

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพปัญหาในการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานไทใหญ่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำเสนอตามลำดับดังนี้

- 2.1 แนวคิดเรื่องสัญชาติและภาวะไร้สัญชาติ
- 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น
- 2.3 แนวคิดและมาตรการปฏิบัติต่อคนงานย้ายถิ่นตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทย
- 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Ideology)
- 2.7 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเรื่องสัญชาติและภาวะไร้สัญชาติ (Nationality and Statelessness)

2.1.1 ความหมาย

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความหมายสัญชาติและภาวะไร้สัญชาติ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

ปัจจุบันจะพบว่าทั่วโลกมีบุคคลที่ต้องตกอยู่ในภาวะคนไร้สัญชาติอยู่เป็นจำนวนมาก และเมื่อบุคคลเหล่านั้นตกอยู่ในภาวะดังกล่าวแล้ว ผลที่ตามมาคือ ไม่มีรัฐใดให้ความคุ้มครองดูแล และในบางกรณีอาจรวมไปถึงไม่มีที่พักพิงอีกด้วย สิ่งเหล่านี้ทำให้บุคคลที่ต้องตกอยู่ในภาวะไร้สัญชาติต้องเกิดความยากลำบากในการดำรงชีวิต เพราะเขาเหล่านั้นย่อมตกอยู่ในสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน ข้อ 6 ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายทุกหนแห่ง” และข้อ 15(1) ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง (2) บุคคลใดๆ จะถูกตัดสัญชาติของตนโดยพลการหรือถูกปฏิเสธสิทธิในการเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติ (United Nations Convention on the Reduction of Statelessness 4 December 1954) ที่พยายามลดการไร้สัญชาติโดย

กำหนดวิธีการแก้ปัญหการไร้สัญชาติเอาไว้ในรูปแบบของข้อตกลงระหว่างประเทศ หากรัฐใดเข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าวก็จำเป็นต้องดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ ซึ่งข้อหนึ่งระบุไว้ว่า

“รัฐต้องให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของตนโดยให้หลักดินแดน (*jus soli*) โดยจะให้ตอนเกิดหรือภายหลังการเกิดก็ได้ หากพำนักอยู่ภายในประเทศของตนหรือมีถิ่นที่อยู่สำคัญในรัฐนั้นๆ กล่าวคือ ถือเอาจุดเกาะเกี่ยวในเรื่องการพำนักหรือถิ่นที่อยู่เป็นจุดเกาะเกี่ยวสำคัญ”

ในส่วนของประเทศไทยนั้นก็มีกลุ่มคนที่ต้องตกอยู่ในภาวะไร้สัญชาติเช่นเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันรัฐไทยก็ได้มีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเรื่อยมา เพราะปัญหาดังกล่าวถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญและจำเป็นต้องมีการแก้ไขอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และเพื่อความเข้าใจในเรื่องนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทำความเข้าใจในเรื่องแนวคิดเรื่องสัญชาติภาวะไร้สัญชาติ

“สัญชาติ” คือ การมีฐานะเป็นสมาชิกของรัฐชาติ ทำให้มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลต่อรัฐชาติ ถือเป็นพันธะทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐ พันธะนี้กำหนดให้สมาชิกของรัฐทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน รัฐบางรัฐถือว่าคนที่มีสัญชาติของรัฐต้องเป็นคนที่มีสายเลือดเดียวกัน เป็นชาติพันธุ์เดียวกัน แต่บางรัฐถือว่าคนจากหลายชาติพันธุ์ที่มารวมอยู่ในรัฐเดียวกันต่างก็มีสัญชาติเดียวกันได้

ในอีกความคิดหนึ่ง คำว่า “สัญชาติ” เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่หมายถึง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดในรัฐหนึ่ง ในลักษณะปัจเจกชนตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยในทางบุคคลของรัฐนั้น เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่ก่อให้เกิดสถานภาพ “คนชาติ” แก่บุคคล (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2544)

รวมทั้ง “สัญชาติ” คือ เครื่องมัดบุคคลไว้กับประเทศในทางกฎหมาย เป็นเหตุให้บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ต่อประเทศที่บุคคลมีสัญชาติ การที่จะให้สัญชาติแก่บุคคลนั้นย่อมจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (หยุด แสงอุทัย, 2527)

ในส่วนของความหมายของคำว่า “ไร้สัญชาติ” นั้นได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้กำหนดนิยามของคำคำนี้เอาไว้ ซึ่งคำนิยามดังกล่าวก็เป็นไปในแนวทางเดียวกันที่กล่าวว่า “คนไร้สัญชาติ” คือ สภาพบุคคลที่ไม่มีสัญชาติของรัฐหรือของประเทศใดในโลก หรือ “ภาวะไร้สัญชาติ” คือ ภาวะที่บุคคลไม่มีพันธะทางกฎหมายในฐานะสมาชิกของรัฐใดรัฐหนึ่ง เขาจึงอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ ภาวะไร้สัญชาติอาจเกิดได้จากการถูกเพิกถอนสัญชาติ และการไม่มีสัญชาติตั้งแต่เกิด ซึ่งผลของการไร้สัญชาติย่อมทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐเจ้าของสัญชาติหรือที่เรียกว่า State Protection แต่บุคคลไร้สัญชาติอาจได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่งหาก

รัฐนั้นยอมรับให้สิทธิอาศัยแก่คนไร้สัญชาตินั้น ๆ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เช่นบริการทางการศึกษา สาธารณสุข จากรัฐนั้น ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแล้วจะพบว่า “คนไร้สัญชาติ” มีความใกล้เคียงกับคำว่า “คนไร้รัฐ” เป็นอย่างมาก ซึ่งในประเด็นดังกล่าวก็ได้มีการอธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า คนไร้สัญชาติที่มีรัฐหนึ่งรัฐโดยยอมรับที่จะให้สิทธิอาศัยแก่ตน คนไร้สัญชาติในสถานการณ์นี้จึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าวในทุกๆรัฐ แต่สามารถอาศัยอยู่ในรัฐที่ยอมรับให้สิทธิที่อาศัยแก่ตนได้อย่างปกติสุขเหมือนบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง

แต่หากคนไร้สัญชาตินั้น ๆ ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐใดรัฐหนึ่งให้มีสิทธิอาศัยอยู่ในรัฐใดรัฐหนึ่งแล้ว คนไร้สัญชาตินั้นนอกจากจะมีสถานะเป็นคนต่างด้าวสำหรับทุกรัฐแล้ว เขายังมีสถานะเป็น “คนไร้รัฐ” อีกด้วย เพราะไม่มีทั้งรัฐเจ้าของสัญชาติ และไม่มีรัฐเจ้าของภูมิลำเนา คนไร้สัญชาติในสถานการณ์หลังนี้ จะมีสถานะที่ย่ำแย่กว่าคนไร้สัญชาติในสถานการณ์แรก เพราะจะไม่มีรัฐใดรับรู้ในการมรดกของเขาในทุกสังคม เพราะนอกจากจะมีสถานะเป็นบุคคลไร้สัญชาติแล้วยังต้องตกเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมไปถึงเป็นคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล (Undocumented Person)

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า “คนไร้สัญชาติ” คือ สภาพบุคคลที่ไม่มีสัญชาติของรัฐหรือของประเทศใดในโลก หรือ “ภาวะไร้สัญชาติ” คือ ภาวะที่บุคคลไม่มีพันธะทางกฎหมายในฐานะสมาชิกของรัฐใดรัฐหนึ่ง เขาจึงอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ ภาวะไร้สัญชาติอาจเกิดได้จากการถูกเพิกถอนสัญชาติ และการไม่มีสัญชาติตั้งแต่เกิด ซึ่งผลของการไร้สัญชาติย่อมทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ แต่บุคคลไร้สัญชาติอาจได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่งหากรัฐนั้นยอมรับให้สิทธิอาศัยแก่คนไร้สัญชาตินั้นๆ

2.1.2 ประเภทของคนไร้สัญชาติ

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับประเภทคนไร้สัญชาติ ผู้ศึกษาได้ได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

พันทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร(....) ได้จำแนกประเภทของคนไร้สัญชาติในประเทศไทยตามสิทธิอยู่อาศัย ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบัน โดยจำแนกออกเป็น 3 ประเภทคือ

- 1) คนไร้สัญชาติที่มีสิทธิเข้าเมืองและมีสิทธิอาศัยในลักษณะถาวร
- 2) คนไร้สัญชาติที่มีสิทธิเข้าเมืองและมีสิทธิอาศัยในลักษณะชั่วคราว
- 3) คนไร้สัญชาติที่มีอาศัยในลักษณะชั่วคราว แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นเข้าเมือง

ตามกฎหมาย

แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามในการแก้ปัญหาคมนไร้สัญชาติมาอย่างยาวนาน หากแต่ปัญหาคมนไร้สัญชาตินั้นถือเป็นปัญหาในระดับระหว่างประเทศ เนื่องจากคนไร้สัญชาติบางส่วนอพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว พม่า ฯลฯ ดังนั้นนอกจากการแก้ปัญหาโดยการขึ้นทะเบียนแรงงาน การพิสูจน์สัญชาติ และการพัฒนาระบบทะเบียนราษฎรแล้ว การคำนึงถึงการร่วมมือระหว่างประเทศของกลุ่มคนไร้รัฐที่อพยพเข้ามาก็เป็นเรื่องสำคัญที่ควรมีการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวต่อไป

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า คนไร้สัญชาติจำแนกออกเป็น 3 ประเภทคือ คนไร้สัญชาติที่มีสิทธิเข้าเมืองและมีสิทธิอาศัยในลักษณะถาวร คนไร้สัญชาติที่มีสิทธิเข้าเมืองและมีสิทธิอาศัยในลักษณะชั่วคราว คนไร้สัญชาติที่มีอาศัยในลักษณะชั่วคราว แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นเข้าเมืองตามกฎหมาย

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น (Migration Ideology)

2.2.1 ความหมาย

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความหมายการอพยพย้ายถิ่น ผู้ศึกษาได้ได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

การย้ายถิ่นอาจเกิดจาก ความต้องการทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น การอพยพจากทวีปอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้เข้าสู่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีฐานะเศรษฐกิจดีกว่า ส่วนมากย้ายถิ่นไปทำงานเพียง 1 – 2 ปี หรือ 2 – 3 เดือน แล้วกลับไปเยี่ยมบ้าน และผู้ที่ทำงานส่วนมากจะส่งเงินกลับบ้าน นอกจากนี้ แรงงานยังได้ประสบการณ์ใหม่ ๆ กลับไปยังประเทศเดิมของตน สำหรับการจ่ายเงินนั้น แรงงานเมื่อทำงานได้เงินแล้วจะนำเงินไปซื้อที่ดิน สร้างบ้านใหม่ นอกจากนี้ยังมีทางที่ส่งเสริมบุตรได้เรียนหนังสือสูงขึ้น อยู่ในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง กล่าวคือ เมื่อแรงงานกลับถิ่นเดิมจะมีฐานะดีขึ้น เป็นการเลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจของตนให้สูงขึ้น (Broom, Selznick, 1973)

การอพยพย้ายถิ่นของประชากรชนบท หมายถึง การที่ชาวชนบทละถิ่นเดิมไปสู่ถิ่นอื่น เช่น ชนบทหรือเมือง และการเคลื่อนย้ายนั้นอาจมีลักษณะถาวรหรือชั่วคราวก็ได้ (Laguerre, 1993)

แนวคิดเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับกฎของการอพยพ (Law of Migration) เพื่อใช้อธิบายมูลเหตุแห่งการเข้ามาหางานทำของผู้ลี้ภัยหนีเข้าเมืองว่าลักษณะการอพยพของประชากรตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ได้แบ่งลักษณะของการอพยพของประชากรออกเป็น 5 ลักษณะ คือการอพยพแบบดั้งเดิม (Primitive Migration) เป็นการอพยพย้ายถิ่นของประชาชนในอดีตเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อการดำรงชีวิตรอด ปัจจุบันการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อแสวงหาวิถีการดำเนินชีวิตแบบใหม่ ก็ถือว่าอยู่ในลักษณะนี้ การอพยพย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ (Forced

Migration) อาจจะถูกบังคับโดยรัฐบาลหรือผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม การอพยพโดยถูกบีบคั้น (Impelled Migration) เป็นการบีบคั้นหรือกระตุ้นให้อพยพเช่นกัน แต่ผู้ที่ถูกบีบคั้นยังมีสิทธิในการตัดสินใจว่าจะอยู่หรือไป การอพยพโดยเสรี (Free Migration) เป็นการอพยพของปัจเจกชนโดยเสรี อาจเกิดจากแรงจูงใจภายนอก เช่น โดยตำแหน่งการงาน รายได้ หรือเพื่อผจญภัย และการอพยพแบบชนจำนวนมาก (Mass Migration) สืบเนื่องมาจากการอพยพเสรี ซึ่งย้ายถิ่นเข้าไปนุกรุกหรือผจญภัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ จูงใจให้ชนจำนวนมากย้ายถิ่นตาม (Cornelis: 1975)

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การอพยพของประชากรตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันได้แบ่งลักษณะของการอพยพของประชากรออกเป็น 5 ลักษณะ คือการอพยพแบบดั้งเดิม (Primitive Migration) นี้ การอพยพย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ (Forced Migration) การอพยพโดยถูกบีบคั้น (Impelled Migration) การอพยพโดยเสรี (Free Migration) และการอพยพแบบชนจำนวนมาก (Mass Migration)

2.2.2 ทฤษฎีการอพยพ (A Theory of Migration)

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับทฤษฎีการอพยพ ผู้ศึกษาได้ได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

การย้ายถิ่นจากแห่งหนึ่งไปสู่อีกแห่งหนึ่งของมนุษย์ มีสาเหตุจากความต้องการที่จะปรับตัวเองให้พ้นไปจากอุปสรรคทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจที่สังคมนั้นดำรงอยู่และเป็นปัญหา ทำให้เกิดปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน (Lee Everetts, 1966) ดังนี้

ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) ทำให้มีการอพยพหลบหนีเข้าเมืองและทำงานโดยผิดกฎหมาย ประกอบด้วย

1) การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการค้าของประเทศใกล้เคียงรุดหน้าดีกว่าระบบเศรษฐกิจในประเทศของตน

2) การสาธารณูปโภคและชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองประเทศใกล้เคียง

3) อัตราค่าจ้างตอบแทนดีกว่าภายในประเทศของตน

4) แสวงหาอาชีพที่หลากหลายและเลือกได้ง่าย

ปัจจัยผลักดัน (Push Factors) ที่ทำให้ประชากรภายในประเทศนั้น ต้องการเดินทางออกนอกประเทศ ประกอบด้วย

1) เสถียรภาพทางการเมืองและความสงบสุขภายในสังคมของประเทศนั้น ๆ

2) ปัญหาการสู้รบภายในประเทศและการเป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นปัญหากับรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ

3) ความไม่พอใจในรูปแบบและวิธีการปกครองของรัฐบาลในประเทศของตนเอง

4) เกิดจากภัยพิบัติต่าง ๆ อย่างรุนแรง เช่น ภาวะความแห้งแล้ง อุทกภัย ฯลฯ

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การย้ายถิ่นจากแห่งหนึ่งไปสู่อีกแห่งหนึ่งของมนุษย์ทำให้เกิดปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน ซึ่งมีสาเหตุจากความต้องการที่จะปรับตัวเองให้พ้นไปจากอุปสรรคทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจที่สังคมนั้นดำรงอยู่และเป็นปัญหาในการพัฒนาประเทศ

2.2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว

2.2.3.1 การอพยพโยกย้าย

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการอพยพโยกย้าย ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

การอพยพโยกย้าย ถือได้ว่าเป็นกระบวนการทางสังคมอันหนึ่งของประชากรที่ทำให้เกิดการสร้างสรรค์ แลกเปลี่ยนทางด้านวัฒนธรรมระหว่างผู้อพยพกับคนพื้นเมือง และจะมีผลเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบทางด้านอายุ เพศของประชากร รูปแบบการสมรส อัตราการเกิดและการตาย โดยที่คนกลุ่มนี้มีลักษณะทางวัฒนธรรมแตกต่างจากคนในสังคมที่ตนย้ายไปอยู่ การย้ายถิ่นมิได้หลายกรณี เช่น การอพยพทาสจากทวีปอาฟริกา ไปทวีปอเมริกาและยุโรป การอพยพแรงงานเกณฑ์จากที่หนึ่งไปยังอีกบริเวณหนึ่ง การว่าจ้างอพยพคนเพื่อไปเป็นคนงาน การอพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือการลี้ภัยทางการเมือง และการอพยพของชนชาติที่เจริญกว่าไปยังพื้นที่ชนชาติที่ด้อยกว่า เป็นต้น

การอพยพโยกย้ายของประชากรเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ เพราะคนมีความเชื่อว่าเขาสามารถเลือกการอพยพหรือย้ายถิ่นที่อยู่ได้ ในขณะที่การเจ็บป่วย การตายและการเกิดเป็นสิ่งที่พระเจ้าเป็นผู้กำหนด คนไม่สามารถที่จะเลือกได้ จากหลักฐานเพิ่มเติมของประชากรโลกเมื่อประมาณ 1,500 ปี ก่อนคริสตกาล แสดงให้เห็นว่ามนุษย์สามารถเรียนรู้วิธีการอยู่รอดในแทบทุกลักษณะของสิ่งแวดล้อม และผลของการอพยพในสมัยก่อนประวัติศาสตร์ ได้นำไปสู่ความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติของประชากร ในปัจจุบัน

Everett S . Lee (อ้างใน สุภักดิ์ เสวตวิญญู, 2539) นักประชากรที่มีชื่อเสียงด้านการอพยพย้ายถิ่นชาวอเมริกัน ได้ให้คำจำกัดความอย่างกว้างๆ ว่าการย้ายถิ่นหมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัย อย่างถาวร และกึ่งถาวร โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะทาง สถานที่ที่จะย้ายเข้าไปอยู่ การสมัครใจหรือไม่สมัครใจในการย้ายถิ่น เช่น การย้ายถิ่นที่อยู่จากอินเดียไปอยู่สหรัฐอเมริกา แต่ยกเว้นพวกเร่ร่อนเลี้ยงแกะ และหางานทำซึ่งไม่มีที่อยู่แน่นอนในระยะทางไม่ถือว่าเป็นผู้อพยพย้ายถิ่น

กฎแห่งการย้ายถิ่น Law of Migration ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพของ Reventein บางข้อนั้นสามารถอธิบายการลักลอบเข้ามาของผู้หลบหนีเข้าเมืองได้เป็นอย่างดี ดังนี้

การย้ายถิ่นและระยะทาง ประชากรส่วนใหญ่จะอพยพในระยะทางใกล้ การอพยพย้ายถิ่นในระยะทางไกลๆ โดยทั่วไปจะสู่ศูนย์กลางการค้าและอุตสาหกรรม

(1) ขั้นตอนของการอพยพและการย้ายถิ่น การย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากรทำให้เกิด คลื่นงอพยพ (Current of Migration) ไปสู่ศูนย์กลางการค้าและการอุตสาหกรรม มีประชากรหนาแน่นขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองจะดึงดูดให้ประชากรในท้องถิ่นไกลอพยพเข้ามามากขึ้น

(2) ความก้าวหน้าทางเทคนิคการย้ายถิ่นบริเวณที่มีความก้าวหน้าด้านเทคนิคและโรงงานธุรกิจการค้า นำไปสู่การย้ายถิ่นให้สูงขึ้น

(3) แรงจูงใจด้านเศรษฐกิจที่มีกฎหมายภาษีที่ดินที่ภาษีสูง อาสาเสียสิ่งแวดลอมทางสังคมไม่ดี สิ่งต่างๆเหล่านี้จะผลักดันให้คนอพยพออกไปสู่พื้นที่ที่ดีกว่า

นอกจากนี้ William Peterson นักประชากรศาสตร์ชาวอเมริกันได้ศึกษาอพยพของประชากร ตั้งแต่อดีตมาถึงปัจจุบัน โดยแบ่งลักษณะการอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรออกเป็น 5 ลักษณะ ดังนี้

(1) การอพยพแบบดั้งเดิม (Primitive Migration) เป็นการอพยพย้ายถิ่นของคนในอดีตเพื่อแสวงหาอาหาร ร่อนเร่เลี้ยงสัตว์ เป็นการย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อการมีชีวิตรอด มีที่หากินที่สมบูรณ์กว่าเดิม ปัจจุบันการอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อแสวงหาวิธีการดำรงชีวิตแบบใหม่ก็ถือว่าอยู่ในลักษณะนี้

(2) การอพยพย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ (Force Migration) เป็นการย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ อาจจะถูกบังคับโดยรัฐบาล หรือผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม เช่น พวกนาซีบังคับให้พวกยิวอพยพไปอยู่รวมกันยังที่อยู่หนึ่ง พวกพ่อค้าทาสไปบังคับกวาดต้อนพวกคนดำจากอาฟริกามาขายที่สหรัฐอเมริกา

(3) การบังคับหรือกระตุ้นให้อพยพ (Impelled Migration) แต่ผู้ที่ถูกบังคับมีสิทธิ์ในการตัดสินใจว่าจะอยู่หรือจะไป เช่น พวกอพยพลี้ภัย หรือหนีปัญหาต่างๆ ทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา หรือเกิดพลังผลักดันทางการเมือง

(4) การอพยพโดยเสรี (Free Migration) เป็นการอพยพของปัจเจกชนโดยเสรี อาจเกิดจากแรงจูงใจภายนอก เช่น โดยตำแหน่งการงาน รายได้ หรือเพื่อผจญภัย การอพยพโดย

เสรีขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของปัจเจกชนเอง และทุนทรัพย์ที่ใช้ในการย้ายถิ่นก็เป็นของตนเองด้วยการอพยพโดยเสรีนำไปสู่การอพยพในแบบที่ 5

(5) การอพยพแบบชนจำนวนมาก (Mass Migration) สืบเนื่องมาจากการอพยพแบบเสรี ซึ่งย้ายถิ่นฐานเข้าไปบุกเบิก หรือผจญภัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ จูงใจให้คนจำนวนมากย้ายถิ่นตาม เช่น การค้นพบทวีปอเมริกา การขุดพบทอง มีผลจูงใจให้ประชาชนย้ายถิ่นไปอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

สำหรับสาเหตุที่ต้องการย้ายถิ่นที่อยู่ใหม่ ได้แก่ การย้ายเพราะมีปัจจัยผลักดัน และปัจจัยดึงดูด จากแนวคิดการอพยพดังกล่าวนี้ มูลเหตุของกรลักลอบเข้าไปในอีกประเทศหรือการอพยพโดยเสรี เกิดปัจจัยผลักดัน คือ สิ่งผลักดันในถิ่นเดิม อาจเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่นการกดขี่ทางเผด็จการทหาร การอพยพหนีภัยสงคราม

ตัวอย่างของการอพยพในลักษณะนี้ก็คือ การอพยพของประเทศเพื่อนบ้านของไทย ได้แก่ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งหลังจากปี ค.ศ.1975 ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้มีการอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก (สุภางค์ จันทวิช, 2536 : 23)

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การอพยพ การย้ายเพราะมีปัจจัยผลักดัน และปัจจัยดึงดูด จากแนวคิดการอพยพดังกล่าวนี้ มูลเหตุของกรลักลอบเข้าไปในอีกประเทศหรือการอพยพโดยเสรี เกิดปัจจัยผลักดัน คือ สิ่งผลักดันในถิ่นเดิม อาจเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่นการกดขี่ทางเผด็จการทหาร การอพยพหนีภัยสงคราม

2.2.3.2 การเคลื่อนย้ายแรงงาน

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

สุภางค์ จันทวิช และ Gasy Risser (2539 : 91) พิจารณาว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้น เป็นปัจจัยดึงดูดให้มีการอพยพระหว่างประเทศ โดยวิเคราะห์ว่าตลาดแรงงานมีอยู่ 2 ระดับ คือระดับบน ซึ่งเป็นตลาดแรงงานที่มีตำแหน่งดีๆ มั่นคง ค่าจ้างสูง สภาพการทำงานดี และตลาดระดับล่างที่ให้งานไม่มั่นคง ค่าจ้างต่ำ ผลตอบแทนน้อย สภาพการทำงานอันตราย นายจ้างในประเทศผู้รับแรงงานมักต้องการ แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานระดับล่างนี้ เพราะคนในท้องถิ่นไม่ต้องการทำ ดังนั้น การอพยพแรงงานไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของผู้อพยพเอง แต่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานในระดับล่างของประเทศที่อพยพเข้าไป นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ เช่น ปัจจัยเฉพาะตัวของผู้อพยพเอง คือภูมิหลังทางการศึกษา ความสามารถทางภาษา ความสามารถในการทำงาน และเชื้อชาติ ผลจากแนวโน้มนี้

ทำให้เกิดแรงงานของชนกลุ่มน้อยที่เป็นเชื้อชาติเดียวกัน ที่ทำงานอยู่กับนายจ้างเดียวกันอยู่กันเป็นกลุ่ม

ส่วนผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้นอาจก่อให้เกิดผลดีผลเสีย หรืออาจเกิดผลดีผลเสียพร้อมๆ กันเลยก็ได้ โดยประเทศที่มีลักษณะแตกต่างกัน ก็อาจจะก่อให้เกิดผลที่แตกต่างกันด้วย ซึ่งสามารถวิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสียของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศได้ คือ

2.2.3.2.1 ผลต่อประเทศที่มีผู้อพยพเข้า

การอพยพเข้าได้เพิ่มทุนมนุษย์ขึ้นในประเทศที่แรงงานอพยพเข้าไป ซึ่งอาจมีผลช่วยเร่งและรักษาระดับความเจริญให้กับประเทศผู้รับด้วย แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้ระดับค่าจ้างต่ำลง การว่างงานสูงขึ้น รัฐบาลต้องใช้รายด้านสาธารณสุขไปมากขึ้น และยังอาจก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมาอีกด้วย ผลของการอพยพเข้าจึงจำเป็นต้องมีการประเมิน ผลดีและผลเสีย เช่นเดียวกับการอพยพออก ซึ่งจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้ (สุณี นัฏราคม, 2531 : 73 – 80)

(1) การเพิ่มขึ้นของทุนมนุษย์

การเพิ่มขึ้นของทุนมนุษย์ในประเทศที่รับแรงงานเข้าไป หรือเรียกว่า “Brain Gain” นั้น เป็นผลดีอย่างหนึ่งที่ประเทศซึ่งมีผู้อพยพเข้าไปได้รับ ทั้งนี้เนื่องจากทุกสังคมได้ลงทุนใช้ทรัพยากรอย่างมากในการเลี้ยงดู ให้การศึกษาและฝึกฝนประชากรของตนเข้าสู่กำลังแรงงาน ดังนั้นถ้าประเทศหนึ่งรับภาระต้นทุนเหล่านี้ โดยที่ประเทศอื่นเป็นผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์ก็ย่อมเป็นผลดีต่อประเทศหลังอย่างชัดเจน ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดคือ การอพยพเข้าได้ช่วยประเทศผู้รับให้ประหยัดต้นทุนการผลิตแรงงานขึ้น ตัวอย่างเช่น ถ้าเยอรมันตะวันตกเป็นผู้ให้การศึกษาแรงงานที่ได้มาโดยการอพยพเข้าในระหว่างปี 1975 – 1978 เองแล้ว ก็จะต้องเสียต้นทุนเองถึง 33 พันล้านบาท

(2) ผลต่อความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน

ความยืดหยุ่นของตลาดแรงงานก็คือ ความสามารถในการปรับตัวของตลาดแรงงานนั้นต่อสภาพเศรษฐกิจไม่ให้เกิดแรงงานขาดแคลนหรือแรงงานล้นตลาดมากเกินไป การอพยพเข้าจะมีผลให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น กล่าวคือ ในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน การเพิ่มขึ้นของประชากรตามปกติก็ไม่สามารถจะก่อให้เกิดกำลังแรงงานขึ้นได้ทันและเพียงพอต่อความต้องการในระยะเวลาที่ปรารถนา การอพยพเข้าจะมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาความชะงักงันในการพัฒนาเนื่องจากการขาดแคลนแรงงานได้ นอกจากนั้นในกรณีที่แรงงานพื้นเมืองไม่มีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายภายในประเทศ หรือไม่ปรารถนาที่จะทำงานบางอย่างในเขต ซึ่งทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานขึ้น

ได้นั้น แรงงานที่ได้จากการอพยพเข้าโดยปกติจะมีความคล่องตัวมากกว่า และจะเข้าทดแทนได้เป็นอย่างดี ช่วยให้เศรษฐกิจสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น ตัวอย่างที่เห็นได้ก็คือ การที่ประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปตะวันตกต่างก็แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยการนำเข้าแรงงาน ตราบใดที่ยังมีแรงงานส่วนเกินอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน

(3) ผลต่อระดับค่าจ้างและการว่างงาน

การเข้ามาของผู้อพยพในหลายกรณี จะทำให้เกิดการแข่งขันและเข้าแทนที่แรงงานเดิมที่มีอยู่ เป็นผลให้เกิดการตกต่ำในระดับค่าจ้างและเกิดการว่างงาน โดยเฉพาะอาชีพหรือโดยทั่วไปขึ้นได้ ในเรื่องนี้การอพยพเข้าของแรงงานฝีมือ มีความรู้และความชำนาญสูง จะไม่มีข้อขัดแย้งนัก เพราะแรงงานประเภทนี้ปกติเป็นที่ต้องการ และหายากอยู่แล้วในประเทศที่รับเข้า ปัญหานั้นจะอยู่ที่การอพยพเข้าของแรงงานไร้ฝีมือหรือความรู้ต่ำ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งมีแนวโน้มไปรวมกลุ่มกันอยู่ในงานที่มีระดับค่าจ้างต่ำมาก ทำให้เกิดการแข่งกันกับระดับล่าง อย่างไรก็ตามอาจเชื่อได้เช่นกันว่า การเข้าไปแย่งงานชิ้นต่ำทำนั้นก็จะทำให้แรงงานระดับต่ำสุดของประเทศผู้รับเข้าพยายามปรับปรุงฐานะของตนเองในสังคมให้ดีขึ้นและถ้าผู้อพยพเข้าทำให้เศรษฐกิจรุ่งเรืองขึ้นโดยส่วนรวมแล้ว โอกาสที่ชนชั้นล่างจะได้ผลดีก็มีมากขึ้นด้วย

(4) ผลทางสังคม

การอพยพเข้าของผู้มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีต่างกันย่อมก่อให้เกิดผลเสียขึ้นในประเทศที่รับเข้าอย่างแน่นอน และทำให้เกิดการกีดกันหรือแม้แต่การกดขี่อย่างรุนแรงต่อประชากรอพยพนี้ ซึ่งผลต่อมาอาจทำให้เกิดความวุ่นวายภายในประเทศได้ นอกจากนั้น การอพยพเข้ายังทำให้รัฐบาลของประเทศที่ผู้อพยพเข้านั้นต้องมีการะมากขึ้นในการจัดหาสาธารณูปโภคเพื่อตอบสนองความต้องการที่ขยายตัวขึ้นจากการอพยพเหล่านี้ ซึ่งทำให้ประชากรในท้องถิ่นไม่ค่อยพอใจที่รัฐบาลของตนไปดูแลเอาใจใส่คนต่างชาตินักเกินไป ทั้งๆที่ในความเป็นจริงนั้นผู้อพยพเข้าจ่ายภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่นเดียวกับคนพื้นเมือง แต่ได้รับผลตอบแทนน้อยกว่า ซึ่งส่วนหนึ่งพวกเขามักเป็นคนหนุ่มและคนสาวแข็งแรง และมักเป็นโสด จึงมีความต้องการต่อบริการสาธารณสุข โรงเรียน และระบบสวัสดิการทางสังคมอื่น ๆ น้อยกว่าประชากรพื้นเมือง

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การอพยพแรงงานไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของผู้อพยพเอง แต่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานในระดับล่างของประเทศที่อพยพเข้าไป นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ เช่น ปัจจัยเฉพาะตัวของผู้อพยพเอง คือภูมิหลังทางการศึกษา ความสามารถทางภาษา ความสามารถในการทำงาน และเชื้อชาติ

2.3 แนวคิดและมาตรการปฏิบัติต่อคนงานย้ายถิ่นตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับมาตรการปฏิบัติต่อคนงานย้ายถิ่นตามกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) ได้ออกอนุสัญญาเกี่ยวกับคนงานย้ายถิ่นไว้ดังนี้ (เอกสารประกอบการเรียนวิชาการบริหารแรงงาน 158722, 2547 : 6-9)

2.3.1 มาตรฐานของคนงานย้ายถิ่นของ ILO

จุดมุ่งหมายหลักก็เพื่อ “ความมั่นคงทางสังคม” โดยการสร้างระบบระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน โดย ILO ทำหน้าที่ 4 ประการ คือ

(1) ประเทศที่จ้างแรงงาน จะต้องให้ความร่วมมือกับประเทศที่ส่งแรงงาน เพื่อจัดระเบียบการย้ายถิ่นเพื่อแรงงาน เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประเทศที่จ้างจะต้องสร้างมาตรการระดับชาติขึ้นมาเพื่อควบคุมแรงงานย้ายถิ่นนอกระบบ (Clandestine) โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

(2) การตัดสินใจในการย้ายถิ่น ทำนองเดียวกับการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ทำงานจะต้องเป็นการตัดสินใจภายใต้กรอบของเหตุและผล กล่าวคือ จะต้องทราบสถานะตลาดแรงงาน สภาพการทำงานและการใช้ชีวิตในประเทศที่ไปทำงาน

(3) ผลกระทบของการคุ้มครองแรงงานที่ย้ายเข้ามาทำงานที่มีต่อคนงานในท้องถิ่น

(4) คุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นไปให้ปราศจากการเอารัดเอาเปรียบก่อน และขั้นตอนไปพิจารณาถึงความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีเป้าหมายที่จะต้องยกระดับค่าจ้าง (ต้นทุน) ที่จ่ายให้คนงานย้ายถิ่นให้เท่าเทียมกับคนงานของประเทศนั้น ๆ

2.3.2 การกำหนดเงื่อนไขของการย้ายถิ่น

(1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ILO กำหนดความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านนโยบายตลอดจนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายเข้าและย้ายออกของประชากร โดยมุ่งเน้นในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับคนงานย้ายถิ่นในเรื่องของชีวิตความเป็นอยู่ โดยการสร้างเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศร่วมกัน

(2) การจัดการลักลอบเข้าเมืองให้หมดไป (Clandestine Migrants)

โดยมุ่งเน้นที่นโยบายของรัฐบาลในการขจัดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองให้หมดไป โดยความร่วมมือระหว่างประเทศ (1) รัฐจะต้องหามาตรการที่เหมาะสมในการกำจัดปัญหาโฆษณาชวนเชื่อหลอกลวงผู้ที่ย้ายถิ่นเข้าและย้ายถิ่นออก (2) การควบคุมคนงานที่ลักลอบต้องเข้ามาตรา

ระดับชาติเพื่อที่จะวางระบบตรวจสอบว่ามีการจ้างแรงงานเถื่อนในประเทศหรือไม่ โดยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลให้มีการลดจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองเพื่อหางานทำ ลดผู้จ้างแรงงานเถื่อน มีการลงโทษต่อผู้จัดนำเข้าแรงงานเถื่อนหรือการโยกย้ายแรงงานเถื่อน รวมทั้งผู้ที่จ้างแรงงานเถื่อนด้วย เพื่อป้องกันและขจัดปัญหาความผิดปกติในการจ้างแรงงานย้ายถิ่น โดยมาตรการระดับชาติจะต้องมีบทลงโทษพวกที่กระตุ้น หรือจัดการให้เกิดการย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมาย สำหรับผู้ที่จ้างแรงงานเถื่อนเมื่อจะถูกลงโทษในกรณีนี้ ก็จำเป็นจะต้องเปิดโอกาสให้เขาได้พิสูจน์ตัวเองด้วย

(3) การควบคุม วิธีการจัดหางาน และบริษัทนายหน้าจัดหางาน

ILO จะให้การสนับสนุนสถานจัดหางานของรัฐ หรือของนายจ้างโดยจะต้องเป็นแหล่งจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยกฎระเบียบที่ออกโดยรัฐอาจจะมอบอำนาจให้นายจ้างเอกชน หรือเอกชน ให้ทำหน้าที่รับสมัครงานให้คำแนะนำและบรรจุตำแหน่งโดยกฎระเบียบออกโดยรัฐ อาจจะเห็นพ้องกันระหว่างรัฐบาลหรือระหว่างองค์กรต่างประเทศด้วยกัน การออกใบอนุญาตจะต้องออกให้โดยหน่วยงานที่น่าเชื่อถือโดยหน่วยงานนั้นจะต้องติดตามกิจกรรมที่บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตไปแล้วอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแหล่งจัดหางานเอกชนต้องได้รับอนุญาตโดยรัฐบาลก่อน และจะต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด มีหน่วยงานที่น่าเชื่อถือให้คำแนะนำกำกับอยู่เสมอ

(4) การควบคุมการรับสมัครและแหล่งจัดหางานของเอกชน

การที่จะออกใบอนุญาตให้กับสถานประกอบการเพื่อจัดส่งคนงานต้องอยู่ในเงื่อนไขบางประการในประเทศศรีลังกาขอให้ผู้จัดตั้งสถานจัดหางานต้องเป็นคนศรีลังกา หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขของรัฐ โดยจะต้องเป็นบุคคลหรือองค์กรที่น่าเชื่อถือ มีโครงสร้างพื้นฐานด้านบุคลากร และการบริหารเทคนิคพร้อมมูล สามารถจ่ายค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต และสามารถประกันผลงานได้ โดยใบอนุญาตต้องต่ออายุทุกปี เมื่อกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายก็จะถูกถอดถอนใบอนุญาต โดยมี Bureau of Foreign Employment เข้ามาควบคุมดูแล

(5) ข้อตกลงระหว่างประเทศ

Convention No. 97 สนับสนุนให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศ ในการจัดส่งคนงานให้กันและกัน อาทิ รัฐบาลศรีลังกา โดย Bureau of Foreign Employment ในความหมายที่จะส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานในต่างประเทศ ตกลงทำสัญญากับประเทศต่าง ๆ เมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงานและกระทรวงต่างประเทศแล้ว ตามกฎกระทรวง No. 544 ของ Belarus Department of State for Migration ระบุไว้ว่า หน้าที่หลักของกรมนี้อีกคือ ทำหน้าที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างระหว่างประเทศเพื่อควบคุมการย้ายถิ่นไปทำงานและการใช้แรงงานจากต่างประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นของประเทศ เป็นต้น

2.3.2.1 บทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองคนงานย้ายถิ่น

การเคารพต่อสิทธิมนุษยชน ตามบทบัญญัติ (Article) 1 ของชาติสมาชิกทุกคน จะต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของคนงานย้ายถิ่นทุกคน กล่าวคือ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึง

(1) สิทธิทุก ๆ ประการซึ่งไม่จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับประชาชนของประเทศ หรือ Legal Residence ในประเทศที่ได้จ้างคนงาน

- (2) สิทธิในการใช้ชีวิต
- (3) คุ้มครองจากการถูกทรมาน
- (4) ความโหดร้าย
- (5) ขาดความเป็นมนุษย์ หรือไม่ดูแลให้ดี หรือถูกทำโทษ
- (6) ให้ความเป็นอิสระและความมั่นคงให้กับบุคคล
- (7) คุ้มครองจากการถูกจับ หรือจับโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (8) ได้รับการพิพากษาอย่างยุติธรรม
- (9) ไม่มีการแบ่งแยกผิว เพศ เป็นต้น

UN Convention ในการคุ้มครองสิทธิของคนงานย้ายถิ่นทุกคนและสมาชิกของครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นสถานภาพอย่าง

- (1) สิทธิที่ออกจากประเทศใด ๆ รวมทั้งประเทศของตน(บทบัญญัติที่ 8)
 - (2) สิทธิที่จะใช้ชีวิต (บทบัญญัติที่ 9)
 - (3) ห้ามการทรมานใช้แรงงานอย่างโหดเหี้ยมหรือทำโทษอย่างรุนแรง
- เกินเหตุ (บทบัญญัติที่ 10)

(4) ห้ามมีทาสหรือการบีบบังคับให้ทำงานแม้เจ้าตัวจะยินยอมก็ตาม (บทบัญญัติที่ 11)

- (5) มีอิสระในความคิด มีสิทธิโอดปะและเคร่งศาสนา (บทบัญญัติที่ 12)
- (6) มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น (บทบัญญัติที่ 13)
- (7) เคารพซึ่งความเป็นส่วนตัว (บทบัญญัติที่ 14)
- (8) มีสิทธิครอบครองทรัพย์สิน (บทบัญญัติที่ 15)
- (9) มีเสรีภาพและความมั่นคง (บทบัญญัติที่ 17)
- (10) เคารพต่อเกียรติภูมิของแต่ละบุคคล (บทบัญญัติที่ 17)
- (11) สามารถพึงพาความยุติธรรมจากศาล (บทบัญญัติที่ 18)
- (12) ไม่รู้ข้อโทษทางอาญา (บทบัญญัติที่ 10)

- (13) กำหนดบทลงโทษต่อผู้ผิดสัญญาจ้างงาน (บทบัญญัติที่ 20)
- (14) คຸ້ມครองเอกสารเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น (บทบัญญัติที่ 21)
- (15) มีกระบวนการเข้าไปดูแลผู้ที่ถูกเนรเทศ (บทบัญญัติที่ 22)
- (16) มีการคุ้มครองทางการทูต (บทบัญญัติที่ 23)
- (17) ยอมรับสถานภาพของบุคคล (บทบัญญัติที่ 24)
- (18) ไม่มีการเลือกปฏิบัติในสถานภาพการจ้างงาน (บทบัญญัติที่ 25)
- (19) มีสิทธิในการร่วมสมาคมกัน (บทบัญญัติที่ 26)
- (20) สงวนไว้ซึ่งสิทธิในการประกันสังคม (บทบัญญัติที่ 27)
- (21) มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาล (บทบัญญัติที่ 26, 28)

โดย ILO ก็ไม่แน่ใจว่าสิทธิทั้งหมดที่กล่าวถึงนี้ จะจัดว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่จากการประชุมของ UN ดังกล่าว ที่จริงแล้วสิทธิดังกล่าวแต่ละประเทศก็จะถือปฏิบัติในระดับแตกต่างกันออกไป แต่อย่างน้อยสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความเท่าเทียมกันในโอกาสและการดูแลผู้ย้ายถิ่นจะต้องถือปฏิบัติกันอย่างจริงจัง โดยการนำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้น พวกเขาเหล่านี้เป็น “คน” ศักดิ์ศรีและเกียรติยศของเขาจะต้องถูกยอมรับ

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า จุดมุ่งหมายหลักก็เพื่อ “ความมั่นคงทางสังคม” โดยการสร้างระบบระหว่างประเทศเพื่อให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน โดย ILO ทำหน้าที่ 4 ประการ คือ ประเทศที่จ้างแรงงาน การตัดสินใจในการย้ายถิ่น ผลกระทบของการคุ้มครองแรงงานที่ย้ายเข้ามาทำงานที่มีต่อคนงานในท้องถิ่นคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นไปให้ปราศจากการเอารัดเอาเปรียบก่อน และขั้นตอนไปพิจารณาถึงความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีเป้าหมายที่จะต้องยกระดับค่าจ้าง (ต้นทุน) ที่จ่ายให้คนงานย้ายถิ่นให้เท่าเทียมกับคนงานของประเทศนั้น ๆ

2.3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล และเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐตั้งใจจะกระทำหรือไม่กระทำ กรณีการกำหนดนโยบายของรัฐต่อปัญหาแรงงานพม่าอพยพพม่า นั้น ตรงนี้จะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐว่า จะมียุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพอย่างไร จะมียุทธศาสตร์ผ่อนผันหรือจะผลักดันออกนอกประเทศ ซึ่งแนวคิด

เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้น สามารถอธิบายกระบวนการกระทำหรือการตัดสินใจของรัฐบาลได้ และแนวความคิดนี้แบ่งออกเป็นสามกลุ่มคือ

1) กลุ่มความหมายแรก มองนโยบายสาธารณะว่าเป็นกิจกรรมหรือการกระทำหรือ งดเว้นไม่กระทำของรัฐบาล นักวิชาการเหล่านี้ได้แก่

David Easton กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการจัดสรรคุณค่าและ ผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ (อ้างใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539)

Harold Lasswell และ Abraham Kaplan กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนงาน และโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ (Harold D. Lasswell and Kaplan, 1970 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546)

James E. Anderson กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการกระทำอย่างที่มี วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยจะมีการนำไปปฏิบัติโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ (James E. Anderson] 1979 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546)

Thomas R. Dye กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ อะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจ เลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ (Thomas R. Dye, 1984 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546)

2) กลุ่มความหมายที่สอง

เป็นกลุ่มของความหมายที่พิจารณา นโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นการตัดสินใจ ของรัฐบาล ซึ่งนักวิชาการที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในแง่ này ได้อธิบายไว้ในถ้อยคำที่ แตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่น

William Greenwood ซึ่งได้ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง “การตัดสินใจขั้นต้น เพื่อที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เป็นการทั่วไป เพื่อนำเอาไปเป็น แนวทางให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้” (William T. Greenwood, 1965 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546)

Lynton Caldwell ได้อธิบายความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะได้แก่ “บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมจะเข้าดำเนินการยินยอม อนุญาตหรือ ที่จะห้ามมิให้กระทำ” ซึ่งการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ นั้น อาจแสดงออกได้ใน หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ในรูปของคำแถลงการณ์ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำ พิพากษา เป็นต้น ซึ่งไม่ว่านโยบายหนึ่ง ๆ จะแสดงออกมาในรูปแบบอย่างใดก็ตาม ต่างก็มี วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจก่อนล่วงหน้า และในการประกาศให้ประชาชน ได้รับรู้และเข้าใจก่อนล่วงหน้า สิ่งที่มีความสำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ จะต้องประกาศให้ทราบถึง

รายละเอียดของนโยบายอย่างชัดเจนถึงสิ่งที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้นในอนาคต (Lynton Caldwell, 1970 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546)

อมร รักษาสัตย์ ซึ่งได้อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ใน 2 นัยด้วยกัน คือ “ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ในความหมายอย่างกว้าง จะครอบคลุมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย” และเพื่อที่จะให้เข้าใจถึงความหมายของนโยบายสาธารณะให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อมร รักษาสัตย์ ได้จำแนกลักษณะของความหมายของนโยบายสาธารณะว่า น่าจะหมายถึงสิ่งต่อไปนี้

- (1) การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง
- (2) หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายนั้น
- (3) การเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการ

ตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้ (อมร รักษาสัตย์, 2540)

3) กลุ่มความหมายที่สาม

เป็นกลุ่มของความหมายที่พิจารณานโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นแนวทางหรือหนทางการกระทำของรัฐบาล ซึ่งแนวทางหรือหนทางการกระทำนี้อาจจะปรากฏในรูปแบบหรือลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เช่น ในรูปของหลักการ แผนงาน โครงการ เป็นต้น นักวิชาการที่ให้นิยามในกลุ่มความหมายนี้มีอยู่มากมายหลายคนเช่นเดียวกับกลุ่มความหมายอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ตัวอย่างเช่น

Charles Jacop ได้ให้นิยามไว้อย่างสั้น ๆ และมีความหมายที่คล้ายคลึงกับความหมายที่ Lasswell กับ Kaplan กล่าวคือ นโยบายสาธารณะ หมายถึง “หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ” (Charles E. Jacop, 1966 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546)

Harold Lasswell & Abraham Kaplan ได้ร่วมกันให้นิยามของนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง “แผนงานหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ” (Harold Lasswell D. & Abraham Kaplan, 1970 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546)

ทินพันธุ์ นาคะตะ ได้อธิบายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง “โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม” ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น ทินพันธุ์ยังได้จำแนกลักษณะของความหมายออกเป็น 2 ประการคือ

- (1) นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติของรัฐ และ
- (2) นโยบายสาธารณะ คือ โครงการสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มี

ขึ้น ด้วยการกำหนดเป้าหมาย และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึงสิ่งที่กล่าวมาแล้วนั้น สิ่งเหล่านี้

ย่อมจะหมายความรวมไปถึงสถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับนโยบายสาธารณะและกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้ นโยบายสาธารณะมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ด้วยเสมอ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2546)

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า นักวิชาการเหล่านี้มีทัศนะทั้งลักษณะสอดคล้องกับแตกต่างกัน ความหมายทุกความหมายต่างมีส่วนถูกต้องอย่างน้อยอยู่ส่วนหนึ่ง เช่นเดียวกัน การศึกษาทำความเข้าใจกับความหมายของนโยบายสาธารณะในหลาย ๆ แง่มุมตามทัศนะที่แตกต่างกันไปนั้น จะทำให้มองเห็นภาพรวมของความหมายเหล่านั้นได้อย่างกว้างขวางที่สุด และก่อให้เกิดความเข้าใจถึงสิ่งนั้นได้ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด อย่างไรก็ตามในทัศนะของคณะกรรมการกลุ่มผู้ผลิตชุดวิชานโยบายสาธารณะ และการวางแผนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช เห็นว่า ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่มุมใดก็ตาม นโยบายสาธารณะน่าจะมีความหมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ทุกระดับ) ของประเทศหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการแผนงานหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้อย่างไรก็ตาม ทศพร ศิริสัมพันธ์ ได้สรุปว่า นโยบายสาธารณะคือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจ หน้าที่โดยตรง กฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมถึงสิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากร หรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรม หรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น ติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546: 4)

2.3.3.1 องค์ประกอบของนโยบายของรัฐ

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับองค์ประกอบของนโยบายของรัฐผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

องค์ประกอบของนโยบายของรัฐในทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ ที่แตกต่างกันเพียงบางคน กล่าวคือ

ประการแรก เป็นทัศนะของ Robert Linebury กับ Ira Sharkansky ซึ่งได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายของรัฐออกเป็น 5 ประการ กล่าวคือ

1. นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน
2. นโยบายจะต้องประกอบด้วยลำดับขั้นของพฤติกรรมต่าง ๆ ที่มีแผนจะก่อให้เกิดการบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

3. นโยบายจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วถึงกัน

4. นโยบายจะต้องมีการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว

ประการที่สอง เป็นความคิดเห็นของ Harold Lasswell กับ Abraham Kaplan ซึ่งได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายออกเป็น 3 ประการ คือ

1. นโยบายต้องเป็นรายการ (Program) ของรัฐบาล
2. รายการของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นนั้น จะต้องมีการกำหนดเป็นโครงการ (project) ไว้ก่อนแล้วล่วงหน้า
3. รายการของรัฐบาลที่ได้กำหนดเป็นโครงการไว้ก่อนแล้วล่วงหน้าจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายปลายทาง (Goals) คุณค่า (Values) และการปฏิบัติต่าง ๆ (Practices) ของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ (อ้างใน กุลธน ธนาพงศธร, 2546: 138)

ประการที่สาม เป็นความคิดเห็นของอาทิตย์ อุไรรัตน์ ซึ่งได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายออกเป็น 4 ประการ คือ

1. นโยบายของรัฐจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน
2. นโยบายของรัฐจะต้องมีลักษณะเป็นแนวทางหรือหลักการที่ประสงค์จะเป็นเป้าหมายที่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้
3. นโยบายของรัฐโดยแท้จริงแล้ว ก็คือ ทางเลือกทางหนึ่งของการตัดสินใจให้มีการกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาล
4. นโยบายที่จะกำหนดขึ้นนั้น ต้องเป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่นำไปได้ในสภาพแวดล้อมทางสถานที่และตามกาลเวลาที่เป็นอยู่ของสังคมในขณะนั้น

ประการสุดท้าย ในทัศนะของ กุลธน ธนาพงศธร เห็นว่าองค์ประกอบของนโยบายน่าจะมีอยู่ใน 3 ประการสำคัญ ๆ คือ

1. นโยบายของรัฐบาลต้องประกอบด้วย โครงการหรือแผนการต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางกว้าง ๆ ของการปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะตามมาในอนาคต
2. นโยบายของรัฐต้องประกอบด้วยเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้บ่งชี้ไว้อย่างชัดเจนแน่นอน
3. นโยบายของรัฐต้องประกอบด้วยข้อความต่าง ๆ ที่ได้บ่งชี้หรือแสดงออกให้เห็นถึงผลประโยชน์ของชาติในขณะนั้น (อ้างใน กุลธน ธนาพงศธร, 2546: 139)

2.3.3.2 ลักษณะของนโยบายของรัฐ

ตามทัศนะของนักวิชาการ แบ่งออกเป็น 3 ทัศนะ คือ

ทัศนะแรก เป็นความคิดเห็นของ Thomas Dye ซึ่งได้จำแนกลักษณะของนโยบาย โดยพิจารณาคำนิยามถึงผลกระทบที่จะพึงเกิดขึ้นจากนโยบายหนึ่ง ๆ เมื่อได้มีการนำเอานโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งตามทัศนะนี้ได้จำแนกลักษณะของนโยบาย ออกเป็น 4 ประการ คือ

1. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างขึ้น ในสังคม
2. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบสังคม ไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศหรือสังคมอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้าน
3. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการจัดสรรปันส่วนในสินค้าและบริการต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกของสังคม
4. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการดึงดูดหรือถอนเงินมาจากสังคม หรือประชาชนโดยทั่วไป

ทัศนะที่สอง เป็นความคิดเห็นของ Yehezkel Dror ซึ่งได้จำแนกลักษณะของนโยบายโดยพิจารณาจำแนกตามกระบวนการของการกำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ ว่า เมื่อจะต้องมีการกำหนดนโยบายเช่นนั้นขึ้นแล้ว มีวิธีการหรือกระบวนการที่เป็นแบบฉบับโดยเฉพาะของตนอย่างใดบ้าง ซึ่งเมื่อมีวิธีการหรือกระบวนการเช่นใด แล้วก็นำมากำหนดเป็นลักษณะของนโยบายได้จากความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นจึงได้จำแนกลักษณะของนโยบายออกเป็น 12 ประการ คือ

1. การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ยู่ยาก สลับซับซ้อนมาก
2. เป็นกระบวนการที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา
3. มีองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ มากมาย
4. องค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายในแนวทางที่แตกต่างกัน
5. การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นการตัดสินใจฉับพลัน (Decision - making) อย่างหนึ่ง
6. การกำหนดนโยบาย คือ การกำหนดแนวทางสำคัญ ๆ นั้นเอง
7. นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นนั้น เพื่อให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น

ตามมา

8. การกระทำตามนโยบายมุ่งที่จะกระทำในอนาคต

9. การกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนใหญ่มักกระทำโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล

10. การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จตามนโยบาย

11. จุดมุ่งหมายของนโยบายที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จก็คือผลประโยชน์ของชาตินั่นเอง

12. การดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายจะต้องเลือกกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด (อ้างใน กลุณ ชนาพงศธร, 2546 : 140)

ทัศนะที่สาม เป็นความคิดเห็นของ ดร.ชูป กาญจนประการ ซึ่งได้พิจารณาถึงรูปแบบลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปของนโยบายว่าควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งจากความคิดเห็นเช่นนี้เอง ได้จำแนกลักษณะของนโยบายออกเป็น 5 ประการ คือ

1. นโยบายที่มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ

2. นโยบายมีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ

3. นโยบายมีลักษณะแนบแน่น

4. นโยบายมีภาวะเอกรูป

5. นโยบายมีภาวะต่อเนื่องกัน (อ้างใน กลุณ ชนาพงศธร, 2546 : 141)

2.3.3.3 ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

ผู้ที่กำหนดนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (Official Policy - Makers) แบ่งออกเป็น สองกลุ่ม คือ

1.1 ผู้กำหนดนโยบายหลัก (Primary Policy - Makers)

ผู้กำหนดนโยบายหลักจะเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่ได้รับอำนาจหน้าที่โดยตรงจากรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยบทบาทและหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ มีดังนี้

1.1.1 รัฐสภา อันประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ สำคัญในการตรากฎหมาย กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

1.1.2 คณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่วาระ การพิจารณาของรัฐสภา

1.1.3 ศาล มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณา พิจารณาอรรถคดี ให้เป็นไปตามกฎหมาย

1.2 ผู้กำหนดนโยบายรอง (Supplementary Policy - Makers)

ผู้กำหนดนโยบายรองเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่จะต้องได้รับมอบอำนาจบางประการจากผู้กำหนดนโยบายหลักหรือบัญญัติแห่งกฎหมาย และยังคงมีความผูกพัน รับผิดชอบหรือถูกควบคุมโดยผู้กำหนดนโยบายหลักอยู่ กล่าวคือ หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะได้ โดยอาจจะออกเป็นกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือประกาศ ของกระทรวง และกรม เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ให้มีการอนุญาตหรือดำเนินการกระทำการบางประการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

2. ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy - Makers)

ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่เป็นผู้ที่อาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและพยายามผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายหรือประเด็นนโยบายบางอย่างให้แก่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการเพื่อพิจารณาตัดสินใจต่อไป เช่น กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรประชาชน พรรคการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชนและประชาชน โดยทั่วไป (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546 : 20-25)

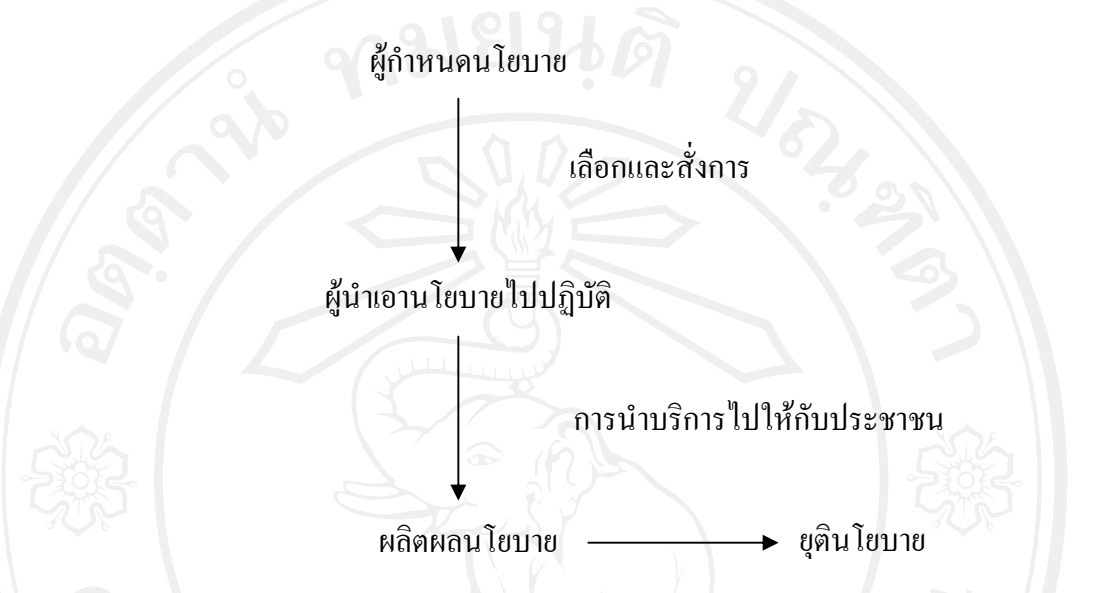
จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า กระบวนการของการกำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ ว่าเมื่อจะต้องมีการกำหนดนโยบายเช่นนั้นขึ้นแล้ว มีวิธีการหรือกระบวนการที่เป็นแบบฉบับ โดยเฉพาะของตน

2.3.4 ทฤษฎีและแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการที่นโยบายของรัฐจะเกิดรูปธรรมได้ต้องอาศัยกลไกของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีนโยบายของรัฐบาลไทยก็เช่นเดียวกัน การแก้ไขแรงงานอพยพชาวพม่า จะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นแนวคิดนี้จึงมีนักวิชาการทางการบริหารและรัฐศาสตร์ดั้งเดิม มองการนำเอา นโยบายไปปฏิบัติ ตามที่ R. Nakamura และ F. Smallwood (Nakamura and Smallwood, 1990) ได้ สรุปเป็นภาพรวม ดังนี้



ภาพที่ 2.3.1 แผนภูมิแบบจำลองการนำเอานโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการเสนอไว้ในช่วงต้น ๆ ของการพัฒนาสาขาวิชานี้ แหล่งที่มา : R. Nakamura and F. Smallwood “The Politics of Policy Implementation, 1990, sohk 9. อ้างใน สมพร เพ็ญจันทร์ : 148)

2.3.4.1 คำนิยามที่เกี่ยวข้อง

George Edward III (Edward, 1990) ได้ให้คำนิยามการนำเอานโยบายว่าเป็น ขั้นตอนของนโยบายระหว่างการกำหนดกับผลต่อเนื่อง (Consequences) ของนโยบายที่จะมีผลกับ ประชาชนถ้านโยบายนั้น ๆ ไม่มีความเหมาะสม แนวทางที่เสนอมานี้เพื่อแก้ไขปัญหาที่คงไม่สัมฤทธิ์ ผล ไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ อย่างไรก็ดี แม้แต่ นโยบายที่ถูกกำหนดมาเป็นอย่างดี แต่ถ้านำเอา นโยบายนั้น ๆ ไปใช้ไม่มีประสิทธิผลพอ ก็ย่อมทำให้จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ไม่อาจบรรลุได้ เช่นกัน

ในความเห็นของ Larmy Gerston (Gerston, 1993) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น เรื่องของการแปลงรูป (Conversion) ของแผนงานอย่างมีสำนึกไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง แม้ว่าการ นำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นขั้นตอนท้าย ๆ ของกระบวนการนโยบายก็ตาม การนำไปใช้ จำเป็นต้องพึงพาองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีมาก่อนหน้านั้นด้วย การจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ หลายอย่าง กล่าวคือ องค์ประกอบของกลไกกระตุ้นให้เกิดวาระพิจารณา การร่วมมือ ประสานงาน เป็นต้น

สำหรับ D. Mazmanian and P. Sabatier (Mazmanian and Sabatier, 1993) ได้อธิบายว่าเป็นเหตุการณ์และกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งรวมทั้งพยายามที่จะจัดการให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและเหตุการณ์ นิยามดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะรวมเอาพฤติกรรมของผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงฝ่ายของแรงต่าง ๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลที่จะเกี่ยวข้องและกระทบต่อแผนงาน

จากคำนิยามบางส่วนที่ยกมาเพื่อให้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการนำเอานโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวนี้ พอจะสรุปได้ว่า การนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นกระบวนการ เป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย มีความต่อเนื่อง นอกจากนั้น ยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่า เราต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร

เมื่อมองดูว่า จากการทบทวนวรรณคดีเกี่ยวกับการนำเอานโยบายไปปฏิบัติแล้ว พบว่ามีข้อเสนอในทางทฤษฎีหรือแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายไปปฏิบัติอยู่ 2 แนวทาง ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีส่งผ่านจากบนลงล่าง (Top Down Model) แนวความคิดนี้ นำเอาความคิดระบบการเมืองที่ D. Easton เป็นแม่แบบในการสร้างแบบจำลอง กล่าวคือ ในส่วนกระบวนการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า (Input) ไปเป็นปัจจัยนำออก (Output) คือ กระบวนการแปลงรูป (Conversion process) ซึ่ง Easton เรียกว่า ระบบการเมืองนั้น ประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย และการนำเอานโยบายไปปฏิบัติขั้นตอนต่อเนื่องกัน (D. Easton, 1965 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546)

ในส่วนนี้จะเสนอแบบจำลองการนำเอานโยบายไปปฏิบัติที่เสนอโดย C. Van Horn G. Edwards (Van Horn, 1979 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546)

แบบจำลองที่เสนอโดย C. Van Horn เป็นแบบจำลองที่อธิบายการนำเอาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานนโยบายและทรัพยากร ตัวแปรสิ่งแวดล้อมของนโยบายในระดับชาติ ตัวแปรสิ่งแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น และผลของแผนงาน C. Van Horn มุ่งใช้แบบจำลองนี้อธิบายการนำเอานโยบายไปปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะ

Van Horn ได้เสนอแบบจำลองซึ่งจะเหมาะสมกับระบบการเมืองที่มีรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การนำมาใช้กับรัฐบาลของรัฐเดี่ยว (Unitary State) จำเป็นต้องให้ความสนใจความแตกต่างในส่วนนี้ให้มาก

ตัวแปรต่าง ๆ ในแบบจำลองที่เสนอไว้ กล่าวโดยสรุป ดังนี้

1) ผลงานของแผน

Van Horn ใช้การวัดผลงานของแผนการวัดผลกระทบ (Impact) ของนโยบาย ทั้งนี้เพราะ การมองผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรดูผลระยะสั้น มากกว่าการคัดเลือกเกณฑ์เพื่อประเมินผลสำเร็จของการนำนโยบายนั้น ๆ ใช้อูเหมือนว่าจะเป็น ขั้นตอนแรก ๆ ในการวัดผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม โดยทั่ว ๆ ไปแล้วผู้กำหนดนโยบายมักชอบ กำหนดนโยบายที่มีแนวทางปฏิบัติที่คลุมเครือ จุดมุ่งหมายอาจไม่แจ่มชัดและยากต่อการแปลความ ยิ่งกว่านั้น นโยบายอาจไม่กล่าวเอาไว้ชัดแจ้งเลยก็ได้

การวัดผลของแผนงานนั้น เราอาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 แนวทาง ดังนี้

(1) ใครเป็นผู้ปกครอง หลาย ๆ นโยบายที่กำหนดขึ้นมา จะพบปัญหาว่า หน่วยงานไหนเป็นผู้ดูแล และหรือเป็นผู้ดำเนินการ เช่น นโยบายการแก้ปัญหา รายได้ของมลรัฐต่าง ๆ (General Revenue Sharing : GRS) หรือการกำหนดนโยบายสร้างงานให้กับ เยาวชนที่ว่างงานที่เรียกว่า Comprehensive Employment and Training Act ซึ่งเป็นความพยายาม จัดหางานให้กับเยาวชนผู้ว่างงาน เป็นต้น

(2) ทรัพยากรได้รับการแจกจ่ายไปอย่างไร ประเด็นนี้ก็เป็นประเด็นสำคัญเช่นกัน เราจะต้องพิจารณาว่า นโยบายนั้น ๆ จัดสรรเงินเพื่อนำไปดำเนินงาน อย่างไร นโยบายที่ส่งมาจากรัฐบาลกลางส่วนใหญ่แล้วจะมีระเบียบ และวิธีปฏิบัติทางการเมือง ก่อนข้างจะเข้มงวดมาก บางครั้งไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติในระดับมลรัฐฯ หรือเมือง

(3) ใครได้รับผลประโยชน์ คำถามนี้ก็เพื่อค้นว่า ใครบ้างที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ อาจตอบสั้น ๆ ได้ยาก กล่าวคือ บางกรณีนโยบาย สามารถระบุผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงได้ง่าย เช่น โครงการสร้างงานให้เยาวชนผู้ว่างงาน นอกจากนี้ เราพบว่า หลาย ๆ นโยบายที่ออกจากรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา ระหว่าง ค.ศ. 1962-1965 มักมุ่งเน้นไปที่คนจน หรือไม่ก็เป็นคนกลุ่มน้อยในสังคม เช่น ผู้มีเชื้อสายนิโกร เชื้อสาย เม็กซิกัน หรือไม่กี่เชื้อสายชาวเอเชีย

2) มาตรฐานนโยบายและทรัพยากร

กฎหมายและทรัพยากรใช้ในการดำเนินงานที่มีอิทธิพลของ แผนงาน โดยเป็นจุดเริ่มต้นในการต่อรองระหว่างกลุ่มผู้เกี่ยวข้องในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ การใช้ทรัพยากรในการดำเนินการและเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางใช้เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพล ต่อเจ้าหน้าที่ ระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น ดูเหมือนว่าการขาดแคลนทรัพยากร เป็นปัญหาหลัก ของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสองแง่มุม คือ เงื่อนไขของการได้รับเงินนำมาใช้ดำเนินงาน กับ อีกประการหนึ่ง คือ ขนาดของเงินงบประมาณที่ใช้ในแผนงานนั้น ๆ

อีกหนึ่งที่สำคัญ คือ ข้อความมุ่งหวังของนโยบาย (Statement of Intent) เราจะพบได้ในตัวเอกสารกฎหมายนั่นเอง และอาจค้นจากเอกสารที่เตรียมเพื่อยกร่างนโยบาย มาตรฐานของนโยบายอยู่ในระเบียบวิธีการ (Procedure) ข้อห้ามหรือข้อจำกัดและหัวข้อการเรียงลำดับก่อนหลังของนโยบาย เหล่านี้เป็นส่วนช่วยให้กำหนดอำนาจของหน่วยงานในระบบราชการ และช่วยในการแปรจุดมุ่งหมายของนโยบาย

3) สิ่งแวดล้อมของนโยบายระดับชาติ

ตัวนโยบายนั้นเป็นพื้นฐาน แต่เราต้องนำมาแปลให้อยู่ในรูปแบบเป็นแนวทางในการบริหารให้เจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ นำไปเป็นหลักในการตัดสินใจ เราอาจแบ่งส่วนประกอบออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การสื่อความหมายและแปลนโยบายโดยเจ้าหน้าที่ระดับรัฐบาลกลาง 2) การบังคับใช้นโยบายโดยเจ้าหน้าที่ระดับหน่วยงานและท้องถิ่น และอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์และผู้กำหนดนโยบายที่อยู่ตามหน่วยงานรัฐบาลกลาง

เนื่องจากหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจบังคับเจ้าหน้าที่ในระดับมลรัฐ และส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามโดยตรง ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะไปมีอิทธิพลโน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติตาม

บุคคลที่มีส่วนกำหนดนโยบาย จะใช้การตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติแทนกลุ่มประชาชนผู้สนับสนุน

4) สิ่งแวดล้อมของนโยบายระดับท้องถิ่น

เรามักพบว่า มีแผนงานจากรัฐบาลกลาง หรือแม้แต่โครงการระดับมลรัฐพบกับความล้มเหลวบ่อย ๆ เมื่อเจตคติของเจ้าหน้าที่ไม่สนับสนุนการดำเนินงานในขณะนั้น ซึ่งอาจเป็นผลมาจากสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือทั้งหมด คือ ความเข้าใจจุดมุ่งหมายของนโยบาย การเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยระหว่างเจ้าหน้าที่เหล่านั้น และดูว่าแนวปฏิบัติที่ใช้ขณะนั้นต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือไม่

นอกจากเจตคติแล้ว คุณลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นคุณลักษณะที่เป็นทางการหรือไม่ก็เป็นอื่นที่มีผลกระทบต่อการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างของหน่วยงานนั้น และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นและเจ้าหน้าที่จะมีอิทธิพลต่อการนำเอานโยบายไปแปลงให้เป็นรูปธรรม เช่น ฝึกอบรมเยาวชนในด้านอาชีพ เก็บภาษี และการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตร เป็นต้น

ประการสุดท้าย เศรษฐกิจฐานะของส่วนท้องถิ่น และสภาพการณ์ทางสังคมที่ยอมรับหรือคัดค้านจุดมุ่งหมายของนโยบาย ก็ย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจว่า

จะใช้เงินในการดำเนินการอย่างไร หน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่ฐานะการเงินอ่อนแอแน่นย่อมมีความระมัดระวังในการใช้เงินมากกว่าส่วนราชการที่ไม่ประสบปัญหาทางการเงิน

กล่าวโดยสรุปแล้ว มาตรฐานนโยบายและทรัพยากร สิ่งแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อมของนโยบายในระดับชาติ รวมกันอธิบายว่า ทำไมผลของแผนงานจึงออกมาเช่นนั้น

2. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบมองขึ้นบน (Bottom-up Approach) นับเป็นข้อเสนอที่ตรงกันข้ามกับที่กล่าวมาแล้ว เป็นการมองการนำเอานโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างสุด ในที่นี้จะเสนอคำอธิบายของ Richard Elmore (Elmore, 1982 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546) เป็นหลัก

การมองของ Elmore นั้น ให้ความสำคัญกับสิ่งต่อไปนี้ คือ ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การเชื่อมโยงระหว่างการใช้การควบคุมตามลำดับขั้นกับสภาพความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้น การใช้ดุลยพินิจเป็นเครื่องมือในการปรับตัว และการใช้วิธีการต่อรองเป็นเงื่อนไขแรก ๆ ที่ใช้เพื่อให้เกิดผลในระดับท้องถิ่น

ต่อไปนี้เป็นกรสรุปการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่เรียกว่า เป็นการวาดภาพย้อนกลับ (Backward Mapping) ซึ่งเป็นการกระทำที่สวนย้อนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้ว

จุดเริ่มต้นประการแรก จะเป็นการกำหนดข้อความ แสดงถึงพฤติกรรมเป็นเฉพาะของเจ้าหน้าที่ระดับล่างในกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ เมื่อกำหนดพฤติกรรมได้แล้วก็กำหนดจุดประสงค์ จุดประสงค์แรก คือ เราต้องการทรัพยากรประเภทใดบ้างในหน่วยงานนี้ เพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการ

เมื่อมองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เราต้องระลึกว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็ยังยึดมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย แต่ไม่ยึดมาตรฐานของผู้กำหนดนโยบายเป็นหลัก แต่จะมองมาตรฐานความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในแง่เป็นไปตามเงื่อนไข กล่าวคือ คำนียามของความสำเร็จมาจากความสามารถของคนนั้น ที่จะไม่มียุทธพลของคนอื่นที่อยู่ในระดับหนึ่งของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

จุดที่ควรย้ำในที่นี้คือ การวาดภาพย้อนกลับชี้ว่า เมื่อใดที่ผู้นั้นอยู่ใกล้ปัญหามากที่สุด บุคคลนั้นก็มีช่องโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานสูง นอกจากนี้ความสามารถของระบบที่มีความซับซ้อนไม่ได้ขึ้นอยู่กับควบคุมตามลำดับขั้น แต่ว่าขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจในจุดที่มีปัญหาเกิดขึ้น

ประการที่สอง องค์การเป็นเครื่องมือสำคัญของการนำเอา นโยบายไปปฏิบัติ โดยต้องมีความเข้าใจลักษณะความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ อำนาจอย่างเป็นทางการจะไหลผ่านจากบนลงล่าง ในทางตรงกันข้าม อำนาจอย่างไม่เป็นทางการซึ่งเกิดจากความรู้ ความสามารถ ทักษะ และการที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา ส่วนนี้จะผลักดันลงไปตามขั้นตอนในองค์การ การตัดสินใจด้วยตนเองของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง (Streetlevel Discretion) พฤติกรรมที่เกิดขึ้น ก็เพราะการที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนที่มีอยู่สูง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างเหล่านี้ จำต้องสร้างกลไกการสนองตอบต่อความต้องการของลูกค้า (Coping Device) ขึ้น เช่น การปรับเกณฑ์ที่ทำให้การบริการที่กำหนดโดยหน่วยเหนือมาเป็นเกณฑ์ที่ สอดคล้องกับสถานการณ์ขณะนั้น ทั้งนี้ มักพบบ่อย ๆ ว่า แนวปฏิบัติที่ส่งมาจากหน่วยเหนือมักไม่ เหมาะสมกับการปฏิบัติในระดับล่าง

ประการสุดท้าย ได้แก่ การรวมกลุ่ม และการต่อรอง ประนีประนอม (Coalitions and the Bargaining Area)

ดูเหมือนว่าประเด็นนี้จะป็นข้อค้นพบในงานวิจัยหลาย ๆ ชิ้น กล่าวคือ ผลกระทบของการนำเอานโยบายมาปฏิบัติ มักขึ้นอยู่กับ การสร้าง การรวมกลุ่มและการ ต่อรอง ประนีประนอมในระดับล่าง

ถ้าผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติระดับล่าง ไม่อาจ รวมพลังความสนใจละทักษะที่จำเป็น เพื่อสร้างการต่อรองได้แล้ว ผลกระทบนโยบายนั้น ๆ ก็ย่อม ออกมาในลักษณะไม่ชัดเจนและกระจัดกระจาย (สมร เฟื่องจันทร์, 2546 : 148 - 173)

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับล่าง ไม่อาจรวมพลังความสนใจละทักษะที่จำเป็น เพื่อสร้างการต่อรองได้แล้ว ผลกระทบ นโยบายนั้น ๆ ผลกระทบของการนำเอานโยบายมาปฏิบัติ มักขึ้นอยู่กับ การสร้าง การรวมกลุ่มและ การต่อรอง ประนีประนอมในระดับล่าง

2.3.5 แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

2.3.5.1 แนวคิดทฤษฎีของนักคิดกลุ่ม คลาสสิก (Classic)

ในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น นักคิดกลุ่มคลาสสิก มองว่า ผลการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีนั้น น่าจะทำให้เกิดสวัสดิการสูงสุดของโลก และทำให้ระดับ ค่าจ้างมีแนวโน้มที่จะเข้ามาเท่าเทียมกันในประเทศที่เกี่ยวข้อง

ตามแนวคิดของกลุ่มคลาสิกนี้ ถือว่าแรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายเฉพาะในประเทศเท่านั้น จะไม่มีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ นอกจากนั้น ตลาดแรงงานระหว่างประเทศ ก็มีตลาดที่มีลักษณะการแข่งขันโดยสมบูรณ์ทำให้ผลจากการทำงานของตลาดแรงงานระหว่างประเทศไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้ไม่เต็มที่

2.3.5.2 แนวคิดของนักคิดกลุ่ม Internationalist

แนวคิดเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานของนักคิดกลุ่ม International มองว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นเรื่องดี โดยมองว่า ถึงแม้ตลาดแรงงานประเทศจะไม่อาจทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ แต่การยอมให้แรงงานมีการเคลื่อนย้าย หรือยอมให้ตลาดแรงงานระหว่างประเทศดำเนินการอยู่นั้น จะทำให้มีสวัสดิการสูงขึ้นโดยสุทธิ

2.3.5.3 แนวคิดของนักคิดกลุ่มชาตินิยม (Nationalist)

นักคิดกลุ่มชาตินิยมนี้ มองการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่มีผลเสียกว่าการยอมให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ หรือยอมให้ตลาดแรงงานระหว่างประเทศดำเนินการอยู่ได้นั้น อาจทำให้ชาติหนึ่งต้องเสียประโยชน์โดยไม่เป็นธรรมได้ (อ้างใน อรรถศักดิ์ วงปราชญ์, 2540)

สำหรับสุภาวศ์ จันทวานิช ได้ให้ความหมายของย้ายถิ่นข้ามชาติไว้ว่า การย้ายถิ่นข้ามชาติ (International Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ ไปยังประเทศอื่นเพื่อดำรงชีวิตเป็นระยะเวลายาวนานต่อเนื่อง เพื่อกะทำกิจที่ได้รับค่าตอบแทน โดยปกติหลักการสากลจะกำหนดว่า การดำรงชีวิตในอีกที่หนึ่งเป็นระยะเวลานาน 1 ปี นับเป็นการย้ายถิ่น (International Travel Regulations) และการย้ายถิ่นอาจจำแนกออกเป็น 2 ชนิด คือ การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) และการย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ (Manmade Disaster) (สุภาวศ์ จันทวานิช, 2540)

อย่างไรก็ตาม เรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาตินี้ กฤตยา อาชวนิจกุล (2540) ได้แบ่งประเภทผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ ออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. ผู้ย้ายถิ่นเพื่อตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น (Permanent Settlers) รวมถึงผู้ย้ายถิ่นที่ติดตามครอบครัว ญาติพี่น้องที่ย้ายไปก่อนแล้ว
2. แรงงานข้ามชาติที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว (Temporary Contract Workers) ซึ่งต้องเดินทางกลับประเทศของตนเองเมื่อหมดสัญญาจ้าง
3. แรงงานข้ามชาติที่ชำนาญงานที่ทำงานชั่วคราว (Temporary Professional Transients) ซึ่งอาจเป็นการตามบริษัทแม่ หรือบริษัทข้ามชาติ หรือองค์การระหว่าง

ประเทศ กลุ่มนี้นับรวมนักเรียนต่างชาติ แต่จะไม่ถูกนับรวมอยู่ในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง

4. แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย (Clandestine or Illegal Workers) ซึ่งอาจผิดเพราะลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายเข้าเมืองหรือวีซ่าที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน แต่แอบลักลอบทำงาน เช่น วิชา่นักเรียน แต่กลับทำงานเต็มเวลา วิชาผู้ติดตามครอบครัว แต่แอบไปทำงาน หรือทำงานที่สงวนเอาไว้เฉพาะคนในประเทศปลายทางนั้น ๆ

5. ผู้ลี้ภัยทางการเมือง (Asylum Seekers) ซึ่งในแต่ละประเทศจะถือปฏิบัติแตกต่างกันไป ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมประเทศไทยจะรับผู้ลี้ภัยอยู่เพียงระยะสั้น ก่อนส่งตัวไปยังประเทศที่สาม ในภูมิภาคอาฟริกาและที่อื่น ๆ จะรับให้อยู่เป็นระยะเวลานานพอสมควร แต่ไม่ให้อยู่ถาวร ในขณะที่ส่วนมากของประเทศในซีกโลกเหนือจะอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยทางการเมือง ตั้งถิ่นฐานในประเทศตนเองเป็นการถาวรได้

6. ผู้อพยพที่เข้าข่ายตามอนุสัญญาผู้พลัดถิ่นขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 1952 (Refugees) ในสถานการณ์โลกปัจจุบันหาประเทศโลกที่สามมารับช่วงผู้อพยพได้ยาก ทำให้ผู้อพยพต้องอยู่ในประเทศปลายทางเป็นระยะเวลานาน บางครั้งเป็นสิบ ๆ ปี (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2540)

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักรอยู่ ไปยังประเทศอื่นเพื่อดำรงชีวิตเป็นระยะเวลานานต่อเนื่อง เพื่อกระทำการกิจที่ได้รับค่าตอบแทน โดยปกติหลักการสากลจะกำหนดว่า การดำรงชีวิตในอีกที่หนึ่งเป็นระยะเวลานาน 1 ปี นับเป็นการย้ายถิ่น (International Travel Regulations) และการย้ายถิ่นอาจจำแนกออกเป็น 2 ชนิด คือ การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) และการย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ (Manmade Disaster)

2.3.6 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547

ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจะเป็นการบริหารแบบบูรณาการ (Area Approach) ใช้พื้นที่เป็นตัวหลักในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้สอดคล้องกับระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO โดยเน้นเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่เริ่มต้นจากระดับล่าง (Bottom Up) ไม่ใช่เกิดจากการสั่งการจากข้างบนลงล่าง (Top Down) การดำเนินการทั้งด้านนโยบายในส่วนกลางและการปฏิบัติในพื้นที่ (จังหวัด/อำเภอ) จะต้องประสานสอดคล้องกันไปในแนวทางเดียวกัน และยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ด้าน แต่ละยุทธศาสตร์จะมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันนำไปสู่การบรรลุ

เป้าหมายสุดท้าย คือ การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย โดยสอดคล้องกับบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) กับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา

สำหรับยุทธศาสตร์ในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบใน 7 ด้าน ได้มีการวางแผนมาตรการการปฏิบัติให้เชื่อมโยงสอดคล้องต่อเนื่องกัน โดยมีกรอบแนวทางการจัดระบบไว้ 9 ประการคือ

- 1) การจัดกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย
- 2) การเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย
- 3) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวส่วนที่ขาดเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย
- 4) การพิจารณาจำนวนและโควตาที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย
- 5) การกำหนดจำนวนเงินค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy Tax)
- 6) การกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบของนายจ้างต่อแรงงานต่างด้าว
- 7) การกำหนดรูปแบบของบัตรอนุญาตที่จะประจำตัวคนต่างด้าวและการพิสูจน์สัญชาติ
- 8) การจัดระบบให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบมาเช้า – กลับเย็น ในพื้นที่บริเวณชายแดน
- 9) การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว

จากกรอบแนวทางการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวทั้ง 9 แนวทางข้างต้น ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์และมาตรการดำเนินการแต่ละยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว เสนอให้มีมาตรการเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายแก่แรงงานพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานแล้ว 4 แสนกว่าคน และกลุ่มที่ลักลอบทำงานอยู่ประมาณ 8 แสนกว่าคน ให้มีสถานะเข้าเมืองถูกกฎหมายและสามารถทำงานได้ นอกจากนี้ ได้มีมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานที่นำเข้ามาใหม่เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้าง โดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ต้องมีสภาพการจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานไทย มีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบความต้องการและให้นายจ้างยอมรับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กระทรวงแรงงานกำหนด

ขั้นตอนที่ 2 การรับสมัครแรงงานไทย เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานไทยมีงานทำ ก่อนจ้างแรงงานต่างด้าว

ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อนุญาตบนพื้นฐานความเป็นจริงของภาคเศรษฐกิจ

ขั้นตอนที่ 4 การจ้างแรงงานต่างด้าว คือ การจ้างแรงงานต่างด้าวเดิม ปี 2546 ที่อนุญาตให้ทำงานได้ถึงวันที่ 25 กันยายน 2547 และกลุ่มที่ลักลอบทำงานอยู่ โดยปรับเปลี่ยนสภาพให้ถูกต้องตามกฎหมาย และหากยังไม่เพียงพอกับความต้องการที่แท้จริงจึงนำแรงงานต่างด้าวใหม่เข้ามา

- การจ้างแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยก่อนอนุญาตจัดจ้างตามจำนวนที่ระบุ ต้องทำการพิสูจน์สถานะของแรงงานต่างด้าวว่าเป็นบุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาหรือไม่ โดยประเทศต้นทางเป็นผู้พิสูจน์และออกเอกสารรับรองบุคคล
- กำหนดค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ 2 ส่วน คือ แรงงานต่างด้าวต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ตรวจโรค ประกันสุขภาพ และทำบัตรรวม 3,450 บาท ส่วนนายจ้างได้กำหนดให้รับผิดชอบในเรื่องการประกันชีวิตและค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy Tax)

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว กำหนดมาตรการให้มีการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวพม่า ลาว และกัมพูชา ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับคนงานไทย มีแนวทางการดำเนินงานใน 3 ลักษณะคือ

(1) การพัฒนาฝีมือแรงงาน ทดสอบและวัดความสามารถตามที่กำหนดในเงื่อนไขการจ้าง

(2) กำหนดสัญญาจ้างมาตรฐาน โดยจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายแรงงาน

(3) การประกันสังคม นายจ้าง และลูกจ้างจะเข้าสู่ระบบภายหลังจากการทำ

MOU แล้ว

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน กำหนดมาตรฐานในการดำเนินการสกัดกั้นไว้ 3 มาตรการ คือ

- (1) ดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน
- (2) เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวน
- (3) ดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมาย

วิธีการดำเนินการคือ ตรวจและสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญ โดยใช้หน่วยกองกำลังชายแดน และหน่วยกองร้อยทหารราบ และทหารม้าตามบริเวณพื้นที่ตามแนวชายแดน

และตั้งหน่วยเฉพาะกิจที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ทำการตรวจและสกัดกั้นไม่เกิน 30-50 กิโลเมตร จากแนวชายแดน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง โดย

- (1) เพิ่มความเข้มในมาตรการด้านการข่าว สืบสวนหาข่าว
- (2) จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาอีก และถูกจับซ้ำ เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย
- (3) สืบสวนสอบสวนขยายผล เพื่อจับกุมนายจ้างหรือสถานประกอบการ ผู้นำพาและผู้พักพิงต้องถูกดำเนินคดี

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว โดย

- (1) จับกุมและส่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองหรือด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใกล้ที่สุด วิธีการโดยกักไว้ที่ห้องกักเพื่อรอการส่งกลับ
- (2) จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว
- (3) ตรวจสอบเพื่อพิจารณาโทษ
- (4) ส่งกลับ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การประชาสัมพันธ์ การจัดระบบแรงงานต่างด้าว มีมาตรการประชาสัมพันธ์ คือ

- (1) เน้นการประชาสัมพันธ์ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างความตื่นตัว ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและเกิดความร่วมมือ
- (2) รณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มีวิธีการประชาสัมพันธ์ คือ

- 2.1 ใช้สื่อสิ่งพิมพ์ สดิกเกอร์ โปสเตอร์
- 2.2 ใช้สื่อโทรทัศน์ จัดทำสปอต สารคดี สกู๊ปข่าว ตัวอักษรวิ่ง
- 2.3 ใช้สื่อวิทยุ สัมภาษณ์ผู้บริหาร สปอต สารคดี
- 2.4 ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ Internet ตัวอักษรวิ่ง ตู้เอทีเอ็ม
- 2.5 ใช้สื่อบุคคลและการสร้างตัวคูณในการประชาสัมพันธ์
- 2.6 โครงการพิเศษเพื่อการรณรงค์สร้างแนวร่วมมวลชน

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การติดตามประเมินผล มีเป้าหมายหลัก คือ บริหารจัดการ ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสู่ระบบและเข้ามาเองอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีใบอนุญาต ทำงานรวมทั้งจัดระบบการทำงานให้มีมาตรฐาน มีแนวทางการดำเนินการ คือ

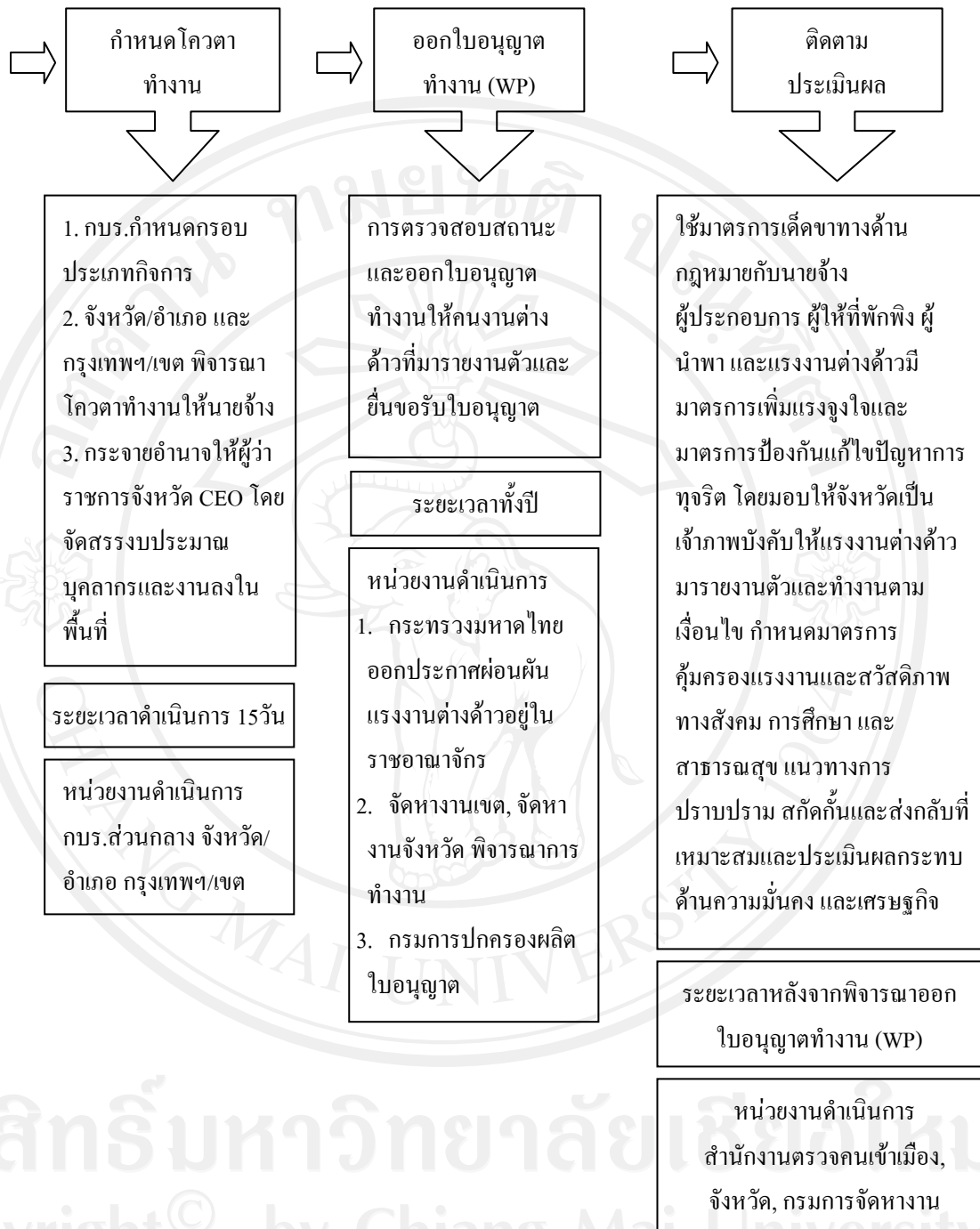
- (1) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการติดตามประเมินผล
- (2) กำหนดปัจจัยความสำเร็จและตัวชี้วัดการดำเนินการของมาตรการหลักและมาตรการสนับสนุน (CSFs)
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดการดำเนินงานหลัก (KPIs) ทั้งนี้ ได้กำหนดแผนการติดตามและประเมินผลใน 1 ปี

2.3.7 วิธีการ/แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการนโยบายในการบริหารแรงงานต่างด้าวจะเป็นการบริหารแบบบูรณาการ (Area Approach) โดยเน้นเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ เริ่มต้นจากระดับล่าง (Bottom Up) มิใช่แก้ไขปัญหามาจากข้างบนลงระดับล่าง (Top Down) การดำเนินการทั้งสองนโยบาย (ส่วนกลาง) และการปฏิบัติในพื้นที่ (จังหวัดและอำเภอ) จะต้องประสานสอดคล้องในแนวทางเดียวกัน ตามที่กระทรวงแรงงานได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (กรมการจัดหางาน, 2547 : 1-2)





ภาพที่ 2.3.2 แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

จากแนวคิดทางการบริหารแรงงานต่างด้าวจึงทำให้เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ซึ่งมีสาระสำคัญในการบริหารจัดการ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

- จัดทำฐานข้อมูลสำหรับนายจ้าง / สถานประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง และแรงงานต่างด้าว
- การจดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบความต้องการแรงงาน
- การกำหนดจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง
- การเปิดโอกาสให้คนไทยมีงานทำก่อนการจ้างแรงงานต่างด้าว
- การออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยให้กรมการปกครองเป็นผู้พิมพ์ใบอนุญาตทำงาน
- การจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าว เพื่อให้บริการข้อมูลตลาดแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ บริการด้านอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) แรงงานต่างด้าว และรับจดทะเบียน กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ภายใต้กรอบเงื่อนไขที่กระทรวงแรงงานกำหนด
- การใช้มาตรการทางกฎหมายกับนายจ้าง ผู้ให้ที่พักพิงและผู้นำพาอย่างจริงจัง โดยการประสานการทำงานร่วมกันทั้ง ทหาร ตำรวจ และพลเรือนในแต่ละพื้นที่
- การควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว โดยใช้พื้นที่อำเภอและจังหวัดควบคุมการเข้า – ออก ของแรงงานต่างด้าว

แนวทางการดำเนินการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวในปีนี้ได้แบ่งระยะการทำงานออกเป็น 2 ระยะการทำงาน คือ

ระยะที่ 1 ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ขณะยังมีสถานะภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ดังนี้

1) การจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว เป็นการดำเนินการให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัว เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเลขประจำตัวคนต่างด้าว ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเขต และให้คนต่างด้าวมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันได้

2) การรับจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง โดยให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการแรงงานได้ ณ ที่ว่าการอำเภอ

สำนักงานเขต สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพฯ นายจ้างรายใดที่ไม่มาจดทะเบียนในช่วงระยะเวลาที่กำหนดจะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้

3) การตรวจสุขภาพ คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ หากประสงค์จะขออนุญาตทำงานต้องได้รับการรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (ใบรับรองแพทย์) ซึ่งรับรองว่า ไม่เป็นโรคตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

4) การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงาน เพื่อให้คนต่างด้าวที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้ว มาขออนุญาตทำงานกับนายจ้างที่จดทะเบียนไว้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือจัดหางานกรุงเทพฯ

5) การป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ ระหว่างการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการป้องกันและสกัดกั้น การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ โดยสนธิกำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนในพื้นที่ตรงกำลังตามแนวชายแดน เพื่อสกัดกั้นและป้องกันการลักลอบเข้ามาในประเทศไทย

ระยะที่สอง การปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดำเนินการเพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วในระยะที่หนึ่ง ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

1) เจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้ดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

2) การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับโดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกร

3) การอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย คนต่างด้าวที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะ และได้รับวีซ่าเพื่อการทำงาน ให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ (โควตา)

4) การเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) เพื่อให้นายจ้าง ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวมีความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (Infra-Structure) และสิ่งสาธารณูปโภค ต่าง ๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์หรือมาเลเซีย จึงควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) จากนายจ้าง

5) การอนุญาตให้มาทำงานแบบมาเช้า – กลับเย็น ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย เฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดนเห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมือง และแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

6) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นการเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายในภาคเกษตรกรรม เช่น สวนส้ม ไร่อ้อย ฯลฯ เห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

ในวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบให้บริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ดังนี้คือ

แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วเดิมอย่างถูกต้องตามกฎหมายและที่ลักลอบเข้าเมือง จะต้องมาจดทะเบียนใหม่ให้ถูกต้องทั้งหมดเพื่อที่จะทำให้อาครรัฐสามารถทราบถึงจำนวนของแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยให้ตรงตามความเป็นจริงให้มากที่สุด โดยแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนในครั้งนี้จะเป็นผู้ที่มีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอส่งกลับเป็นระยะเวลา 1 ปี หากแรงงานต่างด้าวคนใดที่มีความประสงค์จะขอกลับบ้านก่อนการครบกำหนด 1 ปี ก็สามารถที่จะกลับบ้านได้ในทันที และเมื่อครบ 1 ปี แรงงานต่างด้าวคนใดยังไม่ได้รับการจ้างก็ให้ส่งกลับทันที ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนในครั้งนี้จะเรียกเก็บจากแรงงานต่างด้าวให้น้อยที่สุดโดยแรงงานต่างด้าวที่มีงานทำอยู่แล้ว ควรให้นายจ้างเป็นผู้รับภาระค่าจดทะเบียนดังกล่าว

การจดทะเบียนนายจ้างจะต้องกำหนดมาตรการดำเนินการ ระเบียบ ข้อบังคับและการควบคุมอย่างชัดเจน นายจ้างรายใดที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นนายจ้างที่ได้จดทะเบียนไว้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต (โควตา) เท่านั้นหากนายจ้างรายใดฝ่าฝืนต้องลงโทษอย่างเข้มงวดและจริงจัง

สำหรับงบประมาณเพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ นั้นให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับแผนการใช้จ่ายจากงบประมาณที่ได้รับในปี พ.ศ. 2547 ไปดำเนินการก่อนถ้าปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับแล้วยังไม่เพียงพอก็ขอให้พิจารณาใช้จ่ายจากเงินค่าธรรมเนียม

ใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวของกรมการจัดหางานที่มีอยู่ 190.16 ล้านบาท ไปดำเนินการและหากมีส่วนที่จะต้องดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ก็ให้เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีรองรับตามความจำเป็นโดยประหยัดต่อไปตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ โดยให้ความเห็นของคณะรัฐมนตรี ไปพิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมด้วย ดังนี้

(1) การบริหารจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในขั้นตอนต่าง ๆ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาหามาตรการหรือแนวทางปฏิบัติที่เข้มงวดรัดกุม และระมัดระวังมิให้มีการทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

(2) การดำเนินงานในขั้นตอนใดที่เอกชนมีความพร้อมและสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระของภาครัฐ

(3) เพื่อให้แรงงานต่างด้าว นายจ้าง ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปได้รับทราบและมีความเข้าใจกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวและทะเบียนนายจ้างเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและสัมฤทธิ์ผล กระทรวงแรงงานควรดำเนินการให้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและทั่วถึง

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ผู้ศึกษาได้ได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

2.4.1 การจัดระบบแรงงานต่างด้าว

เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ กระทรวงแรงงานโดยกรมจัดหางานจะเริ่มดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ปี 2547 ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547 ซึ่งรายละเอียดของการจัดระบบแรงงานต่างด้าวปี พ.ศ. 2547 มี 4 ขั้นตอน คือ (สำนักงานคณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, 2547: 1-2)

2.4.1.1 การจัดทำทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

เพื่อให้ทราบจำนวนคนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาอยู่ราชอาณาจักร จึงให้เจ้าบ้านผู้ให้ที่อยู่อาศัยหรือนายจ้าง พาคนต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนคนต่างด้าว ณ ที่ทำการกำนัน / ผู้ใหญ่บ้าน ที่ว่าการอำเภอ / กิ่งอำเภอ สำนักงานเขต

กรุงเทพมหานคร สำนักงานเขตเทศบาล ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547 โดยคนต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนแล้ว จะได้รับบัตรประจำตัวคนต่างด้าวมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 1 ปี และสามารถขออนุญาตทำงานได้เมื่อต้องการจะทำงาน ซึ่งถ้าหากคนต่างด้าวไม่มาขึ้นทะเบียนในครั้งนี้นี้แล้ว จะไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรและขออนุญาตทำงานได้

2.4.1.2 การจดทะเบียนนายจ้างและแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว

คนต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนไว้แล้ว เมื่อประสงค์จะทำงานจะต้องทำงานกับนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว นายจ้างที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว คือ เจ้าบ้าน บุคคลทั่วไป เจ้าของสถานประกอบการ ที่มาขอแจ้งความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน โดยมาขอขึ้นทะเบียนได้ที่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานคร 1-10 ตั้งแต่วันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547

2.4.1.3 การตรวจสอบภาพและประกันสุขภาพต่างด้าว

คนต่างด้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวแล้ว มีความประสงค์ที่จะทำงานกับนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องไปตรวจสอบภาพ ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุข กำหนดระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม 2547 -31 ตุลาคม 2547 ก่อนไปยื่นขออนุญาตทำงาน (Work Permit) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 1-10 ตามที่สถานประกอบการตั้งอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ

2.4.1.4 การขออนุญาตทำงาน

เมื่อผ่านการตรวจสอบภาพแล้ว นายจ้างที่ได้รับหนังสือแจ้งผลให้คนต่างด้าวหรือใบไควตาพาคนต่างด้าวที่มีบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือแบบ ทร.13 ไปยื่นขออนุญาตทำงาน ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพฯ 1-10 ที่เป็นสถานที่ตั้งสถานที่ทำงาน ระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม 2547 – วันที่ 15 พฤศจิกายน 2547 โดยมีหลักฐานดังต่อไปนี้

2.4.1.4.1 สำเนาบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือทะเบียนบ้านบุคคลที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะชั่วคราวตามแบบ ทร.13 หรือเอกสารที่แสดงว่าการจัดทำทะเบียนประวัติจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2.4.1.4.2 ใบรับรองแพทย์

2.4.1.4.3 หนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าว (ใบไควตา)

2.4.1.4.4 แผนที่ตั้งสถานที่ทำงาน

ค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตทำงานคิดเป็นจำนวนเงินทั้งหมด 3,800 บาท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท
- ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท
- ค่าธรรมเนียมอนุญาตทำงาน 1 ปี 1,800 บาท
- ค่ายื่นขออนุญาตทำงาน 100 บาท

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวครั้งนี้ จะเป็นการเปิดให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยมาขึ้นทะเบียนเป็นครั้งสุดท้าย ซึ่งเมื่อคนต่างด้าวเหล่านี้ ได้รับบัตรประจำตัวคนต่างด้าวจากกรมการปกครองแล้ว จึงจะมีสิทธิในการขออนุญาตทำงาน ฉะนั้น คนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรทุกคนต้องมาขึ้นทะเบียนรักษาสถานะเอาไว้ หากไม่มาดำเนินการตามกำหนดนี้แล้ว จะไม่มีสิทธิในการอยู่ในราชอาณาจักรและขออนุญาตทำงานต่อไป

2.4.2 งานที่ห้ามแรงงานต่างด้าวทำ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่จะทำงานในประเทศไทย ได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนงานต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำโดยเด็ดขาดหรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนงานต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 มีงานในอาชีพ 39 ประเภทต่อไปนี้ที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อเป็นการค้าหรือหารายได้โดยเด็ดขาดได้แก่ (กรมจัดหางาน, 2522 : ออนไลน์)

1. งานกรรมกร
2. งานกลีกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้น งานที่ใช้ความชำนาญ งานเฉพาะสาขา หรืองานควบคุมดูแลฟาร์ม
3. งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น
4. งานแกะสลักไม้
5. งานขับขี่ยานยนต์ หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขับขี่ยานพาหนะระหว่างประเทศ
6. งานขายของหน้าร้าน
7. งานขายทอดตลาด
8. งานควบคุม ตรวจสอบหรือให้บริการบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายในเป็นครั้งเป็นคราว
9. งานเจียรไน หรือขัดเพชร หรือพลอย

- 10.งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
- 11.งานทอผ้าด้วยมือ
- 12.งานทอเสื่อหรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
- 13.งานทำกระดาษสาด้วยมือ
- 14.การทำเครื่องเงิน
- 15.งานทำเครื่องดนตรีไทย
- 16.งานทำเครื่องถม
- 17.งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก
- 18.งานทำเครื่องลงหิน
- 19.งานทำตุ๊กตาไทย
- 20.งานทำที่นอนหรือผ้าไหมด้วยมือ
- 21.งานทำบาตร
- 22.งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ
- 23.งานทำพระพุทธรูป
- 24.งานทำมีด
- 25.งานทำร่มกระดาษสาหรือผ้า
- 26.งานทำรองเท้า
- 27.งานทำหมวก
- 28.งานนายหน้าหรืองานตัวแทน ยกเว้น งานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ
- 29.งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธาที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณจัดระบบวิจัยวางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ
- 30.งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ
- 31.งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
- 32.งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา
- 33.งานมวนบุหรี่ด้วยมือ
- 34.งานมัลลเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว
- 35.งานเร่ขายสินค้า

- 36.งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ
- 37.งานสาวและปิดเกลียวไหมด้วยมือ
- 38.งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ
- 39.งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี

จากข้อความที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดระบบแรงงานต่าง จะเป็นการเปิดให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยมาขึ้นทะเบียนเป็นครั้งสุดท้าย ซึ่งเมื่อคนต่างด้าวเหล่านี้ ได้รับบัตรประจำตัวคนต่างด้าวจากกรมการปกครองแล้ว จึงจะมีสิทธิในการขออนุญาตทำงาน

2.4.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานต่างด้าว ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติต่าง ๆ ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย คณะรัฐมนตรีภายใต้การทำงานของ นายบรรหาร ศิลปะอาชา ได้ออกมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ 4 ครั้ง เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าว คือ (ยงยุทธ เถลิงวงษ์ และฉลองภพ สุตังกรณ กาญจน์, 2539 : 31-42)

- (1) มติคณะรัฐมนตรี 25 มิถุนายน 2539
- (2) มติคณะรัฐมนตรี 2 กรกฎาคม 2539
- (3) มติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2539
- (4) มติคณะรัฐมนตรี 6 สิงหาคม 2539

2.4.3.1 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539

คณะรัฐมนตรีอนุมัติที่สภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอปัญหาแรงงานต่างชาติดัดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสำคัญสูง กระจายตัวกว้างขวางทั่วประเทศ มีผลกระทบด้านเศรษฐกิจสังคม โดยได้กำหนดนโยบายมาตรการดำเนินการ ระบบการควบคุม กำกับดูแล และมาตรการระยะต่อไปและระยะยาวดังต่อไปนี้

(1) นโยบาย จัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติดัดกฎหมาย ที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคน และประชาชนในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) มาตรการดำเนินการ

2.1 ฟ่อนปรน การจ้างแรงงานต่างชาติดูกฎหมายโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตาม ม.17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างการรอส่งกลับ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว โดยมีการประกันตัวโดยนายจ้าง และออกใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

2.2 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ จำนวน ลักษณะงาน อาชีพ (หรือกิจการ) พื้นที่ สัญชาติ ระยะเวลา สภาพการจ้าง เงินประกัน ขั้นตอน และวิธีการในการฟ่อนปรนให้ทำงานการกำกับดูแล และมาตรการอื่น ๆ โดยฟ่อนปรนกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน เช่น กิจการภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน ขนส่ง อุตสาหกรรม ในพื้นที่ที่ขาดแคลน 39 จังหวัด ในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ดังนี้

- เป็นจังหวัดชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีการลักลอบทำงานทำงานของแรงงานต่างชาติดอย่างกว้างขวาง รวมทั้งพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานสูง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ฟ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และสามารถทำงานได้บางประเภทไว้แล้ว เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535
- เป็นจังหวัดชายทะเลที่มีการประกอบกิจการประมง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่สามารถหาลูกจ้างคนไทยมาทำงานเป็นลูกเรือประมงได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้แก้ไขวิกฤตการณ์ธุรกิจประมงไว้แล้ว เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536
- เป็นจังหวัดที่มีการขาดแคลนแรงงานค่อนข้างมาก โดยใช้หลักเกณฑ์ความต้องการแรงงาน ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสอบถามประมาณจากหอการค้าจังหวัด สมาคมนายจ้าง สมาคมธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศ

รายละเอียดจังหวัดที่กำหนดให้ทำงานเป็นการชั่วคราว

(1) จังหวัดชายแดนไทย – พม่า จำนวน 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี ระนอง ราชบุรี ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมีความต้องการแรงงานชาวพม่า เพื่อทำกิจการพื้นฐานบางประเภทจำนวนมาก โดยเป็นจังหวัดที่เคยได้รับการอนุมัติจาก ครม. เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ฟ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และสามารถทำงานบางประเภทได้

(2) จังหวัดที่อยู่ติดชายทะเล จำนวน 19 จังหวัด ได้แก่ สมุทรสาครสมุทรปราการ สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชลบุรี ระนอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ตราด ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีการขาด

แคลนและต้องการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อทำงานในกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่อง

(3) จังหวัดอื่น ๆ จำนวน 11 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ลพบุรี สุพรรณบุรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร นครปฐม นครราชสีมา อุทัยธานี และขอนแก่น เป็นจังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรมทั่วไป การก่อสร้าง และแรงงานกรรมกรแบกหาม

2.4.3.2 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2539

คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 เรื่อง การจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมาย โดยเห็นชอบนโยบาย มาตรการดำเนินการ ระบบการควบคุม กำกับดูแล และมาตรการระยะต่อไปและระยะยาว เพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามมติของความเห็นของคณะรัฐมนตรี และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบโดยด่วน กับทั้งให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำเนินการหาตลาดแรงงานในจังหวัดอื่น ๆ นอกเหนือจาก 39 จังหวัด ที่ได้กำหนดให้ทำงานเป็นการชั่วคราวด้วย หากจังหวัดใดมีความขาดแคลน จำเป็นที่จะต้องจ้างแรงงานต่างชาติ โดยไม่มีผลกระทบต่อแรงงานไทยก็ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรวบรวมและเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไปนั้น โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน เป็นจังหวัดที่มีการขาดแคลนแรงงาน และจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติ สมควรให้ได้รับการพิจารณาผ่อนปรนให้มีการจ้างงานต่างชาติผิดกฎหมาย เพิ่มจากที่กำหนดไว้เดิม 39 จังหวัด จึงมีมติอนุมัติกำหนดให้จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน เป็นจังหวัดที่มีความขาดแคลนและมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพิ่มเติมอีก 4 จังหวัด

2.4.3.3 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2539

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เสนอ การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจ้างงานให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรการการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ดังนี้

(1) สัญชาติแรงงานต่างชาติที่จะผ่อนผัน คือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยจะต้องเป็นผู้ที่ลักลอบทำงานอยู่แล้ว ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าว

(2) งานที่จะผ่อนผันให้ทำได้ คือ งานกรรมกรไร้ฝีมือเท่านั้น

(3) ประเภทกิจการ “ขนส่ง ขนถ่ายสินค้า” กำหนดอนุญาตให้จ้างได้ เฉพาะการขนส่ง และขนถ่ายสินค้าทางน้ำเท่านั้น ส่วนกิจการ “อุตสาหกรรม” กำหนดอนุญาตให้จ้างได้เฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตเท่านั้น โดยกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติทั้งสอง กิจการนี้ไม่เกินร้อยละห้าสิบของจำนวนกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการนั้น

(4) ก่อนที่จะมีการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างจะต้องประกาศรับสมัคร คนงานไทยเพื่อบรรจุนานเสียก่อน โดยประกาศทางหนังสือพิมพ์หรือขอให้กรมการจัดหางาน ดำเนินการในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 10 วันก่อน

2.4.3.4 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539

ต่อมาคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคมเสนอข้อยุติเกี่ยวกับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ รวม 9 ประการ ดังนี้

- (1) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2539
- (2) ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติคือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ เฉพาะงานกรรมกรเท่านั้น
- (3) กำหนดประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างชาติ คือ

- กิจการภาคเกษตรกรรม
- กิจการประมงทะเล
- กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แปปลา คัดเลือกแยกประเภท ทำ

ความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล การทำแพกุ้ง การแกะกุ้ง การทำปลาเค็มปลาหวาน การทำปลา แล่นื้อ การทำหมึกตากแห้ง การทำหมึกลอก

- กิจการก่อสร้าง
- กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน
- กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ
- กิจการการผลิต ได้แก่ การผลิตกะปิ การผลิตน้ำปลา การอบและบ่มใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง โรงเลื่อยไม้ โรงไม้ หิน โรงสีข้าว

- กิจการผลิตประเภทอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้แล้ว ให้เป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

- งานรับใช้ในบ้าน
- การทำนาเกลือ

- โรงงานทำโอ่ง โรงงานทำอิฐ

(4) นายจ้างต้องจัดสภาพการจ้างและสภาพการทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติดังกล่าวตามกฎหมายแรงงานไทย

(5) กำหนดพื้นที่ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาตินี้ไว้แล้ว 43 จังหวัดนั้น สำหรับจังหวัดอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาอนุญาตให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติและมีผลกระทบต่อการทำงานไทยให้น้อยที่สุด

(6) แรงงานต่างชาตินี้ที่ได้รับการผ่อนผันการจ้าง จะต้องเป็นแรงงานต่างชาตินี้เข้ามาอยู่ราชอาณาจักรก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีนี้

(7) ให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีองค์ประกอบคือ ประธานคณะอนุกรรมการหนึ่งคน และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายราชการ ในสัดส่วนเท่า ๆ กันให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

- พิจารณาประเภทกิจการที่จำเป็นจะต้องให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาตินี้ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีนี้

- พิจารณาจังหวัดอื่น ๆ ที่นอกเหนือจาก 43 จังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ให้ผ่อนผันการจ้างได้แล้วนั้น ให้เสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

- กำกับดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจตราและบังคับใช้กฎหมายแก่นายจ้างและแรงงานต่างชาตินี้ เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการควบคุมต่อไป

- ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างชาตินี้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย

(8) สำหรับกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ โดยข้อเท็จจริงนายจ้างจะไม่จ้างเป็นการประจำ จะจ้างเป็นครั้งคราวเป็นรายวันเท่านั้น ลักษณะงานจะไม่ทำงานประจำกับนายจ้างเพียงรายเดียวจึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้ที่ขยันขันแข็งอดทน และการทำงานจะหนัก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเหมาะสมในการควบคุมจึงสมควรให้อธิบดีกรมตำรวจ และอธิบดีกรมการจัดหางาน กำหนดระเบียบขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาตินี้ในกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

(9) ให้นายจ้างนำแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่กับตน ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีนี้ ไปรายงานตัว ประกันตัว และขอใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2539 เป็นต้นไป และให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกันพิจารณาขยายระยะเวลาการประกันตัว และการขอใบอนุญาตตามได้อีกไม่เกิน 90 วัน

จากข้อความที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า นายจ้างต้องจัดสภาพการจ้างและสภาพการทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติ ตามกฎหมายแรงงานไทย โดยกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติกำกับดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจตราและบังคับใช้กฎหมายแก่นายจ้างและแรงงานต่างชาติ เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการควบคุมต่อไป

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทย

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทย แรงงานต่างด้าว ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

2.5.1 ทฤษฎีผลผลิตหน่วยสุดท้ายของแรงงานเป็นพื้นฐานทฤษฎีอุปสงค์

ทฤษฎีผลผลิตหน่วยสุดท้าย หรือบางทีก็เรียกว่า ทฤษฎีผลผลิตส่วนเพิ่ม (theory of marginal productivity) เป็นผลงานของนักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ทฤษฎีนี้อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ “ในระยะสั้นที่ผู้ผลิตไม่สามารถเปลี่ยนแปลงปัจจัยคงที่ได้ การเพิ่มขึ้นของปัจจัยแรงงานหรือปัจจัยแปรผันเข้าไปในการผลิต ๆ ผลผลิตหน่วยสุดท้าย (marginal product) ของปัจจัยแปรผันจะเพิ่มขึ้น แต่พอถึงจุดหนึ่ง ผลผลิตหน่วยสุดท้ายจะลดน้อยถอยลงเรื่อย ๆ (diminishing marginal product)” การที่ผลผลิตหน่วยสุดท้ายเพิ่มขึ้นในตอนแรก ๆ นั้น อาจสืบเนื่องมาจากเครื่องมือ เครื่องจักร ตลอดจนโรงงานซึ่งเป็นปัจจัยคงที่ในระยะสั้น ได้สัดส่วนกับแรงงานที่เข้าไป แต่ถ้าแรงงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงจุดหนึ่งแล้ว อาจจะทำให้ผลผลิตรวมเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงกว่าเดิม ผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตที่มุ่งหากำไรสูงสุด จะต้องเข้าใจกฎการลดน้อยถอยลงของผลผลิตหน่วยสุดท้าย (law of diminishing marginal productivity) กล่าวคือ ในการตัดสินใจที่จะจ้างปัจจัยแปรผันหน่วยใด ๆ ควรจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบมูลค่าผลผลิตหน่วยสุดท้ายของปัจจัยหน่วยนั้น ๆ กับค่าจ้างหรือราคาการ ใช้ปัจจัยที่ผู้ผลิตจะต้องจ่ายแก่ปัจจัยนั้น ๆ ว่าคุ้มหรือไม่ โดยนายจ้างจะไม่จ้างคนงานเพิ่ม ถ้ามูลค่าสินค้าที่ผลิตได้เพิ่มขึ้น จากคนสุดท้ายน้อยกว่าค่าจ้างแรงงานที่นายจ้างต้องช่วย

2.5.2 ทฤษฎีค่าจ้างพอประทังชีพ (The Subsistence Wage Theory)

นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส 2 คน ชื่อ Turgot และ Quesney เป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีนี้ขึ้นตอนต้นศตวรรษ ที่ 18 ต่อมาได้ปรับปรุงแก้ไขโดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ คือ Adam Smith, Thomas R. Malthus มีบาทบาทมากที่สุด ได้แก่ David Ricardo สมมติฐานของทฤษฎีนี้คือค่าจ้างจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับอัตราการเกิด และแรงงานมีแนวโน้มที่จะได้รับค่าจ้างเพียงจำนวนเท่าที่จำเป็นในการเลี้ยงดูตัวเอง และครอบครัว ให้สามารถมีลูกหลานที่จะเป็นแรงงานในจำนวนที่เพียงพอในอนาคตเท่านั้น ซึ่งค่าจ้างในระดับนี้เรียกว่า ค่าจ้างพอประทังชีพ ทฤษฎีนี้พิจารณาปรากฏการณ์ของค่าจ้างจากการเสนอขาย (Supply) ของตลาดแรงงาน กล่าวคือ เมื่อใดที่ค่าจ้างสูงขึ้นกว่าอัตราค่าจ้างพอประทังชีพ แรงงานก็จะสุขสบายขึ้น มีอาหารที่ดี มีอัตราการเกิดที่สูงขึ้น ทำให้ในที่สุดระยะยาวแรงงานในตลาดก็มากขึ้น ก็จะทำให้ค่าจ้างค่อย ๆ ลดระดับลงมาอยู่ในระดับพอประทังชีพ เมื่อใดที่ค่าจ้างลดต่ำกว่าอัตราค่าจ้างพอประทังชีพ จะทำให้แรงงานในตลาดค่อย ๆ ลดระดับน้อยลง เพราะความเป็นอยู่ที่แร้งแค้น อดอยาก มีโรคภัย อัตราการเกิดก็จะลดลง ผลที่สุดแรงงานก็จะมีน้อยจนทำให้อัตราค่าจ้างค่อย ๆ สูงขึ้นมาถึงระดับพอประทังชีพอีก

David Ricardo แสดงทัศนะของเขาไว้ว่า แรงงานก็เหมือนสินค้าอื่นที่ซื้อขายกัน มีทั้งราคาธรรมชาติ (Natural price) และราคาตลาด (Market Price) ราคาธรรมชาตินั้นก็จะสูงขึ้นหรือต่ำตามราคาของสิ่งของจำเป็นต่อการครองชีพ ส่วนราคาตลาดแรงงานเป็นราคาที่จ่ายให้แก่แรงงานจริง ๆ ขึ้นอยู่กับการเสนอซื้อ (demand) และการเสนอขาย (supply) ของแรงงานในขณะนั้น ๆ ซึ่งอาจจะไม่เท่ากับราคาธรรมชาติก็ได้ อัตราการเกิดจำเป็นต้องปรับให้ราคาตลาดและราคาธรรมชาติเข้ามามีส่วนกันเสมอ (ศูนย์รวมข้อมูลด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คณะบุคคล สยามเอชอาร์เอ็ม)

2.5.3 ทฤษฎีการต่อรองค่าจ้าง (Bargaining Theory of Wages)

ทฤษฎีการต่อรองค่าจ้างนี้เริ่มมีผู้กล่าวถึงหลังจากโลกพ้นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ใน ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา เมื่อเศรษฐกิจโลกดีขึ้น ความต้องการในสินค้าและบริการเริ่มฟื้นตัว แรงงานก็เป็นที่ต้องการมากขึ้น สภาพแรงงานมีความเข้มแข็งมากขึ้น นายจ้างเองก็มีการรวมตัวในกลุ่มของตน การกำหนดค่าจ้างตามทฤษฎีนี้ซึ่งเสนอโดย John Davidson กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ในยุคของเศรษฐกิจตกต่ำไว้ว่า นายจ้างจะกำหนดอัตราค่าจ้างขึ้นสูงสุด (upper limit) ไว้ว่าเขาจะไม่ต้องการให้ค่าจ้างสูงไปกว่านี้ และจะพยายามทำให้อัตราค่าจ้างต่ำกว่าจุดสูงสุดที่กำหนดไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในทำนองเดียวกันกับลูกจ้างก็จะมีอัตราค่าจ้างต่ำกว่าจุดสูงสุด (lower limit) ของตนไว้ว่า จะไม่ยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่านี้ และพยายามจะให้ได้ค่าจ้างสูงกว่าจุดนี้เท่าที่จะทำได้ ช่วงค่าจ้างที่ตกลงกันอยู่ในช่วงระหว่างจุดสูงสุดของนายจ้าง และต่ำสุดของลูกจ้าง เรียกว่าเขตโต้แย้ง (disputed theory) การที่ค่าจ้างจะตกไปใกล้จุดใดนั้น ขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองเป็นสำคัญ กล่าวคือ

ฝ่ายลูกจ้างมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าอัตราค่าจ้างก็จะเคลื่อนเข้าใกล้จุดสูงสุด (upper limit) ถ้า นายจ้างมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าอัตราค่าจ้างก็จะใกล้จุดต่ำสุด (lower limit) การต่อรองค่าจ้างแบบนี้ถือเป็นยุคแรก ๆ และไม่ซับซ้อน ต่อมาเมื่อสังคมอุตสาหกรรมพัฒนามากขึ้น จึงได้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในกระบวนการต่อรองมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น รัฐบาลอาจจำเป็นต้องเข้ามาเป็นตัวประสานเพื่อความสงบเรียบร้อยในการกำหนดค่าจ้าง การมีการจัดองค์การทั้งฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างกำหนดการต่อรองเป็นลักษณะการเจรจาต่อรองร่วม (collective bargaining) ในปัจจุบัน การต่อรองค่าจ้างได้พัฒนาโดยนำเอาวิธีการของคณิตศาสตร์เข้ามาร่วมด้วย เช่น เรื่องของ game theory หรือจากทฤษฎีของพฤติกรรมศาสตร์ และจิตวิทยาเข้ามามีใช้ในการเจรจาต่อรองเพื่อชิงความได้เปรียบ เป็นต้น (ศูนย์รวมข้อมูลด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คณะบุคคล สยามเอชอาร์เอ็ม)

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า เมื่อเศรษฐกิจโลกดีขึ้น ความต้องการในสินค้าและบริการเริ่มฟื้นตัว แรงงานก็เป็นที่ต้องการมากขึ้น สหภาพแรงงานมีความเข้มแข็งมากขึ้น นายจ้างเองก็มีการรวมตัวในกลุ่มของตน

2.5.4 แนวคิดเกี่ยวกับตลาดแรงงาน

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับตลาดแรงงาน ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับตลาดแรงงานมี 5 แนวคิดด้วยกัน โดยอาศัยข้อแตกต่างบางประการที่ตลาดแรงงานมีอยู่เป็นแนวทางจัดว่าตลาดแรงงานนั้นเป็นตลาดตามแนวคิดใดบ้าง คือ

1. ตลาดแรงงานซึ่งมีการแข่งขันสมบูรณ์ หมายถึง ตลาดแรงงานที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ปัจเจกชนใดก็สามารถเข้าสู่การแข่งขัน และออกจากการแข่งขันได้โดยเสรี แต่ละคนมีความรู้ความเข้าใจอย่างดีเกี่ยวกับความเป็นไปของตลาดที่มีผู้ซื้อและผู้ขายแรงงานรายย่อย ๆ เป็นจำนวนมาก ไม่มีการสมรู้ร่วมคิดกัน กระทำการใด ๆ แต่ละคนสามารถตัดสินใจกระทำการไปได้โดยอิสระ อุปสงค์และอุปทานแรงงานจะเป็นสิ่งที่กำหนดระดับการมีงานทำในตลาดและมีอัตราค่าจ้างเพียงอัตราเดียว คือ อัตราค่าจ้างดุลยภาพซึ่งเป็นผลของกลไกตลาด กรณีเช่นนี้ ผู้มีอำนาจต่อรองสูงจะเป็นผู้ได้เปรียบ นายจ้างที่มีอำนาจต่อรองสูงนี้มักจะสนับสนุนแนวคิดนี้

2. ตลาดแรงงานซึ่งไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ในตลาดประเภทนี้ ผู้ใช้แรงงานมีความแตกต่างกันในด้านความรู้ความสามารถ และคุณสมบัติแม้ว่าจะมีสหภาพแรงงานเกิดขึ้นแต่อิทธิพลของสหภาพแรงงานยังมีไม่มากนัก ผู้ใช้แรงงานประเภทไร้ฝีมือย่อมเป็นผู้เสียเปรียบเพราะเสี่ยงต่อการสูญเสียหน้าที่การงานได้ง่าย อย่างไรก็ดี ตลาดแรงงานก็ยังมิบทบาทในการกำหนดอัตราค่าจ้างอยู่ ผู้ใช้แรงงานก็ยังสามารถเคลื่อนย้ายได้ในระยะยาว อัตราค่าจ้างจึงมีแนวโน้มเข้าสู่ระดับที่มีการแข่งขันการจัดสรรทรัพยากรใกล้ความมีประสิทธิภาพสูงสุด

3. ตลาดแรงงานธรรมชาติ หมายถึง ตลาดแรงงานที่มีอัตราค่าจ้างต่างกันหลายอัตรา สภาพของตลาดแรงงานเป็นไปตามธรรมชาติ ต่างคนต่างทำไม่มีการสมรู้ร่วมคิดกันแต่อย่างใด แต่เราเพราะผู้ใช้แรงงาน และแรงงานที่ทำงานขาดความรู้เกี่ยวกับความเป็นไปของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขาดความรู้ในเรื่องอัตราค่าจ้างที่นายจ้างคนอื่น ๆ จ่ายให้แก่ผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งยังขาดความรู้และข่าวสารเกี่ยวกับโอกาสในการขยายงานทำ อัตราค่าจ้างมิได้ถูกกำหนดให้อยู่ในระดับเดียวกัน ทรัพยากรมิได้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การทำงานของตลาดมิได้เป็นไปเพื่อการกำหนดอัตราค่าจ้าง แต่เป็นไปเพื่อวางขีดจำกัดสำหรับการผันแปรของอัตราค่าจ้าง

4. ตลาดแรงงานภายใต้อิทธิพลของสถาบัน หมายถึง ตลาดแรงงานซึ่งถูกกำหนดโดยนโยบายของสหภาพแรงงาน นโยบายของนายจ้าง และนโยบายของรัฐบาล ล้วนแล้วแต่มีอิทธิพลความเป็นไปของอัตราค่าจ้างมากกว่าพลังแห่งอุปสงค์และอุปทานของตลาด ดังนั้น ในที่นี้ค่าจ้างและการมีงานทำจึงเป็นคนละส่วนกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ การกำหนดค่าจ้างจึงไม่ได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการสรรหางานหรือทรัพยากรแรงงานแต่อย่างใด ในกรณีดังกล่าว ค่าจ้างจึงเป็นเพียงผลของการมีอำนาจและมีความเป็นผู้นำ หรืออำนาจของสถาบันซึ่งเป็นตัวการสำคัญ ในการกำหนดอัตราค่าจ้างแทนกลไกตลาดโดยอุปสงค์ และอุปทานแรงงาน อัตราค่าจ้างเพียงอัตราเดียวที่ปรากฏอยู่ก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายและการใช้อำนาจต่อรองกันของสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากกว่ากลไกตลาด

5. ตลาดแรงงานภายใต้การจัดการ หมายถึง ตลาดแรงงานที่รัฐเข้ามาควบคุมและดำเนินการเพื่อป้องกันการสมรู้ร่วมคิดกระทำการครอบงำทางเศรษฐกิจ แต่รัฐก็จะส่งเสริมให้ระบบการผลิตมีประสิทธิภาพที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยอาศัยการแข่งขัน อีกประการหนึ่ง ก็เพื่อให้การกำหนดค่าจ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดำเนินไปโดยระบบไตรภาคี คือ มีคณะกรรมการไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ร่วมกันพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตลาดแรงงานแบบนี้เป็นตลาดที่ขาดความสมบูรณ์ที่สุด เพราะถึงแม้รัฐบาลจะส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการรายย่อย และป้องกันการผูกขาด แต่ก็ไม่ใช่การแข่งขันโดยเสรี เพราะทั้งสหภาพแรงงาน และสมาคมนายจ้างก็ยังคงเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามกฎหมายและมีอิทธิพลไม่น้อยในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย แต่การต่อรองระหว่างฝ่ายลูกจ้างกับฝ่ายนายจ้างก็ยังได้รับการควบคุมและจำกัดขอบเขตโดยรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ฉะนั้นบางส่วนของตลาดแรงงานจึงตกอยู่ภายใต้การจัดการของปัจเจกชน บางส่วนก็อยู่ภายใต้การควบคุมของสถาบันนายจ้างและ/หรือ ของสถาบันลูกจ้าง แต่บางส่วนของตลาดก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และบางส่วนก็เป็นที่อยู่ภายใต้การจัดการร่วมกันแบบไตรภาคี

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ตลาดแรงงานมี 5 แนวคิด ได้แก่ ตลาดแรงงาน ซึ่งมีการแข่งขันสมบูรณ์ ตลาดแรงงานซึ่งไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ตลาดแรงงานธรรมชาติ ตลาดแรงงานภายใต้อิทธิพลของสถาบัน ตลาดแรงงานภายใต้การจัดการ

2.5.5 แนวคิดในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทย

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดนโยบาย แรงงานต่างด้าวของไทย ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ฐนชัยเศรษฐวุฒิ (2542) ให้แนวคิดในการกำหนด นโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ต้องใช้ 3 แนวคิดหลัก คือ

1. แนวคิดในด้านความมั่นคงแห่งชาติหรือชาตินิยม (national security) เพราะ มองว่า แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าไทย เป็นผู้กระทำผิดกฎหมายต้องจับตัวส่งกลับ และนายจ้าง ต้องมาประกันตัว และเพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ หน่วยงานที่ต้องมี ส่วนเกี่ยวข้องคือ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและ กระทรวงมหาดไทย

2. แนวคิดในด้านทุนนิยม (capitalists) นักธุรกิจทั่วไปมองว่า มีความจำเป็นต้อง จ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อความเติบโตอยู่รอดของการพัฒนาเศรษฐกิจ มีปัญหาขาดแคลนแรงงาน บางอย่างที่คนงานไทยไม่ทำ ทำให้ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวทดแทนโดยเฉพาะงาน 3ส. หรือ 3D คือ งานเสี่ยงสูง (danger) งานแสนลำบาก (difficulty) และงานสกปรก (dirty) ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ นักธุรกิจ ผู้ประกอบการ หอการค้าจังหวัด กลุ่มนักธุรกิจ

3. แนวคิดด้านมนุษยนิยม หรือสิทธิมนุษยชน (human rights, labor protection) ถือว่า ผู้ใช้แรงงานทั่วโลก คือ พี่น้องกันที่ได้รับการถูกเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมร่วมกัน แรงงาน ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ ความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ กดขี่แบ่งแยกกีดกันเพราะ ความแตกต่างของเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว ศาสนา และเพศ โดยมีองค์กรเอกชน องค์กรแรงงาน ต่าง ๆ ในประเทศไทย เป็นผู้ที่มิบทบาทเกี่ยวข้อง

สำหรับแนวคิดต่อการมองปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยนั้น สามารถที่จะสรุป ออกมาได้เป็น 4 แนวคิดใหญ่ ๆ ดังนี้ (สุมาลี ปิตยานนท์, 2545 : 329 - 332)

(1) แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ หรือชาตินิยม (National Security)

แนวคิดนี้มองว่าแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นผู้ หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับตัวส่งออกไปนอกประเทศ หรือนายจ้างต้องมาประกันตัว เพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวก่อนนั้นชั่วคราวให้ถูกต้องตามกฎหมาย มี

กฎหมายฉบับนี้ ห้ามแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน มีการสงวนอาชีพให้เฉพาะคนไทยทำเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการแย่งงานคนไทย

แนวคิดนี้ปรากฏชัดในกลไกรัฐฝ่ายความมั่นคง และการปกครอง โดยมีสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) และกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุม กักกัน แรงงานต่างด้าว

(2) แนวคิดทุนเสรีนิยมหรือเศรษฐกิจไร้พรมแดน (Capitalist)

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของนักธุรกิจทั่วไปที่อาจมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะเห็นว่ามีงานบางอย่างที่คนไทยไม่ทำซึ่งทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงาน จึงทำให้ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานเพื่อทำให้กิจการดำเนินการต่อไปได้ เพราะคนงานไทยมีทางเลือกทำงานอื่นที่ดีกว่า ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากต่อคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2542 เสนอให้รัฐบาลเร่งรัดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตากและอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวมกและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดเพื่อเข้ามาดูแลเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

(3) แนวคิดสิทธิมนุษยชนหรือคุ้มครองแรงงาน (Human Rights, Labour Protection)

แนวคิดนี้มองว่าผู้ใช้แรงงานทั่วโลกคือ พี่น้องกัน มีชะตากรรมที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมร่วมกัน แรงงานควรมีสติธิเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ถูกแบ่งแยก กีดกัน เพราะความแตกต่างของเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว ศาสนา และเพศ เป็นต้น โดยในปัจจุบันเรื่องสิทธิมนุษยชนได้ขยายความสำคัญอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจที่ได้ให้ความสำคัญในด้านนี้มาก นอกจากนี้ยังสามารถใช้เรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงกิจการภายในและการแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าเสรีของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นคู่ค้า โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาที่จะถูกกดดันมากที่สุด จึงเป็นสาเหตุให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต้องพยายามนำเรื่องนี้ปรับปรุงใช้ภายในประเทศของตน

(4) แนวคิดประสานประโยชน์หรือทุนอุปถัมภ์ (Corporatism)

แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากความพึ่งพาร่วมมือกันระหว่างกลุ่มอำนาจทุนเอกชนกับอำนาจรัฐราชการ โดยฝ่ายราชการยินยอมให้นักธุรกิจและผู้ประกอบการนำตัวแรงงานต่างด้าวไปใช้แรงงานได้ชั่วคราว โดยต้องจ่ายค่าประกันตัวและค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ทำงานนั้น เพราะว่า อำนาจอรัฐไม่อาจจับกุมหรือควบคุมแรงงานต่างด้าวจำนวนมหาศาลได้ ประกอบกับฝ่าย

ธุรกิจเรียกร้องต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน หรือที่แรงงานในท้องถิ่นไม่ทำเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอดเติบโตได้

(5) ความเห็นของนักสหภาพแรงงานไทยต่อแรงงานต่างด้าว มี 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ

(ก) ฝ่ายที่มีแนวคิดชาตินิยม หรือ ความมั่นคงของชาติ

นักสหภาพแรงงานบางคนมองว่า ปัจจุบันนายจ้าง จ้างแรงงานต่างด้าว เพราะต้องการเอาเปรียบ โดยการจ่ายค่าแรงต่ำไม่ใช้เพราะขาดแคลนแรงงานจริง ยังมีคนไทยที่ว่างงานและที่ไปทำงานต่างประเทศอีกมาก หากนายจ้างจ่ายค่าจ้างสวัสดิการตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม ไม่ทำลายอำนาจต่อรองของคนงานไทย ย่อมมีคนไทยจำนวนมากมาทำงานนั้น เพราะฉะนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐที่ให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย เพราะเป็นการแย่งงานคนไทยให้นายจ้างเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวได้ง่ายขึ้น คนงานไทยจะตกงาน ว่างงาน หรือมีงานทำยากขึ้นในอนาคตถือเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติเป็นการกระทำที่เป็นการสมคบกับพวกนายทุน เพื่อทำลายผลประโยชน์ของแรงงานไทยจำนวนมาก

(ข) ฝ่ายที่มีแนวคิดสิทธิมนุษยชน หรือคุ้มครองแรงงาน

นักสหภาพแรงงานบางคนมองว่า ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวจำนวนมากทำงานอยู่แล้ว โดยเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นหลายแห่งมีผลประโยชน์ร่วมอยู่ด้วย และนายจ้างจำนวนมากจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะต้องการจ่ายค่าแรงถูก หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบตามกฎหมายแรงงาน เพราะฉะนั้นต้องตอรองให้รัฐบาล กำหนดประเภทกิจการที่จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวให้ชัดเจน แรงงานต่างด้าวต้องได้รับสิทธิแรงงานเช่นเดียวกับมาตรฐานกฎหมายแรงงานไทย เพื่อป้องกันการเลือกจ้าง เอาเปรียบแรงงานต่างด้าว และพร้อมกันนั้น ภาครัฐต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้ดูแลแรงงานทั้งไทยและต่างด้าวอย่างเคร่งครัดเท่าเทียมกัน

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า แนวคิดในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ต้องใช้ 3 แนวคิดหลัก คือ แนวคิดในด้านความมั่นคงแห่งชาติหรือชาตินิยม (national security) แนวคิดในด้านทุนนิยม (capitalists) แนวคิดด้านมนุษยนิยม หรือสิทธิ

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Ideology)

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

2.6.1 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านต่าง ๆ คือ

1) ความมั่นคงทางด้านบ้านเมือง 2) ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ 3) ความมั่นคงทางด้านสังคม

จิตวิทยา 4) ความมั่นคงทางด้านการทหาร 5) ความมั่นคงทางด้านวิทยาการเทคโนโลยีการพลังงานและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น เรื่องของความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องใหญ่ เพราะผูกพันอยู่กับทุกสิ่งในสังคม ความมั่นคงของชาติในความหมายกว้าง จะรวมทั้งความมั่นคงในระดับประเทศในระดับปัจเจกชน ความมั่นคงของชาติในระดับประเทศนั้น มองทั้งในระดับชาติ ระดับรัฐ หรือระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบต่าง ๆ กัน เช่น ดินแดน ประชาชน เป็นส่วนรวมรัฐบาลและมีเอกราชของประเทศใดจะมีความมั่นคงของชาติของนามธรรมนั้น ก็หมายความว่า ประเทศนั้นมีและสามารถป้องกันรักษาดินแดน รักษาเอกราชของตนเองได้อยู่ ส่วนความมั่นคงของชาติในแง่ปัจเจกชนนั้น จะพิจารณาว่าบุคคลแต่ละคน หรือกลุ่มแต่ละกลุ่มนั้นมีสภาพจิตเป็นอย่างไร หากมีสุขภาพจิตดี ไม่โมโหง่าย หรือไม่วิตกกังวลได้ง่าย ย่อมส่งผลสะท้อนให้เกิดความรู้สึกต่อความมั่นคงของชาติได้ โดยสรุปแล้ว ความมั่นคงของชาติของสังคมใดสังคมหนึ่ง จะประกอบด้วยความมั่นคง 4 ด้านด้วยกัน (พลอากาศเอก อนุก สุวรรณบุปผา, 2535 : 14 อ้างใน สมเพชร เตชะ, 2546) คือ

1. ความมั่นคงของชาติบ้านเมือง หมายถึง สถานการณ์ทางการเมืองที่จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบอบการปกครองต่อรัฐบาลผู้บริหารการปกครองประชาชน มีความเคารพเชื่อฟังและยอมปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐบาล
2. ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ หมายถึง สภาพทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนมีงานทำและยอมรับนับถือระบบเศรษฐกิจของประเทศ สามารถฐานะทางเศรษฐกิจทั้งส่วนตัวและส่วนรวมให้สูงขึ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม โดยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันไม่มากนัก
3. ความมั่นคงของชาติด้านสังคมจิตวิทยา หมายถึง สภาพทางด้านสังคมที่ทำให้ประชาชนสามารถครองชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมและความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต
4. ความมั่นคงของชาติทางด้านการทหาร หมายถึง สภาพการณ์ด้านการทหารที่แสดงให้เห็นถึงกองกำลังรบของชาติ ความพร้อมรบ ความมีประสิทธิภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์และการใช้อาวุธ มีวินัย ขยันและกำลังรบอื่น ๆ มีการจัดการฝึก การศึกษาการสวัสดิการ ยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีที่สามารถจะเอาชนะศัตรูผู้รุกรานทั้งจากภายในและภายนอกประเทศได้

สำหรับ คำรังสัดดี ฐุสรานนท์ (2540) ได้ให้ความหมาย นโยบายความมั่นคงว่า ปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดปลอดภัยและความเจริญก้าวหน้าของชาติ ซึ่งได้กำหนดขึ้นโดยพิจารณาแล้วว่า เหมาะสมภายใต้สถานการณ์ความจำเป็นและหลักทฤษฎีหรือขีด

ความสามารถของชีวิตที่มีอยู่ อันจะสามารถนำไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางคือ วัตถุประสงค์ของชาติที่กำหนดไว้ และได้กล่าวถึงเนื้อหาสาระว่า นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ มีเนื้อหาครอบคลุมกิจกรรมอันเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงแห่งชาติทั้งด้านการเมืองภายใน ด้านการเมืองระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการป้องกันประเทศ และด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม นโยบายความมั่นคงแห่งชาติแต่ละด้านมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1) ด้านการเมืองภายใน มุ่งพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ให้มีเสถียรภาพและสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชน โดยการปรับปรุงโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตย โดยการกระจายอำนาจทั้งในการปกครองและพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นทุกรูปแบบ ปรับปรุงสถาบันในระบอบประชาธิปไตย โดยการสนับสนุนการพัฒนาองค์กร ชุมชนและส่งเสริมพรรคการเมือง ปรับปรุงกระบวนการในการพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อแก้ไขปัญหาธุรกิจการเมือง และให้มีการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารควบคู่ไปกับการสร้างวุฒิภาวะทางการเมือง ให้แก่ ประชาชน และปรับปรุงระบบราชการให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

2) ด้านการเมืองระหว่างประเทศ มุ่งเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับทุกประเทศ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับประเทศเพื่อนบ้านและกลุ่มประเทศอาเซียน ดำเนินความสัมพันธ์อันดีกับประเทศมหาอำนาจ โดยระวังและป้องกันมิให้ประเทศมหาอำนาจดำเนินการในลักษณะที่จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของไทย สนับสนุนให้สหประชาชาติเข้ามามีบทบาทในการรักษาสันติภาพและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในภูมิภาค เพื่อถ่วงดุลกับบทบาทของประเทศมหาอำนาจ และเร่งเสริมสร้างความเป็นเอกภาพและประสานความร่วมมือระหว่างกันในกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วมกันทางผลประโยชน์กันอย่างกว้างขวาง

3) ด้านเศรษฐกิจ เร่งรัดการแก้ไขปัญหาคความยากจนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเกษตรกร และผู้ใช้แรงงาน โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแสวงหารายได้เพิ่มขึ้น และการดำเนินมาตรการเพื่อให้มีการกระจายทรัพย์สินและรายได้ไปยังกลุ่มเป้าหมายโดยตรง ลดและขจัดการแสวงประโยชน์โดยมิชอบ และการเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจต่อประชาชนและส่วนรวม โดยส่งเสริมและกำกับดูแลให้ระบบการผลิตการค้าโดยทั่วไปเป็นไปอย่างเสรี และเร่งรัดแก้ไขจุดอ่อนทางกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เร่งรัดแก้ไขปัญหาคความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ โดยการวางแผนการใช้และการอนุรักษ์อย่างเหมาะสม และเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจของชาติในเวทีการค้าและเศรษฐกิจโลก โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และขยายการค้า และการลงทุนไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นระบบ

4) ด้านสังคมจิตวิทยา มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยการขยายโอกาสการได้รับบริการและสวัสดิการสังคม ปรับปรุงกฎระเบียบที่ล้าสมัยและมีจุดอ่อน และปรับปรุงกลไกของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการสร้างความเป็นธรรม ขจัดการแสวงประโยชน์โดยมิชอบในสังคม อำนาจความยุติธรรมแก่ประชาชน และมุ่งพัฒนาคุณภาพของประชากรให้สามารถเป็นพลังอำนาจที่เข้มแข็งของชาติโดยให้มีความพร้อมทั้งด้าน จริยธรรม คุณธรรม ความมีระเบียบวินัย และวัฒนธรรมอันดี ตลอดจนมีทัศนคติ และการดำรงชีวิตที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีปัจจุบัน

5) ด้านการป้องกันประเทศ มุ่งเสริมสร้างระบบการป้องกันประเทศให้สามารถเผชิญกับภัยคุกคามได้ทุกรูปแบบ และสามารถให้การสนับสนุนกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจด้วย โดยการปรับปรุงกำลังป้องกันประเทศให้มีขนาดเหมาะสมและทันสมัย พัฒนาความร่วมมือทางทหารกับมิตรประเทศ ทั้งประเทศมหาอำนาจและประเทศในภูมิภาค และใช้กำลังพลและยุทธโศปกรณ์ในการคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรของชาติ ป้องกันแหล่งทรัพยากร แหล่งอุตสาหกรรม และพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

6) ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม มุ่งพัฒนากิจการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้สามารถสนับสนุนพลังอำนาจของชาติในด้านต่าง ๆ และพัฒนาแหล่งพลังงานต่าง ๆ ให้สามารถพึ่งตัวเองได้มากขึ้น โดยเร่งพัฒนากำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสาขาที่ขาดแคลน เร่งรัดการสำรวจและการพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน พัฒนาระบบการจัดหาและสำรองพลังงานภายในประเทศ

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องใหญ่ เพราะผูกพันอยู่กับทุกสิ่งในสังคม ความมั่นคงของชาติในความหมายกว้าง จะรวมทั้งความมั่นคงในระดับประเทศในระดับปัจเจกชน ความมั่นคงของชาติในระดับประเทศนั้น มองทั้งในระดับชาติระดับรัฐ หรือระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบต่าง ๆ กัน เช่น ดินแดน ประชาชน เป็นส่วนรวมรัฐบาลและมีเอกราชของประเทศใดจะมีความมั่นคงของชาติของนามธรรมนั้น

2.7 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ามีวิถีชีวิตที่ลำบากเสมือนเป็นพลเมืองอันดับสองของพม่า ซึ่งการใช้ชีวิตอยู่ในพม่านั้นไม่ได้รับการปฏิบัติดูแลอย่างดีเท่าเทียมกับพลเมืองพม่า จึงต้องแสวงหาสิ่งที่ดีกว่าด้วยการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เพื่อชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จากการที่

ประเทศไทยและพม่ามีชายแดนติดต่อกันเป็นระยะทางยาว ทำให้ง่ายต่อการเข้ามาสู่ประเทศไทย (ขจิตกัย บุรุษพัฒน์, 2538)

สภาพทางการเมืองและสังคมของพม่าที่มีปัญหาอย่างยิ่ง นับตั้งแต่รัฐบาลทหารพม่าเข้าทำการปกครองประเทศในระบอบสังคมนิยมแบบพม่า ซึ่งรัฐเข้าครอบครองควบคุมทุกกิจกรรมทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้ความเป็นอยู่ของประชาชนแร้นแค้น ความแตกต่างระหว่างพลเมืองสัญชาติต่าง ๆ ทวีความรุนแรงขึ้น ผู้ที่มีเชื้อเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐบาลก็ประสบกับความลำบากในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการประกอบกิจการเพื่อดำรงชีวิต สวัสดิการทางสังคมที่รัฐมิได้เอาใจใส่ดูแลอย่างทั่วถึง ส่งผลให้พลเมืองพม่าที่ประกอบด้วยหลายหลายเชื้อชาติต้อง คดิรนเพื่อความเป็นอยู่ของตนเอง การลักลอบหนีออกนอกประเทศก็เป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าจะเป็นทางเลือกที่ดีสำหรับพวกเขาในการลักลอบเข้ามาทางชายแดนประเทศไทยอย่างน้อยก็เป็นแหล่งที่พวกเขาจะสามารถหางานทำเพื่อแลกกับค่าจ้างแรงงานอันน้อยนิด แต่ก็มีค่ามากมายสำหรับการดำรงชีวิตที่ดีกว่าในประเทศของพวกเขา(ชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2547)

ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มในพม่า ซึ่งมีอยู่มากกว่า 20 กลุ่ม กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ ไทใหญ่ กะเหรี่ยง มอญ คะฉิ่น และคะยา และองค์กรร่วมของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ รวมถึงวิวัฒนาการของนโยบายรัฐบาลพม่าต่อชนกลุ่มน้อย ตั้งแต่สมัยแยกตัวออกจากอังกฤษในช่วงปี พ.ศ. 2405 – 2490 เรื่อยมาจนถึงรัฐบาลสมัยต่าง ๆ ของพม่าได้แก่ สมัยอู ออง ซาน, อู นู และนายพล เนวิน ซึ่งได้นำยุทธวิธีต่าง ๆ มาใช้เพื่อแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย เช่น ยุทธวิธีด้านการเมือง ยุทธวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยในอดีต ยุทธวิธีตัดสี่ และนำไปสู่การเจรจาหยุดยิงในที่สุด นับว่าเป็นประโยชน์อย่างมาก สำหรับศึกษาเรื่องชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่าว่ามีกลุ่มใดบ้าง และวิวัฒนาการในการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยว่าได้ผลและไม่ได้ผลอย่างไร โดยผู้เขียนได้กล่าวไว้ในหนังสืออย่างละเอียด ซึ่งจะนำประโยชน์ไปยังการที่ไทยจะแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย – พม่าได้อย่างถูกต้องเหมาะสม สม (พรพิมล ศรีโชติ, 2542)

ประภาส บารมี (2546) ได้ทำการศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยในชุมชนชาวแพ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก โดยเก็บข้อมูลจากตัวแทนครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในชุมชนชาวแพ จำนวน 206 คน ผลการศึกษา พบว่า คุณภาพชีวิตโดยรวมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนชาวแพอยู่ในระดับดี โดยส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตด้านร่างกายอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีคะแนนคุณภาพชีวิตด้านร่างกายรายข้ออยู่ในระดับดีและปานกลาง ด้านจิตใจมีคะแนนคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีคะแนนคุณภาพชีวิตด้านจิตใจรายข้ออยู่ในระดับดีและปานกลาง ด้านความสัมพันธ์ทางสังคมมีคะแนนคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับดี โดยมีคะแนนคุณภาพชีวิตด้านความสัมพันธ์ทางสังคมรายข้ออยู่ในระดับดีและปานกลาง ด้านสิ่งแวดล้อมมีคะแนนคุณภาพชีวิต

อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีคะแนนคุณภาพชีวิตด้านสิ่งแวดล้อมรายชื่ออยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด โดยข้อที่มีคะแนนคุณภาพต่ำสุดในทุกด้านคือ การมีเงินพอใช้จ่ายตามความจำเป็น

จรัล สุภาศรี (2547) ได้ทำการศึกษาเรื่องสถานภาพทางสังคม-เศรษฐกิจของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ทำงานในด้านการก่อสร้างของเอกชน พบว่า แรงงานต่างด้าวมีความพอใจในการทำงานด้านการก่อสร้างในเขต อ.เมือง จ.เชียงใหม่ และมีความพอใจในการทำงานด้านการก่อสร้างของเอกชนระดับมาก แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ามีความพึงพอใจในการอยู่ในสังคมขณะที่มาทำงานด้านก่อสร้างเอกชน อาจจะกล่าวได้ว่า นายจ้างให้ความเมตตา กรุณา ต่อดูกจ้างและไม่เอารัดเอาเปรียบต่อดูกจ้าง มีการช่วยเหลือดูกจ้างอย่างทั่วถึง และสามารถติดต่อกับเพื่อนร่วมชาติได้อย่างอิสระ ทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถอยู่ และทำงานได้อย่างมีความสุขตามสถานภาพของตนเอง แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยพึงพอใจในค่าตอบแทนที่นายจ้างให้ และได้รับสวัสดิการด้านน้ำ อาหาร และเครื่องอุปโภคบริโภค อย่างทั่วถึง นายจ้างมีส่วนทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในด้านการก่อสร้างมาก เนื่องจากนายจ้างไม่เอารัดเอาเปรียบและให้ความช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการต่าง ๆ เป็นอย่างดี

ลัดดา พรหมเมือง (2547) ศึกษาบทบาทและคุณภาพชีวิตการทำงานของสมาชิกกลุ่มเครื่องปั้นดินเผาบ้านเมืองกุง ตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ จากการใช้แบบสอบถามสมาชิกกลุ่มฯ จำนวน 199 คน รวมถึงเข้าไปสังเกตการณ์และสัมภาษณ์สมาชิกกลุ่มในพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่า คุณภาพชีวิตการทำงานของสมาชิกกลุ่มเครื่องปั้นดินเผาบ้านเมืองกุงตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่ค่อนข้างไปในระดับน้อย เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีคุณภาพชีวิต 3 ด้านที่อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านค่าตอบแทน รองลงมาคือ ด้านโอกาสในการพัฒนาความรู้ความสามารถในหน้าที่การงานอันจะเป็นประโยชน์ในอนาคต และด้านสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ ส่วนในด้านสิทธิส่วนบุคคลนั้น พบว่าอยู่ในระดับน้อย ส่วนด้านความก้าวหน้าและความมั่นคงในหน้าที่การงานอยู่ในระดับน้อยที่สุด

กณารักษ์ เจริญศิริ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชาที่มีใบอนุญาตจำนวน 30 ราย จากการศึกษาพบว่าแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่ทำงานอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่เป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า แต่ไม่พบแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชามาต่อใบอนุญาต แรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการแต่ละแห่งเคยเปลี่ยนงานมาแล้ว 1-4 ครั้ง สาเหตุที่แรงงานต่างด้าวเปลี่ยนงานนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการที่งานที่ทำนั้นหมด โดยเฉพาะงานก่อสร้าง รองลงมางานนั้นเป็นงานที่ลำบากมาก เกิดการเจ็บป่วยจากการทำงานค่าจ้าง

ค่าและนายจ้างค่าไม่ยอมจ่ายเงินเดือนจึงทำให้ต้องเปลี่ยนงาน อีกทั้งค่าจ้างและสวัสดิการที่แรงงานต่างด้าวได้รับก็ขึ้นอยู่กับลักษณะงานที่ทำด้วย ในส่วนของค่าจ้างที่แรงงานต่างด้าวได้รับนั้นต่ำกว่าแรงงานไทย การแก้ไขปัญหาของการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าว รัฐบาลจะต้องมีนโยบายและมาตรการในการให้สิทธิคุ้มครองสิทธิแรงงานและการป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงาน กำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่กระทำการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างชัดเจน ตลอดจนบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือหาประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงานต่างด้าว ต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดกับการกระทำของนายจ้างและเจ้าหน้าที่ที่มีขบนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวประสบผลสำเร็จ รวมทั้งนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นต้องเป็นรูปธรรมเพื่อให้สามารถตรวจสอบและดูแลแรงงานต่างด้าวได้อย่างทั่วถึง

ศักดิ์ชัย คุสวัสด์ (2548) ทำการศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตการทำงานของลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก ในอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง จากการเก็บข้อมูลลูกจ้าง จำนวน 118 คนที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างจำนวน 1-9 คน พบว่า ลูกจ้างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 26-35 ปี จบการศึกษาระดับ ปวช. ส่วนใหญ่มีตำแหน่งเป็นพนักงานขายในสถานประกอบการประเภท แวนตา เทป ซีดี้ อุปกรณ์ไฟฟ้า โทรทัศน์ มีวันทำงาน 6 วันต่อสัปดาห์ ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง ได้รับการจ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือน ไม่มีสวัสดิการด้านอาหาร ไม่มีเครื่องแบบพนักงานและที่พัก ไม่มีการตรวจสุขภาพประจำปี ลูกจ้างส่วนใหญ่มีสิทธิและกล้าใช้สิทธิในการร้องทุกข์กับนายจ้างเรื่องเวลาการทำงาน เรื่องวันหยุด เรื่องเงินเดือน เงินพิเศษอื่นๆ และมีความพอใจกับสภาพแวดล้อมการทำงาน คุณภาพชีวิตการทำงานของลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กในอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง อยู่ในระดับดีหรือลูกจ้างมีความพอใจต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน