเหล่านี้เป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Myron Weiner ที่ว่า

“เมื่อมีการอพยพย้ายถิ่นฐานมากขึ้น ความรู้สึกที่ว่ากรอพยพเป็นภัยต่อความมั่นคงก็มีมากขึ้นตามไปด้วย...และในความเป็นจริงไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือประชาชนในประเทศใดก็ตาม ต่างก็มีความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาการอพยพระหว่างประเทศมากกว่าที่จะคิดถึงประโยชน์ที่แรงงานอพยพเหล่านี้นำมาให้แก่ประเทศตน”⁵¹⁹

กล่าวได้ว่า ผลพวงที่เกิดจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของทั้งสองประเทศ ร่วมกับปัจจัยดึงดูดในประเทศไทยและปัจจัยผลักดันภายในประเทศพม่าได้ทำให้ชาวพม่าจำนวนมากต้องดิ้นรนหนีจากสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นและยากลำบากเพื่อเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องยาวนานหลายทศวรรษ และปัจจุบันยังมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้แรงงานพม่าส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งยากต่อการควบคุมและติดตาม แม้ว่ารัฐบาลจะได้มีนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง ดังสะท้อนจากมติคณะรัฐมนตรีที่อนุญาตให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านนับตั้งแต่ปีค.ศ.1992 (พ.ศ.2535) จนถึงปัจจุบัน แต่สถานการณ์แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากพม่าก็มิได้คลี่คลายมากนัก เนื่องจากยังคงมีแรงงานพม่าอีกเป็นจำนวนมากที่มิได้มาขึ้นทะเบียน ส่งผลให้คนเหล่านี้อยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐ และแม้ว่าจะได้มีการบันทึกความเข้าใจระหว่างพม่าและไทยเรื่องการจ้างงาน (MOU) ในปีค.ศ.2003 (พ.ศ.2546) แต่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าที่ล่าช้าก็ยังคง

⁵¹⁹ Myron Weiner, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, Preface, ix.

เป็นอุปสรรคสำคัญในการนำเข้าแรงงานพม่าอย่างถูกกฎหมาย แรงงานพม่าที่หลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยจำนวนมากจึงนำมาซึ่งความหวาดระแวงและความรู้สึกลัวว่าแรงงานเหล่านี้เป็นภัยต่อความมั่นคงมากขึ้นเรื่อยๆ

การไหลทะลักของแรงงานพม่าเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากนี้ประกอบไปด้วยผู้อพยพชาวพม่าหลายกลุ่มด้วยกัน การเรียกแบบเหมารวมว่า “แรงงานพม่า” จึงอาจไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากผู้อพยพจากพม่าเพียงครั้งหนึ่งเท่านั้นที่มีเชื้อสายพม่าแท้ ส่วนที่เหลือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ⁵²⁰ โดยกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์มอญ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 70 ของแรงงานที่มาจากพม่าทั้งหมด นอกเหนือจากนั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เช่น ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง ทวาย ละว้า และ ปะหล่อง⁵²¹ กระนั้นก็ดี กลุ่มแรงงานที่อพยพจากพม่าเหล่านี้ บางกลุ่มก็ตั้งใจมุ่งมั่นที่จะอพยพเข้าประเทศไทยเพื่อเข้ามาหางานทำ แต่บางกลุ่มก็เข้ามาเป็นแรงงานโดยมิได้เจตนา ทั้งนี้เราอาจสามารถจำแนกกลุ่มแรงงานที่อพยพจากพม่าได้เป็น 4 กลุ่มด้วยกัน คือ⁵²²

1. กลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาหางานทำ ได้แก่ ชาวพม่าที่เดินทางเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายในการทำงานเก็บเงินและส่งเงินที่ได้จากการทำงานส่งกลับไปยังครอบครัวของตนเองในพม่า แรงงานอพยพพม่ากลุ่มนี้ต้องการแสวงหาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจึงมุ่งตรงเข้าประเทศไทยเพื่อหางานทำ แรงงานเหล่านี้บางส่วนมีเพื่อนหรือญาติพี่น้องที่ทำงานในประเทศไทยอยู่ก่อนแล้วจึงชักชวนกันมา แต่แรงงานกลุ่มนี้มักไม่ค่อยมีการวางแผนอนาคตแน่นอน เมื่อเห็นว่าการดำรงชีพในประเทศไทยเริ่มฝืดเคืองก็อาจย้ายถิ่นฐานกลับบ้านเกิด ในทางกลับกันหากสถานการณ์ในพม่ายังไม่ดีขึ้นก็อาจมีการรับครอบครัวและญาติพี่น้องเข้ามาอยู่ด้วยกันภายในประเทศไทย

⁵²⁰ อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ, หน้า 54.

⁵²¹ สมพงษ์ สระแก้ว, “แรงงานข้ามชาติสมุทรสาครกับสภาพการณ์การดำรงอยู่ การบริหารคุ้มครองในมิติมุมมองของสังคมไทยด้านความมั่นคงของมนุษย์,” เอกสารเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN), 2548, หน้า 3 (เอกสารไม่ได้พิมพ์เผยแพร่) อ้างใน สุกัญญา เบาเนิด, สุกัญญา เบาเนิด, การสร้างอัตลักษณ์ของคนมอญย้ายถิ่น: ศึกษากรณีแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขามานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 118.

⁵²² พรสุข เกิดสว่าง, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 41-42.

2.กลุ่มผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่ออกมาหางานทำ ได้แก่ กลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลกลุ่มต่างๆ เช่น นักศึกษา ชนกลุ่มน้อย และพระสงฆ์ ที่หลบหนีจากการปราบปรามอย่างหนักของรัฐบาลทหารพม่า คนกลุ่มนี้ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ตั้งใจเข้ามาหางานทำเช่นเดียวกัน เพียงแต่เริ่มแรกมีความประสงค์ที่จะลี้ภัยทางการเมือง แต่เพื่อความอยู่รอดและปัจจัยดึงดูดในประเทศไทยทำให้คนกลุ่มนี้หันมาหางานทำเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว แรงงานอพยพจากพม่ากลุ่มนี้จึงประกอบไปด้วยแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานมีฝีมือ ทั้งนี้ก็เพราะระดับการศึกษาของคนกลุ่มนี้ค่อนข้างสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ

3.กลุ่มผู้อพยพลี้ภัยที่เข้ามาอาศัยในค่ายพักพิง ได้แก่ ชาวพม่าที่อพยพหนีภัยเข้ามาอาศัยในค่ายพักพิงตามแนวชายแดนและรอเวลาย้ายถิ่นกลับยังบ้านเกิดของตนเอง ชาวพม่ากลุ่มนี้มีได้ตั้งใจจะเข้ามาขายแรงงานในไทย แต่เนื่องจากสถานการณ์ภายในประเทศบ้านเกิดยังมีปัญหาความไม่สงบ ทำให้หลายคนหมดหวังในการกลับบ้านและผันตัวเองมาเป็นแรงงานในที่สุด นอกจากนี้ความรู้สึกกดดันจากการอาศัยอยู่ในค่ายผู้อพยพก็เป็นตัวแปรสำคัญในการผลักดันให้คนกลุ่มนี้หลบหนีออกมาหางานทำในประเทศไทยมากกว่าที่จะตั้งหน้าตั้งตารอวันย้ายถิ่นกลับบ้านเกิด แรงงานกลุ่มนี้อาจเริ่มจากการทำงานแบบเข้าไปเย็นกลับในบริเวณใกล้เคียงกับค่ายอพยพ และเมื่อมีโอกาสก็เดินทางเข้าไปขายแรงงานในส่วนชั้นในของประเทศไทย

4.กลุ่มผู้อพยพลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาแล้วไม่พบค่ายพักพิง ได้แก่ ผู้ที่ตั้งใจจะอพยพหนีภัยจากการข่มเหงของรัฐบาลทหารพม่า ซึ่งเดิมทีมิได้มีเจตนาจะเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมาย แต่เมื่ออพยพหนีภัยออกจากประเทศแล้วไม่พบค่ายพักพิงรองรับจึงกระจัดกระจายเข้ามาหางานทำในประเทศไทยในที่สุด

กระนั้นก็ดีไม่ว่าผู้อพยพจากประเทศพม่าจะมีเจตนาเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยหรือไม่ ทว่าท้ายที่สุดแล้วสถานการณ์ของการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดก็ได้ผลักดันให้พวกเขาต้องขายแรงงานเพื่อแลกกับรายได้ที่พวกเขาตั้งความหวังไว้ว่าอาจช่วยประคับประคองสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและญาติพี่น้องให้ดีขึ้นได้บ้างไม่มากนักด้วยสถานการณ์ดังกล่าวของพวกเขาเหล่านี้ ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์และมีสภาพแวดล้อมที่สามารถเติมเต็มความหวังของพวกเขาได้จึงกลายเป็นจุดหมายปลายทางสำคัญของแรงงานอพยพจากประเทศพม่าจำนวนมากเป็นเวลาหลายทศวรรษจวบจนปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของแรงงานพม่า นั้น ตัวแปรทางด้านปริมาณอาจมิได้มีความสำคัญมากไปกว่า “ต้นทุน” ของแรงงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหากรัฐใดรัฐหนึ่งต้องเผชิญกับกระแสผู้อพยพจำนวนมาก ความรู้สึกที่มีต่อผู้อพยพในฐานะภัยคุกคามก็คงจะเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่สามารถเกิดขึ้นได้ดังข้อเสนอของ Myron Weiner ทว่าในกรณีของประเทศไทยนั้น แรงงานที่มาจากพม่ามีความพิเศษมากกว่านั้น เพราะมุมมองที่รัฐไทยมีต่อแรงงานที่มาจากประเทศ “พม่า” มีลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งแตกต่างจากมุมมองต่อแรงงานที่มาจากประเทศอื่นๆ โดยรัฐไทยมักมองแรงงานพม่าด้วยความรู้สึกหวาดระแวง อันเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากเหตุการณ์ในปัจจุบัน ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ ความแตกต่างทางวัฒนธรรม พฤติกรรมของแรงงานพม่า และทัศนคติภัยคุกคามของผู้นำ เหตุฉะนั้น ในกรณีของประเทศไทย แนวโน้มของปริมาณแรงงานพม่าที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จึงมิได้เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ทำให้แรงงานพม่าถูกมองในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากปัจจัยที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันก็คือความหวาดระแวงของประเทศไทยที่มีต่อแรงงานพม่า ปัจจัยทั้งสองประการ ได้แก่ ความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่าและแนวโน้มของปริมาณแรงงานพม่าที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นี้จึงได้นำมาสู่การมองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐอันเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการที่ทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทยในที่สุด

นอกจากนี้ เมื่อเราพิจารณาตามกรอบแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงของ Barry Buzan , Ole Wæver และ Jaap de Wilde แล้ว จะเห็นได้ว่าสิ่งที่กำลังถูกคุกคามและอ้างถึงความอยู่รอดของตนเองจากแรงงานพม่า หรือที่เราเรียกว่า “วัตถุอ้างอิง” นั่นก็คือรัฐไทยนั่นเอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว “รัฐ” ในฐานะวัตถุอ้างอิงตามกรอบการวิเคราะห์ของ Buzan, Wæver และ Wilde-ถือเป็นศูนย์กลางของความมั่นคงในทุกมิติ (the state as the central referent object of security in all sectors)⁵²³ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงมิติทางทหาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยความมั่นคงในแต่ละมิติต่างมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างซับซ้อนและไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน⁵²⁴ เหตุฉะนั้นในยุคที่แรงงานพม่ากระจัดกระจายทำงานอยู่ทั่วประเทศไทยเช่นนี้ สิ่งที่ได้รับจากการกล่าวอ้างว่ากำลังถูกคุกคามจึงหนีไม่พ้นไปจาก “รัฐ” ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับ “ความมั่นคงของรัฐ” อันหมายถึงความถึง ความปลอดภัยจากภัยคุกคามต่างๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อความอยู่รอดและต่อการพัฒนาระเบียบสังคมในรูปแบบของรัฐ ซึ่งปัจจุบันมิได้กินความหมายเพียงแค่การ

⁵²³ ดู Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Boulder, Corado London: Lynne Rienner, 1998).

⁵²⁴ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p.8.

ป้องกันเขตแดนและเอกราชทางการเมืองเท่านั้น เพราะนอกจากเส้นเขตแดนและเอกราชทางการเมืองแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องตนเองในด้านอื่นๆ ด้วย เช่น เอกราชทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติ และเสถียรภาพทางสังคม ฯลฯ⁵²⁵

เมื่อก้าวถึงแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อรัฐไทย สิ่งที่เป็นวัตถุอ้างอิงจะเป็นอันใดไปไม่ได้ นอกจากรัฐ ซึ่งแน่นอนว่ารัฐในที่นี้มีความหมายรวมไปถึงความมั่นคงของรัฐในมิติด้านต่างๆ ด้วย เนื่องจากการเข้ามาทำงานของแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศไทยย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในหลายลักษณะด้วยกัน ทั้งในด้านความมั่นคงทางทหาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการอ้างอิงถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่าง ๆ นั้นก็คือสะท้อนและสนับสนุนให้เห็นว่าสิ่งที่กล่าวถึงนั้นเป็นภัยคุกคาม หรือในแง่หนึ่งก็คือเป็นการการสร้างให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา ซึ่งในที่นี้การอ้างอิงถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ นั้นก็คือการทำให้ประเด็นแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยนั่นเอง

5.2.2 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง

ตัวแสดงที่มีความเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง กรณีแรงงานพม่าในรัฐไทยนั้นแบ่งออกเป็นสองตัวแสดงหลัก ได้แก่ ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงซึ่งในที่นี้เรียกว่า “Securitizer” และตัวแสดงที่ทำหน้าที่เป็นผู้ฟัง (audience) หรือพูดให้ชัดกว่านั้นก็คือตัวแสดงซึ่งเป็นผู้รับสารจาก Securitizer นั่นเอง

สำหรับตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง หรือ Securitizer นั้น ได้แก่ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวแสดงที่สามารถเรียกร้องความมั่นคงให้กับรัฐได้ด้วย ในที่นี้ตัวแสดงดังกล่าวจึงหมายถึง นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวง

⁵²⁵ Aniol Włodzimierz, *Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie* (International Migration and European Security, 1992), p.13 Cited in Anna Kiciger, *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon*, CEFMR Working Paper (2/2004):1 [Online], Available from: http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf [24 March 2012]

วัฒนธรรม และกระทรวงศึกษาธิการ) รวมถึงผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของรัฐ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร) ในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกา ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าตัวแสดงเหล่านี้ได้ทำหน้าที่ในการ กำหนดประเด็นความมั่นคงด้วยการจุดประเด็นแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของ รัฐ ด้วยการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ เพื่อให้ผู้ฟังเกิดความคล้อย ตามว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามและเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ สมควรที่รัฐจะต้องดำเนิน มาตรการบางประการในการจัดการกับแรงงานเหล่านี้เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐเอาไว้

อนึ่ง นอกจากผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐแล้ว ผู้วิจัยมองว่าสื่อมวลชนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อหนังสือพิมพ์ยังเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้แรงงาน พม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยด้วย แม้ว่าสื่อจะมีได้มีความสามารถในการผลักดันให้ เกิดการดำเนินนโยบายใดเพื่อจัดการปัญหาแรงงานพม่า แต่ด้วยกลไกการทำงานของสื่อเองมีส่วน อย่างมากในการผลิตวาทกรรมที่สะท้อนความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าสื่อมีบทบาทอย่างมากในการผลิตซ้ำทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำรัฐ ยิ่งไปกว่านั้นด้วย ความที่เป็นสื่อมวลชนยังสามารถผลิตซ้ำวาทกรรมไปยังผู้ฟังในวงกว้าง วาทกรรมความมั่นคงที่ถูก สร้างขึ้นโดยผู้กำหนดนโยบายจึงมิได้มีสื่อเป็นตัวกลางในการส่งผ่านข้อความไปยังผู้ฟังกลุ่มต่างๆ ในสังคมเท่านั้น แต่ยังมีสื่อเป็นตัวกลางในการเผยแพร่ข้อความที่สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็น ภัยคุกคามต่อรัฐอย่างซ้ำแล้วซ้ำเล่าและต่อเนื่องด้วย เหตุฉะนั้นเมื่อกล่าวถึงตัวแสดงที่มีบทบาทใน การทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ตัวแสดงที่ต้องนำมาพิจารณาจึงหนีไม่พ้นไปจากผู้มี ส่วนในการกำหนดนโยบาย และสื่อมวลชนไทยซึ่งในแง่หนึ่งก็คือผู้ที่ทำหน้าที่ในการส่งสารหรือ วาทกรรมความมั่นคงไปสู่ผู้ฟังนั่นเอง

ในขณะที่ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงเปรียบเสมือน “ผู้ส่งสาร” ซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชน ตัวแสดงที่เป็นผู้ฟังจึงเปรียบได้ กับ “ผู้รับสาร” ซึ่งผู้รับสารหรือผู้ฟังนั้นมีความหมายค่อนข้างกว้าง โดยนอกจากจะหมายความ รวมถึงตัวผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐแล้ว⁵²⁶ ผู้รับสารในที่นี้ยังหมายถึงบุคคลอื่นในสังคม ทั้งผู้ที่เป็นข้าราชการ ผู้ที่ทำงานในองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ และรวมไปถึงประชาชนทั่วไปในสังคมด้วย อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่ามีผู้ฟังบางกลุ่มที่ไม่ได้มอง

⁵²⁶ ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงก็เป็นผู้ฟังด้วยเช่นเดียวกัน

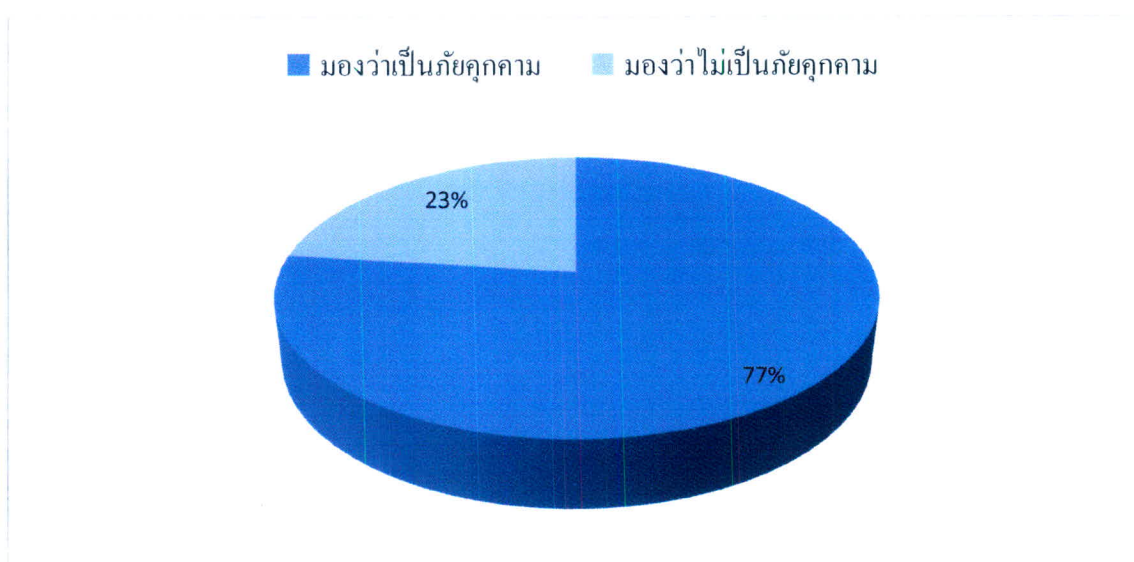
แรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม ดังนั้นผู้วิจัยจึงแบ่งกลุ่มผู้ฟังออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ด้วยกัน คือ กลุ่มที่มีทัศนะว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม กลุ่มที่มีทัศนะว่าแรงงานพม่ามิได้เป็นภัยคุกคาม

ตารางที่ 7 มุมมองต่อแรงงานพม่าของบุคลากรในภาครัฐกลุ่มต่างๆ

กลุ่มบุคลากรในภาครัฐไทย	มองเป็นภัยคุกคาม (ร้อยละ)	ไม่เป็นภัยคุกคาม (ร้อยละ)
ข้าราชการการเมือง	96	4
ข้าราชการประจำส่วนกลาง	89	11
ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาค	0	100
รวม	77	23

จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นบุคลากรในภาครัฐทั้งหมด พบว่ากลุ่มตัวอย่างจำนวน 40 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 77 มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มข้าราชการการเมืองและกลุ่มข้าราชการประจำส่วนกลาง โดยกลุ่มข้าราชการการเมืองร้อยละ 96 และกลุ่มข้าราชการประจำส่วนกลางร้อยละ 89 มีความรู้สึกสงสัย (suspect) และไม่ไว้วางใจ (distrust) แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอยู่เสมอ หรือพูดให้ชัดกว่านั้นก็คือบุคลากรในภาครัฐไทยส่วนใหญ่มี “Threat Perception” ต่อแรงงานพม่า

แผนภูมิที่ 2 แสดงมุมมองต่อแรงงานพม่าของบุคลากรในภาครัฐ



ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า กลุ่มที่มีทัศนะมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐนั้น เป็นผลมาจากความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง โดยเกิดจากการ ที่ตัวแสดงที่มีบทบาทในการกำหนดประเด็นความมั่นคง ซึ่งในที่นี้ได้แก่ ผู้มีส่วนในการกำหนด นโยบายของรัฐและสื่อมวลชนของไทย ที่ได้ยกข้อกล่าวอ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าต่อความ มั่นคงของรัฐในด้านต่างๆ กระทั่งหล่อหลอมให้ทัศนคติของกลุ่มผู้ฟังกลุ่มนี้คล้อยตามและยอมรับ ในที่สุดว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย กล่าวได้ว่าผู้ฟังส่วนใหญ่ที่อยู่ในกลุ่มข้าราชการ การเมืองและกลุ่มข้าราชการประจำส่วนกลางมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม ขณะเดียวกันก็มี ผู้ฟังอีกกลุ่มหนึ่งที่มีได้คล้อยตามว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามซึ่งประกอบไปด้วยผู้ฟังบางส่วนใน กลุ่มข้าราชการการเมืองและกลุ่มข้าราชการประจำส่วนกลาง นอกจากนี้ยังพบว่ากลุ่มข้าราชการ ประจำส่วนภูมิภาคที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดในการศึกษาครั้งนี้มีความเห็นว่าแรงงานพม่ามิได้เป็น ภัยคุกคามต่อรัฐไทย แม้ว่าจะได้รับข้อมูลจากผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยว่า การทำงานของแรงงานพม่าในรัฐไทยส่งผลกระทบต่อรัฐในหลายด้านก็ตาม

5.2.3 การอ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าต่อรัฐไทยในด้านต่างๆ

เนื่องจากการศึกษาถึงกระบวนการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงมีหัวใจอยู่ที่การศึกษา “วาทกรรม” ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบของสิ่งที่เป็ภัยคุกคามต่อตัวต่ออ้างอิง เหตุต่งนั้นภาพของ แรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยจะไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการนำไปสู่การ กำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคง หากตัวแสดงซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็น ความมั่นคงไม่ได้กล่าวถึงผลกระทบต่อรัฐไทยในด้านต่างๆ การสร้างวาทกรรมเพื่ออ้างถึง ผลกระทบของแรงงานพม่าต่อรัฐไทยจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการทำให้ประเด็นแรงงานพม่าซึ่งใน ตอนแรกอาจถูกมองว่าเป็นเพียงภัยคุกคามให้แปรสภาพกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา ในส่วนนี้ จึงจะเป็นการวิเคราะห์วาทกรรมที่สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของ รัฐไทย โดยเป็นการวิเคราะห์วาทกรรมตามประเภทของข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านต่างๆ ซึ่งถือได้ ว่าเป็นขั้นตอนสำคัญของการกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงในการทำให้ผู้ฟังหรือผู้รับสาร เนื่องจากการอ้างถึงผลกระทบต่างๆจะนำไปสู่การคล้อยตามว่าแรงงานพม่ามีสถานะเป็นภัยคุกคาม ต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งถือเป็นสัมฤทธิ์ผลของการกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหา ความมั่นคงในที่สุด

5.2.3.1 การวิเคราะห์เหตุการณ์ตามประเภทของข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านต่างๆ

เมื่อรัฐไทยมีความหวาดระแวงแรงงานพม่าและมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐ (เป็น existential threat) สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือการกำหนดให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคง แต่เนื่องจากการทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งกลายเป็นปัญหาความมั่นคงไม่อาจกระทำได้ด้วยการกล่าวอ้างว่าสิ่งนั้น “เป็นปัญหาความมั่นคง” อย่างตรงไปตรงมา ดังนั้นสิ่งที่ตัวแสดงสามารถทำได้ก็คือการนำเสนอถึง “ผลกระทบ” ของสิ่งที่กำลังถูกทำให้เป็นปัญหาความมั่นคง⁵²⁷ ด้วยเหตุนี้ ข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในด้านต่างๆจึงได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนมุมมองที่ว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ในขณะเดียวกันการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าก็เท่ากับเป็นการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมาโดยที่ไม่ต้องกล่าวว่าแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง

สำหรับรัฐไทยแล้วจะเห็นได้ว่าตัวแสดงหลักที่ทำการกล่าวอ้างถึงผลกระทบในด้านต่างๆที่เกิดขึ้นจากแรงงานพม่า ได้แก่ ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐและสื่อมวลชน โดยเมื่อพิจารณาตามกรอบการวิเคราะห์ของ Weiner แล้ว จะพบว่าผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐไทยและสื่อมวลชน ได้สร้างให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงด้วยการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในสี่ด้านด้วยกัน คือ 1) ด้านเศรษฐกิจและสังคม 2) ด้านวัฒนธรรม 3) ด้านการเมือง และ 4) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

5.2.3.1.1 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม

5.2.3.1.1.2 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

แม้ว่าการจ้างแรงงานพม่าจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศแต่ก็มีการกล่าวอ้างถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจในหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

- 1) การส่งผลให้การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

⁵²⁷ Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Boulder, Corado London: Lynne Rienner, 1998), p.40.

- 2) การสร้างปัญหาด้านค่าจ้างและการแย่งงานคนไทย
- 3) การนำไปสู่ปัญหาที่ดินทางการค้า
- 4) การไหลออกของเงินตราในประเทศจำนวนมหาศาล
- 5) การแบกรับภาระในการควบคุมดูแลด้านต่างๆของรัฐอันเป็นผลมาจากแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศ

การจ้างแรงงานพม่าแม้ว่าจะมีราคาถูกซึ่งส่งผลดีต่อการลดต้นทุนการผลิตและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่ก็มีข้ออ้างว่าแรงงานราคาถูกจะกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต เพราะการที่มีแรงงานราคาถูกจะทำให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจในการพัฒนาและปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตเนื่องจากเห็นว่าแรงงานพม่าราคาถูกจำนวนมากจะสามารถเข้ามาทดแทนกำลังการผลิตที่เกิดจากเครื่องจักรได้ การจ้างแรงงานจากพม่าจึงอาจส่งผลให้ขาดความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีและระบบการผลิตที่ทันสมัย ดังคำกล่าวของ นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ ปลัดกระทรวงแรงงานที่ว่า

“...ไม่ปฏิเสธว่าแรงงานพม่ามีประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพราะค่าแรงถูก แต่เหรียญมีสองด้านเสมอ ด้านหนึ่งเราได้ใช้แรงงานราคาถูก สามารถลดต้นทุนในการผลิต เป็นผลดีต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แต่ต้องอย่าลืมว่าอีกด้านหนึ่งมันทำให้เราเสียดุลแรงงานราคาถูกแล้วส่งผลให้เกิดการละเลยการพัฒนาวิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพ เพราะมันแต่เห็นแก่ของถูก ทำให้เราพึ่งแรงงานพวกนี้มากเกินไป...”⁵²⁸

ขณะเดียวกันการพึ่งพาแรงงานพม่าราคาถูกอย่างต่อเนื่องยังอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในระยะยาวเมื่อสภาพแรงงานราคาถูกเหล่านี้หมดไป⁵²⁹ ดังที่เราจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันพม่าได้เริ่มเปิดประเทศและมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้เกิดความกังวลว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมใหม่ในพม่าที่มาพร้อมกับแรงงานราคาถูกและทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์จะดึงดูดให้แรงงานพม่าที่ได้รับการพัฒนาทักษะจากอุตสาหกรรมไทยพากันกลับไปทำงานยังประเทศ

⁵²⁸ นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์, ปลัดกระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2555.

⁵²⁹ อนันต์ เฉลิมชัย และเขวถักษณ์ สุขวิวัฒนพร (บรรณาธิการ), นโยบายแรงงานอพยพข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) ปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), หน้า 7.

บ้านเกิดของตน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงภาคอุตสาหกรรมไทยที่พึ่งพาแรงงานพม่ามาโดยตลอดอาจต้องได้รับผลกระทบตามไปด้วย⁵³⁰

ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการอ้างถึงผลกระทบจากการมีแรงงานราคาถูกในฐานะตัวการที่อาจนำไปสู่ปัญหาด้านค่าจ้างด้วย เนื่องจากการจ้างแรงงานพม่าด้วยค่าแรงที่ถูกมีส่วนทำให้การปรับตัวของโครงสร้างค่าจ้างเป็นไปได้ยาก กล่าวคือ เกิดการชะลอตัวของโครงสร้างอัตราค่าแรงขั้นต่ำ เพราะผู้ประกอบการหันมาลดค่าแรงของคนงานไทย ขณะเดียวกันอำนาจในการต่อรองและสิทธิแรงงานของแรงงานไทยก็ลดน้อยลงเพราะผู้ประกอบการมีทางเลือกมากขึ้น ทำให้คนงานไทยไม่พอใจและอาจนำไปสู่การนัดประท้วงหยุดงานและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ทั้งนี้ นอกจากปัญหาทางด้านเทคโนโลยีการผลิตและ โครงสร้างอัตราค่าแรงขั้นต่ำแล้ว ยังมีการอ้างถึงผลกระทบจากการจ้างแรงงานพม่าว่าอาจนำไปสู่ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาการแย่งงานคนไทยด้วย ดังสะท้อนจากคำกล่าวของข้าราชการประจำระดับสูงส่วนกลางสังกัดกระทรวงแรงงานคนหนึ่งที่ว่า

“...ทุกวันนี้มองไปทางไหนเราก็เห็นแต่แรงงานพม่าเต็มไปหมด พวกงานกรรมกร งานก่อสร้าง ถูกพวกพม่ายึดไปทำหมดแล้ว เพราะค่าแรงถูกกว่าจ้างคนไทย นายจ้างก็จ้างแต่แรงงานพม่า พวกงานคนใช้เมื่อก่อนจะเห็นแจ้วอีสาน เดียวนี้ก็กลายเป็นแจ้วพม่า อาชีพพวกนี้ถูกแทนที่ด้วยคนพม่า...จะว่าคนไทยไม่ทำงานพวกนี้ก็อาจจะไม่ถูกทั้งหมด เพราะยังมีคนไทยบางส่วนที่ยากทำงานพวกนี้แต่ไม่ได้ทำเพราะเขาไม่จ้าง นายจ้างไม่จ้างเพราะไม่อยากจะจ่ายแพงกว่า มันก็เลยเหมือนว่าคนพม่ามาแย่งงานคนไทย...”⁵³¹

สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ นายสุขวิช รังสิตพล อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ว่า

“คนรู้สึกเป็นห่วงแรงงานต่างชาติในไทยที่มีทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย...เกรงว่าจะสร้างปัญหาให้สังคมไทย....ส่งผลให้แรงงานไทยไม่มีงาน

⁵³⁰ สุรชาติ บำรุงสุข, “พม่าเปิดประเทศ: ผลกระทบทางยุทธศาสตร์ต่อไทย” *มติชนสุดสัปดาห์* ปี 32 ฉบับที่ 1660 (8 มิถุนายน 2555), หน้า 40.

⁵³¹ ข้าราชการประจำระดับสูงส่วนกลางสังกัดกระทรวงแรงงานคนหนึ่ง, *สัมภาษณ์*, 1 กันยายน 2554.

ทำเพราะแรงงานต่างชาติมีค่าแรงที่ถูกกว่า ดังนั้นถ้าหากว่าต่อไปไทยยังไม่มี
ข้อจำกัดในเรื่องนี้ก็เกรงว่าแรงงานต่างชาติจะยิ่งสร้างปัญหาให้กับคนไทยและ
ประเทศไทยมากขึ้น”⁵³²

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าปัญหาการแย่งงานคนไทยนั้น สืบเนื่องมาจากการประกอบการจำนวนมาก
ต้องการจ้างแรงงานราคาถูกจึงเลือกที่จะจ้างแรงงานพม่ามากกว่า เพราะแรงงานพม่านอกจากจะ
ค่าแรงถูกแล้วยังมีความขยันอดทน ไม่เกียจงาน และควบคุมดูแลได้ง่ายกว่าแรงงานไทย เหตุฉะนั้น
แรงงานพม่าจึงได้เข้ามาแย่งงานในบางอาชีพที่คนไทยยังต้องการทำอยู่ เช่น งานก่อสร้าง งานรับใช้
ในบ้าน งานตัดเย็บต่างๆ ในโรงงานอุตสาหกรรม และงานบริการต่างๆ เป็นต้น⁵³³

อย่างไรก็ดี นอกจากข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้านเทคโนโลยีการผลิต โครงสร้างอัตรา
ค่าแรงขั้นต่ำ และการแย่งงานคนไทยแล้ว ยังมีข้ออ้างถึงผลกระทบจากการกีดกันทางการค้าระหว่าง
ประเทศอันเป็นผลมาจากการใช้แรงงานพม่า เนื่องจากในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะเชื่อมโยง
ปัญหาแรงงานเข้ากับการค้า ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะกีดกันการส่งเสริมสินค้าของประเทศกำลังพัฒนา
ทั้งหลายโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว⁵³⁴ เหตุฉะนั้นการใช้แรงงานพม่าจึงอาจทำให้ไทยต้องถูกตราหน้า
ในฐานะผู้ผลิตที่มีการเอารัดเอาเปรียบและละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชนชั้นแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
แรงงานอพยพซึ่งส่วนใหญ่มาจากพม่า ซึ่งในที่สุดแล้วการใช้แรงงานพม่าที่มีลักษณะของการ
ละเมิดสิทธิมนุษยชนจะกลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ต่างประเทศนามาใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทาง
การค้า ตลอดจนโจมตีและต่อต้านสินค้าจากประเทศไทย ทำให้มีการออกมาเรียกร้องให้
ผู้ประกอบการและรัฐบาลให้ความสำคัญแก่สภาพการจ้างงานของแรงงานพม่ามากขึ้นเพื่อป้องกัน
ไม่ให้ไทยถูกกีดกันทางการค้า ดังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของ นายสมศักดิ์ ปณิธธยาชัย นายก
สมาคมกึ่งไทย ที่ว่า

“ผมสนับสนุนให้รัฐบาลเห็นความสำคัญกับการเร่งแก้ไขปัญหาเรื่อง
ใช้แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมอาหารทะเล จะเห็นว่าทั้งสหรัฐอเมริกา

⁵³² ไทยไฟแนนเชียล (2 กรกฎาคม 2540), หน้า 5.

⁵³³ อนันต์ เถลิ้มชัย และเขวาลักษณ์ สุขวิวัฒน์พร, บรรณาธิการ, นโยบายแรงงานอพยพข้ามชาติหลบหนี
เข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) ปัญหาและแนวทางแก้ไข, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
, 2547), หน้า 7.

⁵³⁴ เมธินี รัตนสาร, หน้า 100.

และกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าหลักจากไทย ต่างให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก และกลายเป็นประเด็นที่อ่อนไหว และมีผลมาถึงการนำเข้าสินค้าจากไทย”⁵³⁵

อย่างไรก็ตาม ข้ออ้างที่ว่าการใช้แรงงานพม่าจะนำไปสู่ปัญหาการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศนั้นมิใช่การกล่าวอ้างที่เกินความจริง ดังจะเห็นได้จากรายงานของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ในปีค.ศ. 2010 (พ.ศ.2553) ที่ระบุให้ไทยเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่มีการใช้แรงงานเด็กต่างด้าวในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง โดยเฉพาะในโรงงานแกะกุ้งขนาดเล็ก ทำให้ไทยต้องเผชิญกับมาตรการกีดกันทางการค้าซึ่งส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าของไทยอย่างมาก⁵³⁶ ดังที่ พล.ต.ท. ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ อดีตผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ก็ได้เคยให้สัมภาษณ์ถึงปัญหาการถูกกีดกันทางการค้าของไทยว่า

“เนื่องจากทางประเทศสหรัฐอเมริกาได้สั่งห้ามหน่วยงานราชการของสหรัฐนำเข้ากุ้งและอาหารทะเลจากประเทศไทย เพราะไทยมีการใช้แรงงานเด็กและกดขี่แรงงาน... หากสหรัฐไม่รับซื้ออาหารทะเลของไทยก็ไม่ว่าจะนำไปขายที่ไหนเพราะแต่ละปีประเทศไทยส่งออกอาหารทะเลจำนวนมากสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาล”⁵³⁷

ข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจอันเกิดจากการจ้างแรงงานพม่าอีกประการหนึ่งก็คือ การส่งเงินกลับบ้านของแรงงานพม่าซึ่งนำไปสู่การไหลออกของเงินตราภายในประเทศ เนื่องจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมักส่งเงินกลับบ้านเกิด และในบางรายก็นำเงินหรือสิ่งของมีอื่นๆติดตัวกลับบ้านเมื่อเดินทางกลับด้วยตนเอง ทั้งนี้มีผู้คาดการณ์ว่าการส่งเงินกลับ

⁵³⁵ กัมปนาท ชันตระกูล, “ล้างภาพแรงงานเด็ก-ค้ำมนุษย์: ทางรอดส่งออกอาหารทะเลไทย,” [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/detail/20130202/150765/> [22 ธันวาคม 2555]

⁵³⁶ ผู้จัดการ (1 กรกฎาคม 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/qol/ViewNews.aspx?NewsID=9540000080527> [5 มีนาคม 2555]

⁵³⁷ “ตำรวจเน้นขอความร่วมมือดูแลแรงงานพม่ามหาชัย,” (21 พฤศจิกายน 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=417744> [25 ธันวาคม 2555]

บ้านของแรงงานเหล่านี้มีมูลค่าเป็นจำนวนเงินหลายพันล้านบาทต่อปี⁵³⁸ หากคำนวณอย่างง่ายที่สุดคือแรงงานพม่า 1 คนออมเงินได้ปีละ 1 หมื่นบาท และร้อยละ 50 ของแรงงานพม่าจำนวน 840,000 คนส่งเงินกลับประเทศก็จะทำให้เงินไทยไหลออกในรูปเงินส่งกลับถึงปีละไม่ต่ำกว่า 4,200 ล้านบาท⁵³⁹ ทั้งนี้จะพบว่าแรงงานพม่าส่วนใหญ่เลือกที่จะใช้บริการการโอนเงินนอกระบบ เช่นฝากเงินกลับบ้านโดยผ่านทางนายหน้าหรือคนรู้จัก การส่งเงินกลับประเทศของแรงงานพม่าเหล่านี้จึงส่งผลให้เกิดธุรกิจนอกระบบ ซึ่งนอกจากรัฐบาลจะไม่สามารถควบคุมได้แล้ว ยังทำให้รัฐบาลรายได้ในส่วนนี้ไปเป็นจำนวนมากด้วย⁵⁴⁰ สอดคล้องกับความเห็นของอดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งที่ว่า

“...ลองคิดดู ว่าแรงงานพวกนี้ทำงานส่งเงินกลับประเทศไปเท่าไรแล้ว พวกนี้ตั้งหน้าตั้งตาเข้ามาทำมาหากิน มาหาเงินในบ้านเรา เขาทำงานเก็บเงินได้ก็ส่งเงินไปบ้านเกิด ปีหนึ่งจำนวนมหาศาล...แทนที่เงินจำนวนนี้จะได้หมุนเวียนภายในประเทศของเรา...”⁵⁴¹

นอกเหนือไปจากข้ออ้างถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจข้างต้นแล้ว การมีแรงงานพม่าจำนวนมากทำงานในประเทศยังทำให้เกิดข้ออ้างถึงผลกระทบที่ว่ารัฐต้องแบกรับภาระในการควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานพม่า นับตั้งแต่การสนับสนุนด้านการศึกษาแก่บุตรไร้สัญชาติ การให้การรักษายาบาล การสนับสนุนระบบสาธารณสุขไปจนถึงในด้านต่างๆ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการปราบปรามจับกุมและการส่งแรงงานเหล่านี้กลับประเทศ กิจกรรมทั้งหลายเหล่านี้ได้ทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งบุคลากรและงบประมาณเป็นจำนวนมหาศาล ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียโอกาสในการนำทรัพยากรเหล่านี้ไปใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่นที่มีความจำเป็น⁵⁴² ตลอดจนทำให้

⁵³⁸ Jerrold W. Huguet and Sureeporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.46 และ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย,” ใน การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพข้ามชาติ, หน้า 30.

⁵³⁹ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย,” ใน การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพข้ามชาติ, หน้า 30.

⁵⁴⁰ เมธิณี รัตนสาร, หน้า 101.

⁵⁴¹ อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2554.

⁵⁴² ศักดิ์ชัย เพ็ญบุญมี, “ยุทธการปราบแรงงานเถื่อนหาข่าวสารกรอกหม้อ,” ไทยรัฐ (3 มกราคม 2541), หน้า 5 และ อนันต์ เฉลิมชัย และเขาวลัทธิ สุขวิวัฒน์พร, บรรณาธิการ, นโยบายแรงงานอพยพข้ามชาติหลบหนี

รัฐต้องสูญเสียโอกาสในการนำทรัพยากรไปใช้กับพลเมืองของตนเอง ดังที่มีข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยถึงแรงงานพม่าในประเทศไทยว่า

“แรงงานพม่ากลายเป็นภาระของรัฐบาลในการดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสาธารณสุข...เข้ามาเบียดบังงบประมาณที่รัฐใช้ดูแลประชาชนคนไทยซึ่งลำพังดูแลคนไทยโดยปกติก็แทบไม่ทั่วถึงอยู่แล้วแต่ยังต้องมาแบกรับภาระในการต้องดูแลคนชาติอื่นด้วย”⁵⁴³

การให้สัมภาษณ์ดังกล่าวของข้าราชการระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวข้างต้นมีความสอดคล้องกับคำกล่าวของอดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งที่ว่า

“...แรงงานพม่าที่เข้ามาหลายล้านคนนั้น ได้สร้างความเสียหายแก่ประเทศไทยอย่างมาก ทำให้เราต้องแบกรับภาระเลี้ยงดูคนพวกนี้ และคนพวกนี้เมื่อเข้ามาก็ไม่ได้เข้ามาตัวคนเดียว แต่เอาลูกเมียญาติพี่น้องและครอบครัวเข้ามาด้วยทำให้เกิดปัญหามากขึ้น ทำให้เรามีภาระมากขึ้น”⁵⁴⁴

นอกจากนี้กล่าวของบุคคลทั้งสองข้างต้นยังเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการให้สัมภาษณ์ของนายกร ทัพพะรังสี ที่ได้กล่าวถึงสถานการณ์แรงงานต่างด้าวซึ่งประกอบไปด้วยชาวพม่าเป็นส่วนใหญ่ในปีพ.ศ.2543 ว่า

“...แต่แต่ละปีกระทรวงสาธารณสุขต้องรับภาระในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวถึงปีละ 200 ล้านบาท ทั้งที่เงินเหล่านี้น่าจะเตรียมไว้เพื่อดูแลสุขภาพของคนไทยมากกว่า”⁵⁴⁵

เข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) ปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), หน้า 8.

⁵⁴³ ข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2554.

⁵⁴⁴ อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2554.

⁵⁴⁵ กรุงเทพธุรกิจ (21 มกราคม 2543), หน้า 3.

5.2.3.1.1.2 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านสังคม

ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่ายังได้รับการสนับสนุนจากข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านสังคมด้วย เนื่องจากการอพยพเข้ามาทำงานของแรงงานพม่ามิได้ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยเท่านั้น แต่ยังสร้างปัญหาให้แก่สังคมไทยในหลายด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมในหลากหลายรูปแบบ รวมไปถึง ปัญหาบุตรไร้สัญชาติ ปัญหาโสเภณี ปัญหาทางด้านสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งปัญหาสังคมเหล่านี้ล้วนหล่อหลอมให้รัฐไทยมองว่าแรงงานพม่าเป็นต้นตอของปัญหาสังคมในด้านต่างๆ มากมาย ดังที่ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์มติชนเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2540 ว่า

“คนพวกนี้รัฐปล่อยปะละหลวมให้เข้ามาเป็นล้านคน ซึ่งเข้ามาก่ออาชญากรรมและสร้างปัญหาจำนวนมาก ทั้งปล้น ชำ แล้วหนีกลับประเทศ แต่เราก็อะไรไม่ได้...ผู้หญิงพม่าก็พยายามนอนกับผู้ชายเพื่อให้มีลูกเกิดในไทย มีสิทธิทำมาหากิน ถ้าตกงานก็อาจจะฆ่าเจ้าของบ้านหรือปล้น...”⁵⁴⁶

(ก) ปัญหาอาชญากรรม

การมีแรงงานพม่าจำนวนมากยังได้นำมาสู่การแย่งงานระหว่างแรงงานพม่าด้วยกันเอง ขณะเดียวกันก็มีแรงงานพม่าจำนวนไม่น้อยที่ตกงานหรือยังหางานทำไม่ได้ แรงงานที่ว่างงานนี้จึงขาดรายได้และพบว่าหลายครั้งนำไปสู่คดีลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนแรงงานพม่า นอกจากนี้ยังมีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุรา การเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ การลักขโมยของจากร้านค้าในพื้นที่ใกล้เคียงกับชุมชนไทย การฉกชิงวิ่งราว ขันรุนแรงที่สุดเห็นจะเป็นการฆาตกรรมนายจ้าง การอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมากของแรงงานพม่าจึงมีส่วนในการนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมหลายประการ ดังจะเห็นได้ว่าในปีค.ศ.1995 คดีที่มีการส่งฟ้องศาลมากที่สุดของแรงงานอพยพได้แก่ คดีการลักลอบเข้าเมือง รองลงมาก็เป็นคดีเกี่ยวกับยาเสพติด คดีลักลอบตัดไม้ และคดีลักลอบทำงานเป็นต้น⁵⁴⁷ ซึ่งแรงงานที่ถูกจับได้มากที่สุดเป็นแรงงานจากประเทศพม่า⁵⁴⁸ ภาพลักษณ์ของแรงงาน

⁵⁴⁶ มติชน (20 ธันวาคม 2540), หน้า 1, 5 และ มติชน (22 ธันวาคม 2540), หน้า 2.

⁵⁴⁷ กุศล สุนทรธาดา, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, หน้า 75.

⁵⁴⁸ เพิ่งอ้าง.

พม่าเช่นนี้จึงหล่อหลอมให้เกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากการที่มีแรงงานพม่าจำนวนมากอยู่ในชุมชน ดังเช่นคำกล่าวของข้าราชการประจำส่วนกลางระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งที่ว่า

“แรงงานพวกนี้น่ากลัวตรงที่เราไม่รู้จักเขาเลย แต่เราต้องใช้เขา ที่เข้าเมืองถูกกฎหมายก็พอจะไว้ใจได้บ้างแต่ที่ไม่ถูกกฎหมายถ้าเขามาก่อเหตุก่ออาชญากรรมอะไรเราก็จับเขาไม่ได้เลย...เราต้องมองความปลอดภัยของพี่น้องประชาชนในสังคมเราด้วย เพราะยังมีมากแล้วควบคุมไม่ได้นี้ก็ลำบาก เดียวนี้ก็มีแรงงานพม่าเข้ามาเต็มบ้านเต็มเมืองไปหมด แล้วพวกนี้ลักลอบเข้ามาบางคนก็รับจ้างขนยาเสพติดก็มี ที่จับกุมได้ก็มีให้เห็นบ่อยๆ แต่ที่จับกุมไม่ได้ไม่รู้อีกตั้งเท่าไร”⁵⁴⁹

(ข) ปัญหาบุตรไร้สัญชาติ

แรงงานพม่าจำนวนมากเมื่ออพยพเข้ามาในประเทศไทยได้นำครอบครัวเข้ามาด้วย ทำให้เด็กที่เกิดในเมืองไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้น และกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติเนื่องจากพ่อและแม่เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย⁵⁵⁰ ขณะเดียวกันแรงงานพม่ายังมีค่านิยมในการมีบุตรหลายคน แต่ไม่นิยมการคุมกำเนิด ส่งผลให้จำนวนเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอันนำมาซึ่งความวิตกกังวลต่อสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของอดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่งที่ว่า

“บ้านเมืองของเราจะเป็นอย่างไรถ้าเรายังปล่อยให้มีแรงงานพวกนี้ โดยไม่สามารถควบคุมอะไรได้ แล้วเราจะปล่อยให้เขามาออกลูกออกหลานเต็มบ้านเต็มเมืองแบบนี้ก็คงไม่ได้...แล้วเด็กของครอบครัวพ่อแม่ที่หลบหนีเข้าเมืองก็กลายเป็นเด็กไม่มีสัญชาติ กลายเป็นกลุ่มที่มาสร้างปัญหาสังคมให้กับรัฐบาลอีก...”⁵⁵¹

⁵⁴⁹ ข้าราชการประจำส่วนกลางระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2554.

⁵⁵⁰ กุศล สุนทรธาดา, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, หน้า 77.

⁵⁵¹ อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2554.

สอดคล้องกับความวิตกกังวลของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรดังปรากฏในตอนหนึ่งของบทความในหนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2552 ที่ว่า

“สิ่งที่ กอ.รมน. เป็นห่วงที่สุด คือ ถ้าเด็กเหล่านี้เติบโตขึ้น อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทยในอนาคตได้ เนื่องจากความเจริญเติบโตทางการศึกษาอาจเป็นแรงกระตุ้นให้เด็กเหล่านี้เรียกร้องสิทธิต่างๆที่เขาควรจะได้รับจากรัฐบาลไทย และประชากรพม่าอาจจะสร้างปัญหาให้กับสังคมไทยทั้งด้านเศรษฐกิจเพราะเด็กพม่าที่เกิดในเมืองไทยไม่สามารถเดินทางไปไหนได้ พม่าก็ไม่รับเป็นพลเมือง ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่ไทยจะต้องแก้ไข...”⁵⁵²

ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าอัตราการมีบุตรเฉลี่ยของแรงงานพม่าอยู่ในระดับสูงถึงครอบครัวละ 3-5 คนด้วยกัน⁵⁵³ ขณะเดียวกันผู้ติดตามและเด็กไร้สัญชาติ ทั้งเด็กที่ติดตามพ่อแม่มาจากพม่าและเด็กที่เกิดในประเทศไทยมักต้องเผชิญกับปัญหาด้านสถานะบุคคลและการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา โดยเด็กอาจเข้าศึกษาในชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดโดยกลุ่มแรงงานหรือองค์กรพัฒนาเอกชนหรือเข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย อย่างไรก็ตาม จากสถิติของกระทรวงศึกษาธิการ บุตรของแรงงานอพยพ โดยเฉพาะแรงงานพมานั้นสามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาได้น้อย เนื่องจากสถานศึกษามักจะอ้างว่าเด็กไม่มีสัญชาติไทย อีกทั้งยังมีปัญหาด้านงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ การที่เด็กไร้สัญชาติเหล่านี้ไม่ได้รับการศึกษาที่ดีทำให้ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานตั้งแต่วัยเยาว์ กลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ไม่มีความรู้ และอาจนำไปสู่วงจรปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาความเป็นอยู่ที่ผิดสุขลักษณะ ปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาโสเภณี เป็นต้น กระนั้นก็ดี ในแง่หนึ่งการที่มีเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากแรงงานพม่าซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ทำให้มีความเป็นไปได้สูงที่เด็กเหล่านี้จะกลายเป็นภาระหนึ่งของรัฐบาล เนื่องจากต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อสนับสนุนการศึกษาให้กับเด็กเหล่านี้ด้วย เพราะกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายที่มุ่งเน้นให้จัดการศึกษาให้กับเด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงเด็กทุกคนทั้งที่มีสัญชาติไทยตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรที่จะยืนยันแสดงถึงสัญชาติ วัน เดือน ปีเกิดและถิ่นที่อยู่ ได้แก่ เด็กเร่ร่อน เด็กที่ติดตามผู้ปกครองไปทำงานต่างถิ่น เด็กที่ถูกทอดทิ้ง บุตรผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และบุคคลทุกคนที่เกิดหรืออาศัยอยู่บนผืนแผ่นดิน

⁵⁵² ชานัญ ไชยสร, “ภัยร้ายต่อความมั่นคง: ความฝันเด็กพม่าไร้สัญชาติเรียนในไทย,” แนวหน้า (11 มีนาคม 2552), หน้า 5.

⁵⁵³ เมธินี รัตนสาร, หน้า 100.

ไทย ให้มีโอกาสดำเนินงานในโรงเรียนหรือสถานศึกษาโดยทั่วกัน โดยผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าสามารถเข้าศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา แต่สำหรับผู้พลัดถิ่นที่เข้าเมืองสัญชาติพม่า รัฐจะให้การสนับสนุนด้านศึกษาได้ถึงระดับการศึกษาก่อนมัธยมศึกษา

(ค) ปัญหาโสเภณี

ในขณะที่แรงงานพม่าจำนวนมากไม่น้อยเป็นต้นเหตุของคดีอาชญากรรมภายในประเทศ และการเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วของบุตรไร้สัญชาติ แรงงานพม่าหญิงจำนวนมากกลับตกเป็นเหยื่อของนายหน้าในขบวนการการค้าประเวณีข้ามชาติ โดยแรงงานหญิงพม่ามักถูกขบวนการเหล่านี้ล่อลวงว่าจะพาไปทำงานเป็นคนรับใช้ ด้วยความที่อยากเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อหารายได้ส่งกลับบ้านทำให้หญิงสาวพม่าจำนวนมากหลงเชื่อและตกเป็นเหยื่อขบวนการนี้ในที่สุด แรงงานหญิงชาวพม่าจึงได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาโสเภณีในสังคมไทยนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980⁵⁵⁴ ทั้งนี้รายได้ของแรงงานหญิงที่มีอาชีพขายบริการทางเพศมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าอาชีพอื่น โดยบางรายอาจมีรายได้สูงถึง 50,000 บาทต่อเดือน ซึ่งคนกลุ่มนี้มีเงินส่งกลับบ้านเฉลี่ยสูงถึงคนละ 150,400 บาทต่อปี⁵⁵⁵ เหตุนี้เองจึงมีแรงงานหญิงพม่าจำนวนมากไม่น้อยสมควรใจเข้ามาทำงานค้าบริการเป็นจำนวนมาก โดยมีการคาดการณ์ว่าในจำนวนหญิงที่ขายบริการทางเพศกว่า 200,000 คนในประเทศไทยนั้นจำนวนกว่า 20,000 – 30,000 คนเป็นหญิงที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน⁵⁵⁶ ซึ่งแน่นอนว่าหญิงที่มาจากพม่าย่อมมีจำนวนมากที่สุด แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ว่าจะเป็นการค้าประเวณีโดยสมัครใจหรือไม่ แรงงานหญิงเหล่านี้ต่างก็มีความเสี่ยงที่จะติดโรคทางเพศสัมพันธ์ ตัวอย่างเช่น โรคเอดส์ ซิฟิลิส กามโรค เป็นต้น ปัญหาโสเภณีที่เกิดจากแรงงานพม่าจึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการกลับมาระบาดของโรคทางเพศสัมพันธ์บางโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้ กระทั่งกลายเป็นปัญหาทางด้านสาธารณสุขต่อไปได้อีก ดังคำกล่าวของอดีตรัฐมนตรีว่าการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่งที่ว่า

“เรื่องโสเภณีพม่าก็เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง...ส่วนหนึ่งเพราะเขายังไม่มีความรู้ทางด้านสาธารณสุขที่เพียงพอ... เมื่อก่อนสถานบริการที่มีหญิงพม่าอาจจะมีมากบริเวณชายแดนไทยพม่า แต่ทุกวันนี้ผู้หญิงพม่าที่ทำอาชีพนี้มีทั่ว

⁵⁵⁴ แนวหน้า (14 มกราคม 2553), หน้า 5.

⁵⁵⁵ มติชน (28 สิงหาคม 2540), หน้า 15.

⁵⁵⁶ Asian Migrant Centre, Mekong migration network, migration needs, issues and response in the Greater Mekong subregion: A resource book (Hong Kong: Asian Migrant Centre, 2002), p.161.

ประเทศไทย โดยเฉพาะตามหัวเมืองใหญ่ หรือแม้แต่ในกรุงเทพฯ ซึ่งเราไม่รู้
ว่าสถานประกอบการแต่ละแห่งนั้นมีความระมัดระวังเกี่ยวกับเรื่องนี้มากน้อย
แค่ไหน...”⁵⁵⁷

(ง) ปัญหาสาธารณสุข

นอกจากปัญหาทางด้านสาธารณสุขที่มีความเกี่ยวเนื่องกับปัญหาโสเภณีที่มาจากพม่าแล้ว
ยังพบว่าแรงงานพม้ามักเป็นพาหะในการนำโรคต่างๆเข้ามาสู่ประเทศไทยด้วย เนื่องจากส่วนใหญ่
เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองทำให้ไม่ผ่านขั้นตอนการตรวจโรค กระนั้นก็ดี แม้ว่าแรงงานพม่าที่ขึ้น
ทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสอบสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของ
จังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็ยังมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานพม่าที่
หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน แรงงานพม่าที่ไม่ขึ้นทะเบียนนี้เองที่เป็นตัว
สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อในด้านสาธารณสุขให้แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากแรงงาน
เหล่านี้ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ และไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้⁵⁵⁸ โอกาสในการเข้าถึง
บริการสาธารณสุขและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์จึงมีน้อยมาก การจะคาดการณ์ว่า
แรงงานเหล่านี้เป็นโรคติดต่ออะไรบ้างหรือไม่ ย่อมเป็นไปได้ยาก ด้วยสภาพเช่นนี้จึงก่อให้เกิดการ
แพร่ระบาดหรือการกระจายโรคติดต่อที่สำคัญซึ่งบางโรคได้สูญหายไปจากเมืองไทยแล้วแต่ก็
กลับมาแพร่ระบาดอีก เช่น โรคเท้าช้าง โรคเรื้อน วัณโรค และมาลาเรีย เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความ
การอ้างถึงผลกระทบต่อรัฐในด้านสาธารณสุข ดังสะท้อนจากคำกล่าวของข้าราชการการเมือง
ระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่งที่ว่า

“แรงงานพวกนี้เข้ามาพร้อมกับโรคระบาด แม้ว่าจะมีค่าจ้างแรงงานที่
ถูก แต่ก็นำเอาโรคติดต่อเข้ามา ทำให้เราต้องแบกรับภาระด้านค่า

⁵⁵⁷ อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2554.

⁵⁵⁸ อย่างไรก็ดี ภายหลังปีค.ศ.2004 (พ.ศ.2547) เป็นต้นมาเมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้แรงงานอพยพ
ที่มาจากทะเบียนจ่ายค่าประกันสุขภาพปีละ 1,300 บาท และกำหนดให้ผู้ติดตามที่มาใช้บริการสุขภาพจ่ายเงินค่า
รักษาพยาบาลครั้งละ 30 บาท ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแรงงานอพยพดังกล่าวก็เริ่มเบาบางลง ดู สุภาภรณ์ จัน
ทวนิช และรัชดา ไชยคุปต์, “นโยบายและการจัดการแรงงานอพยพข้ามชาติในประเทศไทย,” ใน การสร้างความ
ตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: IOM International Organization of Migration,
2549), หน้า 64.

รักษาพยาบาล โดยเฉพาะพวกลักลอบหนีเข้าเมืองที่มีจำนวนมากกว่าแรงงาน
ถูกกฎหมายมาก พวกนี้ไม่ได้รับการตรวจโรคทำให้มีความเสี่ยงว่าอาจจะเป็น
ตัวนำพาเอาโรคที่บ้านเราไม่มีแล้วเข้ามาแพร่ระบาดอีก...”⁵⁵⁹

ขณะเดียวกัน การดูแลรักษาพยาบาลแรงงานเหล่านี้ได้ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็น
จำนวนมาก โดยรัฐต้องให้การรักษาพยาบาลตามหลักมนุษยธรรม ทำให้งบประมาณและค่าใช้จ่าย
ต่อหัวของรัฐมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี⁵⁶⁰ นอกจากนี้ การอพยพหลังไหลเข้ามาทำงานของแรงงานพม่า
ในประเทศไทยจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสาธารณสุขมูลฐานของกลุ่ม
แรงงานพม่าด้วย เพราะแรงงานเหล่านี้มักจะรวมตัวอยู่กันเป็นชุมชนในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งส่วนใหญ่
มักช่วยกันจ่ายค่าเช่าที่อยู่อาศัยและอยู่ร่วมกันเพื่อประหยัดเงิน ดังจะเห็นได้ว่า ห้องเช่าหรือบ้านเช่า
หนึ่งๆสามารถจุแรงงานพม่าได้เป็นจำนวนมาก⁵⁶¹ การอยู่ร่วมกันอย่างแออัดยัดเยียดที่ไร้ระเบียบของ
แรงงานพมานี้เองจึงเป็นบ่อเกิดของความสกปรก โรคติดต่อ และปัญหาความเสื่อมโทรมของ
สิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของทั้งกลุ่มแรงงานพม่าในท้องถิ่นนั้นๆ
แต่ยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกนำมาใช้มาก
ที่สุด คือ ข้ออ้างที่ว่าแรงงานพม่าได้เข้ามาแย่งงานคนไทยและทำให้คนไทยจำนวนมากต้องตกงาน
และข้ออ้างที่ว่ารัฐต้องแบกรับภาระในการดูแลแรงงานพม่าจำนวนมาก ทั้งในแง่ของการ
สาธารณสุข การศึกษา และระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐต้องสูญเสีย
งบประมาณและทรัพยากรจำนวนมาก นอกจากนี้ข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าทางด้าน
สังคมก็ได้รับการกล่าวถึงอยู่บ่อยครั้งเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้าน
สาธารณสุข และข้ออ้างถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาอาชญากรรม ซึ่งเราจะเห็นข้ออ้างทาง
เศรษฐกิจและสังคมเหล่านี้ผ่านทางสื่อหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ข้ออ้างถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและ
สังคมเหล่านี้จึงล้วนมีส่วนสำคัญในการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากแรงงานพม่า โดยยิ่ง
ความถี่ของการกล่าวอ้างยิ่งมาก แนวโน้มที่ผู้ฟังจะคล้อยตามในข้ออ้างดังกล่าวก็มีมากตามไปด้วย
เช่นกัน

⁵⁵⁹ ข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2554.

⁵⁶⁰ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย,” ใน การสร้างความตระหนัก
ในการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพข้ามชาติ, หน้า 35-36 และ เมธินี รัตนสาร, หน้า 99.

⁵⁶¹ มติชน (28 สิงหาคม 2540), หน้า 15.

5.2.3.1.2 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านวัฒนธรรม

โดยทั่วไปแล้วบรรดาแรงงานข้ามชาติเมื่อเข้าไปทำงานและอยู่อาศัยในประเทศปลายทางแล้วก็มักจะมีการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของตนเองให้กลมกลืนกับสังคมในประเทศปลายทางที่อาจมีความแตกต่างจากสังคมที่พวกเขาจากมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องภาษา อาหารการกิน ไปจนถึงการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ⁵⁶² กระนั้นก็ตาม ท่ามกลางความพยายามในการใช้ชีวิตให้กลมกลืนกับสังคมในประเทศปลายทางนั้น แรงงานข้ามชาติทั้งหลายยังคงยึดมั่นในขนบธรรมเนียมและประเพณีดั้งเดิมของตนเองอย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่า การรณรงค์ให้ซึ่งอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จึงนำไปสู่ข้ออ้างถึงผลกระทบทางวัฒนธรรมของแรงงานพม่าในฐานะตัวการที่ไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางวัฒนธรรมเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการกลืนวัฒนธรรมในท้องถิ่นของสังคมไทยด้วย ดังสะท้อนจากคำกล่าวของอดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมคนหนึ่งที่ว่า

“แรงงานพม่ามีหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ แต่ลึกๆแล้วเราจะเห็นว่าคนพวกนี้เขายังมีภาษาของตนเองเขาไม่ได้สื่อสารกันด้วยภาษาไทยเหมือนคนจีนในไทย แล้วเขาก็มีวัฒนธรรมดั้งเดิมของเขา แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ก็อาจไม่เหมือนกัน ซึ่งแรงงานพม่าพวกนี้ชอบรวมตัวพบปะสังสรรค์ตามงานเทศกาล เราจะเห็นเขาเป็นกลุ่มใหญ่มาก เป็นหมื่นๆคน... พอมีการรวมตัวกันคราวละมากๆก็อาจทำให้เกิดความหวาดระแวงได้ อย่างน้อยก็สร้างความสงสัยว่าพวกเขามาทำอะไรกัน แล้วมันก็สะท้อนว่าพวกเขายังรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมเอาไว้เป็นอย่างดี ตรงนี้ก็อาจจะทำให้เกิดความกังวลได้ว่าถ้าเกิดมีมากขึ้น การจัดงานตามเทศกาลของคนพม่าจะไปกระทบกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่หรือเปล่า และในอนาคตเราจะถูกกลืนทางวัฒนธรรมหรือเปล่า...”⁵⁶³

แม้ว่าแรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะมีขนบธรรมเนียมและประเพณีที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกับคนไทยทั่วไปอันเนื่องมาจากการมีรากฐานทางพุทธศาสนา

⁵⁶² วสันต์ ปัญญาแก้ว, ลีอ์ข้ามแดน: การเดินทางของคนหนุ่มสาวชาวลื้อ เมืองของ รัฐฉาน ประเทศพม่า (เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), บทนำ.

⁵⁶³ อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 22 สิงหาคม 2554.

เหมือนกัน โดยเมื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยคนเหล่านี้ได้พยายามที่จะปฏิบัติตัวให้กลมกลืนกับสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการพูดภาษาไทย การแต่งกาย หรือแม้แต่การดำเนินชีวิตในสังคมตามอย่างคนไทยทั่วไป ทว่าเราคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าแรงงานที่มาจากประเทศพม่า นั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย และแต่ละชาติพันธุ์ก็ล้วนมีอัตลักษณ์ ตลอดจนขนบธรรมเนียมและประเพณีของตนเอง กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จึงเปรียบได้กับ “ตัววัฒนธรรมเคลื่อนที่”⁵⁶⁴ ซึ่งได้นำเอาวิถีการดำเนินชีวิต กฎเกณฑ์ทางสังคม ตลอดจนความคิดและความเชื่อของตนเองติดตัวเข้ามาในประเทศไทยด้วย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าแรงงานเหล่านี้มักอยู่อาศัยและมีปฏิสัมพันธ์ภายในชุมชนของตนเองเท่านั้น ขณะเดียวกันกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ยังคงรักษาอัตลักษณ์ ตลอดจนขนบธรรมเนียมและประเพณีของตนเองอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ในการสื่อสารระหว่างกันเอง ที่ชัดเจนมากคือกลุ่มชาติพันธุ์เชื้อสายไทยใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ และมอญในจังหวัดสมุทรสาคร โดยแม้ว่าแรงงานพม่าที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จะต้องเรียนรู้ที่จะพูดภาษาไทยเพื่อให้สามารถสื่อสารกับคนไทยได้ แต่วิถีชีวิตของพวกเขากลายในชุมชนที่อยู่อาศัยของตนเองนั้นยังคงมีการสื่อสารกันด้วยภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ของตน นอกจากนี้การแต่งกายในบริเวณชุมชนยังคงเน้นการนุ่งผ้าซิ่นสำหรับผู้หญิง และ สวมเสื้อสำหรับผู้ชาย แม้ว่าขณะทำงานพวกเขาจะแต่งกายตามสมัยนิยมอย่างคนไทยก็ตาม

แรงงานพม่าเหล่านี้เมื่อมีจำนวนมากขึ้น ชุมชนก็มีขนาดใหญ่ขึ้นตามลำดับ ขณะเดียวกันความพยายามในการรักษาอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่าก็ได้ทำให้เกิดความหวาดระแวงว่าจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแรงงานเหล่านี้ยังคงสื่อสารกันด้วยภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ของตน นอกจากนี้ยังพบว่ามีการให้บริการตู้เอทีเอ็ม ตลอดจนการติดป้ายโฆษณาตามร้านค้าต่างๆ เป็นภาษาพม่าในบางพื้นที่ของประเทศไทย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือในจังหวัดสมุทรสาครซึ่งมีแรงงานพม่าเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากเป็นลำดับต้นของประเทศ ส่งผลให้ชาวบ้านบางคนรู้สึกไม่พอใจที่ตู้เอทีเอ็มในจังหวัดให้บริการเป็นภาษาพม่า เนื่องจากรู้สึกไม่คุ้นเคยและยังรู้สึกว่า เป็นการเอาอกเอาใจแรงงานพม่ามากเกินไป ดังสะท้อนได้จากการให้สัมภาษณ์ของชาวบ้านในอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร คนหนึ่งที่ว่า

⁵⁶⁴ วสันต์ ปัญญาแก้ว, บทนำ.

“...พอเห็นอย่างนี้ก็ยิ่งทำให้รู้สึกเหมือนกันว่าบ้านเมืองเรากลายเป็น
บ้านเมืองของคนอื่นไปแล้วหรือยัง ใจ ขนาดธนาคารยังต้องเอาออกเอาใจคน
พม่าเลย...”⁵⁶⁵

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้นยังมีความเห็นว่าแรงงานพม่าควรเรียนภาษาไทยและควรเรียนรู้ที่จะ
ใช้บริการต่างๆเป็นภาษาไทยมากกว่าการสร้างความแปลกแยกด้วยการใช้ภาษาของชาติตนบนพื้น
แผ่นดินไทย ดังสะท้อนได้จากข้อความการให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

“จริงๆเขาเข้ามาอยู่บ้านเมืองเราก็น่าจะต้องหัดอ่านภาษาไทยให้ได้ถึง
จะถูก...จะโทษธนาคารก็ไม่ได้ เขาก็อยากมีลูกค้าคนพม่าด้วย เพราะคนพม่า
มาอยู่ มาทำงานที่นี่เยอะ”⁵⁶⁶

ในแง่หนึ่งความแตกต่างทางภาษาจึงมีส่วนในการช่วยตอกย้ำความคิดที่ว่าแรงงานพม่าเหล่านี้ “เป็น
คนอื่น” ในสังคมไทย ไม่เพียงเท่านั้นภาษาที่แตกต่างกันนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการนำไปสู่อคติทาง
ชาติพันธุ์ที่มีต่อแรงงานพม่าในประเทศไทยด้วย โดยแม้ว่าแรงงานพม่าเหล่านี้จะพยายามที่จะพูด
ภาษาไทยเพื่อให้สามารถสื่อสารกับนายจ้างและคนไทยทั่วไปได้ ทว่าการพูดภาษาไทยสำเนียงพม่า
ของพวกเขายังคงเป็นการพูดในฐานะ “คนอื่น” ในสังคมไทยอยู่ดี และที่แย่ไปกว่านั้นก็คือการตก
เป็นเป้าหมายในการถูกมองเป็นคนอื่นที่มาจากพม่าซึ่งเป็นมุมมองที่มีอคติทางชาติพันธุ์แฝงอยู่อย่าง
ที่พวกเขาไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้

นอกจากความแตกต่างทางภาษาจะนำมาซึ่งความขัดแย้งทางวัฒนธรรมแล้ว ความพยายาม
ของแรงงานพม่าในการสร้างไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมและประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์ของตนยังได้
ก่อให้เกิดความหวาดระแวงว่าจะนำไปสู่การกลืนวัฒนธรรมของคนไทยในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จาก
ความพยายามของแรงงานพม่าในการรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมและประเพณี
ของตนเองในวันสำคัญต่างๆทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับศาสนา โดยส่วนใหญ่มักจัดกิจกรรม
ที่วัด โดยในปีหนึ่งๆการจัดกิจกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นหลายครั้งและในแต่ละครั้งมักมีแรงงานพม่าซึ่ง
เป็นกลุ่มชาติพันธุ์มารวมตัวกันเพื่อร่วมในกิจกรรมดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ในบางครั้งมีจำนวน

⁵⁶⁵ ชาวบ้านในอำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาครคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2554.

⁵⁶⁶ เพิ่งอ้าง

หลักพัน ขณะที่จำนวนสูงสุดในการเข้าร่วมกิจกรรมมีถึงหลักหมื่น⁵⁶⁷ โดยแม้ว่าการจัดกิจกรรมของแรงงานพม่าเหล่านี้จะเป็นไปเพื่อการสืบสานขนบธรรมเนียมและประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเอง แต่การกระทำดังกล่าวของพวกเขาได้ก่อให้เกิดความหวาดระแวงว่าในอนาคตประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมของคนในท้องถิ่นรอบนอกของไทยจะหายไปโดยอาจส่งผลให้มีการผสมผสานทางสังคมวัฒนธรรมของผู้คนในท้องถิ่นจนกระทั่งท้องถิ่นดังกล่าวถูกกลืนและถูกแทนที่ด้วยประเพณีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่าอย่างเจียบๆ อันจะนำมาซึ่งสู่จุดจบของการล่มสลายและกลายเป็นเมืองขึ้นทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ได้ในที่สุด⁵⁶⁸ ดังที่คุณหญิงไขศรี ศรีอรุณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม ได้เคยแสดงทัศนะที่เป็นห่วงต่อสถานการณ์แรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรสาครว่า

“...อาจทำให้วัฒนธรรมไทยถูกกลืนโดยไม่รู้ตัว ซึ่งจะส่งผลต่อการเกิดปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม วิธีชีวิตความเป็นอยู่ จนอาจจะก่อให้เกิดปัญหาสังคมและอาชญากรรมรุนแรงขึ้นได้”⁵⁶⁹

5.2.3.1.3 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านการเมือง

ในทางการเมือง ประเทศไทยมีความเป็นห่วงว่าเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐอาจได้รับผลกระทบจากแรงงานพม่าในสามลักษณะใหญ่ๆด้วยกัน คือ การถูกจารกรรมข้อมูลของรัฐบาล ปัญหาชนกลุ่มน้อย และการก่อเหตุของแรงงานพม่าในประเทศไทย

แม้ว่าแรงงานพม่าส่วนใหญ่จะมุ่งเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง โดยไม่ได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง⁵⁷⁰ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าท่ามกลางแรงงาน

⁵⁶⁷ “การหนีอพยพแอบแฝงในรูปแบบแรงงานต่างด้าวของชนชาติไทยใหญ่ในพม่า,” [ออนไลน์], ที่มา <http://forum.banrasdr.com/showthread.php?tid=17536> [25 ธันวาคม 2555]

⁵⁶⁸ วสันต์ ปัญญาแก้ว, หน้า 13 และ “การหนีอพยพแอบแฝงในรูปแบบแรงงานต่างด้าวของชนชาติไทยใหญ่ในพม่า,” [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://forum.banrasdr.com/showthread.php?tid=17536> [25 ธันวาคม 2555].

⁵⁶⁹ ข่าวสด (10 ตุลาคม 2550), หน้า 26.

พม่าจำนวนมากที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นอาจปะปนไปด้วย “สายลับ” ของทางการพม่าที่แฝงเข้ามารับจ้างทำงานในกลุ่มแรงงานพม่าที่อพยพเข้าสู่ไทย เพื่อสืบข้อมูลเกี่ยวกับรัฐไทย ดังที่ข้าราชการทหารสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่งกล่าวว่า

“แรงงานพม่าอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงในแง่ที่ว่าเข้ามาสืบข่าวภายในประเทศไทย ทำให้เรามีปัญหาข่าวรั่ว ซึ่งการที่เราควบคุมแรงงานเหล่านี้ไม่ได้ทำให้เราเสียเปรียบมาก เพราะเราไม่สามารถรู้ได้เลยว่าใครเป็นใคร แต่เขารู้ข้อมูลของเราหมด...ทางทหารก็มีผล เพราะแรงงานพม่าจำนวนหนึ่ง ก็สามารถเข้ามาทำงานก่อสร้างอาคาร ตึกต่างๆ ของกองทัพไทย ซึ่งเขาสามารถที่จะรู้ว่าเราเก็บอาวุธยุทโธปกรณ์ไว้ที่ไหน เขาอาจจะไม่รบกับเรา แต่เขาเอาข้อมูลไปให้ฝ่ายตรงข้ามของเรา”⁵⁷¹

ทั้งนี้ได้มีการคาดการณ์กันว่าสายลับพม่าในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่าหมื่นคน⁵⁷² โดยมีกล่าวกันว่าสายลับพม่าได้ปลอมตัวเข้ามาทำงานในหลากหลายอาชีพ เช่น ดังเกเรือประมง คนงานก่อสร้าง คนงานรับใช้ในบ้าน ฯลฯ สายลับเหล่านี้ได้เข้ามาเก็บข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยในด้านต่างๆ ให้ได้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การศึกษา การท่องเที่ยว และการลงทุน กล่าวได้ว่าพม่ามีข้อมูลของฝ่ายไทยโดยละเอียดในทุกด้าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐไทย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น กรณีที่เฮลิคอปเตอร์ไทยบินหลงเข้าไปในเขตแดนของประเทศพม่า ทางกรมพม่าก็สามารถระบุถึงรายละเอียดเครื่องยนต์ของเฮลิคอปเตอร์ลำดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง และยังสามารถอธิบายได้ว่าเฮลิคอปเตอร์ลำดังกล่าวขึ้นมาจากสนามบินใด และนักบินชื่ออะไร การเข้าแฝงตัวของสายลับจากทางการพม่าจึงถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยของรัฐในรูปแบบหนึ่ง เพราะการที่รัฐอื่นมีข้อมูลเกี่ยวกับรัฐไทยมากเท่าไรก็จะยิ่งทำให้ไทยเสียเปรียบในการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับรัฐอื่นมากขึ้นเท่านั้น

⁵⁷⁰ อภิชาติ ประสพรัตน์, “ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมประมงในจังหวัดสมุทรสาคร,” เอกสารวิจัยหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 37.

⁵⁷¹ ข้าราชการทหารสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2554.

⁵⁷² ชัยวัฒน์ เอี่ยมสมุทร, นโยบายการแก้ไขปัญหาระหว่างต่างด้าวกับความมั่นคงของชาติ, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550), หน้า 128. และ “เจมส์บอนด์: สายลับต่างชาติในไทย,” *คมชัดลึก* (20 กรกฎาคม 2553) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/detail/20100720/67144> (11 มีนาคม 2555).

นอกจากนี้รัฐไทยยังมีความกังวลว่าอริปไตยของรัฐอาจถูกคุกคามจากการขยายตัวของชุมชนแรงงานพม่า โดยหากไม่มีการบริหารจัดการแรงงานอพยพข้ามชาติอย่างเป็นระบบระเบียบ ปัญหาแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศไทยอาจลุกลามกลายเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อย เพราะแรงงานพม่าบางส่วนที่เข้ามาทำงานต่างต้องการตั้งรกรากในประเทศไทยมากกว่าการกลับไปใช้ชีวิตอย่างยากลำบากในประเทศบ้านเกิดของตนเอง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงมีความวิตกกังวลว่าแรงงานพม่าจะกลายเป็นปัญหาคุกคามต่ออริปไตยของชาติ เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาเริ่มเห็นได้ว่าแรงงานพม่ามีการเปลี่ยนเป้าหมายจากเดิมที่ต้องการเพียงเข้ามาหางานทำมาเป็นการอพยพเพื่อเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยแทน⁵⁷³ ดังสะท้อนได้จากคำกล่าวของข้าราชการตำรวจสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติคนหนึ่งที่ว่า

“...เดี๋ยวนี้พม่าเริ่มหันมาตั้งรกรากอยู่ในประเทศไทยกันมากขึ้น เพราะเห็นประเทศไทยมีความสะดวกสบายมากกว่า ลูกหลานก็ได้เรียนหนังสือฟรีไม่ต้องจ่ายเงิน แถมบางทีก็ได้ใช้น้ำไฟฟรีตามนโยบายของรัฐบาล ทุกวันนี้ชุมชนพม่าก็ยังขยายตัวใหญ่ขึ้น กระจายตัวมากขึ้น จะไม่ให้หนักกลัวได้ ยังไง...”⁵⁷⁴

ขณะเดียวกันกระบวนการในการจับกุม กวาดล้าง และผลักดันแรงงานพม่าผิดกฎหมายออกจากราชอาณาจักรไทยก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ที่ถูกผลักดันออกนอกประเทศมักกลับเข้ามาทำงานในประเทศได้อีก ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลพม่ายังมีท่าทีไม่ยอมรับแรงงานพม่ากลับเขาประเทศ เพราะส่วนใหญ่แรงงานอพยพที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมักเป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า แรงงานพม่าจำนวนมากจึงยังคงตกค้างอยู่ในประเทศไทย ส่งผลให้กลายเป็นภาระของรัฐบาลไทยที่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการดูแลแรงงานเหล่านี้ ซึ่งหากปล่อยปละละเลยไม่จัดการให้เป็นระบบ แรงงานเหล่านี้ก็อาจออกลูกออกหลาน กระทั่งขยายชุมชนจนกลายเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อยซึ่งจะกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและอริปไตยของรัฐได้ในอนาคต ดังสะท้อนจากการให้สัมภาษณ์ของนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ที่ว่า

⁵⁷³ “พม่าชุด 600 ชุมชนแฝงตัวยึดเมืองระนอง,” สำนักข่าวเจ้าพระยา (2 มิถุนายน 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.chaoprayanews.com> [11 มีนาคม 2555]

⁵⁷⁴ ข้าราชการตำรวจสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2554.

“...หากปล่อยให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่จำนวนมากและเพิ่ม
ลูกหลานขึ้นอาจจะต้องแบ่งแผ่นดินให้อยู่เหมือนพวกทมิฬในศรีลังกา ซึ่งส่วน
หนึ่งเป็นเพราะปล่อยปละละเลยมาตั้งแต่ต้น...”⁵⁷⁵

แน่นอนว่าเรื่องของจำนวนมีผลในด้านความรู้สึกหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่า ยิ่ง
แรงงานพม่ามีจำนวนมากขึ้นเท่าไร ความหวาดระแวงก็ยิ่งมีเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังจะเห็น
ได้จากความวิตกกังวลของชาวไทยที่มองว่าแรงงานพม่าจำนวนมากที่อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน
ขนาดใหญ่อาจนำไปสู่การก่อเหตุความไม่สงบขึ้น เช่น การชุมนุมเรียกร้องเพื่อเพิ่มค่าแรง หรือ
การรวมตัวกันก่ออาชญากรรมหรือวินาศกรรม ดังสะท้อนจากคำกล่าวของนายทหารคนหนึ่งจาก
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนแยก 1 (กอ.รมน.ภาค 4 สย.1) ที่ว่า

“เขาพูดเปรียบเปรยกันว่า ถ้าแรงงานพม่าจุดไม้ขีดแค่คนละกำมือ ก็จะ
เผาเมืองระนองได้ทั้งเมือง คิดดูก็แล้วกันว่าปัญหามันหนักขนาดไหน”⁵⁷⁶

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของข้าราชการทหารระดับสูงสังกัดกระทรวงกลาโหมคน
หนึ่งที่ว่า

“...ยังทุกวันนี้แรงงานพม่าเพิ่มมากขึ้น เราก็คงต้องระวังคนพวกนี้มาก
ขึ้น...เขาเข้ามาประเทศเราไม่ได้มาคนเดียวนะ ขนพืชน้องลูกเมียครอบครัว
มาด้วย แล้ววันหนึ่งๆนี้เข้ามาไม่รู้เท่าไร ลักลอบเข้ามาตามแนวตะเข็บ
ชายแดน...เขาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นชุมชนและขยายใหญ่ขึ้นเรื่อยๆจน
รบกวนพื้นที่อยู่อาศัยของคนไทยท้องถิ่น แล้ววันดีคืนดีไม่พอใจนายจ้างก็
รวมตัวกันประท้วง ก่อเหตุจลาจลทำลายข้าวของ...”⁵⁷⁷

ข้ออ้างถึงผลกระทบดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากเหตุการณ์ประท้วงของแรงงานพม่าใน
หลายพื้นที่เมื่อแรงงานเหล่านี้ไม่พอใจต่อสภาพการทำงานหรือผลตอบแทนที่ได้รับ ตัวอย่างเช่น
เหตุการณ์ที่แรงงานพม่ากว่า 1,000 คนเข้าปิดล้อมสหฟาร์มซึ่งเป็นโรงงานผลิตไก่สดในจังหวัด

⁵⁷⁵ มติชน (11 พฤษภาคม 2541), หน้า 15.

⁵⁷⁶ อ้างใน ปกรณ์ พึ่งเนตร, “วิกฤติแรงงานต่างด้าวโรฮิงญา-พม่า: รัฐนำร่องมหาชัยโมเดล (1),” กรุงเทพฯ
ธุรกิจ (2 มีนาคม 2552) หน้า 15.

⁵⁷⁷ ข้าราชการทหารระดับสูงสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2554.

เพชรบูรณ์ วันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2554 โดยเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสวัสดิการในการจ้างงาน⁵⁷⁸ อีกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การประท้วงของแรงงานพม่ากว่า 300 ร้อยคนในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2554 โดยแรงงานพม่าเหล่านี้ได้รวมตัวกันเรียกร้องขอเพิ่มค่าแรงจากบริษัทเอสซีทีการ์เมนต์จำกัด ทว่าทางด้านผู้ประกอบการไม่สามารถทำตามข้อเรียกร้องของแรงงานพม่าเหล่านี้ได้จึงทำให้สถานการณ์ยืดเยื้อและตึงเครียดกระทั่งนำไปสู่การลาออกของแรงงานพม่าทั้งหมดจากบริษัทดังกล่าว⁵⁷⁹ จากเหตุการณ์การประท้วงของแรงงานพม่าที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่ามีพลังในการต่อรองกับผู้ประกอบการและรัฐบาลไทยมากขึ้นทุกขณะ ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์เช่นนี้บ่อยครั้งก็อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศไทยได้ในอนาคต⁵⁸⁰

5.2.3.1.4 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นอกจากข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองแล้ว ประเทศไทยยังได้มีการอ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย ทั้งนี้จะเห็นว่าปัญหาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ถูกหยิบยกมากล่าวอ้างถึงอยู่เสมออีกคือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า และปัญหาภาพลักษณ์ของไทยในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศอันเป็นผลมาจากแรงงานพม่าในประเทศไทย

กล่าวได้ว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานพม่าจำนวนมากอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยเกิดจากปัจจัยผลักดันทางการเมืองภายในประเทศพม่า เหตุฉะนั้นท่ามกลางแรงงานพม่าจำนวนมากดังกล่าวจึงอาจปะปนไปด้วยกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่าซึ่งอพยพเข้ามาในประเทศไทยเนื่องจากต้องการลี้ภัยทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อย นักการเมือง ตลอดจนนักศึกษาที่มีความคิดทางการเมืองที่แตกต่างจากรัฐบาลพม่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่จะไม่มีพฤติกรรมที่เป็นปัญหาทางการเมือง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าในช่วงที่ผ่านมา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่พม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบสังคมนิยม) มีกลุ่มคน

⁵⁷⁸ “แรงงานพม่าฮือประท้วง,” บ้านเมือง (29 เมษายน 2554), หน้า 1,2.

⁵⁷⁹ “แรงงานพม่าประท้วงขึ้นเงินเดือน,” พิมพ์ไทย (20 พฤษภาคม 2554), หน้า 11.

⁵⁸⁰ สกาวรัตน์ สิริมา, “บทเรียนจากแรงงานต่างด้าว,” กรุงเทพธุรกิจ (27 สิงหาคม 2542); เมธินี รัดนสาร, หน้า 97.

พม่าบางกลุ่มที่แฝงตัวเข้ามาทำงานปะปนกับแรงงานพม่าอื่นๆ ในประเทศไทยและใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่าอย่างต่อเนื่อง การกระทำดังกล่าวของกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่าในไทยจึงอาจนำไปสู่ความเข้าใจผิดจนกลายเป็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้⁵⁸¹ ดังสะท้อนได้จากเหตุการณ์ที่มีนักศึกษาพม่านักเข้ายึดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1999 (พ.ศ.2542) เหตุการณ์ในครั้งนั้นได้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าตึงเครียด และทำให้รัฐบาลพม่าตอบโต้รัฐบาลไทยด้วยการปิดพรมแดนเนื่องจากเข้าใจว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่าในประเทศไทย โดยได้ห้ามมิให้มีการติดต่อค้าขายกันตลอดแนวชายแดน รวมทั้งยกเลิกสัมปทานการจับปลาของเรือประมงไทยในน่านน้ำพม่า เป็นเหตุให้ไทยต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจคิดเป็นมูลค่ามหาศาล พฤติกรรมของกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่าในประเทศไทยจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลพม่าไม่พอใจและไม่ไว้วางใจรัฐบาลไทย ส่งผลให้เกิดความหวาดระแวงและกลายเป็นปัญหาความสัมพันธ์ของเพื่อนบ้านทั้งสองประเทศ⁵⁸² อย่างไรก็ตาม ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าอันเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ต่อต้านอาจไม่มีน้ำหนักมากนัก เพราะคนเหล่านี้เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น โดยแรงงานที่มาจากพม่าส่วนใหญ่ล้วนมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือการเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทยเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของตนเอง⁵⁸³

ทั้งนี้ จากการที่มีแรงงานพม่าเป็นจำนวนมากในรัฐไทยนี้เองทำให้เกิดความพยายามในการจัดการแก้ไขปัญหายังอย่างต่อเนื่อง โดยแม้ว่าการพิสูจน์สัญชาติจะเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาระบบแรงงานพม่าในประเทศไทย ทว่าท่ามกลางกระบวนการดังกล่าวอาจนำมาสู่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากภายในพม่าประกอบไปด้วยคนหลากหลายชาติพันธุ์ ขณะเดียวกันรัฐบาลพม่าเองก็ไม่ยอมรับกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มว่าเป็นคนพม่าสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้ต้องมีการพิสูจน์ว่าเป็นคนพม่าจริงหรือไม่ การจับกุมกวาดล้างและผลักดันแรงงานพม่ากลับไปยังประเทศต้นทางจึงอาจมีส่วนทำให้รัฐบาลพม่าไม่

⁵⁸¹ ชัยวัฒน์ เอี่ยมสมุทร, นโยบายการแก้ไขปัญหาระบบแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของชาติ, หน้า 62.

⁵⁸² กรุงเทพธุรกิจ (5 พฤศจิกายน 2542), หน้า 17-18.

⁵⁸³ อภิชาติ ประสพรัตน์, “ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมประมงในจังหวัดสมุทรสาคร,” หน้า 37.

พอใจรัฐบาลไทยกระทั่งนำไปสู่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้⁵⁸⁴ ดังคำกล่าวของข้าราชการประจำส่วนกลางระดับสูงสังกัดกระทรวงแรงงานคนหนึ่งที่ว่า

“ตอนนี้เราก็เร่งให้มีแรงงานเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อจะได้ทำให้เขาเข้าระบบที่ถูกต้อง และเราก็สามารถตรวจสอบได้ แต่มันก็มีอุปสรรคเรื่องของสัญชาติคนพม่าเพราะเขามีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม บางกลุ่มพม่ายอมรับ บางกลุ่มไม่ยอมรับ ที่นี้มันเลยเกิดปัญหาทำให้กระบวนการมันล่าช้า แล้วพอมันล่าช้าก็มีแรงงานที่ตกค้างก็กลายเป็นแรงงานเถื่อน เราก็ต้องผลักดันออกไป พอผลักดันไปมาก ๆ รัฐบาลพม่าก็อาจไม่พอใจตรงนี้ ซึ่งก็อาจจะไปมีผลกระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้...”⁵⁸⁵

กระนั้นก็ดี ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า แรงงานพม่าบางส่วนไม่ต้องการกลับประเทศ เพราะเกรงว่า จะต้องถูกปรับเงิน หรือถูกจับขังคุกเยี่ยงนักโทษ โดยบางคนอาจถูกทำร้ายและถูกทางการพม่าทำทั้ง ส่วนบางคนก็กลับเข้าประเทศก็ต้องกลับไปมีชีวิตอยู่อย่างอดอยาก เสี่ยงตาย ไร้เสรีภาพ และถูกบังคับให้ใช้แรงงานทาส⁵⁸⁶ แรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่ถูกจับกุมและผลักดันให้ออกนอกประเทศจึง กลับเข้ามาหางานทำในประเทศไทยอีก เกิดเป็นปัญหาแรงงานพม่าที่วนเวียนอย่างไม่รู้จบสิ้น

นอกจากนี้ รัฐไทยยังได้อ้างถึงแรงงานพม่าในฐานะตัวการที่ทำให้ไทยถูกสังคมนระหว่างประเทศจับตามองในเรื่องของประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งส่งผลโดยตรงต่อภาพลักษณ์ของรัฐไทยบนเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่ามักได้รับค่าแรงต่ำเพราะถูกนายจ้างหรือผู้ประกอบการกดค่าแรงและยังมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าปกติ สภาพการทำงานของแรงงานพม่าเหล่านี้จึงได้นำมาสู่การ โจมตีจากสังคมนระหว่างประเทศ ทำให้ภาพพจน์ของประเทศได้รับความเสียหาย กระทั่งกลายเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าและนำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจของรัฐได้ในที่สุด สอดคล้องกับคำกล่าวของ พล.ต.ท. ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ อดีตผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ว่า

⁵⁸⁴ อัญฉิกา ทองเปลว, การศึกษาวิเคราะห์การจذبระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ปี 2541, สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 64.

⁵⁸⁵ ข้าราชการประจำส่วนกลางระดับสูงสังกัดกระทรวงแรงงานคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 15 สิงหาคม 2554.

⁵⁸⁶ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, “บทวิพากษ์นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกดขี่แรงงานต่างด้าว (4),” กรุงเทพธุรกิจ (28 กุมภาพันธ์ 2545), หน้า 2.

“ผู้ประกอบการไทยจำนวนมากได้คดขี่แรงงานพม่า...ดังนั้นในเมื่อเรายังจำเป็นต้องใช้แรงงานพม่า เราจึงยังต้องดูแลสภาพการจ้างงานให้มันดีจะได้ไม่กลายเป็นเหตุให้เราถูกกีดกันทางการค้าแล้วสูญเสียรายได้เข้ารัฐ”⁵⁸⁷

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยได้อ้างถึงผลกระทบที่เกิดจากแรงงานพม่าในหลายด้านด้วยกัน ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในด้านเศรษฐกิจรัฐไทยมองว่า การใช้แรงงานพม่าจำนวนมากมีส่วนในการทำให้การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังนำมาสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจอื่นๆ ได้แก่ ปัญหาด้านค่าจ้างและการแย่งงานคนไทย ปัญหาที่ดินทางการค้า และปัญหาการไหลออกของเงินตราในประเทศจำนวนมหาศาล ขณะเดียวกันการมีแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศยังส่งผลให้รัฐต้องแบกรับภาระในการควบคุมดูแลด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้นทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งบุคลากรและงบประมาณเป็นจำนวนมหาศาล กระนั้นก็ดี นอกจากการอ้างถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจแล้วรัฐไทยยังมองว่าแรงงานพม่ามีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมอย่างนับไม่ถ้วน อาทิ ปัญหาบุตรไร้สัญชาติ ปัญหาโสเภณี ปัญหาทางด้านสาธารณสุข ฯลฯ ยิ่งไปกว่านั้นความพยายามในการรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของแรงงานพม่ายังได้นำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมและข้อวิตกกังวลที่ว่า อาจเกิดการกลืนวัฒนธรรมในบางพื้นที่ของประเทศไทยที่มีแรงงานเหล่านี้เข้าไปอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามแม้ว่าแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่มิได้มีความเคลื่อนไหวทางการเมือง แต่รัฐไทยก็มีความวิตกกังวลว่าอาจมีแรงงานบางกลุ่มที่เป็นหน่วยสืบราชการลับให้กับทางการพม่าปะปนเข้ามาซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของไทย ขณะเดียวกันการขยายตัวของชุมชนแรงงานพม่ายังทำให้รัฐไทยมีความกังวลว่าจะนำไปสู่ปัญหาชนกลุ่มน้อยภายในประเทศได้ในอนาคต นอกจากนี้รัฐไทยยังได้อ้างว่าแรงงานพม่าอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่า ทั้งจากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่า และการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่าในประเทศไทย ไม่เพียงเท่านั้นรัฐไทยยังได้อ้างถึงผลกระทบจากการใช้แรงงานพม่าว่าอาจทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลบนเวทีระหว่างประเทศได้รับความเสียหาย ซึ่งจะส่งผลกระทบเนื่องไปถึงการส่งออกสินค้าของรัฐด้วย

⁵⁸⁷ พล.ต.ท.ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ อดีตผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2554.

5.2.4 เงื่อนไขที่มีผลต่อความสำเร็จของการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง

สัมฤทธิ์ผลของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงนั้นไม่ได้อยู่ที่การคล้อยตามในวาทกรรมที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อนำเสนอเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังอยู่ที่การตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือมาตรการพิเศษบางอย่างเพื่อจัดการกับสถานการณ์แรงงานพม่าภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรมด้วย ขณะเดียวกันการที่ผู้ฟังจะคล้อยตามในสิ่งที่ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดความมั่นคงนำเสนอขึ้นยังต้องอาศัยเงื่อนไขสองประการด้วยกัน คือ เงื่อนไขภายใน และเงื่อนไขภายนอก⁵⁸⁸ โดยเงื่อนไขภายในนั้นหมายถึงไวยากรณ์ของวาทกรรมที่ถูกนำมาใช้เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ส่วนเงื่อนไขภายนอกนั้นก็คือเงื่อนไขทางสังคมซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสถานภาพของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ทั้งสองเงื่อนไขต่างมีบทบาทสำคัญในการนำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการกำหนดให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงสำหรับรัฐไทย อันนำมาซึ่งการตัดสินใจดำเนินนโยบายบางอย่างเพื่อจัดการกับแรงงานเหล่านี้ อนึ่ง เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสัมฤทธิ์ผลของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงในกรณีของแรงงานพม่าในไทย ในส่วนนี้จึงจะเป็นการอธิบายถึงเงื่อนไขภายใน เงื่อนไขภายนอก ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และการดำเนินนโยบายหรือมาตรการพิเศษบางประการของรัฐไทยในการจัดการกับแรงงานพม่าในช่วงที่ผ่านมาซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย ตามลำดับ

5.2.4.1 เงื่อนไขภายใน

ในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง เงื่อนไขภายในซึ่งก็คือประสิทธิภาพของการใช้ภาษาที่มีผลอย่างมากต่อการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังหรือผู้ได้รับสาร กรณีของแรงงานพม่าในไทยจะเห็นได้ว่า ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนของไทยมีส่วนอย่างมากในการช่วยโหมกระพือสมมติฐานที่ว่าแรงงานพม่าเป็น “ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ” ผ่านชุดของวาทกรรมที่สะท้อนและชี้ชวนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐในมิติต่างๆ ตลอดจนเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการจัดการแก้ไข หากมิฉะนั้นแล้วปัญหาแรงงานพม่าที่มีอยู่อาจขยายลุกลามกลายเป็นปัญหาความมั่นคงร้ายแรงได้ ขณะเดียวกันสื่อมวลชนของไทย

⁵⁸⁸ Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p.32.

ก็ได้มีการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับแรงงานอพยพข้ามชาติในเชิงลบอย่างหลากหลายด้วยกัน ทว่าส่วนใหญ่แล้วมักพุ่งเป้าไปที่การโจมตีแรงงานที่มาจากประเทศพม่า โดยมักนำเสนอข่าวในลักษณะที่เป็น การตอกย้ำว่าแรงงานพม่าทั้งหลายในประเทศไทยเป็นต้นเหตุของปัญหาอื่นๆที่ตามมามากมาย

กล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพของการใช้ภาษาที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของ แรงงานพม่านั้นเกิดจากการการใช้วาทกรรมที่มีเนื้อหาที่น่าสะพรึงกลัวซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการ หลอหลอมให้เกิดความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า ดังจะเห็นได้จากการใช้คำบางคำที่ทำให้ภาพ ของแรงงานพม่ามีความน่ากลัวมากขึ้น เช่น การใช้คำว่า “แรงงานเถื่อน” ซึ่งเป็นชุดวาทกรรมที่มี การนำเสนออยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น

“มหาซัคมุมเข้มแรงงานเถื่อน”⁵⁸⁹

“ระนองล้างแรงงานเถื่อน-โรฮิงญา”⁵⁹⁰

“เปิดเส้นทางเถื่อนแรงงานพม่าเข้าไทย”⁵⁹¹

“คุมเข้มชายแดนพม่า หวั่นค่าแรง 300 ทำแรงงานเถื่อนทะลัก”⁵⁹²

“จับแรงงานเถื่อนชาวพม่ากว่า 10 คนหลังรัฐบาลขึ้นค่าแรง”⁵⁹³

“ใกล้ปิดตำนานแรงงานต่างด้าวเถื่อนในประเทศไทย”⁵⁹⁴

⁵⁸⁹ “มหาซัคมุมเข้มแรงงานเถื่อน,” คมชัดลึก (9 กรกฎาคม 2552), หน้า 8.

⁵⁹⁰ “ระนองล้างแรงงานเถื่อน,” ฐานเศรษฐกิจ (22 มีนาคม 2552), หน้า 42.

⁵⁹¹ “เปิดเส้นทางเถื่อนแรงงานพม่าเข้าไทย” ไทยรัฐ (11 กุมภาพันธ์ 2552), หน้า 1, 5.

⁵⁹² ไทยรัฐ (6 มกราคม 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/region/318205>

[5 มีนาคม 2556]

⁵⁹³ เนชั่น (16 กุมภาพันธ์ 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://breakingnews.nationchannel.com/home/read.php?newsid=670897> [5 มีนาคม 2556]

⁵⁹⁴ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (22 กุมภาพันธ์ 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://wp.doe.go.th/sites/default/files/news/228.pdf> [10 มิถุนายน 2555]

คำว่า “เถื่อน” ไม่เพียงแต่ชวนให้นึกถึงสิ่งที่ผิดกฎหมายร้ายแรงเท่านั้นแต่ยังบ่งบอกถึงลักษณะของการห่างไกลความเจริญ มีนัยยะสื่อถึงการด้อยพัฒนา และความโหดร้ายทารุณ โดยมากมักใช้ร่วมกับคำว่า “ป่า” กล่าวคือ “ป่าเถื่อน” ซึ่งมีความหมายเป็นคำคุณศัพท์หมายถึงคนที่มีลักษณะใจคอโหดร้าย เมื่อกล่าวถึงแรงงานพม่าในฐานะแรงงานเถื่อนจึงไม่เพียงสะท้อนให้เห็นถึงแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงผู้คนที่มาจากสถานที่ห่างไกลความเจริญ ด้อยพัฒนา และมีจิตใจโหดร้ายอำมหิตอีกด้วย

นอกจากคำว่า “เถื่อน” แล้วคำว่า “โหด” ก็มักถูกนำมาใช้ขยายความพฤติกรรมของแรงงานพม่าที่ก่อเหตุอาชญากรรม ทั้งนี้ เมื่อกล่าวถึงคำว่า “โหด” ก็มักหมายความว่า ความชั่วร้าย เช่น ใจร้าย ใจคอเหี้ยมโหด ซึ่งวาทกรรมดังกล่าวเมื่อนำมาใช้กับแรงงานพม่าบ่อยครั้งเข้าก็ทำให้ภาพของแรงงานพม่ายิ่งทวีความน่าสะพรึงกลัวมากขึ้น เหตุดังนี้ การใช้วาทกรรมนำเสนอว่าแรงงานพม่าเป็นแรงงานเถื่อน หรือ โหด จึงส่งผลให้ผู้ฟังหรือผู้รับสารมองแรงงานพม่าด้วยสายตาที่หวาดกลัวได้โดยไม่ยากเย็นนัก ตัวอย่างเช่น

“รวบหัวเมียพม่าโหด โมโหไม่มีข้าวกินตีหัวนายจ้างดับ”⁵⁹⁵

“หม่องโหดทุบหัวมาจันชะเนาะนายจ้างชิงทรัพย์”⁵⁹⁶

“พม่าโหดปาดคอชิงรถ”⁵⁹⁷

“จับแล้วพม่าโหดฆ่าปาดคอแม่ค้าปราณบุรี”⁵⁹⁸

“พม่าหึงโหดฟันเมียบคนไทยดับอนาค”⁵⁹⁹

⁵⁹⁵ ไทยรัฐ (21 พฤษภาคม 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<http://www.thairath.co.th/content/region/173087> [2 มีนาคม 2556]

⁵⁹⁶ ข่าวสด (12 กุมภาพันธ์ 2553) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid [2 มีนาคม 2556]

⁵⁹⁷ โลกวันนี้ (23 กันยายน 2551), หน้า 5.

⁵⁹⁸คมชัดลึก (19 มกราคม 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<http://www.komchadluek.net/detail/20130119/149750> [2 มีนาคม 2556]

⁵⁹⁹ เดลินิวส์ (8 มิถุนายน 2551), หน้า 12.

แม้ว่าแรงงานพม่าส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในชุมชนอย่างสงบเสงี่ยม แต่ก็มีความรุนแรงพม่าบางส่วนที่ก่อเหตุจนกลายเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกมากล่าวอ้างบ่อยครั้ง ตัวอย่างเช่น การดื่มสุราส่งเสียงดัง การก่อเหตุทะเลาะวิวาท และการก่ออาชญากรรมของแรงงานพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีแรงงานพม่าก่อเหตุฆาตกรรมนายจ้าง โดยวาทกรรมที่ใช้มักสื่อความหมายถึงแรงงานพม่าทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย แม้ว่าในความเป็นจริงการก่อเหตุดังกล่าวเกิดจากแรงงานพม่าบางคนเท่านั้น

“รวบสองหนุ่มพม่าก่อเหตุลึกลับจากรยานยนต์”⁶⁰⁰

นอกจากนี้ยังมีการใช้คำบางคำเพื่อตอกย้ำให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าเกินจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้คำว่า “เกลื่อน” โดยจะเห็นได้ว่า ข้อความดังกล่าวเป็นการสื่อความหมายถึงจำนวนแรงงานพม่าที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่การใช้คำว่า “เกลื่อน” ช่วยให้เกิดความรู้สึกว่าแรงงานพม่าที่อยู่นั้นนอกจากจะจำนวนมากแล้วยังกระจัดกระจายไปทั่วทุกองระแหงด้วย ตัวอย่างเช่น

“ระนองแรงงานพม่าเกลื่อนเมือง”⁶⁰¹

“สายลับพม่าเกลื่อนเมืองระนอง”⁶⁰²

“แรงงานพม่าเกลื่อนอบต.ทับสะแก”⁶⁰³

“ต่างค้าวเกลื่อนแม่ฮ่องสอนดันกลับไม่ได้พม่าไม่ยอมรับ”⁶⁰⁴

⁶⁰⁰ เดลินิวส์ (12 กุมภาพันธ์ 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/crime/184209> [2 มีนาคม 2556]

⁶⁰¹ ผู้จัดการ, (28 กรกฎาคม 2549) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9490000096376> [1 มีนาคม 2556]

⁶⁰² “สายลับพม่าเกลื่อนเมืองระนอง,” (29 พฤศจิกายน 2552) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.siamintelligence.com/burma-spies-in-ranong> [1 มีนาคม 2556]

⁶⁰³ แนวหน้า (13 กุมภาพันธ์ 2541), หน้า 5.

⁶⁰⁴ ไทยโพสต์ (4 พฤศจิกายน 2542), หน้า 24, 25.

ทั้งนี้เรายังอาจได้ยืมวาทกรรมบางอย่างที่มีคำว่า “กลืน” หรือ “กิน” เป็นส่วนประกอบด้วย เช่นเดียวกัน ซึ่งปกติคำว่า “กลืน” นั้นเป็นคำกริยา หมายถึง อาการที่ทำให้อาหารหรือสิ่งอื่นๆที่อยู่ในปากกลืนลงคอไป ดังนั้นเมื่อนำมาใช้กับแรงงานพม่าจึงหมายถึงภาวะที่มีแรงงานพม่าอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมากกระทั่งทำให้พื้นที่ของคนไทยถูกกัดกินโดยการเข้ามาอยู่อาศัยและทำงาน คนพม่าในประเทศไทย นอกจากนี้ยังอาจหมายถึงการสูญหายทางวัฒนธรรมของคนไทยอันเนื่องมาจากการมีคนพม่าจำนวนมากภายในประเทศทำให้วัฒนธรรมคนไทยถูกแทนที่ด้วยวัฒนธรรมของพม่าแทน ตัวอย่างเช่น

“อย่าปล่อยให้พม่ากินเมือง”⁶⁰⁵

“หวันพม่ากลืนระนอง ระนองภาคมีถึงแสนคน”⁶⁰⁶

“หวันพม่าอีกระนองหลังผุดเงียบ 38 ชุมชน”⁶⁰⁷

กระนั้นก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วอาจเป็นไปได้ยากที่วัฒนธรรมไทยจะถูกวัฒนธรรมแรงงานพม่ากลืน เพราะแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในไทยส่วนใหญ่มักพยายามทำตัวให้กลมกลืนกับคนไทยมากกว่า เช่น การพยายามแต่งกายด้วยเสื้อและกางเกง แทนการสวมโสร่ง หรือการพยายามใช้ภาษาไทยให้เหมือนคนไทย เพื่อให้ตนเองเป็นที่ยอมรับในสังคมคนไทย เป็นต้น การนำเสนอวาทกรรมที่มีลักษณะเกินจริงของตัวแสดงจึงส่งผลให้สาธารณชนเกิดความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า โดยยิ่งทำให้อคติทางชาติพันธุ์ที่คนไทยมีต่อคนพม่ามีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยได้นำเสนอชุดวาทกรรมแก่สาธารณชน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าใน 5 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ วาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าว การชี้นำ การผูกมัด การแสดงออกความรู้สึก และแถลงการณ์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

⁶⁰⁵ บางกอกทูเดย์ (18 มีนาคม 2552), หน้า 2.

⁶⁰⁶ ไทยโพสต์ (2 กันยายน 2542), หน้า 23, 24.

⁶⁰⁷ “หวันพม่าอีกระนองหลังผุดเงียบ 38 ชุมชน,” [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://news.mthai.com/headline-news/99163.html> [1 มีนาคม 2556]

(ก) วาทกรรมที่ใช้บอกกล่าว (assertives) ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่สื่อความหมายว่าแรงงานพม่าเป็นต้นเหตุของสารพัดปัญหา อาทิ ปัญหาอาชญากรรม การแย่งงานคนไทย สาธารณสุข ยาเสพติด และบุตรไร้สัญชาติ เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาตามกรอบแนวคิดความมั่นคงสมัยใหม่ของ Barry Buzan , Ole Wæver และ Jaap de Wilde แล้วจะพบว่าปัญหาเหล่านี้ก็คือปัญหาความมั่นคงในมิติต่าง ๆ นั้นเอง
- 2) วาทกรรมที่สื่อความหมายว่าแรงงานพม่ามีลักษณะป่าเถื่อน โหดร้าย มีความเป็นไปได้อันสูงที่จะประกอบอาชญากรรม และเป็นฆาตกร เช่น การนำเสนอถึงพฤติกรรมของแรงงานพม่าที่ฆาตกรรมนายจ้าง และข่มขืนเหยื่อที่เป็นคนไทย เป็นต้น
- 3) วาทกรรมที่สื่อความหมายว่าแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนมากมายมหาศาล กระจุกกระจายอยู่ในทุกพื้นที่ของประเทศ มีแนวโน้มของการไหลทะลักเข้ามาอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนมากกว่าประชากรไทยในบางพื้นที่ของประเทศ
- 4) วาทกรรมที่สื่อความหมายว่าแรงงานพม่าสามารถก่อเหตุจลาจลหรือก่อการร้ายขึ้นในประเทศ เช่น เหตุการณ์ที่นักศึกษาพม่านักยึดสถานทูต และเหตุการณ์ที่แรงงานพม่าประท้วงนายจ้าง เป็นต้น

ตัวอย่างวาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าว

“...นอกจากจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศชาติแล้วยังเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และก่อปัญหาอาชญากรรม รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและส่งกลับ ตลอดจนปัญหาทางด้านสาธารณสุขที่ติดมากับคนเหล่านี้ รวมทั้งลูกหลานที่เกิดขึ้น”⁶⁰⁸

“ที่ผ่านมามีสถิติเกี่ยวกับอาชญากรรมต่างด้าว ภัยต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานผิดกฎหมายหลายต่อหลายเรื่อง บางเรื่องถึงคอขาด

⁶⁰⁸ ชมพู่ โกติรัมย์, “คนต่างด้าวภัยเงียบที่เราไม่ควรเพิกเฉย,” ไทยโพสต์ (20 มิถุนายน 2552), หน้า 2.

บาดตาย นายจ้างจำนวนไม่น้อยต้องจบชีวิตลงด้วยน้ำมือของแรงงานต่าง
ด้าวผิดกฎหมาย นำไปคคอ ทูบหัวถ่วงน้ำ ลักทรัพย์สมบัติแล้วเปิดหนี
กลับประเทศ พอเรื่องซาไปสักพักก็ลักลอบกลับเข้ามาใหม่”⁶⁰⁹

“แรงงานต่างด้าวได้แทรกตัวแฝงกายทั้งเปิดเผยและซ่อนเร้นลึก
ลงในความเป็นไทยในนิยามสังคมวัฒนธรรมไทยและหยั่งรากลึกดัง
กาฝากซ่อนไซ้ไม่ใหญ่อย่างน่าสะพรึงกลัว ด้วยการเป็นคนไทยอย่าง
ถูกต้องโดยการมีบัตรประชาชน มีสำมะโนครัวประชากรหรือสมรสกับคน
ไทย...”⁶¹⁰

“ในความเป็นจริงของจำนวนประชากรแรงงานต่างด้าวที่กระจัด
กระจายชายแรงงานอยู่ตามสถานประกอบการต่างๆภายในจังหวัด
สมุทรสาครคาดการณ์ว่ามีมากกว่าที่ทางราชการอนุญาตจำนวน 5-6 เท่า
หรืออาจจะมากกว่านี้...”⁶¹¹

“รวบแล้วไอ้หื่นพม่าข่มขืนเด็กชายวัยเจ็ดขวบที่เชียงรายหลังทูบ
และนำไปส่งขยะดำหวังนำปิดปากแต่เหยื่อรอด สารภาพทำจริงอย่างไม่
สะทกสะท้าน...คาดมีอาการทางจิต”⁶¹²

“พวกนี้รับจ้างสารพัดอย่าง...เข้าบ้านในหมู่บ้านอยู่กันหลายสิบ
คน สับเปลี่ยนออกมาทำงานตั้งแต่เช้าถึงดึกคืน มักตั้งวงกินเหล้าก่อเรื่อง
ทะเลาะวิวาทหรือนั่งจับกลุ่มอยู่ริมทางเท้าเป็นที่หวาดกลัวของคนไทย ว่า
จะเป็นเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แม้แต่โรคติดต่อต่างๆ
ที่มากับคนต่างด้าวเหล่านี้...”⁶¹³

⁶⁰⁹ มัชยัธ อินมา, “ต่างด้าวที่เรามองเห็นแต่แววเฉย,” คมชัดลึก (12 กุมภาพันธ์ 2552), หน้า 2.

⁶¹⁰ ชมพู โกดิรัมย์, “คนต่างด้าวภัยเงียบที่เราไม่ควรเพิกเฉย,” ไทยโพสต์ (20 มิถุนายน 2552), หน้า 2.

⁶¹¹ จาริส โกยอริ, “ต่างด้าวผิดกฎหมายนับแสนที่เมืองมหาชัยเมื่อไหร่รัฐจะเข้าแก้ไขจริงจังเสียที,” แนวหน้า (7 สิงหาคม 2553), หน้า 15.

⁶¹² ทีนิวส์ (26 กุมภาพันธ์ 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.tnews.co.th/html/news/52207> [2 มีนาคม 2556]

⁶¹³ เพลิงมรดก, “ต่างด้าวเต็มเมือง,” ไทยรัฐ (27 มีนาคม 2548), หน้า 19.

“แรงงานพม่าเตรียมที่จะทะลักเข้าไทยตามแนวชายแดนตั้งแต่ภาคเหนือถึงภาคใต้ไม่ต่ำกว่าห้าหมื่นถึงหนึ่งแสนคนในช่วง 2-3 เดือนนี้ เนื่องจากได้รับผลกระทบจากปัญหาภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงในพม่า”⁶¹⁴

“หวั่นนักศึกษาหมองปิดสะพานไทย-พม่า”⁶¹⁵

“จับตาศึกษาพม่าสันติบาลหวั่นก่อเหตุฆ่าร้อยชีวิตสถานทูต”⁶¹⁶

“สืบข่าวโมฆะศึกพม่าก่อเหตุเขี้ยไทยฆ่าซาก”⁶¹⁷

“แรงงานพม่าผลงานประท้วงเพิ่มค่าแรง”⁶¹⁸

(ข) วาทกรรมที่ใช้ชี้นำ (directives) ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่สื่อความหมายชี้นำให้เห็นถึงอันตรายจากแรงงานพม่าในลักษณะต่างๆ เช่น การสมมติสถานการณ์ว่าหากแรงงานพม่าจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในประเทศ จุดไม้ขีดคนละก้านก็สามารถเผาเมืองได้ทั้งเมือง⁶¹⁹ หรือการสมมติว่าหากแรงงานพม่าที่อยู่ในประเทศไทยพร้อมใจกันหยุดงานประท้วงก็อาจจะกระทบความสามารถในการผลิตของประเทศ และอาจนำไปสู่ความวุ่นวายในสังคมในที่สุด
- 2) วาทกรรมที่สื่อความหมายให้ผู้ประกอบการระมัดระวังการจ้างแรงงานพม่า เพราะแรงงานเหล่านี้อาจเป็นตัวก่อเหตุอาชญากรรมในลักษณะต่างๆ ขึ้นได้ และเป็นเรื่องยากที่รัฐจะดำเนินการจับกุม เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เข้าเมืองโดยผิด

⁶¹⁴ “พวพม่าแสนคนทะลัก,” ฐานเศรษฐกิจ (9 กรกฎาคม 2540), หน้า 1, 12.

⁶¹⁵ ข่าวสด (10 กันยายน 2542), หน้า 12.

⁶¹⁶ สยามรัฐ (2 ตุลาคม 2543), หน้า 1, 10.

⁶¹⁷ กรุงเทพธุรกิจ (23 พฤษภาคม 2543), หน้า 2.

⁶¹⁸ ผู้จัดการ (21 พฤษภาคม 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=9550000062355> [2 มีนาคม 2556]

⁶¹⁹ กรุงเทพธุรกิจ (2 มีนาคม 2552), หน้า 15.

กฎหมาย เมื่อกระทำผิดก็หนีไปอย่างไร้ร่องรอย รวมไปถึงวาทกรรมที่สื่อความหมายให้ระมัดระวังโรคระบาดที่มาพร้อมกับแรงงานพม่า

- 3) วาทกรรมที่สื่อความหมายเชิญชวนให้ผู้ประกอบการพาแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อรัฐจะได้ทราบถึงจำนวนตัวเลขของแรงงานพม่าที่ชัดเจน และนำไปสู่การกำหนดนโยบายอย่างถูกต้อง
- 4) วาทกรรมที่สื่อความหมายขอร้องมิให้ผู้ประกอบการจ้างแรงงานพม่าที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพราะอาจนำไปสู่ปัญหาอื่นที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้

ตัวอย่างวาทกรรมที่ใช้ชี้นำ

“ถ้าแรงงานพม่าจุดไม้ขีดแค่คนละก้าน ก็จะเผาเมืองระนองได้ทั้งเมือง คิดดูก็แล้วกันว่าปัญหามันหนักขนาดไหน”⁶²⁰

“เรายอมรับว่าคนต่างด้าวเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ ในฐานะเป็นภาระหน้าที่ของเราทุกคน ต้องเร่งมือกันแก้ไขอย่างเร่งด่วน ก่อนที่จะหยั่งรากลึกส่งผลร้ายไปทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เอกราชของชาติที่พูดนั้น กำลังสูญเสียอย่างเงียบๆ ให้เห็นแล้ว...นี่คือภัยเงียบที่เราท่านจะเงียบต่อไปไม่ได้อีกแล้ว”⁶²¹

“ขอเตือนนายจ้างหรือสถานประกอบการมิให้ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานเพราะการใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาตนอกจากจะเป็นการกระทำผิดกฎหมายแล้วยังส่งผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม”⁶²²

“ระวังต่างด้าวจะยึดครอง”⁶²³

⁶²⁰ ปกรณ์ ฟังเนตร, “วิกฤติแรงงานต่างด้าวโรฮิงญา-พม่า: รัฐนำร่องมหาชัยโมเดล (1),” กรุงเทพธุรกิจ (2 มีนาคม 2552) หน้า 15.

⁶²¹ ชมพู่ โภติรัมย์, “คนต่างด้าวภัยเงียบที่เราไม่ควรเงียบ,” ไทยโพสต์ (20 มิถุนายน 2552), หน้า 2.

⁶²² ข่าวสด (15 มกราคม 2554), หน้า 25.

⁶²³ มานพ จันทร์ฤทธิ์, “ระวังต่างด้าวจะยึดครอง,” เดลินิวส์ (2 กรกฎาคม 2553), หน้า 33.

“ระวังติด โรคเท้าช้างคนใช้พม่า”⁶²⁴

(ค) วาทกรรมที่ใช้ผู้กดขี่ (commissives) ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่สื่อความหมายในลักษณะตักเตือนแรงงานพม่าที่ยังไม่มาจดทะเบียนให้มาจดทะเบียนทำงานอย่างถูกต้อง มิฉะนั้นจะถูกทางการจับกุมตัวและดำเนินคดี
- 2) วาทกรรมที่สื่อความหมายว่าจะทำการกวาดล้างแรงงานอพยพข้ามชาติ (ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงแรงงานพม่า เพราะมีจำนวนมากที่สุด) โดยจะทำการปราบปรามจับกุมและผลักดันแรงงานอพยพข้ามชาติที่ลักลอบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายออกนอกประเทศ

ตัวอย่างวาทกรรมที่ใช้ผู้กดขี่

“ตั้งสี่ศูนย์กวาดต่างด้าวเถื่อนนำร่องแม่สอดดีเดย์สิงหาคมนี้”⁶²⁵

“โอกาสสุดท้าย การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว”⁶²⁶

“โอกาสสุดท้าย นายจ้างขอโควตาต่างด้าวอธิบดีกรมการจัดหางานเผยเปิดให้นายจ้างยื่นขอโควตานำเข้าแรงงานต่างด้าวผ่านระบบเอ็มโอยูตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ชี้หากต้องการจ้างลูกจ้างรายเดิมให้ยื่นคำขอพร้อมแนบบัญชีรายชื่อ”⁶²⁷

“หน่วยตรวจคนเข้าเมือง เป็นหน่วยงานสุดท้ายที่จะอนุญาตวีซ่า รับช่วงต่อจากหน่วยงานจัดหางานและทางการของพม่า หลังจากเดือนธันวาคม 2555 ต้องดำเนินการกวาดล้างแรงงานที่ไม่ถูก

⁶²⁴ เกลินิวส์ (20 พฤษภาคม 2544), หน้า 30.

⁶²⁵ บ้านเมือง (28 กรกฎาคม 2549), หน้า 14.

⁶²⁶ มติชน (14 ตุลาคม 2554), หน้า 19.

⁶²⁷ คมชัดลึก (17 ธันวาคม 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

กฎหมายและส่งกลับทางชายแดน ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ปี
พ.ศ. 2522”⁶²⁸

“แรงงานต่างด้าวพม่าและกัมพูชาแห่งพิสุจน์สัญชาติในวัน
สุดท้ายแน่น ขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ยืนยันผลักดัน
แรงงานผิดกฎหมายกลับประเทศพม่าที่แน่นอน เชื่อนายกฯ ไม่ขยาย
เวลาการพิสุจน์สัญชาติตามที่สภาหอการค้าฯ เสนอ”⁶²⁹

(ง) วาทกรรมที่ใช้แสดงความรู้สึก (expressives) ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่แสดงความรู้สึกไม่เห็นด้วยต่อนโยบายการนิรโทษกรรม หรือการเปิดโอกาสให้แรงงานพม่าสามารถจดทะเบียนเพื่อทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงความไม่เห็นด้วยต่อนโยบายการเปิดให้มีการจดทะเบียนอย่างเสรี
- 2) วาทกรรมที่แสดงความรู้สึกเป็นห่วงต่อสถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทย โดยมองว่านับวันปัญหาแรงงานจากพม่าจะยิ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่างๆของประเทศมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น
- 3) วาทกรรมที่แสดงความรู้สึกหวาดระแวงแรงงานพม่า เพราะเชื่อว่าแรงงานเหล่านี้ อาจก่อเหตุร้ายแรงได้ทุกเมื่อ เช่น ระแวงว่าแรงงานพม่าจะทำร้ายคนในสังคม กลัวว่าแรงงานพม่าจะก่อการร้าย หรืออาชญากรรมอื่นๆ เป็นต้น
- 4) วาทกรรมที่แสดงความรู้สึกอคติทางชาติพันธุ์ต่อแรงงานพม่า เช่น ความรู้สึกรังเกียจแรงงานพม่า เพราะมองว่าแรงงานเหล่านี้สกปรกและมีความเป็นไปไม่ได้ที่จะแพร่โรคระบาด หรือการมองแรงงานพม่าด้วยความรู้สึกเหนือกว่า เนื่องจากพม่ายังคงเป็นประเทศที่ยังด้อยพัฒนากว่าไทยมาก เป็นต้น

⁶²⁸ ร้อยตำรวจตรีอุดม ปิยอนุสรณ์, รองสารวัตรตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่, สัมภาษณ์, ใน สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดเชียงใหม่ สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3, ข่าวรอบเมืองเหนือ (14 ธันวาคม 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://region3.prd.go.th/ct/news/showprint.php?ID=121214164322> [2 มีนาคม 2556]

⁶²⁹ มูลนิธิพิทักษ์แรงงานไทย, “การพิสุจน์สัญชาติเร่งผลักดันแรงงานเข้าระบบรับประชามหาอาเซียน,” (15 ธันวาคม 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://voicelabour.org/> [2 มีนาคม 2556]

ตัวอย่างวาทกรรมที่ใช้แสดงความรู้สึกรู้สึก

“นายกฯ ห่วงพม่าล้นเข้าไทย”⁶³⁰

“...ส่วนตัวไม่เห็นด้วยกับนโยบายเปิดเสรีให้คนต่างเข้ามาขึ้นทะเบียนทำงานอย่างเสรี โดยไม่มีการจำกัดจำนวน จำกัดพื้นที่ ซึ่งจะคุยกับรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานที่ว่างงานของไทย...”⁶³¹

“ชาวพม่ายึดอาชีพสงวนคนไทยไปเกือบหมดแล้ว แถมใช้นอมินีซื้อบ้าน ที่ดิน หวั่นกระทบความมั่นคงประเทศ”⁶³²

“การมีแรงงานพม่าในไทยเป็นจำนวนมากเกินไปอาจทำให้สังคมเสื่อมลง เพราะเขาไม่ได้เป็นคนไทย เขาอาจจะคิดว่านี่ไม่ใช่บ้านกู อยากทิ้งขยะที่ไหนก็ทิ้ง อยากฉี่ในตู้โทรศัพท์ก็ทำ หรือมีแนวโน้มก่ออาชญากรรมสูงเพราะบ้านเขาจนกว่า ดังนั้นการศึกษาก็ต้องดีกว่า ยังผลไปถึงด้านคุณธรรมของคนพม่าด้วย”⁶³³

(จ) วาทกรรมที่ใช้แถลงการณ์ (declaratives) ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่ประกาศเคอร์ฟิวแรงงานอพยพข้ามชาติในบางพื้นที่ โดยมีจุดประสงค์เพื่อควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มแรงงานอพยพข้ามชาติ เช่น การห้ามออกจากที่พักหลังเวลา 20.00 น. การห้ามใช้โทรศัพท์มือถือ และการไม่อนุญาตให้ใช้รถจักรยานยนต์ เป็นต้น ดังสะท้อนจากประกาศจังหวัดระนอง เรื่อง “กำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวบางจำพวก” และประกาศจังหวัดภูเก็ต เรื่อง “การจัดระบบในการควบคุมแรงงานต่างด้าว” ในปีพ.ศ.2550

⁶³⁰ เดลินิวส์ (7 กรกฎาคม 2553), หน้า 3

⁶³¹ ไทยรัฐ (21 มกราคม 2552) อ้างใน นุชรัตน์ กาญจนดิษฐ์, “หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก่ออาชญากรรม แย่งงานคนไทย: กับดักปัญหาโรฮิงญาและการจัดการแรงงานข้ามชาติ,” (28 มกราคม 2552) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1074> [25 มีนาคม 2555]

⁶³² ประชาชาติธุรกิจ (5 กรกฎาคม 2553), หน้า 23.

⁶³³ ข้าราชการทหารสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2554.

- 2) วาทกรรมที่ประกาศกำหนดกรอบระยะเวลาผ่อนผันให้แรงงานอพยพข้ามชาติเตรียมตัวเดินทางกลับประเทศภาย ดังสะท้อนจากการประกาศของนายชวนหลักภัย ในเดือน มีนาคม ปีพ.ศ.2540 กำหนดให้แรงงานอพยพข้ามชาติเดินทางกลับประเทศในระยะเวลา 45 วัน นับตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม – 1 พฤษภาคม พ.ศ.2540 โดยกำหนดว่าหากพ้นระยะผ่อนผันแรงงานอพยพที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทุกคน จะต้องถูกดำเนินคดีอย่างเด็ดขาด เป็นต้น⁶³⁴
 - 3) วาทกรรมที่ประกาศให้แรงงานอพยพข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทราบว่าการเข้าประเทศไทยโดยไม่ถูกกฎหมายจะต้องถูกจับกุมและลงโทษอย่างหนัก หรือต้องถูกผลักดันออกนอกประเทศ ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2535 ในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2537 ในสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นต้น⁶³⁵
- ตัวอย่างวาทกรรมที่ใช้แถลงการณ์

“ด้วยจังหวัดระนองเป็นจังหวัดชายแดนที่มีแนวเขตติดต่อกับประเทศสหภาพเมียนมาร์ทั้งทางบกและทางน้ำเป็นระยะทางยาว ประกอบกับมีความต้องการแรงงานในภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของคนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาเข้ามาในพื้นที่เป็นจำนวนมากจนยากต่อการควบคุม จากกรณีข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงความมั่นคงของสังคมและประเทศชาติ เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหที่สืบเนื่องมาจากกรณีดังกล่าว จังหวัดระนองจึงได้กำหนดมาตรการเพื่อความมั่นคงขึ้นด้วยการจัดระเบียบคนต่างด้าว

⁶³⁴ ผู้จัดการรายสัปดาห์ (30 มีนาคม 2540), หน้า 6.

⁶³⁵ 1) มติครม.วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2535 ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการกับผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ลักลอบเข้าเมืองสัญชาติพม่า ทราบว่าการเข้าเมืองไทยจะถูกจับกุมและลงโทษอย่างหนัก รวมถึงสั่งการให้จัดชุดตรวจของทหารสามพรามอาสาสมัครให้สกัดกั้นแรงงานพม่าที่จะหลบหนีเข้ามาตามแนวชายแดนอย่างเด็ดขาด 2) มติครม.วันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2537 มีมติให้ป้องกันการลักลอบเดินทางเข้าเมืองของแรงงานอพยพข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างเข้มงวดและผลักดันให้แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ออกนอกจากราชาณาจักรโดยเร็วที่สุด

บางจำพวก....จึงกำหนดให้นายจ้าง คนต่างด้าว และผู้ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติดังนี้...”⁶³⁶

“ผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง กล่าวว่า จังหวัดระนอง เป็น จังหวัดชายแดน มีปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าว เป็น จำนวนมากยากต่อการควบคุม จากกรณีดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อ สภาพความเป็นอยู่ของชุมชน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชน รวมถึงความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมี การจัดระเบียบคนต่างด้าวในจังหวัดระนอง ทั้งนี้ ได้ออกประกาศ จังหวัดระนอง เรื่อง กำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวบาง จำพวก เพื่อให้ นายจ้าง คนต่างด้าว และผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้ถือปฏิบัติ เช่น ห้ามไม่ให้แรงงานต่างด้าวออกนอกสถานที่พักอาศัยหลังเวลา 22.00-06.00 น. โดยไม่มีความจำเป็น ยกเว้นต้องทำงาน หรือมีความจำเป็น เร่งด่วนอื่นๆ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายจ้างอย่าง ใกล้ชิด...ห้ามข่มขืนกันตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป โดยไม่ได้รับอนุญาต และ ห้ามไม่ให้แรงงานต่างด้าวใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่อความมั่นคงของ ชาติ หากมีความจำเป็นต้องใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ นายจ้างทำบัญชี รายชื่อแรงงานต่างด้าวผู้ใช้โทรศัพท์พร้อมหมายเลขโทรศัพท์ส่งให้ จังหวัดทราบทุกคน และให้นายจ้างเคร่งครัด ต่อการปฏิบัติตาม กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว และให้นายจ้างดูแลใน เรื่องของความสะอาดด้วย”⁶³⁷

กล่าวได้ว่าการนำเสนอของผู้มีส่วนในกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยส่วนใหญ่มักเป็น วาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าวและการแสดงออกถึงความรู้สึกที่มีต่อประเด็นแรงงานพม่า ภายในประเทศ โดยวาทกรรมที่พบได้มากที่สุดได้แก่วาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าวเพื่อสื่อ ความหมายว่าแรงงานพม่าเป็นต้นเหตุของสารพัดปัญหา วาทกรรมที่แสดงความรู้สึกเป็นห่วงต่อ สถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทย และวาทกรรมที่แสดงความรู้สึกหวาดระแวงแรงงานพม่า

⁶³⁶ ประกาศจังหวัดระนอง เรื่อง กำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวบางจำพวก

⁶³⁷ ผู้จัดการ (12 มีนาคม 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000028846> [25 มีนาคม 2555]

วาทกรรมเหล่านี้ได้รับการผลิตซ้ำโดยผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งคงจะไม่ผิดนักหากเราจะมองว่าวาทกรรมเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการกำหนดให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคง ซึ่งในที่สุดได้นำไปสู่การยอมรับหรือเห็นด้วยของผู้รับสารหรือผู้ฟัง อันสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงนั้นประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้ ประสิทธิภาพของภาษาในกลไกทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นความมั่นคงยังเกิดจากการนำเสนอวาทกรรมที่มีลักษณะซ้ำไปซ้ำมา กล่าวคือ เป็นการผลิตวาทกรรมซ้ำๆ ของตัวแสดงเพื่อให้ผู้ฟังเกิดความคล้อยตามและเห็นด้วยต่อประเด็นที่ว่าแรงงานพม่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ วาทกรรมที่ได้รับการนำเสนอไปแล้วก็กลับได้รับการกล่าวซ้ำ หรือพูดซ้ำ ครึ่งแล้วครึ่งเล่า อย่างนับไม่ถ้วน โดยวาทกรรมที่ใช้บอกกล่าว ชี้นำ ผูกมัด แสดงความรู้สึก และแถลงการณ์ ส่วนได้รับการนำเสนอซ้ำๆอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่พ.ศ.2531จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การใช้วาทกรรมซ้ำไปซ้ำมา ประกอบกับการใช้วาทกรรมที่มีลักษณะน่าเชื่อถือ น่าสะพรึงกลัว และกล่าวเกินจริงจึงทำให้วาทกรรมที่นำเสนอมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการทำให้สาธารณชนทั่วไปยอมรับและเห็นด้วยว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐซึ่งเปรียบได้กับผลสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงของตัวแสดงนั่นเอง

5.2.4.2 เงื่อนไขภายนอก

นอกจากเงื่อนไขภายในซึ่งหมายถึงประสิทธิภาพของการใช้ภาษาแล้ว เงื่อนไขภายนอกซึ่งหมายถึงสภาพของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงก็มีบทบาทอย่างมากต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงด้วย ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายในกรณีแรงงานพม่าในไทยต่างดำรงสถานะเป็นชนชั้นนำทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการการเมือง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ตลอดจนรัฐมนตรีในกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มบุคคลเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา⁶³⁸ โดย อรรถชัย พงสมุทร⁶³⁹ ได้

⁶³⁸ สถาบันพระปกเกล้า, โครงการเฉลิมพระเกียรติ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540): คณะรัฐมนตรี, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 1.

กล่าวถึงความสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจสูงสุดในแต่ละหน่วยงานของภาครัฐ 3 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านกฎหมาย ด้านนโยบาย การเมือง และด้านอำนาจ ในด้านกฎหมายนั้น ธรรมนูญ มองว่าคณะรัฐมนตรีไม่เพียงแต่มีอำนาจในการเป็นผู้ใช้กฎหมายโดยตรงเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้เสนอกฎหมายต่างๆ เพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการทางราชการต่างๆ ของประเทศให้เป็นไปอย่างราบรื่นด้วย นอกจากนี้ในด้านนโยบายการเมือง คณะรัฐมนตรียังถือได้ว่าเป็นองค์กรสูงสุดที่สามารถกำหนดนโยบายทั้งระดับภายในและภายนอกรัฐ โดยระดับภายในรัฐคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ส่วนระดับภายนอกรัฐคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันในฐานะตัวแทนของรัฐ นอกจากนี้ในด้านอำนาจ คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจทางด้านการบริหารอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างๆ ซึ่งเปรียบได้กับการกำหนดทิศทางของประเทศ ไม่เพียงเท่านั้นคณะรัฐมนตรียังมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการข้าราชการที่อยู่ได้บังคับบัญชาในทุกระดับทั่วประเทศด้วย⁶⁴⁰

เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญตลอดจนบทบาทหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะเห็นได้ว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีสถานภาพทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย เมื่อบุคคลเหล่านี้ได้สร้างวาทกรรมความมั่นคงที่สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในมิติต่างๆ วาทกรรมนั้นจึงมีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้ผู้ฟังเห็นด้วยและคล้อยตาม ดังจะเห็นได้จากกลุ่มผู้ฟังที่มีทัศนะมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วยตนเอง ข้าราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูง (ผู้ที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง) รวมไปถึงข้าราชการประจำส่วนกลางในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบางส่วนของประชาชนทั่วไป ทั้งนี้กล่าวได้ว่าการที่กลุ่มผู้ฟังเหล่านี้มองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามนับเป็นผลที่เกิดจากความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงที่ทำให้ประเด็นแรงงานพม่าในรัฐไทยกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา กระนั้นก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงอาจไม่สามารถโน้มน้าวให้กลุ่มผู้ฟังบางกลุ่มเชื่อหรือเห็นคล้อยตามว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง โดยกลุ่มผู้ฟังเหล่านี้ ได้แก่ บางส่วนของข้าราชการการเมือง บางส่วนข้าราชการประจำส่วนกลาง ข้าราชการ

⁶³⁹ ธรรมนูญ ฟ่องสมุทร, ระบบคณะรัฐมนตรีไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

⁶⁴⁰ ธรรมนูญ ฟ่องสมุทร, หน้า จ และ 2.

ประจำส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บุคคลจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชน และบางส่วนของประชาชนทั่วไป

นอกเหนือไปจากคณะรัฐมนตรีหรือผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายแล้ว ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงอีกตัวแสดงหนึ่งก็คือสื่อมวลชน ทั้งนี้ “สื่อ” ตามความหมาย คือ ตัวกลาง (medium) ซึ่งมีพลาณภาพอย่างยิ่งในการถ่ายทอดสาร (message) ที่อาจเป็นทั้งเรื่องราว อารมณ์ ความเชื่อ ความรู้สึก ตลอดจนเสียงเรียกร้องอะไรบางอย่างนอกเหนือไปจากข่าวสารได้ ด้วยเหตุนี้อะไรก็ตามที่เป็นตัวกลางในการส่งสารจึงเป็นสื่อด้วย วิวัฒนาการของสื่อจึงเริ่มจาก สื่อที่มีความดั้งเดิมที่สุดคือ มนุษย์ และพัฒนาเรื่อยมากระทั่งมีสื่อที่เป็นสิ่งพิมพ์ สื่อโทรเลข โทรศัพท์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ อินเทอร์เน็ตและมีวิวัฒนาการล่าสุดด้วยการนำเอาสื่อดั้งเดิมทั้งหลายประเภทมาหลอมรวมกัน (media convergence) โดยผ่านกลไกทางเทคโนโลยี ตัวอย่างเช่น การทำ online streaming media บนอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์มือถือ เป็นต้น

ทั้งนี้ท่ามกลางกระบวนการสื่อสารที่สื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการส่งผ่านข้อมูลนั้น สิ่งที่เป็นสาระสำคัญของเนื้อหาที่สื่อได้ทำการถ่ายทอดนั้นเราเรียกว่าเป็น “วาทกรรม” ซึ่งตามคำอธิบายของ Foucault ได้ให้ความหมายของวาทกรรมว่าหมายถึง ระบบของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งได้ปรากฏในรูปแบบของความเชื่อ คำอธิบาย นิยาม เพื่อแสดงเอกลักษณ์และความหมายให้กับสรรพสิ่งต่างๆ โดยวาทกรรมทำหน้าที่ในการตรึงสิ่งที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับของสังคมในวงกว้าง⁶⁴¹ ดังที่ Jean Baudrillard พูดถึงทฤษฎีวาทกรรม (discourse theory) ของ Foucault ว่า

“ถ้าดูจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา วาทกรรมมิใช่เป็นเพียงผลลัพธ์ อันเกิดจากการต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการครอบงำ แต่วาทกรรมในตัวเองของมันเองคือ การต่อสู้ และการครอบงำวาทกรรมคืออำนาจที่ต้องเข้าไปจัดการและยึดไว้”⁶⁴²

ด้วยเหตุนี้ สื่อจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างวาทกรรมให้กับสังคม และในทางกลับกันวาทกรรมก็เป็นผลผลิตของสื่อด้วย การใช้พื้นที่ตรงกลางของสื่อในการถ่ายทอดวาทกรรมที่มีสาระซ้ำๆจึงมีผลต่อการสร้างทัศนคติ ความเชื่อ กฎเกณฑ์ หลักการ ตลอดจน

⁶⁴¹ Michel Foucault, *The order of things* (New York: Pantheon Book, 1973), pp.157-159.

⁶⁴² พิทยา ว่องกุล, *วิกฤตสื่อมวลชน* (กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยทศวรรษ, 2541), คำนำ.

เงื่อนไขต่างๆ ซึ่งมีผลต่อการควบคุมทางสังคมสถาบัน ตลอดจนปัจเจกบุคคล ซึ่งพลังของวาทกรรมอาจสามารถทำลายความคิด ความเชื่อหรือวาทกรรมเก่าลงได้ เพื่อให้เกิดความเชื่อใหม่ ทักษะคิดและแนวประพฤติปฏิบัติใหม่ของสังคม⁶⁴³

อย่างไรก็ดีในที่นี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาบทบาทของสื่อหนังสือพิมพ์เป็นหลัก เนื่องจากเป็นสื่อที่มีบทบาทอย่างมากในการเผยแพร่วาทกรรมของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายแล้วซ้ำแล้ว โดยแม้ว่าจะมีการถกเถียงกันถึงการลดความสำคัญของสื่อหนังสือพิมพ์อันเนื่องมาจากการขยายตัวของสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรืออินเทอร์เน็ต ตลอดจนสื่อในแบบที่เราเรียกว่า “Media convergence” ทว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสื่อมวลชนชนิดอื่นจะเห็นได้ว่าสื่อหนังสือพิมพ์ยังคงความได้เปรียบสื่ออื่นๆ ในแง่ที่ว่าสื่อหนังสือพิมพ์มีความน่าเชื่อถือมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสื่ออินเทอร์เน็ตที่มีจุดอ่อนด้านความน่าเชื่อถือของข้อมูลเพราะไม่ว่าใครก็สามารถป้อนข้อความใดๆ ลงบนอินเทอร์เน็ตได้ ดังนั้นเมื่อมีการอ้างอิงข้อมูลจากสื่ออินเทอร์เน็ตจึงต้องตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูลให้แน่ชัดเสียก่อน ขณะเดียวกันการนำเสนอรายละเอียดของสื่อหนังสือพิมพ์ก็มีความสมบูรณ์และสามารถนำเสนอข้อมูลได้อย่างลึกซึ้งมากกว่าสื่อชนิดอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากการที่สื่อหนังสือพิมพ์มีการลงข่าวเดียวกันซ้ำติดต่อกันหลายวัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในแต่ละครั้งมักจะมีการใส่รายละเอียดของสิ่งที่นำเสนอเพิ่มเติมเสมอ การกระทำเช่นนี้จึงไม่เพียงแต่มีส่วนในการกระตุ้นให้ผู้รับสารมีความกระตือรือร้นและมีส่วนร่วมในสิ่งที่หนังสือพิมพ์นำเสนอเท่านั้น แต่ยังกระตุ้นให้ผู้รับสารเผยแพร่สิ่งที่ได้รับรู้ต่อกันไปอีกด้วย

5.2.4.3 ความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง

เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นความมั่นคงซึ่งหมายถึงการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังนั้น นอกจากจะต้องอาศัยสถานภาพของตัวแสดงและประสิทธิภาพของวาทกรรมในการนำเสนอซึ่งหมายถึงเงื่อนไขภายในแล้ว เงื่อนไขภายนอกหรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานพม่าก็มีส่วนสำคัญอย่างมากในการทำให้ผู้ฟังเชื่อและเห็นด้วยว่าแรงงานพม่าในประเทศดำรงสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ

⁶⁴³ สุจิตรา ทิพย์อักษร, ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของสื่อโลกและกิจการโลก: ศึกษาผลกระทบของวาทกรรมต่อกิจการโลก, เอกสารวิจัยในวิชาสื่อในกิจการโลก, หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ตามที่ตัวแสดงกล่าวมาจริงๆ กระนั้นก็ดี นอกจากการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังแล้ว ความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงยังสามารถสะท้อนได้จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือการกำหนดมาตรการพิเศษขึ้นเพื่อจัดการปัญหาแรงงานพม่าซึ่งรัฐเห็นว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ดังจะเห็นได้จากในตลอดช่วงระยะเวลานับตั้งแต่ปีพ.ศ.2519-2554 ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีแรงงานพม่าเป็นจำนวนมากที่สุดมาโดยตลอด โดยผู้วิจัยได้แบ่งประเภทของนโยบายที่รัฐไทยนำมาใช้ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆด้วยกันได้แก่นโยบายการผ่อนผัน นโยบายการป้องกันและปราบปราม และนโยบายควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.2.4.3.1 นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ

การที่รัฐไทยเล็งเห็นว่าการมีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายภายในประเทศเป็นจำนวนมากจะส่งผลกระทบต่อรัฐในหลายด้านดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นแรงงานที่มีได้ปรากฏบนฐานข้อมูลของภาครัฐ ส่งผลให้ภาพของแรงงานข้ามชาติถูกฉาบป่นไปด้วยความคลุมเครือ ขณะเดียวกันการเพิ่มจำนวนของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศพม่าก็มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทว่ารัฐกลับขาดแคลนฐานข้อมูลเกี่ยวกับคนเหล่านี้มาโดยตลอด โดยไม่ทราบว่างานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยนั้นแท้จริงแล้วเป็นใครบ้างและมีอยู่เป็นจำนวนเท่าใด แน่นอนว่าการไม่ทราบข้อมูลที่แน่ชัดย่อมทำให้รัฐเกิดความรู้สึกหวาดระแวงเพิ่มมากขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐจะยังคงมีความหวาดระแวงต่อแรงงานเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่มาจากประเทศพม่า ทว่ารัฐไทยกลับไม่มีทางเลือกอื่นท่ามกลางกระแสเศรษฐกิจทุนนิยมที่ผลักดันให้รัฐต้องเพิ่มขีดความสามารถทางการผลิตด้วยแรงงานราคาถูกในยุคที่แรงงานไทยเริ่มมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นและเกียจงานมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไทยมักหลีกเลี่ยงงานประเภทที่มีลักษณะ 3D หรืองานที่มีลักษณะยากลำบากสกปรก และเสี่ยงอันตราย (difficult, dirty and dangerous) ดังนั้นสิ่งที่รัฐไทยสามารถทำได้แม้จะมองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามก็คือการกำหนดให้มีนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติเพื่อให้แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนและสามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประโยชน์ที่รัฐไทยจะได้รับจากนโยบายนี้ก็คือการทราบถึงจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่มีอยู่ในรัฐไทยและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผลดีต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการแรงงานเหล่านี้ พร้อมกันนั้นนโยบายผ่อนผันแรงงานข้ามชาติยัง

เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการภายในประเทศอันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตสินค้าเพื่อตอบสนองต่อตลาดโลกด้วย

อย่างไรก็ตาม จุดเริ่มต้นของนโยบายผ่อนผันแรงงานข้ามชาตินั้นเกิดขึ้นในปีพ.ศ.2519 เนื่องจากขณะนั้นเป็นช่วงที่การเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในพม่ามีความตึงเครียดอย่างมาก ส่งผลให้ประชาชนภายในพม่าพากันอพยพเข้ามาหลบภัยในราชอาณาจักรไทยเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมกระทรวงมหาดไทยจึงได้ผ่อนผันให้บุคคลสัญชาติพม่าสามารถอพยพเข้ามาหลบภัยภายในรัฐไทยได้เป็นการชั่วคราว แต่เมื่อเหตุการณ์ในพม่าสงบลงทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้ประกาศห้ามมิให้บุคคลสัญชาติพม่าอพยพเข้ามาในรัฐไทยอีก หากฝ่าฝืนจะถูกดำเนินคดีฐานหลบหนีเข้าเมือง แต่ถึงกระนั้นผู้คนจากพม่ายังคงอพยพเข้าสู่ประเทศไทยอย่างไม่ขาดสายและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆจนกระทั่งปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่มักลักลอบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งยากต่อการควบคุม รัฐไทยจึงได้กำหนดนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติทั้งหมดมาขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อที่รัฐจะได้มีข้อมูลของบุคคลเหล่านี้และสามารถวางแผนการจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้กล่าวได้ว่านโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติเริ่มนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมเมื่อปีพ.ศ.2535 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (บัตรสีชมพู) สามารถทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนด กล่าวคือรัฐได้ผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานในอาชีพที่คนไทยไม่ทำได้ในบริเวณจังหวัดที่รัฐเป็นผู้กำหนดให้ นับแต่นั้นนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามก็ถูกนำมาใช้เพื่อจัดการกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยแต่ละครั้งอาจมีระยะเวลาต่างกัน 1-3 ปี และมีการกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปบนพื้นฐานความต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติที่อยู่ภายในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและนำไปสู่การจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนป้องกันปัญหาต่างๆที่อาจเกิดขึ้นจากแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม หรือแม้แต่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เนื่องจากจุดประสงค์หลักของนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติก็คือการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ในประเทศ เหตุฉะนั้นจึงได้มีการจำกัดพื้นที่ที่แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านสามารถทำงานได้ซึ่งทำให้จะง่ายต่อการควบคุมดูแล อย่างไรก็ตามการจำกัดพื้นที่ในการทำงานปรากฏให้เห็นในนโยบายผ่อนผันช่วงแรกเท่านั้น ทว่าในระยะหลังก็อนับตั้งแต่พ.ศ.2544⁶⁴⁴ เป็นต้นมารัฐไทยก็ได้เปิดโอกาสให้สามารถทำงานได้ในทุกจังหวัดของประเทศ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของไทยมักจะใช้วิธีการประกาศว่าจะเปิดโอกาสให้มีการผ่อนผันเป็นครั้งสุดท้าย แต่แล้วนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติก็ถูกหมุนเวียนกลับมาใช้อีกเป็นวัฏจักรไม่สิ้นสุด โดยแม้ว่านโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติจะถูกนำมาใช้ครั้งแล้วครั้งเล่านับไม่ถ้วน แต่ก็ดูเหมือนว่าการจัดการของรัฐไทยต่อสถานการณ์แรงงานข้ามชาติยังคงไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มากขึ้นทะเบียนตามนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติของรัฐซึ่งสวนทางกับสภาพความเป็นจริงมาโดยตลอด กล่าวคือ ตัวเลขของแรงงานข้ามชาติที่มากขึ้นทะเบียนมักจะมีปริมาณน้อยกว่าที่เป็นอยู่จริงอย่างเห็นได้ชัด สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่ยอมมารายงานตัวขึ้นทะเบียนกับภาครัฐเพราะไม่เห็นถึงผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว โดยเห็นว่าการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติมิได้มีส่วนช่วยปกป้องหรือคุ้มครองสิทธิของแรงงานอย่างพวกเขา⁶⁴⁵ ยิ่งไปกว่านั้นสำหรับแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตแล้วก็มักจะถูกนายจ้างริบเอาไว้เพื่อป้องกันการหลบหนีหรือย้ายสถานที่ทำงานซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้แรงงานเหล่านี้มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกเจ้าหน้าที่ทางการไทยจับกุม นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ยังเห็นว่าขั้นตอนในการจดทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตทำงานเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและซับซ้อน⁶⁴⁶ ต้องจัดเตรียมเอกสารจำนวนมากและไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในครั้งเดียวหรือวันเดียวได้ทำให้ต้องมีการเดินทางไปหลายครั้งด้วยกัน

ทั้งนี้ในส่วนของหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

⁶⁴⁴ มติคณะรัฐมนตรีในปีพ.ศ.2544 ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเฉพาะเช่นเดียวกับแรงงานไทยทุกประการ โดยนายจ้างจะเลือกปฏิบัติหรือเอาเปรียบคนเหล่านี้ไม่ได้ โดยเฉพาะเรื่องอัตราค่าจ้าง วันเวลาการทำงาน และวันหยุด ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 ที่กำหนดว่า “บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

⁶⁴⁵ *Bangkok Post* (8 July, 2003), p.8.

⁶⁴⁶ นภาพรณี หะวานนท์, *กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ โดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย* (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 20.

และสำนักงานประกันสังคม โดยกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการออกประกาศผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาสามารถอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้เป็นการชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทย (ในส่วนของกรมการปกครอง) ยังมีหน้าที่ในการจัดทำระเบียบประวัติของแรงงานข้ามชาติ ส่วนกระทรวงแรงงานก็มีหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการผ่อนผันให้สามารถอยู่และทำงานในราชอาณาจักรไทยตามมติคณะรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพของแรงงานที่มาขอจดทะเบียนขณะเดียวกันสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็มีหน้าที่ในตรวจแรงงานข้ามชาติและประทับตราอนุญาตให้คนเหล่านี้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้ ส่วนสำนักงานประกันสังคมก็มีหน้าที่ในการดำเนินการให้แรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนและมีใบอนุญาตทำงานสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมและได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2537 เช่นเดียวกับคนไทยทุกประการ

5.2.4.3.2 นโยบายการป้องกันและปราบปราม

เนื่องปัจจัยผลักดันทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพม่า กระตุ้นให้ผู้คนภายในรัฐเหล่านี้พยายามดิ้นรนอพยพเพื่อเข้ามาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศเพื่อนบ้านที่มีสภาพบ้านเมืองที่น่าดึงดูดอย่างประเทศไทย⁶⁴⁷ การทะลักของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทยจึงมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่มีทีท่าว่าจะลดลง สถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้รัฐไทยเกิดความหวาดระแวงว่าแรงงานเหล่านี้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐในหลายด้าน เหตุฉะนั้นจึงได้มีการคลอดนโยบายการปราบปรามและป้องกันแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม และป้องกันผลกระทบต่อความมั่นคงที่อาจเกิดขึ้นจากแรงงานเหล่านี้

หน่วยงานที่มีภารกิจในการปราบปรามและป้องกันแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ได้แก่ กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานภายในสังกัดที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและสกัดกั้นการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยก็คือกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานภายใต้สังกัด ดังจะเห็นได้

⁶⁴⁷ ดูปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดในบทที่ 4

จากการสกัดกันแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยการใช้ทหารตั้งกำลังเพิ่มมากขึ้นในบริเวณชายแดน ทั้งชายแดนทางบกและทางน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณชายแดนไทยและพม่า ด้วยเพราะไทยและพม่าต่างมีพรมแดนติดต่อกันเป็นทางยาวกว่า 2,202 กิโลเมตร⁶⁴⁸ และมีหลายช่องทางที่สามารถเดินทางเข้าสู่รัฐไทยได้โดยง่าย สภาพการณ์เช่นนี้จึงทำให้ภารกิจในการสกัดกันแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านต้องอาศัยทหารจำนวนมากในการตั้งกำลังเพื่อสกัดกั้นการอพยพเข้าประเทศของคนเหล่านี้ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการป้องกันที่ย่อมจะต้องมีการปราบปรามควบคู่กันไปด้วย ในส่วนนี้จึงเป็นภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานภายในสังกัดที่เกี่ยวข้องที่ความรับผิดชอบในการปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมไปถึงการดำเนินคดีผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง และผู้ที่จ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่เพียงเท่านั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องยังมีการถือปฏิบัติในการผลักดันแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายให้ออกนอกประเทศด้วย

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายในการปราบปรามและผลักดันแรงงานข้ามชาติออกนอกประเทศนั้นมักจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ โดยทุกครั้งที่มีการดำเนินนโยบายผ่อนผันและจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติก็มักจะติดตามมาด้วยการปราบปรามหรือกวาดล้างแรงงานข้ามชาติเสมอ สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะรัฐได้ถือโอกาสให้โอกาสแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสามารถมาขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว หลังจากการผ่อนผันรัฐจึงดำเนินนโยบายปราบปรามเพื่อกวาดล้างและผลักดันแรงงานที่ผิดกฎหมายออกนอกประเทศ การกระทำความผิดในแง่หนึ่งจึงถือเป็นการตอกย้ำว่ารัฐไทยต้องการให้มีแรงงานข้ามชาติที่ถูกต้องตามกฎหมายทำงานอยู่ในประเทศเท่านั้น แม้ในความเป็นจริงการมีแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายในประเทศจะเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้ยากก็ตาม

อนึ่ง ประเด็นที่มีความหวาดระแวงกันมากกระทั่งนำไปสู่การปราบปรามแรงงานข้ามชาติก็คือการเข้ามาแย่งงานคนไทยทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่รัฐไทยประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การปราบปรามแรงงานข้ามชาติในช่วงเวลาดังกล่าวมีความเข้มงวดมากกว่าในช่วงอื่นๆ ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในช่วงปี พ.ศ.2540-2541 ซึ่งเป็นช่วงที่มีอัตราการว่างงานในระดับที่สูง ส่งผลให้ภาพที่ภาครัฐมองแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามทวีความชัดเจนมากขึ้น ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวไม่เพียงแต่การ

⁶⁴⁸ ราชบัณฑิตยสถาน, อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 6, พิมพ์ครั้งที่ 3

(กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2529), ภาคผนวก.

ดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามแรงงานข้ามชาติเท่านั้นที่เข้มข้นขึ้น การผลักดันแรงงานข้ามชาติออกนอกประเทศก็มีความเข้มข้นขึ้นด้วย อีกประเด็นหนึ่งที่มีความหวาดระแวงกันมากก็คือ ข้อวิตกกังวลที่ว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้อาจนำไปสู่การให้กำเนิดบุตรไร้สัญชาติภายในรัฐไทยเป็นจำนวนมากเพราะแรงงานเหล่านี้ไม่นิยมการคุมกำเนิด ซึ่งอาจกลายเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อยและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ในอนาคต เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาเด็กไร้สัญชาติในช่วงหนึ่งรัฐไทยถึงกับออกนโยบายผลักดันแรงงานข้ามชาติที่กำลังตั้งครรภ์ให้ออกนอกประเทศ เมื่อคลอดบุตรแล้วจึงให้กลับมาทำงานตามเดิม แต่นโยบายนี้ก็ได้รับการโจมตีอย่างหนักจากองค์กรที่มีใช้รัฐต่างๆว่าเป็นการผิดหลักสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงทั้งยังผิดหลักกฎหมายปฏิญญาสากลในการเลือกปฏิบัติต่อสตรีด้วย

5.2.4.3.3 นโยบายในการควบคุมความประพฤติแรงงานข้ามชาติ

นอกจากเหนือไปจากนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติและนโยบายในการป้องกันและปราบปรามแล้ว ยังมีนโยบายหรือมาตรการพิเศษที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยด้วย เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในรัฐไทยมีพฤติกรรมบางอย่างที่ทำให้สังคมเกิดความหวาดระแวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมของแรงงานข้ามชาติในการก่ออาชญากรรมหลากหลายรูปแบบ ในหลายจังหวัดจึงได้มีการมาตรการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ดังสะท้อนจากการกรณีประกาศจังหวัดของหลายจังหวัดในปีพ.ศ.2549 ที่ได้กำหนดมาตรการในการจัดระเบียบและควบคุมแรงงานข้ามชาติบางจำพวก⁶⁴⁹ ได้แก่ ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา และระยอง โดยมีข้อห้ามสำหรับแรงงานข้ามชาติ ดังนี้ คือ

- 1) ห้ามออกนอกบริเวณที่พักอาศัยในช่วงเวลา 20.00-06.00 น. ยกเว้นต้องทำงานตามสภาพการทำงานหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง
- 2) ห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ หากมีความจำเป็นต้องใช้ให้นายจ้างทำบัญชีรายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ส่งให้กับราชการโดยยื่นยันต่อนายอำเภอหรือคนที่ได้รับมอบหมายในเขตพื้นที่ที่แรงงานนั้นทำงานอยู่ หากมีการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนประกาศจะมีการดำเนินการตรวจยึดและอายัดโทรศัพท์เพื่อทำการตรวจสอบต่อไป

⁶⁴⁹ ประกาศจังหวัด เรื่องกำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวบางจำพวก

- 3) ห้ามขับขี่รถจักรยานยนต์และรถยนต์ และห้ามเจ้าของกรรมสิทธิ์ในรถจักรยานยนต์และรถยนต์อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติขับขี่รถจักรยานยนต์และรถยนต์ของตนเอง
- 4) การชุมนุมของแรงงานข้ามชาตินอกที่พักอาศัยตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเป็นกรณีพิเศษหรือกิจกรรมอื่นใด ให้นายจ้างหรือผู้ที่เกี่ยวข้องออกหนังสือรับรองแจ้งบัญชีรายชื่อแรงงานที่เข้าร่วมกิจกรรม รายละเอียดกิจกรรม วัน เวลา และสถานที่ที่ชุมนุมให้ทางราชการพิจารณา โดยยื่นหนังสือต่อนายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตพื้นที่ที่ทำการกิจกรรมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐยังสะท้อนได้จากนโยบายของภาครัฐที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงพุ่งเป้าไปที่การจัดการแรงงานพม่าเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร นายวรยุทธ เี่ยมอำภา ได้ออกคำสั่งควบคุมและห้ามแรงงานต่างด้าวเผยแพร่วัฒนธรรม ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2550 ให้ควบคุมแรงงานที่เข้ามาทำงานในเขตจังหวัดสมุทรสาคร โดยให้สถานประกอบการควบคุมแรงงานต่างด้าวและไม่ให้สนับสนุนการเผยแพร่วัฒนธรรมของคนต่างด้าวหรือการจัดเทศกาลต่างๆ เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของชุมชน⁶⁵⁰ โดยนอกจากหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครแล้ว ยังมีการออกมติโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2551 เพื่อไม่ให้มีการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมของแรงงานพม่าเชื้อสายมอญ ก่อนที่จะเกิดการจลาจลถึงชนชาตินมอญครั้งที่ 61 ในวันที่ 2-3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551⁶⁵¹ แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วคนมอญย้ายถิ่นซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งของพม่าที่เข้ามาเป็นแรงงานจำนวนมากในจังหวัดสมุทรสาครจะได้พยายามซ่อนอัตลักษณ์ความเป็นพม่าและเลือกที่จะแสดงความเป็นมอญให้เด่นชัดเพื่อประนีประนอมกับสังคมไทย โดยมุ่งหวังว่าจะนำไปสู่การยอมรับตัวตนของพวกเขาโดยผ่านการแสดงออกทางภาษา วัฒนธรรมประเพณี และการจัดงานวันชาตินมอญ รวมไปถึงความพยายามในการร่วมมือเพื่อสร้างเสริมสำนึกทางชาติพันธุ์ระหว่างแรงงานอพยพชาวมอญและคนไทยเชื้อสายมอญผ่านกิจกรรมทางวัฒนธรรม โดยมีได้มีการแสดงถึงการปะทะระหว่างวัฒนธรรมไทยและวัฒนธรรมมอญแต่อย่าง

⁶⁵⁰ “ผู้ว่าฯ สมุทรสาครสั่งนายจ้างคุมเข้มแรงงานต่างด้าว-ห้ามจัดงานประเพณี อ้างกระทบความมั่นคง,” คมชัดลึก (24 ตุลาคม 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2007/11/14746> [20 กุมภาพันธ์ 2555]

⁶⁵¹ “คนไทยถูกคุกคามเพราะเหตุแห่งการสืบสาน: รากเหง้าเคารพบรรพชนชนชาตินมอญไทยรามัญ,” (2 กันยายน 2551) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/node/15696/talk> [20 กุมภาพันธ์ 2555]

ใด⁶⁵² ทว่าภาครัฐไทยกลับมองว่าการกระทำดังกล่าวของพวกเขาเป็นความพยายามแสดงออกถึงความต้องการอยากเป็นเจ้าของชุมชน

หนังสือคำสั่งนี้ดังกล่าวข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงความหวาดระแวงของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อกลุ่มแรงงานพม่า และได้มีการสะท้อนความคิดเห็นออกมาผ่านสื่อต่างๆ ในหลายรูปแบบ โดยส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการกระทำที่ขัดต่อเสรีภาพของมนุษย์ดังกล่าว ซึ่งต่อกรณีนี้ นางระกาวิณ ลิขณะวานิชพันธ์ เจ้าหน้าที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แสดงความเห็นว่าเป็นการจำกัดทางวัฒนธรรมที่เป็นการละเมิดสิทธิที่รุนแรง⁶⁵³ ส่วนเครือข่ายภาคประชาสังคมก็มองว่าคำสั่งดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครนั้นมีเนื้อหาที่สะท้อนอคติทางชาติพันธุ์ตลอดจนยุยงให้เกิดความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า ทำให้สังคมไทยอยู่ในความหวาดกลัวและชักจูงให้เกิดความรุนแรงทางกายภาพ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และขัดขวางการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างแรงงานพม่ากับคนไทย นอกจากนี้ยังถือเป็นการมุ่งสร้างภาพลักษณ์ให้แรงงานข้ามชาติเป็นบุคคลอันตรายเป็นการสร้างความชอบธรรมให้เกิดการเลือกปฏิบัติอีกด้วย⁶⁵⁴

ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าข้อห้ามดังกล่าวข้างต้นมีรากฐานมาจากความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานข้ามชาติเป็นสำคัญ ส่งผลให้นโยบายดังกล่าวมีลักษณะเลือกปฏิบัติ โดยเลือกใช้กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติเพียงกลุ่มเดียว คือ กลุ่มที่มาจากพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งในจำนวนเหล่านี้เป็นที่ทราบกันดีว่าประกอบไปด้วยแรงงานจากประเทศพม่าเป็นส่วนใหญ่ ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายที่แฝงไปด้วยอคติทางเชื้อชาติและความบาดหมางระหว่างไทยกับพม่าในอดีตไว้เบื้องหลัง นอกจากนี้ยังถูกโจมตีโดยองค์กรที่มีใช้ภาครัฐว่าเป็นนโยบายที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เนื่องจากการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติ ในเวลาต่อมาจึงได้มีการยกเลิกประกาศดังกล่าวไป

⁶⁵² “คือ...คนมอญย้ายถิ่น,” (25 กันยายน พ.ศ. 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

http://www.bangkokbiznews.com/2007/09/25/WW06_WW06_news.php?newsid=185591 [22 กุมภาพันธ์ 2555]

⁶⁵³ “ผู้แรงงานข้ามชาติสร้างเศรษฐกิจไทยแต่ไม่ได้รับการดูแลขั้นนโยบายด้านความมั่นคงจำกัดการแสดงออกทางวัฒนธรรม,” ประชาไท (19 ธันวาคม 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://prachatai.com/journal/2007/12/15193> [20 กุมภาพันธ์ 2555]

⁶⁵⁴ “ภาคประชาชนออกจดหมายค้าน คำสั่งผู้ว่าสมุทรสาคร ห้ามแพร่วัฒนธรรมต่างดาว,” ประชาไท (11 กันยายน 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/node/14770/talk> [20 กุมภาพันธ์ 2555]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดนโยบายของรัฐจะกำหนดขึ้นเพื่อใช้จัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติภายในประเทศทั้งหมด แต่โดยนัยยะแล้วการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นมักมุ่งไปที่การจัดการปัญหาแรงงานพม่ามากกว่า โดยนอกจากจะเป็นแรงงานข้ามชาติที่มีจำนวนมากที่สุดแล้วยังเป็นกลุ่มที่สร้างความหวาดระแวงให้กับรัฐไทยมากที่สุดด้วย เหตุดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกใจหากรัฐไทยจะพยายามทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงและนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ นโยบายผ่อนผัน นโยบายป้องกันและปราบปราม ตลอดจนนโยบายในการควบคุมความประพฤติ ขณะเดียวกันนโยบายต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติก็สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงโดยตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการสร้างประเด็นความมั่นคง ซึ่งในที่นี้ก็คือ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐไทยและสื่อมวลชนดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนก่อนหน้านี้

กระนั้นก็ดี กระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงกรณีแรงงานพม่าในประเทศไทยอาจไม่ประสบความสำเร็จเสมอไป ดังสะท้อนจากทัศนะที่มีต่อแรงงานพม่าของผู้ฟังอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งได้แก่ บางส่วนของข้าราชการการเมืองและบางส่วนของข้าราชการประจำส่วนกลาง รวมไปถึงข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบุคคลจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ ที่มีได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ กลุ่มคนเหล่านี้มองว่าการใช้แรงงานพม่าในประเทศไทยส่งผลดีแก่รัฐมากกว่าผลเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ ดังทัศนะของนายมงคล ณ สงขลา ในฐานะอดีตรัฐมนตรีว่าการและอดีตปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่ว่า

“แรงงานต่างด้าวไม่ว่าชาติไหนที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยถือว่ามาสร้างเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยให้ดีขึ้น... การมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์มีอยู่บ้าง แต่เป็นเรื่องของบุคคลและไม่ต่างไปจากคนไทยเองที่อาจเป็นภัยคุกคามมากกว่าคนต่างชาติด้วยซ้ำไป แรงงานเหล่านี้เข้ามาอยู่อย่างเจียมเนื้อเจียมตัว เพราะตระหนักว่าเป็นคนต่างชาติ เข้ามาอยู่ใหม่ ไม่มีเกราะคุ้มกันเหมือนคนในพื้นที่ เพียงแต่นายจ้างหรือคนไทยอย่าไปทำร้ายเขา ให้เกียรติให้ความรัก ทุกคนจะอยู่กันอย่างมีความสุขสร้างประโยชน์ให้แก่กันและกัน”⁶⁵⁵

⁶⁵⁵ นายมงคล ณ สงขลา, อดีตรัฐมนตรีว่าการและอดีตปลัดกระทรวงสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2555.

ทัศนะของนายมงคล ณ สงขลา ดังกล่าวข้างต้น ยังมีความสอดคล้องกับทัศนะต่อแรงงานพม่าในประเทศไทยของนายวิบูลย์ สงวนพงศ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ว่า

“...ถ้าเราพิจารณาดูความมั่นคงจะเห็นได้ว่ามีหลายมิติ ทั้งในมิติเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และทางทหาร ในทางการเมืองและทางทหารอาจต้องมองว่าแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง แต่ในทางเศรษฐกิจแรงงานเหล่านี้เป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย และเราก็จำเป็นต้องใช้แรงงานเหล่านี้ในสถานประกอบการต่างๆ โดยเฉพาะกิจการที่ต้องเนื่องจากประมง ถ้าเรามองในแง่เศรษฐกิจก็จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ยึดหยุ่นให้มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานข้ามชาติจากรัฐเพื่อนบ้านมาโดยตลอด ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ที่เราจะไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว ประเทศไทยเองนอกจากจะต้องดูแลพลเมืองของตนเองแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องดูแลคนอื่นที่มาจากรัฐอื่นด้วย ซึ่งภารกิจนี้จะต้องทำไปพร้อมๆ กันกับการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งหลาย”⁶⁵⁶

ผู้ฟังกลุ่มนี้ยังมองว่าแรงงานพม่าไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยเท่านั้น แต่ยังถือว่าเป็นความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วย ดังคำกล่าวของนางนฤมล ปาลวัฒน์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่ว่า “แรงงานพม่าเป็นแรงงานที่จำเป็นต้องมี”⁶⁵⁷ ขณะเดียวกัน นายสุริยะ ประสาทบัณฑิต รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ก็มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมองหากสมุทรสาครปราศจากซึ่งแรงงานจากพม่าแล้วจะทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นมูลค่ามหาศาล ดังคำกล่าวที่ว่า

“ถ้าเราไม่ใช้แรงงานเหล่านี้เราจะต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจปีละไม่ต่ำกว่า 50,000 ล้านบาท...เพราะสมุทรสาครเป็นเมืองอุตสาหกรรม มีรายได้ประมาณ 300,000 ล้านบาทต่อปี และมี GDP ที่ติดอันดับ 2 ของประเทศ...ลองคิดว่าถ้าไม่มีพวกเขาเราต้องสูญเสียรายได้เท่าไร”⁶⁵⁸

⁶⁵⁶ นายวิบูลย์ สงวนพงศ์, ปลัดกระทรวงมหาดไทย, สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2555.

⁶⁵⁷ นางนฤมล ปาลวัฒน์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2554.

⁶⁵⁸ นายสุริยะ ประสาทบัณฑิต, รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2554.

ในด้านวัฒนธรรม ผู้ฟังกลุ่มนี้ยังมองว่าแรงงานพม่าและคนไทยมีวัฒนธรรมที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน ทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมไม่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นชาวไทยใหญ่ซึ่งมีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่คล้ายกับ “คนเมือง” เชียงใหม่อยู่แล้ว ดังสะท้อนจากการให้สัมภาษณ์ของ นางนฤมล ปาลวัฒน์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ที่ว่า

“คนพวกนี้เขาชอบที่จะอยู่เชียงใหม่ เพราะเดินทางสะดวก มีวัดที่เขาไปได้ เช่น วัดป่าเป้า ในงานกาชาดเราก็ให้เขาขึ้นร้องเพลง พวกเขาก็มีโอกาสดูกันเองกัน มีโอกาสได้พบปะสังสรรค์ ซึ่งเราเห็นว่ามัน ไม่มีความขัดแย้งทางวัฒนธรรมและดูจะกลมกลืนด้วยซ้ำ เพราะวัฒนธรรมของเขาและของเรา ก็มีความคล้ายคลึงกันอยู่แล้ว”⁶⁵⁹

นอกจากกลุ่มผู้ฟังบางส่วนของบุคลากรในภาครัฐดังกล่าวข้างต้น ยังมีกลุ่มผู้ฟังที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่ไม่ได้มองว่าแรงงานพม่าภัยคุกคามด้วย โดยแม้ว่าผู้ฟังกลุ่มนี้จะมีได้มีสถานภาพที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แต่ก็สามารถแสดงออกถึงทัศนคติที่แตกต่างรวมไปถึงการคัดค้านนโยบายหรือมาตรการใดๆที่เกิดจากกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ฟังที่ทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมักนำเสนอถึงข้อดีของการใช้แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานพม่าในรัฐไทย สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติ รวมไปถึงการคัดค้านนโยบายบางอย่างที่เป็นการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนการเรียกร้องสิทธิในด้านต่างๆของแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ในรัฐไทย ดังสะท้อนจากทัศนะต่อแรงงานข้ามชาติของนายอดิศร เกิดมงคล⁶⁶⁰ ตัวแทนเครือข่ายองค์กรประชากรข้ามชาติ (Migrant Working Group: MWG) ที่ว่า

“แรงงานข้ามชาติมีส่วนช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจไทยในบางภาคส่วนให้ดำเนินต่อไปได้ เช่น ภาคเกษตร ประมงทะเล งานก่อสร้าง ฯลฯ และช่วยเพิ่มตัวเลขจีดีพีของไทยให้สูงขึ้นในระดับหนึ่งเลยทีเดียว คือ เขาประเมินว่าถ้าไม่มีแรงงานข้ามชาติจริงๆ งานประเภทที่ไม่ค่อยมีคนไทยทำ เช่น งานประมง

⁶⁵⁹ นางนฤมล ปาลวัฒน์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2554.

⁶⁶⁰ แม้จะเป็นทัศนะต่อแรงงานข้ามชาติโดยรวมแต่เป็นที่ทราบกันดีว่าหมายถึงแรงงานพม่า เนื่องจากเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีจำนวนมากที่สุด

งานเกษตร งานใช้แรงงาน งานก่อสร้าง ก็จะมีผลกระทบค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงทะเล เพราะประมงทะเลไทยเป็นประมงทะเลแบบส่งออก เพราะฉะนั้นการไม่มีแรงงานข้ามชาติ จะทำให้มีปัญหาในแง่ของการผลิตอาหารทะเลเพื่อการส่งออกได้”⁶⁶¹

นอกจากนี้ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายกลุ่มที่ได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐไทยมีความเห็นใจต่อแรงงานพม่าในฐานะที่พวกเขาเป็นมนุษย์และมีส่วนส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย ดังสะท้อนจากข้อความของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่าซึ่งปรากฏในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวัน 23 มกราคม พ.ศ.2548 ว่า

“หรือว่าพม่าเป็นชาติที่ยากจน ล้าหลัง และดูเหมือนจะป่าเถื่อน ยังมีชาวอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานพม่า ยิ่งตอกย้ำความรู้สึกที่อยู่ในใจของคนไทย ทั้งๆที่คนพม่ามีคนดีมากกว่าคนเลวเช่นเดียวกับคนทุกชาติ คนพม่าส่วนใหญ่อยากอยู่อย่างสันติ เป็นมิตรไมตรี มากกว่าอยู่อย่างโจร...ขอความรักและความเมตตาจากสังคมไทยแค่พวกเขาด้วยเถิด ในฐานะมนุษย์ผู้เป็นเพื่อนเกิดแก่เจ็บตาย และในฐานะมนุษย์ที่มีส่วนช่วยสร้างสรรค์สังคมไทยให้เติบโตก้าวหน้าจนถึงทุกวันนี้”⁶⁶²

ยิ่งไปกว่านั้น เรายังได้เห็นความพยายามของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนอีกหลายกลุ่มด้วยกันที่ได้แสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยต่อชุดวาทกรรมความมั่นคงที่รัฐไทยประดิษฐ์ขึ้นอันนำไปสู่การคัดค้านนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบางประการ ตัวอย่างเช่น การแสดงออกของเครือข่ายสามพรานด้านการก้ำนุษย์ องค์กรพันธมิตรสากลด้านการค้าหญิง เครือข่ายปฏิบัติการเพื่อแรงงานข้ามชาติ ฯลฯ ในการคัดค้านประกาศจังหวัด (ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา และระยอง) เรื่องกำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวบางจำพวก อันเป็นหนึ่งในนโยบายการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติของรัฐไทยในปีพ.ศ.2549 เนื่องจากเห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นการ

⁶⁶¹ อานนท์ ดันติวิวัฒน์, “สัมภาษณ์อดิศร เกิดมงคล: แรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน-แนวโน้มหลังรวมเป็นประชาคมอาเซียน,” ประชาธรรม [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://www.prachatham.com/detail.htm?code=i1_17102012_01 [2 มีนาคม 2556]

⁶⁶² คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, “ชีวิตเหมือนไรต์วูด: สันติภาพแรงงานพม่าหลังคลื่นยักษ์,” มติชน (23 มกราคม 2548), หน้า 8.

ละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ และได้นำมาซึ่งการยุตินโยบายดังกล่าวในที่สุด ดังปรากฏในรายละเอียดของจดหมายของเครือข่ายสามพรานด้านการค้ามนุษย์และองค์กรพันธมิตรสากลด้านการค้าหญิงที่ยื่นต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2550 ความว่า

“เครือข่ายสามพรานด้านการค้ามนุษย์และองค์กรพันธมิตรสากลด้านการค้าหญิงซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรที่ายจดหมายฉบับนี้ พิจารณาร่วมกันแล้วเห็นว่าแรงงานข้ามชาติมีส่วนสำคัญยิ่งในการสร้างคุณประโยชน์ต่อเศรษฐกิจให้แก่ประเทศไทย มาตรการดังกล่าวนอกจากมิได้เป็นการแก้ไขปัญหาลแล้ว ยังเป็นการเลือกปฏิบัติและตอกย้ำอคติที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะมาตรการการควบคุมการใช้โทรศัพท์เป็นการลิดรอนสิทธิในการติดต่อสื่อสารของบุคคล นอกจากจะไม่ได้แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อนที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจที่รอบด้านและเท่าทันกับสถานการณ์ของปัญหาแล้ว ยังเป็นการนำไปสู่ความขัดแย้งและเพิ่มความเกลียดชังกลุ่มที่แตกต่างจากคนไทย อันขัดแย้งกับความต้องการและการประกาศแนวนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งให้มีความปรองดองสมานฉันท์ เพื่อจะได้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขท่ามกลางความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์”⁶⁶³

เหตุดังนั้น ในขณะที่กระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงมีวาทกรรมที่อ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในด้านต่างๆเป็นพื้นเพองสำคัญในการทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย เราอาจพบวาทกรรมในลักษณะตรงกันข้ามซึ่งถูกผลิตขึ้นโดยกลุ่มผู้ฟังที่มีได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามเพื่อนำมาหักล้างวาทกรรมอีกชุดหนึ่งอันเป็นผลิตผลของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าวาทกรรมหักล้าง(anti-discourse) ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของวาทกรรมบอกกล่าว ทั้งนี้ก็เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงภาพของแรงงานพม่าในสังคมไทยในลักษณะตรงกันข้ามกับชุดวาทกรรมที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐและสื่อมวลชนไทยได้นำเสนอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ

⁶⁶³ “แถลงข่าวเรื่องขอให้ยกเลิกมาตรการควบคุมแรงงานข้ามชาติ” [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.womenthai.org/?p=265> [2 มีนาคม 2556]

นำเสนอให้เห็นถึงคุณภาพของแรงงานพม่าต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานพม่าที่ต้องเสี่ยงต่อการถูกละเมิดทางมนุษยธรรมในหลายลักษณะ ตัวอย่างเช่น

“...แรงงานเหล่านี้มีส่วนอย่างมากในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยและช่วยไม่ให้ความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุนของสินค้าไทยลดต่ำลงไปมากกว่าที่เป็น”⁶⁶⁴

“แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่รัฐภาคภูมิใจ พวกเขาอาจจะมีหลายเชื้อชาติ หลายเผ่าพันธุ์ แต่ถูกเรียกรวมว่าแรงงานพม่า แรงงานพม่าค่าแรงถูก เชื้อพืง อดทน ขยัน หาได้ง่าย (โดยเฉพาะตามชายแดน) ยิ่งกว่านั้น การละเมิดสิทธิแรงงานเหล่านี้เป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีใครสนใจ...”⁶⁶⁵

“คนไทยมองว่ามาแย่งอาชีพของคนไทย แต่แท้จริงแล้วงานที่ท่านไม่ทำเรามาทำให้...แม้ว่าพวกเขาต้องทำงานหนักแต่ไม่เคยได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำอีกทั้งยังต้องรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆทั้งอาหารการกิน ค่าเช่าบ้าน ค่าคุ้มครองฯลฯ...”⁶⁶⁶

“ฐานคติที่มองแรงงานข้ามชาติอย่างไม่ไว้วางใจและเพ่งโทษว่าแรงงานข้ามชาติอาจนำผลร้ายนานาประการมาสู่สังคมไทย ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาตินานารูปแบบ...”⁶⁶⁷

“ถึงแม้ว่าพวกเขาจะเป็นคนเถื่อน แต่ก็เป็มนมนุษย์เหมือนกัน”⁶⁶⁸

⁶⁶⁴ เกรียงศักดิ์ ชีระโกวิทขจร, “มือที่เราเกล้งมองไม่เห็น,” (10 ธันวาคม 2552), หน้า 8

⁶⁶⁵ คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, “ชีวิตเสมือนไร้ตัวตน: ผืนร้ายแรงงานพม่าหลังคลื่นยักษ์,” มติชน (23 มกราคม 2548), หน้า 8.

⁶⁶⁶ “แรงงานพม่า: ต่างค่าตัวคขอบ,” กรุงเทพธุรกิจ (2 กุมภาพันธ์ 2548), หน้า ๑1, 2

⁶⁶⁷ กฤติยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “สุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ,” มติชน (6 มีนาคม 2548), หน้า 9.

⁶⁶⁸ “ต่างคำร้องเรียน,” ไทยรัฐ (2 มิถุนายน 2553), หน้า 19

อย่างไรก็ดี นอกจากวาทกรรมหักล้างในรูปแบบบอกกล่าวแล้ว เรายังอาจพบวาทกรรมหักล้างในรูปแบบแสดงความรู้สึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกสงสารและเห็นใจในสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิตการทำงานของแรงงานพม่าในรัฐไทย ซึ่งบางครั้งต้องเสี่ยงอันตรายจากการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ตลอดจนถูกกดขี่และถูกละเมิดสิทธิในหลากหลายรูปแบบขณะทำงาน ตัวอย่างเช่น

“สลด...ลอบชนพม่ายัดคอนเทนเนอร์ขาดอากาศตายครึ่งร้อย”⁶⁶⁹

“สลด...คนงานชาวพม่าสูดควันเครื่องปั่นไฟสลักควันตาย”⁶⁷⁰

“ผมเห็นใจคนพม่า...อยู่พม่าก็โดนกดขี่ มาเมืองไทยก็โดนละเมิดอีกแบบหนึ่ง”⁶⁷¹

อนึ่ง กล่าวได้ว่า การดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคมีส่วนสำคัญในการทำให้ผู้ฟังกลุ่มนี้สามารถสัมผัสกับสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของแรงงานพม่าได้อย่างใกล้ชิดมากกว่าผู้ฟังกลุ่มที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่นเดียวกับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำส่วนกลางบางคนที่มีประสบการณ์ในการทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงบุคคลจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่มักมีการลงพื้นที่ในการเก็บข้อมูลภาคสนามซึ่งทำให้สามารถสังเกตถึงสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานพม่าได้ละเอียดและลึกซึ้งมากกว่า ผู้ฟังกลุ่มนี้จึงไม่ได้มีความรู้สึกหวาดระแวงแรงงานพม่า เนื่องจากมองว่าการใช้แรงงานพม่าในรัฐไทยเป็นสิ่งที่ “จำเป็น” ต้องมี เพราะได้เข้ามาทดแทนในส่วนที่มีการขาดแคลน ฉะนั้นแรงงานพม่าจึงมิได้เข้ามาแย่งงานคนไทยแต่อย่างใด ผู้ฟังกลุ่มนี้ยังรู้สึกว่าแรงงานพม่ามีความกลมกลืนกับสังคมไทยทั้งในด้านวัฒนธรรม ประเพณี และการใช้ชีวิตประจำวัน ไม่เพียงเท่านั้นผู้ฟังกลุ่มนี้ยังมีความรู้สึกเห็นใจต่อแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในรัฐไทยอย่างมาก เนื่องจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่มีลักษณะการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ที่ค่อนข้างลำบาก โดยบ่อยครั้งที่แรงงานเหล่านี้ต้องถูกมองด้วยสายตาที่เปี่ยม

⁶⁶⁹ ผู้จัดการ (10 เมษายน 2551) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9510000042502> [4 มีนาคม 2556]

⁶⁷⁰ ไทยรัฐ (4 พฤศจิกายน 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.thairath.co.th/content/region/303600> [3 มีนาคม 2556]

⁶⁷¹ เอกภพ คัสต์, “สัมภาษณ์ของชิว: สมาคมแรงงานพม่าที่กล้าทำชนอหิทธิพลมืด,” *สาละวินนิวส์*, ฉบับที่

36 (1-15 กุมภาพันธ์ 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://salweennews.org/home/?p=964> [3 มีนาคม 2556]

ไปด้วยอคติทางชาติพันธุ์ในฐานะ “คนอื่น” ในสังคม กระนั้นก็ตาม แม้ว่าผู้ฟังกลุ่มนี้จะไม่ได้มีความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าโดยไม่ได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและค่อนข้างมีความเห็นอกเห็นใจต่อแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในรัฐไทย แต่ผู้ฟังกลุ่มนี้ก็ยอมรับว่าการมีแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศส่งผลกระทบต่อรัฐในหลายด้านด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐไทยต้องแบกรับภาระในการดูแลคนเหล่านี้จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการด้านสาธารณสุข การให้การศึกษาแก่บุตรของแรงงานพม่าที่เกิดขึ้นหรืออาศัยอยู่ในรัฐไทย ตลอดจนการบริการด้านระบบสาธารณสุขไปรษณีย์ต่างๆซึ่งภาระเหล่านี้ได้ส่งผลให้รัฐไทยต้องสูญเสียงบประมาณของรัฐเป็นจำนวนมหาศาลในแต่ละปี

5.3 ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า

การศึกษากระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง กรณีแรงงานพม่าในประเทศไทยในส่วนก่อนหน้านี้ได้สะท้อนให้เราเห็นว่าผลผลิตของความหวาดระแวงได้ทำให้แรงงานพม่าถูกมองในฐานะภัยคุกคาม ขณะเดียวกันกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงและนำมาซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็ตีความเป็นจริงแล้ว การกล่าวถึงแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามของรัฐไทยอาจเป็นข้อสรุปที่ตื่นเกินเกินไป ปัญหาสำคัญถัดมาจึงอยู่ที่ว่า ตกลงแล้วแรงงานพม่ามีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่ อย่างไร ในบทนี้จึงจะได้ทำการศึกษาถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าต่อรัฐไทย โดยจะได้นำเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานอพยพข้ามชาติ 4 ประการที่เสนอโดย Weiner มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อประเมินในเบื้องต้นว่าแรงงานพม่ามีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทยหรือไม่

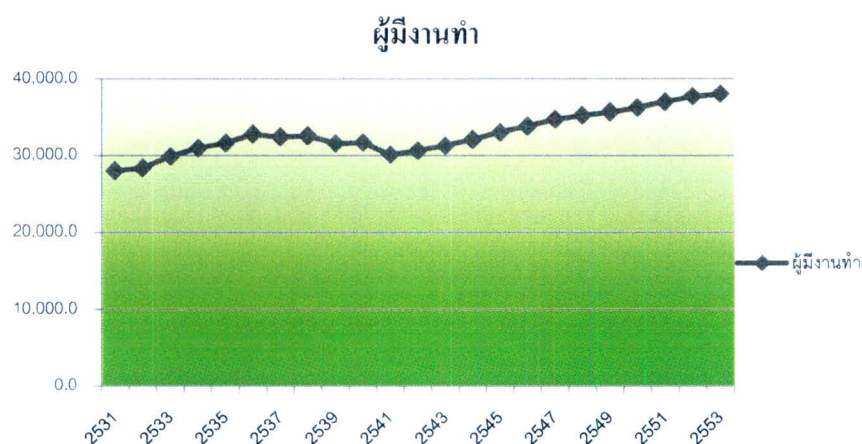
5.3.1 การวัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าตามเกณฑ์การชี้วัดของ Weiner

เนื่องจากเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานอพยพข้ามชาติของ Weiner ประกอบไปด้วยตัวชี้วัดใน 4 ด้านด้วยกัน ได้แก่ 1) อัตราการจ้างงานในประเทศ 2) ปริมาณแรงงาน 3) การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และ 4) ความแตกต่างทางวัฒนธรรม โดยการพิจารณาตัวชี้วัดแต่ละตัวล้วนมีส่วนสำคัญในการบ่งชี้ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า ในส่วนนี้จึงจะเป็นการพิจารณาถึงตัวชี้วัดแต่ละตัว ตามลำดับ

5.3.1.1 อัตราการจ้างงานในประเทศไทย

เมื่อเราย้อนกลับมามองอัตราการจ้างงานภายในประเทศไทย ซึ่งก็คือสถิติของผู้มีงานทำ นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531 เป็นต้นมาจะพบว่าแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นในช่วงปีพ.ศ.2540-2541 ซึ่งอยู่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ดังจะเห็นได้จากค่าเฉลี่ยของผู้มีงานทำซึ่งสูงถึง 32.9 ล้านคน กระนั้นก็คืนนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2541 เป็นต้นมาสถิติของผู้มีงานทำก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด เนื่องจากเป็นช่วงฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจในปีพ.ศ.2540 และในช่วงก่อนหน้านั้น คือ ช่วงตั้งแต่ปีพ.ศ.2531 เป็นต้นมาสถิติของผู้มีงานทำก็เป็นไปในลักษณะเดียวกันคือสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่ต้องการพัฒนาตนเองไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือ NICs (Newly Industrialized Countries) ดังจะเห็นได้จากกราฟแสดงสถิติผู้มีงานทำในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2531-2553

กราฟที่ 3 แสดงสถิติผู้มีงานทำในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2531-2553



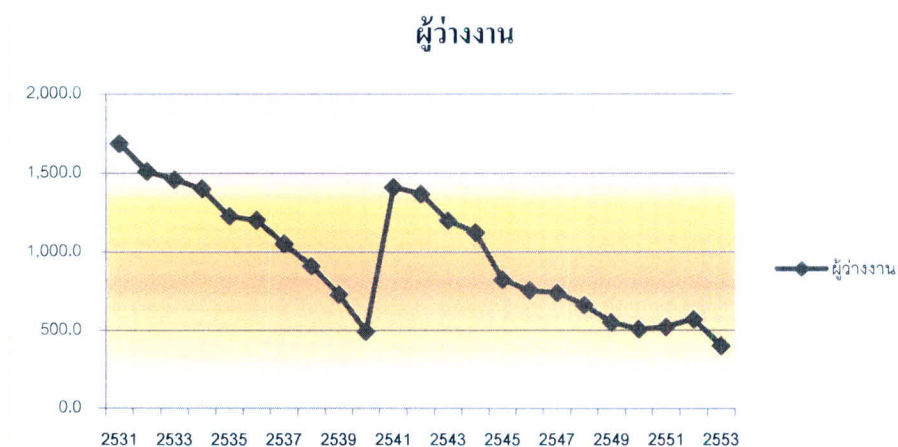
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554

ในแง่หนึ่งอัตราการจ้างงานยังสามารถพิจารณาได้จากสถิติของผู้ว่างงานภายในประเทศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสถิติของผู้ว่างงานนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531-2540 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่ต้องการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าสถิติของผู้ว่างงานในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้นทะยานสูงขึ้นอย่างชัดเจน แต่ก็

กลับดังตัวลงเรื่อยมาภายหลังปีพ.ศ.2541 ดังจะเห็นได้จากกราฟแสดงสถิติผู้ว่างงานในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2531-2553

จากการพิจารณาสถิติของผู้มีงานทำซึ่งสะท้อนถึงอัตราการจ้างงานภายในประเทศไทย นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531-2553 (ยกเว้นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ) พบว่าอัตราการจ้างงานภายในประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นซึ่งแปรผกผันกับสถิติผู้ว่างงาน หากยึดตามเกณฑ์การพิจารณาของ Weiner แล้วปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมหมายความว่าแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมิได้มีสภาพเป็น “ภัยคุกคาม” ดังที่ภาครัฐของไทยได้กล่าวอ้าง เนื่องจากอัตราการจ้างงานในไทยยังคงทะยานตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานพม่าก็ได้เป็นการเข้ามาแย่งงานคนไทย เพราะแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในไทยล้วนเข้ามาทดแทนแรงงานระดับล่างซึ่งเป็นส่วนที่ไทยขาดแคลนอย่างหนักและต่อเนื่องมาโดยตลอด

กราฟที่ 4 แสดงสถิติผู้ว่างงานในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2531-2553



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554

ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าดูจากผลสำรวจของทีดีอาร์ไอ⁶⁷² ในปีพ.ศ.2551 พบว่าประเทศไทยยังคงขาดแคลนแรงงานระดับล่างถึงขั้นวิกฤต เนื่องจากตลาดแรงงานไทยในภาพรวมต้องการแรงงานระดับล่างซึ่งหมายถึงแรงงานที่จบการศึกษาในระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวนมากถึง

⁶⁷² “ทีดีอาร์ไอ: เรื่องไม่(เล็ก)แรงงานไทย ขาดแคลนไม่ขาดคน” ประชาไท [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://prachatai.com/journal/2011/06/35587> [23 มีนาคม 2555]

เกือบ 27 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 72.3 ทว่าแรงงานไทยระดับล่างเข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยมาก เพียง 20,000-30,000 คนเท่านั้น เพราะส่วนใหญ่มุ่งศึกษาต่อในระดับสูงเนื่องจากต้องการเงินเดือน หรือค่าตอบแทนที่มากกว่าตามระดับการศึกษา ทั้งนี้ นอกจากแรงงานไทยส่วนใหญ่จะไม่ให้ความสนใจต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานระดับล่างแล้ว ยังต้องสูญเสียแรงงานในระดับล่างกว่าปีละ 210,000 คนจากสาเหตุการเสียชีวิตของแรงงาน และอีกกว่า 68,000 คนจากแรงงานที่มีอายุเกิน 80 ปีซึ่งไม่สามารถทำงานได้ ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มแรงงานระดับกลางซึ่งหมายถึงกลุ่มแรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและประกาศนียบัตรวิชาชีพ แม้จะเข้าสู่ตลาดแรงงานบ้างแต่ส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นการศึกษาต่อ สภาพเช่นนี้จึงได้นำมาสู่สภาวะการดึงดูดตัวของแรงงานระดับล่างส่งผลให้ผู้ประกอบการหันมาใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดหายไป

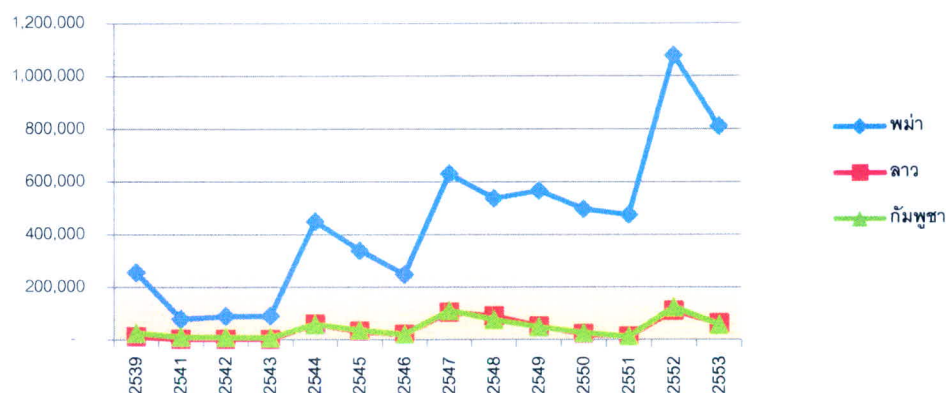
เหตุดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การชีวิตด้านอัตราการจ้างงาน แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงมิได้เข้ามาแย่งงานคนไทย เพราะเป็นการเข้ามาทำงานในส่วนที่ขาดแคลนอยู่แล้ว ขณะเดียวกันแรงงานพม่าก็ไม่สามารถเข้ามาทำงานแทนที่แรงงานไทยในระดับกลางและระดับบนได้ เนื่องจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่ล้วนเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ไม่มีทักษะในการทำงาน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในแรงงานพม่าจะมีได้มีสถานะเป็นภัยคุกคามเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การชีวิตด้านอัตราการจ้างงานที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เราจะพบว่าในบางช่วงเวลาที่ประเทศประสบกับสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ อัตราการจ้างงานจะมีการดึงดูดลดลงอย่างน่าตกใจ และในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อเองที่แรงงานพม่าอาจตีความว่าเป็นภัยคุกคามของรัฐได้ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสถิติการว่างงานจะเพิ่มสูงขึ้นมาก บุคลากรในภาครัฐและสาธารณชนจึงอาจมีความรู้สึกที่แรงงานพม่าเข้ามาแย่งงานคนไทยแม้ว่าจะเป็นแรงงานระดับล่างก็ตาม

5.3.1.2 ปริมาณแรงงานพม่าในประเทศไทย

เป็นความจริงที่ว่าในบรรดาแรงงานอพยพข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน แรงงานพม่ามีจำนวนมากที่สุด โดยมีการเพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดดและลดลงในบางช่วง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปีพ.ศ.2544, 2547 และ 2552 จะเห็นได้ว่าในปีพ.ศ.2544 ภายใต้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้นเป็นปีที่มีการเปิดให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติทั่วทุกจังหวัดและทุกภาคอุตสาหกรรมทำให้มีแรงงานพม่าจำนวนมากมารายงานตัวต่อภาครัฐ ต่อมาในปีพ.ศ.2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานหลักดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ตามแนวทาง

บริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบแบบบูรณาการ ภายใต้ข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ปีพ.ศ.2547 จึงถือเป็นปีที่มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งใหญ่ส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน ส่วนในปีพ.ศ.2552 แรงงานต่างด้าวกลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มาจดทะเบียนก็ได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2552 อนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานเพิ่มในกลุ่มหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาตินี้ และขยายระยะเวลาการจดทะเบียนแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 และ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ทำให้คนต่างด้าวในกลุ่มนี้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมาดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากกราฟแสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาตรา 13 ตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2539-2553

กราฟที่ 5 แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาตรา 13 ตามมติกรม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) 2539-2553



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว 2554

กล่าวได้ว่า การลดลงของแรงงานพม่าในบางช่วงนั้นมีความแปรผันตามกับสถานะเศรษฐกิจภายในประเทศไทย ดังเช่นเมื่อปีพ.ศ.2540-2541 และ 2551 ภายใต้สภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลมักมีการดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปราม โดยในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐได้พยายามกวาดล้าง จับกุมและผลักดันแรงงานพม่าออกนอกประเทศให้ได้มาก

ที่สุด เพื่อมิให้แรงงานเหล่านี้เข้ามาแย่งงานคนไทย เพราะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจสถิติของผู้ว่างงานจะเพิ่มสูงขึ้นแรงงานไทยถูกปลดออกจากงานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่แรงงานพม่ากลายเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการเนื่องจากยอมรับค่าแรงที่ถูกกว่าอย่างไม่มีเงื่อนไข รัฐบาลจึงพยายามผลักดันแรงงานอพยพข้ามชาติออกไปเพื่อให้คนไทยที่ว่างงานได้เข้ามาทำงานแทน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแรงงานพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่าแรงงานพม่าที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย แม้ว่ารัฐไทยจะได้นำนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามมาใช้เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนและทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็มิได้ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนมากนัก เนื่องจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่ไม่ค่อยเห็นประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลไทย สถานการณ์เช่นนี้จึงมีส่วนทำให้การพิจารณาถึงปริมาณแรงงานพม่าที่แท้จริงในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เหตุคือนั้น ผู้วิจัยจึงยึดเอาตัวเลขปริมาณแรงงานพม่าจากสถิติที่แรงงานพม่ามาจดทะเบียนกับทางราชการเป็นหลัก เนื่องจากตัวเลขที่สะท้อนถึงปริมาณแรงงานพม่าทั้งหมดภายในประเทศล้วนเป็นการคาดการณ์แทบทั้งสิ้น กระนั้นก็ดี เมื่อพิจารณาถึงยอดตัวเลขของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มาจดทะเบียนกับทางภาครัฐจะเห็นได้ว่าตัวเลขของแรงงานจากพม่ามีจำนวนมากกว่าแรงงานที่มาจากลาวและกัมพูชาอย่างชัดเจน จำนวนยอดตัวเลขของแรงงานพม่าที่สูงกว่าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นยังบ่งชี้โดยนัยยะว่ายังคงมีแรงงานพม่าอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้มาจดทะเบียน ซึ่งเราไม่สามารถรู้ได้เลยว่ามีความพม่าอีกจำนวนเท่าไรที่ยังไม่ได้มาจดทะเบียน เหตุคือนั้นหากจะใช้เกณฑ์ของ Weiner ด้านปริมาณในการวัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า อาจทำให้มีปัญหาในการประเมินความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าได้

5.3.1.3 การพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ภายใต้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 และ 7 เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยรัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะเป็นหนึ่งในชาติอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) การเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 6 สะท้อนออกมาผ่านตัวเลข GDP ซึ่งสูงขึ้นจาก 4.9 ในปีค.ศ.1986 (พ.ศ.2529) เป็น 9.5 และ 13.2 ในปีค.ศ.1987 (พ.ศ.2530)⁶⁷³ การ

⁶⁷³ ดูรายละเอียดเพิ่มใน Amara Pongsapich, "International migrant workers in Asia: The case of Thailand," in Proceedings of the international conference on transnational migration in the Asia-Pacific region:

ขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในทศวรรษ 2530 โดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 7.4 ต่อปี⁶⁷⁴ ส่งผลให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัย สังคมชนบทที่เคยเป็นสังคมเกษตรกรรมก็มีความเป็นเมืองมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการกระจายตัวของอุตสาหกรรมและการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคออกไปอย่างรวดเร็ว ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันภาพรวมของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เคยเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2520-2530 ก็เปลี่ยนไปจากเดิม ดังจะเห็นได้จากแรงงานจำนวนมากที่เคยอพยพเข้ามาหางานทำให้เขตเมืองเริ่มลดจำนวนลงและหันไปประกอบอาชีพในโรงงานอุตสาหกรรมและภาคบริการซึ่งได้กระจายตัวมากขึ้นในภาคต่างๆของประเทศ ส่งผลให้แรงงานในบางกิจการขาดแคลนมากขึ้น อาทิ งานในภาคเกษตรและงานระดับล่าง เช่น งานก่อสร้าง และงานรับใช้อื่นๆ⁶⁷⁵ เหตุตั้งนั้นนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมาเราจึงสามารถพบแรงงานพม่าจำนวนมากในกิจกรรมการผลิตที่มีลักษณะสกปรก เสี่ยงอันตราย และยากลำบาก⁶⁷⁶

การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอย่างต่อเนื่องในด้านการผลิตเพื่อส่งออกและภาคบริการ ส่งผลให้การผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) มีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้นกระทั่งเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพและกลายเป็นช่องว่างให้เกิดการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า⁶⁷⁷ ซึ่งมีปัจจัยผลักดันหลายประการทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่เศรษฐกิจของไทยอยู่ในยุคฟองสบู่ นั้นแรงงานพม่าจะไม่ได้มีความเป็นภัยคุกคามมากเท่ากับในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศตกอยู่ในสภาวะวิกฤต เพราะในความเป็นจริงแล้วแรงงานพม่าเหล่านี้ล้วนเป็นแรงงานไร้ฝีมือซึ่งถือเป็นแรงงานระดับล่างที่คนไทยไม่นิยมทำแล้ว

Problems and prospects, December 1-2, 1994 (Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1995), p.49.

⁶⁷⁴ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, การจัดการแรงงานอพยพในระยะยาว (กรุงเทพฯ: สำนักงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539), หน้า 1.

⁶⁷⁵ เกษมสันต์ จินตนาโส, แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538), หน้า 14-15.

⁶⁷⁶ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และสุภาศักดิ์ จันทวานิช, การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกัมพูชา กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง, หน้า 2.

⁶⁷⁷ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, รายงานประจำปี 2547 (กรุงเทพฯ: ศูนย์สารสนเทศ กองแผนงานและสารสนเทศ, 2547), หน้า 35.

5.3.1.4 ความแตกต่างทางวัฒนธรรม

โดยทั่วไปแล้วเราอาจไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมไทยและพม่าได้อย่างชัดเจน เนื่องจากทั้งสองชนชาติต่างก็มีพุทธศาสนาเป็นรากฐานทางวัฒนธรรม ตลอดจนขนบธรรมเนียม ประเพณี และการใช้ชีวิตประจำวัน เมื่อพิจารณาความเป็นภัยคุกคามจากเกณฑ์การชี้วัดด้านความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม แรงงานพม่าจึงมีอาจถูกตีความให้เป็นภัยคุกคามสำหรับรัฐไทยได้ อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าการอพยพเข้ามาของแรงงานพม่าจะถูกละเลยให้เชื่อมโยงกับการตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไทยมากกว่า แต่ก็เป็นความเป็นไปได้อย่างมากที่การแรงงานพม่าเหล่านี้จะนำไปสู่การอธิบายว่าด้วยเรื่องผลกระทบทางสังคมและทางวัฒนธรรมในระยะยาวในสังคมไทย⁶⁷⁸

ชาวพม่าและรวมไปถึงกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มในพม่ากับชนชาติไทยมีความคล้ายคลึงกันทางวัฒนธรรมหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการนับถือศาสนา ดังจะเห็นได้จากการที่ศาสนาพุทธมีอิทธิพลต่อชีวิตของทั้งสองชนชาติเป็นอันมาก ซึ่งศาสนาพุทธในพม่าเป็นพุทธแบบนิกายเถรวาท⁶⁷⁹ เช่นเดียวกับไทย ดังที่ Aye Aye New แห่ง Mandalay University of Culture ได้กล่าวเอาไว้ว่า มรดกทางวัฒนธรรมของพม่านั้นมีต้นกำเนิดจากคำสอนของพระพุทธเจ้า ดังนั้นศาสนาและวัฒนธรรมของพม่าจึงเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออก และด้วยเหตุนี้รากฐานของการพัฒนาทางวัฒนธรรมและปรัชญาการดำรงชีวิตของพม่าจึงมีพุทธศาสนาเป็นเครื่องนำทางที่สำคัญยิ่ง⁶⁸⁰ คำกล่าวที่ว่า การเป็นคนพม่าก็คือการเป็นชาวพุทธจึงเป็นสิ่งที่ได้ยินบ่อยครั้ง เพราะชาวพม่าส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธและระบุอัตลักษณ์ของตนโดยอ้างอิงกับศาสนา⁶⁸¹ เช่นเดียวกับที่มักกล่าวกันบ่อยๆว่า สำหรับคนไทยส่วนใหญ่ การเป็นคนไทยก็หมายถึงการเป็นชาวพุทธ⁶⁸² ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงออกถึง

⁶⁷⁸ Jerrold W. Hugueta and Sureporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.49.

⁶⁷⁹ ดู Roger Bischoff, *Buddhism in Myanmar: A short history*. (Buddhist Publication Society, Sri Lanka, 1995).

⁶⁸⁰ Daw Aye Aye New, *Community mechanism for safeguarding intangible cultural heritage, sub-regional experts meeting in Asia on intangible cultural heritage: Safeguarding and inventory-making methodologies* (Bangkok, Thailand, 13-16 December 2005), p. 1.

⁶⁸¹ Saw Myat Yin, *Culture shock! A guide to customs and etiquette: Myanmar* (Singapore: Times Education, 1996), p.54.

⁶⁸² Niels Mulder, *Inside Thai society: Interpretations of everyday life* (Singapore: Pepin Press, 1996), p.113.

การมีบทบาทของศาสนาพุทธต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวพม่าได้แก่ ประเพณีปฏิบัติที่มรดกเดิมคือการส่งบุตรหลานทั้งหญิงและชายให้เข้าเรียนหนังสือที่วัด สำหรับพม่า การศึกษาในวัดมีบทบาทสำคัญมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 11 โดยวัดมีอยู่ทั่วไปตามหมู่บ้านและเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ⁶⁸³ เช่นเดียวกับคนไทยซึ่งให้ความสำคัญแก่วัด โดยนอกจากจะเป็นศูนย์กลางในการจัดพิธีกรรมและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับศาสนาของคนในชุมชนแล้ว วัดสำหรับคนไทยยังเปรียบได้กับศูนย์กลางทางการเรียนรู้ของสังคมไทยในอดีตด้วย⁶⁸⁴

นอกเหนือไปจากด้านศาสนาแล้วยังพบว่าไทยกับพม่ามีความคล้ายคลึงกันอีกในด้านอื่นๆ อีกหลายประการ สิ่งหนึ่งได้แก่ด้านนิสัยใจคอที่ว่ากันว่าคนพม่าเป็นชนชาติที่รักความสนุกสนานร่าเริง ชาวพม่าตลอดจนกลุ่มชาติพันธุ์ในพม่าต่างรักชาววัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของชนชาติตน โดยมักชื่นชอบการประกอบพิธีกรรมที่ต้องเชื่อเชิญครอบครัว เพื่อนฝูงและเพื่อนบ้านเข้าร่วม ครบคลุมตั้งแต่เกิดจนตาย⁶⁸⁵ ไม่ต่างจากคนไทยที่นิยมการเฉลิมฉลองและประกอบพิธีกรรมในทุกๆ โอกาส สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือการที่ชนชาติทั้งสองเป็นชาติที่พึ่งพาอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักนับตั้งแต่สมัยอดีตกาล ประเพณีการเฉลิมฉลองเทศกาลต่างๆ จึงอาจเป็นการสร้างความสนุกสนานให้กับชีวิตที่บางครั้งต้องยากลำบากเนื่องจากต้องพึ่งพาธรรมชาติในการดำรงชีวิตให้รอด ทำให้ต้องมีการผ่อนคลายและสร้างขวัญกำลังใจในการสู้งานหนักต่อไป⁶⁸⁶ หากจะให้อีกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนมาเรื่องหนึ่งคงจะเป็นการที่พม่ามีเทศกาลที่คล้ายคลึงกับเทศกาลสงกรานต์ในบ้านเรา ซึ่งจัดในช่วงเดือนเมษายนเป็นเวลาสามถึงห้าวันเช่นเดียวกับของไทย อีกทั้งพม่ายังนับเทศกาลดังกล่าวว่านับเป็นปีใหม่ของพม่าด้วยเช่นเดียวกับไทย ซึ่งนอกจากจะเป็นเทศกาลที่เล่นน้ำเพื่อความสนุกสนานคลายร้อนแล้ว ยังเป็นโอกาสที่หนุ่มสาวรอคอยเพื่อที่จะได้พบปะผู้คนในวัยเดียวกันและทำความรู้จักในช่วงเทศกาลนี้ด้วย⁶⁸⁷

⁶⁸³ Daw Aye Aye New, Community mechanism for safeguarding intangible cultural heritage, sub-regional experts meeting in Asia on intangible cultural heritage: Safeguarding and inventory-making methodologies, p.6.

⁶⁸⁴ ดู Robert & Nanthapa Cooper, Culture shock! Thailand (Singapore: Times Book International, 1995), Chapter 3.

⁶⁸⁵ Saw Myat Yin, Culture Shock! A guide to customs and etiquette: Myanmar, p.31.

⁶⁸⁶ Daw Aye Aye New, Community Mechanism for Safeguarding Intangible Cultural Heritage, Sub-Regional Experts Meeting in Asia on Intangible Cultural Heritage: Safeguarding and Inventory-Making Methodologies, p.2.

⁶⁸⁷ Saw Myat Yin, Culture Shock! A guide to customs and etiquette: Myanmar, p.45.

กระนั้นก็ตาม เราอาจไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มปากว่าแรงงานที่มาจากพม่าจะไม่เป็นภัยคุกคามต่ออัตลักษณ์ของไทยได้ในอนาคต เนื่องจากการกล่าวว่าชาวพม่ามีวัฒนธรรมหลายประการที่คล้ายคลึงกับไทยควรต้องพึงระวังว่าประเทศพม่าเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์มากที่สุดแห่งหนึ่ง และผู้อพยพจำนวนมากมิได้มีเชื้อชาติพม่า เนื่องจากพม่าประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์อีกเป็นจำนวนมากนอกเหนือไปจากชนชาติพม่าแท้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จะมีภาษา วัฒนธรรม การแต่งกายเป็นของตนเอง และยังแบ่งเป็นกลุ่มย่อยเล็กลงไปอีก แต่โดยกว้างๆ จากกล่าวได้ว่า ชาวมอญและชาวจีนจะมีความคล้ายคลึงกับชาวพม่าแท้มากกว่า โดยเฉพาะในเรื่องนับถือพุทธศาสนาและประกอบอาชีพทำไร่ทำสวน พวกเขาเป็นคริสต์ พวกจีนจะมีความคล้ายคลึงกับชาวไทย ลาว กัมพูชาและเวียดนามมากกว่า และพวกเขากับคนจีนส่วนใหญ่จะได้รับอิทธิพลจากเหล่านัชนักรัที่เข้ามาในพื้นที่⁶⁸⁸ ดังนั้น ถึงแม้ไม่มีรายงานเกี่ยวกับผู้อพยพชาวพม่าในไทยที่ก่อให้เกิดปัญหาในประเด็นอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่ผู้อพยพจากพม่าที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จะมีวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากชาวพม่า ซึ่งอาจหมายถึงมีความแตกต่างไปจากวัฒนธรรมไทยได้ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ในด้านการบูรณาการเข้ากับวัฒนธรรมไทย ยังพบว่ากลุ่มแรงงานพม่าจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกไทยใหญ่และมอญที่ยังคงรักษาวัฒนธรรมบางด้านของตนไว้มากกว่าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ เช่น ในด้านภาษาและกิจกรรมทางวัฒนธรรม แต่เมื่อพิจารณาถึงวัฒนธรรม ตลอดจนขนบธรรมเนียมและประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไทยใหญ่และมอญแล้ว จะเห็นได้ว่ากลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีลักษณะบางอย่างร่วมกับชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ในรัฐไทยส่งผลให้การประกอบพิธีกรรมบางอย่างมีความคล้ายคลึงกับของประชาชนในท้องถิ่นหลายพื้นที่ของไทย เช่น ไทยใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ และมอญในจังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น นอกจากนี้ กล่าวได้ว่า กลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพจากพม่าเข้ามาทำงานในไทยส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ ดังนั้นแม้ว่ากลุ่มเหล่านี้จะมีภาษาของตนเองที่แตกต่างออกไป แต่ในภาพรวมแล้วการมีรากฐานทางพุทธศาสนาเช่นเดียวกันก็ทำให้ขนบธรรมเนียมและประเพณีไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มคนเหล่านี้ทั้งที่เป็นชาวพม่าแท้และกลุ่มชาติพันธุ์ เมื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็ได้พยายามสร้างความกลมกลืนกับสังคมไทยด้วยการพูดภาษาไทย⁶⁸⁹ แม้ว่าในแง่หนึ่งสำเนียงการพูดไทยที่ไม่ชัดถ้อยชัดคำจะสร้างตัวตนให้พวกเขาถูกมองว่าเป็น “คนอื่น” ในสังคมไทยเกือบตลอดเวลาก็ตาม

⁶⁸⁸ Saw Myat Yin, *Culture Shock! A guide to customs and etiquette: Myanmar*, p.13.

⁶⁸⁹ Jerrold W. Huguet & Sureeporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.49.

จากการพิจารณาเกณฑ์การชี้วัดทั้ง 4 ประการข้างต้น พบว่าแรงงานพม่าไม่มีแนวโน้มเป็น
 ภัยคุกคามต่อรัฐไทยเมื่อพิจารณาจากดัชนีชี้วัดด้านอัตราการจ้างงานและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
 ของรัฐไทยในช่วงปีพ.ศ.2531-2553 นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงดัชนีชี้วัดด้านความแตกต่างทาง
 วัฒนธรรมระหว่างคนไทยและคนพม่าที่เข้ามาทำงานในรัฐไทยแล้วยังพบว่าไม่มีความแตกต่างกัน
 มากนัก เนื่องจากชาวพม่าส่วนใหญ่ที่อพยพเข้ามาทำงานในไทยทั้งที่เป็นชาวพม่าแท้และกลุ่มชาติ
 พันธุ์มีรากฐานทางวัฒนธรรมที่มาจากพุทธศาสนาเช่นเดียวกับคนไทย ส่งผลให้วัฒนธรรม
 ขนบธรรมเนียม ประเพณี และการดำเนินชีวิตมีความคล้ายคลึงกับคนไทย ในทางกลับกัน การศึกษา
 ถึงปริมาณแรงงานข้ามชาติในกรณีของรัฐไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณแรงงานพม่าเป็นข้อมูลที่
 เข้าถึงยาก ดังนั้นการประเมินความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าจากดัชนีชี้วัดด้านปริมาณจึงเป็น
 เรื่องที่ค่อนข้างมีปัญหา ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าแรงงานพม่าไม่มีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย
 เมื่อพิจารณาจากดัชนีชี้วัดด้านอัตราการจ้างงาน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และความแตกต่างทาง
 วัฒนธรรม แต่เมื่อพิจารณาดัชนีชี้วัดด้านปริมาณแล้วไม่สามารถสรุปได้ว่าแรงงานพม่ามีแนวโน้ม
 เป็นภัยคุกคามหรือไม่ เนื่องจากความไม่ชัดเจนทางด้านข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนแรงงานพม่าในรัฐไทย
 โดยสถิติของจำนวนแรงงานพม่าที่มีอยู่เป็นเพียงข้อมูลของแรงงานที่มีการจดทะเบียนอย่างถูกต้อง
 เท่านั้นซึ่งกล่าวได้ว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของแรงงานพม่าที่อยู่ในประเทศไทยทั้งหมด
 ส่วนจำนวนที่แท้จริงล้วนมาจากการคาดการณ์แทบทั้งสิ้น

กระนั้นก็ตาม แม้ว่าจะมีปัญหการประเมินความเป็นภัยคุกคามจากดัชนีชี้วัดด้านปริมาณ
 แต่เมื่อพิจารณาถึงความต้องการด้านแรงงานระดับล่างของรัฐไทยแล้ว แรงงานพม่ายังคงเป็นที่
 ต้องการในตลาดแรงงานอย่างมาก โดยเมื่อพิจารณาถึงดัชนีชี้วัดด้านปริมาณแรงงานพม่า
 ภายในประเทศร่วมกับดัชนีชี้วัดที่เหลืออีกสามด้านอาจทำให้เราพอที่จะอนุมานได้ว่าแรงงานพม่า
 ไม่ได้มีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย และถึงแม้ว่าแรงงานพม่าจะมีปริมาณมากพอที่จะถูก
 ตีความให้เป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทยได้ในอนาคต แต่ในด้านอัตราการจ้างงานแรงงานเหล่านี้ก็ได้เข้า
 มาแย่งงานในส่วนที่คนทำ ในทางตรงข้ามแรงงานพม่ากลับช่วยเติมเต็มแรงงานในส่วนที่มีความ
 ขาดแคลนอันเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไทย นอกจากนี้ในด้านวัฒนธรรมแรงงาน
 พม่าส่วนใหญ่แม้จะมีภาษาและขนบธรรมเนียมประเพณีบางอย่างที่แตกต่างจากคนไทย แต่พวกเขาก็
 พร้อมที่จะเรียนรู้และบูรณาการตนเองให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย เช่น การพูดภาษาไทย
 และการแต่งกายแบบสากลนิยมเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไป เหตุฉะนั้นเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การชี้วัด
 ความเป็นภัยคุกคามทั้ง 4 ประการแล้ว แรงงานพม่าจึงมิได้มีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย แม้ว่า
 จะมีปัญหาในการพิจารณาดัชนีชี้วัดด้านปริมาณก็ตาม

5.4 ผลจากกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย

แม้ว่าการพิจารณาจากเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามจะสะท้อนว่าแรงงานพม่าไม่ได้มีแนวโน้มที่จะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย แต่ความจริงที่เราไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือภาพที่รัฐไทยมองแรงงานพม่ายังคงเป็นภาพที่ฉาบปนไปด้วยความรู้สึกลัวหวาดระแวง ซึ่งแตกต่างจากภาพที่รัฐไทยมองแรงงานข้ามชาติจากรัฐอื่น ความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพมานี้จึงได้นำไปสู่การมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งในที่สุดแล้วได้นำไปสู่กระบวนการทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา โดยตัวแสดงสำคัญในกระบวนการดังกล่าวก็คือผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่ในการกำหนดให้ประเด็นแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐด้วยการยกข้ออ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจสังคม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่าสถานภาพของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง เพราะวาทกรรมที่เกิดจากตัวแสดงเหล่านี้ย่อมมีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้ผู้ฟังเห็นด้วยและคล้อยตาม ขณะเดียวกัน สถานภาพของความเป็นสื่อมวลชนก็มีบทบาทในการผลิตซ้ำวาทกรรมของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายให้สามารถเผยแพร่ในวงกว้าง สถานภาพทางของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนจึงมีอิทธิพลต่อการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังอย่างมาก ไม่เพียงเท่านั้น นอกจากสถานภาพทางสังคมของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนซึ่งถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขภายนอกแล้ว ยังมีปัจจัยทางด้านประสิทธิภาพของการใช้ภาษาซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขภายในอีกประการหนึ่งที่มีส่วนทำให้กระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงประสบผลสำเร็จ โดยกล่าวได้ว่าการใช้ภาษาที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่านั้นเกิดจากการใช้วาทกรรมที่มีเนื้อหาน่าสะพรึงกลัวซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการหล่อหลอมให้ผู้ฟังเกิดความรู้สึกหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า ทั้งนี้ สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงได้เป็นอย่างดีก็คือการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาแรงงานพม่าในรัฐไทย โดยจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปีพ.ศ.2519 รัฐไทยได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีแรงงานพม่าเป็นจำนวนมากที่สุดมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ นโยบายป้องกันและปราบปราม และนโยบายในการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวจำเป็นต้องใช้งบประมาณและทรัพยากรของรัฐเป็นจำนวนมากมหาศาล

ทั้งนี้ แม้ว่ากระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงจะประสบผลสำเร็จดังสะท้อนจากการคล้อยตามของผู้ฟัง ซึ่งเป็นผลมาจากประสิทธิภาพในการใช้ภาษาและบทบาทของสถานภาพทางสังคมของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง ในที่นี้ก็คือ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชน อันนำมาสู่การกำหนดนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งในแง่ของการผ่อนผัน การป้องกันและปราบปราม และการควบคุมพฤติกรรมของแรงงานข้ามชาติ แต่จากข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้ยังมีส่วนที่มิได้ยอมรับและคล้อยตามในสิ่งที่ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงนำเสนอ กล่าวคือ ผู้ฟังเหล่านี้มิได้มีทัศนะว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งกลุ่มผู้ฟังเหล่านี้ได้แก่ ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบุคลากรจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ และรวมไปถึงบางส่วนของประชาชนทั่วไป กระนั้นก็ดี แม้ว่านโยบายต่างๆจะเป็นเรื่องสะท้อนให้เห็นถึงสัมฤทธิ์ผลของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง แต่หากผู้ฟังบางกลุ่มไม่เห็นด้วยและคัดค้านนโยบายของรัฐ ก็อาจนำไปสู่การยุติการดำเนินการตามนโยบายนั้นๆได้ ดังจะเห็นได้จากการต่อต้านและโจมตีนโยบายของรัฐไทยในการควบคุมความประพฤติแรงงานข้ามชาติโดยกลุ่มองค์กรที่มีใช้ภาครัฐซึ่งเห็นว่านโยบายดังกล่าวถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานส่งผลให้นโยบายดังกล่าวถูกยกเลิกไปในเวลาต่อมา

เหตุดังนั้น กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยซึ่งมีพื้นฐานมาจากมุมมองของภาครัฐไทยต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม แม้จะประสบผลสำเร็จในการทำให้ผู้ฟังในสังคมเชื่อและคล้อยตามในสิ่งที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนนำเสนอกระทั้งนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อนำมาใช้จัดการปัญหาดังกล่าว แต่ก็มิได้หมายความว่ากระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงจะสัมฤทธิ์ผลเสมอไป เนื่องจากยังมีกลุ่มผู้ฟังบางส่วนของสังคมที่ไม่ได้เห็นด้วยกับสิ่งที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนนำเสนอกระทั้งอาจนำมาสู่การคัดค้านนโยบายบางอย่างของรัฐดังที่เกิดขึ้นกับนโยบายการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติในปีพ.ศ.2549