

บทที่ 5 บทสรุป

การศึกษาเรื่อง “รัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีแรงงานประมงจังหวัดสมุทรสาคร” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และศึกษาเงื่อนไขปัจจัยของความสำเร็และล้มเหลวในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยเน้นที่การตอบคำถามของงานวิจัยว่าเหตุใดนโยบายของภาครัฐด้านสวัสดิการสังคมจึงยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยได้เลือก 4 นโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวมาทำการศึกษา อันได้แก่

- (1) นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน
- (2) นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
- (3) นโยบายด้านสาธารณสุข
- (4) นโยบายด้านการศึกษา

โดยอาศัยวิธีการศึกษาจากการศึกษาเอกสาร(Documentary Research) และการเก็บข้อมูลในพื้นที่ (Field Research) จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายดังกล่าว อันได้แก่ นายจ้าง, ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวและเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในประเด็นนั้นๆ

คุณูปการและข้อค้นพบที่สำคัญที่ได้จากงานชิ้นนี้ที่ต่างไปจากงานวิจัยชิ้นอื่นนั้น ผู้วิจัยพบว่างานชิ้นนี้มุ่งเน้นไปที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการศึกษาเรื่องนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่สามารถอาศัยกรอบการศึกษาเพียงแต่กรอบการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ หรือโดยคุณวิจัยตัวใดตัวหนึ่งภายในองค์กรเท่านั้น หากแต่ผู้วิจัยเห็นว่าต้องอาศัยมุมมองทางรัฐศาสตร์ที่จะช่วยขยายกรอบความคิดในเรื่องการทำความเข้าใจต่อด่วนนโยบายดังกล่าว โดยรวมไปถึงปัจจัยรอบด้านที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ ปัจจัยด้านรัฐ ที่จะช่วยขยายกรอบในการทำความเข้าใจต่อนโยบาย เพราะปัจจัยด้านรัฐจะส่งผลต่อทัศนคติ มุมมองของรัฐที่มีต่อแรงงานต่างด้าว นอกจากนั้นยังไม่สามารถมองได้เฉพาะแค่ปัจจัยภายในองค์กร แต่ยังคงมองถึงปัจจัยกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนายจ้าง กลุ่มแรงงานต่างด้าว และอิทธิพลจากองค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงระดับระหว่างระหว่างประเทศในเรื่องภาคีอนุสัญญาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ดังนั้นการอธิบายในเชิงภาพรวมเช่นนี้ จึงมีความสำคัญที่ส่งผลให้การตอบคำถามของงานวิจัยมีความสมเหตุสมผลมากขึ้น

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าในแต่ละนโยบายมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ โดยมีเงื่อนไขมาจากปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถนำเสนอประเด็นได้ดังต่อไปนี้

1. สรุปปัญหาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. บทวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ข้อเสนอแนะต่อประเด็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. บทสรุป

1. สรุปปัญหาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.1 นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการปฏิบัติมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนแรงงานมีราคาสูง ทำให้เกิดข้อจำกัดสำหรับตัวแรงงานที่จะต้องมาจดทะเบียน และก่อให้เกิดกระบวนการนายหน้าที่หาผลประโยชน์กับตัวแรงงาน ประกอบกับมุมมองของภาครัฐที่มองว่าการจดทะเบียนแรงงานเป็นไปเพื่อควบคุมแรงงานแทนที่จะมุ่งเพื่อคุณภาพของจำนวนแรงงานอย่างแท้จริง

1.2 นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผลการศึกษาพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างแท้จริง และเป็นนโยบายที่มีปัญหาในการปฏิบัติมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายอื่นๆ เพราะพื้นฐานแนวความคิดของรัฐมิได้มุ่งคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอยู่แล้ว ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการคุ้มครองทั้งในเรื่องค่าจ้าง สภาพการจ้างและสวัสดิการแรงงานในด้านอื่นๆ เมื่อเทียบกับแรงงานไทย อาทิเช่น แรงงานต่างด้าวยังคงไม่ได้รับค่าจ้างตามอัตราขั้นต่ำ ไม่ได้รับค่าล่วงเวลา และแม้ว่าในทางกฎหมายลูกจ้างจะสามารถเปลี่ยนย้ายงานได้อิสระตามสิทธิแรงงาน ในทางปฏิบัติ นายจ้างก็มักยึดบัตรประจำตัวและบัตรอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวเอาไว้ทำให้การเปลี่ยนย้ายงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก หรือเมื่อถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจสอบก็จะไม่สามารถแสดงบัตรได้ก็จะกลายเป็นผู้ต้องหาคนเข้าเมืองผิดกฎหมายไปในที่สุด รายละเอียดของกรณีดังกล่าวนี้สามารถเห็นได้ชัดในบทที่ 4

1.3 นโยบายด้านสาธารณสุข ผลการศึกษาพบว่าโดยเปรียบเทียบกับทั้ง 4 นโยบาย ในการนำไปปฏิบัตินั้นเป็นนโยบายที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุด เพราะมีความเพียงพอของงบประมาณ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็มีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าวโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว อีกทั้งมีการบริหารงานและประสานงานระหว่างกอง หรือหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามมีข้อจำกัดในเรื่องปัญหาการเคลื่อนย้ายเปลี่ยนนายจ้างทำให้เกิดปัญหาการติดตามโรค ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนแรงงานจะต้องเสียค่ารักษาพยาบาล เพราะไม่สามารถเข้าโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ นอกจากนั้นยังมีปัญหาเรื่องการดูแลรักษา การควบคุมป้องกันโรค การสื่อสารที่ไม่เข้าใจ สถานพยาบาลที่อยู่ห่างไกล ความไม่สะดวกในการเดินทาง การคุ้นเคย ความเชื่อที่ผิดๆ ในการรักษาพยาบาล ความกลัวต่อการถูกจับกุม ความปลอดภัยในการเดินทาง

1.4 นโยบายด้านการศึกษา ผลการศึกษาพบว่าในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นให้สถานศึกษาถือเป็นหน้าที่ในการที่จะรับเด็กต่างด้าวที่อยู่ในวัยการศึกษาเข้ารับการศึกษ โดยให้

สถานศึกษาเรียกหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา เช่น สูติบัตร หนังสือรับรองการเกิด เป็นต้น เพราะจะทำให้ทราบถึงประวัติที่มาของเด็กต่างด้าว ซึ่งในทางปฏิบัติจากการเรียกร้องให้มีหลักฐานนั้นเต็มไปด้วยความยากลำบาก เพราะเด็กบางคนที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย แต่ติดตามบิดามารดาเข้ามา หรือเด็กที่ไม่ได้เกิดในโรงพยาบาลก็จะมีใบสูติบัตรหรือหลักฐานรับรองการเกิดทำให้ไม่สามารถเข้าศึกษาได้

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ปัจจัยของความสำเร็จและล้มเหลวในการนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว ทั้ง 4 นโยบายไปปฏิบัตินั้น ผลการศึกษาโดยเปรียบเทียบทั้ง 4 นโยบายพบว่า นโยบายด้านสาธารณสุข เป็นนโยบายที่ค่อนข้างประสบผลสำเร็จมากกว่านโยบายอื่น เนื่องจากมีความพร้อมในด้านปัจจัยเชิงองค์กรที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติและเป็นนโยบายที่ยังได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศในเรื่องงบประมาณ และทัศนคติมุมมองของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็คำนึงถึงสิทธิของแรงงานต่างด้าวให้ความเท่าเทียมกับคนไทย โดยไม่แบ่งแยกถึงความแตกต่างของโรคหรือชาติพันธุ์ จึงทำให้การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติได้ผลดีกว่านโยบายอื่นๆ ส่วนนโยบายที่ไม่บรรลุผลมากที่สุด คือ นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากรัฐเน้นแนวคิดไปที่ความมั่นคงของรัฐเป็นหลักและไม่ได้มีแนวคิดที่จะให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเหล่านี้ในฐานะเป็นผู้ใช้แรงงานและยังไม่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าว ทั้งๆที่สิทธิแรงงานเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งที่รัฐควรจะต้องคำนึงถึง

สาเหตุที่การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จนั้น ผู้วิจัยจะอธิบายโดยอาศัยอยู่บนพื้นฐานตัวแปรอิสระอันประกอบไปด้วยปัจจัย 3 ประการคือ (2.1) ปัจจัยด้านรัฐ (2.2) ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (2.3) ปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยจะอธิบายแต่ละปัจจัยดังต่อไปนี้

2.1 ปัจจัยภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่า เมื่อก้าวถึงรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวนั้น รัฐจำเป็นต้องทำ ไม่ได้เต็มใจที่จะทำ และไม่ได้มีแนวคิดที่จะมุ่งคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ทำให้การเกิดสถานะการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างปากว่าตาขยิบ ทั้งนี้แนวนโยบายของรัฐมาจากบริบทภายใต้กระแสของโลกาภิวัตน์ที่ได้สร้างกระแสให้เกิดการไหลเวียนของกำลังคนในรูปแบบต่างๆ จึงเกิดปรากฏการณ์ที่แรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ประกอบกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของประเทศที่สืบเนื่องจากสถานะทางเศรษฐกิจของไทยที่กำลังเจริญเติบโต จึงได้ก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือระดับล่าง ยิ่งไปกว่านั้นส่วนใหญ่

เป็นงานที่แรงงานไทยไม่ประสงค์จะทำงาน ซึ่งได้แก่ งานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ลักษณะงานดังกล่าวอยู่ในกิจการที่สำคัญๆ เช่น กิจการประมง กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล เป็นต้น จากความกดดันทางเศรษฐกิจนี้เองทำให้รัฐต้องการลดต้นทุนการผลิตให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงกำไรสูงสุด จึงเกิดความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการอุตสาหกรรมแทนที่แรงงานไทยที่ไม่ประสงค์จะทำงานประเภทดังกล่าว

เมื่อเกิดสภาวะและความจำเป็นของรัฐเช่นนี้ จึงทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รัฐก็เกรงว่าการที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาอย่างต่อเนื่องและมากขึ้นเรื่อยๆ จะเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว เช่น ปัญหาชุมชนต่างด้าวที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทย และมีวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากวัฒนธรรมกระแสหลักที่ได้รับการยอมรับในสังคมไทย ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาผู้ติดตามและเด็กไร้สัญชาติ ปัญหาด้านอาชญากรรม เป็นต้น รัฐจึงมีท่าทีที่เน้นไปที่แนวคิดและมุมมองเรื่องความมั่นคงเป็นหลัก ซึ่งความมั่นคงของรัฐพิจารณาถึงความมั่นคง 4 ด้าน คือด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการทหาร ประกอบกัน โดยเมื่อนำแนวคิดความมั่นคงของรัฐนำมาเชื่อมโยงในเรื่องแรงงานต่างด้าว จะสะท้อนออกมาในรูปของกฎหมาย นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงการตั้งหน่วยงานหรือองค์กร เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีภาระหน้าที่ในการตรวจบุคคลที่เดินทางมาประเทศไทย ตั้งแต่การเข้ามาสู่ราชอาณาจักร การพำนักอาศัย การเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เป็นต้น โดยผ่านการใช้เครื่องมือของรัฐ เช่น ตำรวจ กฎหมาย และที่สำคัญคือ กระบวนการสร้างตัวตนของแรงงานต่างด้าว ให้มวลชนได้รับรู้และเข้าใจในทิศทางที่รัฐต้องการ เพื่อให้มวลชนเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐ เครื่องมือทั้งหมดเหล่านี้จะช่วยให้รัฐสามารถดำรงความมั่นคงของรัฐไว้ได้

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตได้ว่าแนวคิดและมุมมองของรัฐต่อแรงงานต่างด้าวนั้นจะปรับเปลี่ยนไปตามบริบทสถานการณ์ทางการเมืองประกอบกับวิสัยทัศน์ในการบริหารประเทศของผู้นำประเทศในขณะนั้นประกอบกัน เช่น ตัวอย่างปี 2544-2547 ที่มี พตท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ก็จะมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ โดยมีลักษณะมุ่งเน้นไปในทางด้านเศรษฐกิจนำการเมือง ก็ทำให้เห็นนโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในปี 2547 เปิดกว้างให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยทั้งจากแรงงานที่เข้ามาใหม่ และแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมในประเทศไทย ซึ่งต่างจากปีก่อนๆ เพราะนโยบายการจดทะเบียนปีก่อนๆ จะอนุญาตเพียงให้แรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมมาจดทะเบียนต่อใบอนุญาตการทำงานเพียงเท่านั้น

หรือในกรณีล่าสุดในปี 2550 ที่ประเทศไทยเกิดการรัฐประหารจากกลุ่มทหาร ภายใต้การเปลี่ยนแปลงนี้เองส่งผลให้เกิดการเน้นไปที่ความมั่นคงของรัฐเป็นหลักมากกว่าความมั่นคงของมนุษย์ ดังกรณีการส่งคนท้องถิ่นกลับประเทศต้นทาง เพื่อไม่ให้เด็กต่างด้าวเกิดในผืนแผ่นดินไทยที่จะได้รับสิทธิทางด้านสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการทางสังคมอื่น ตามแนวคิดของ พลเอกสนธิ บุญยรัตนกลิน รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง และในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนี

เข้าเมือง (กบร.) ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครด้วยเช่นกัน และ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครที่ดำเนินการวิจัย พบว่ามีคำสั่งประกาศ ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2550 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครที่ประกาศว่าไม่สนับสนุนให้มีการเผยแพร่วัฒนธรรมประเพณีของคนต่างด้าวในเทศกาลต่างๆ และงานต่างๆ ทั้งสิ้น แม้ต่อมาจะมีการชี้แจง และขยายวัตถุประสงค์ของการออกประกาศดังกล่าวลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2550 ว่าจังหวัดมิได้มีเจตนาหรือมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะห้ามแรงงานต่างด้าวกระทำกิจกรรมเกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณีใดๆ ทั้งสิ้น เพียงแต่เป็นความเห็นในลักษณะการปราม และไม่สนับสนุนให้เผยแพร่กิจกรรมดังกล่าว แต่หากเห็นว่ากิจกรรมหรือวัฒนธรรมประเพณีใดๆ ของแรงงานต่างด้าวเป็นกิจกรรมที่ดั่งตามทัศนคติของรัฐ เช่น การเข้าวัดทำบุญ เป็นต้น ก็สามารถให้การสนับสนุนได้ ส่วนกิจกรรมอื่นๆ ที่เป็นเรื่องที่ “ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ” หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็อาจสามารถขออนุญาตตามระเบียบแบบแผนของทางราชการได้เป็นรายๆ ไป จากประกาศนี้เองก็ทำให้เห็นว่าวิสัยทัศน์และมุมมองของผู้นำประเทศและในระดับจังหวัดเน้นในเรื่องความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก

ทั้งนี้โดยผลจากการที่รัฐเน้นที่แนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐเป็นหลักก็จะส่งผลให้การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมิได้เน้นที่จะคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้การที่รัฐไทยเข้าเป็นภาคีขององค์การระหว่างประเทศ ILO หรือการภาคยานุวัติในสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ย่อมส่งผลให้ประเทศไทยจำต้องปรับตัวและยอมรับสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวมากขึ้น ประกอบกับตลาดสินค้าของประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในประเทศที่ยอมรับเรื่องหลักการสิทธิมนุษยชนก็ยิ่งทำให้ประเทศไทยต้องปรับนโยบายให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่าไม่มีผลต่อการคุ้มครองตัวแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง มีเพียงแค่ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย เช่น การออกนโยบายการศึกษาเพราะคำนึงถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยเปิดโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กต่างด้าวให้มีสิทธิทางการศึกษา และในความเป็นจริงเด็กต่างด้าวก็ยังไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง เนื่องจากโรงเรียนบางแห่งยังมีความอคติในการที่จะไม่รับให้เด็กเหล่านี้เข้าเรียน และยังคงขาดงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐเป็นจำนวนมาก

ดังนั้นเมื่อรัฐไทยยังคงยึดถือแนวคิดและมุมมองด้านความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก โดยมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับส่งออกนอกประเทศ หรืออยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทยจึงต้องมีการจัดระบบควบคุมแรงงานดังกล่าว หรือคำนึงถึงความกดดันทางเศรษฐกิจที่มุ่งลดต้นทุนการผลิต ให้ได้มาเพื่อกำไรสูงสุดก็จะทำให้นโยบายด้านสวัสดิการสังคมยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

2.2 ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่าในแต่ละนโยบายนั้น ยังคงมีปัญหาในเรื่องการขาดแคลนปัจจัยภายในองค์กร ซึ่งได้แก่ กำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และทัศนคติ โดยสรุปแต่ละนโยบายได้ดังนี้

นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน พบว่าตัวแปรที่สำคัญที่เป็นปัจจัยมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกเหนือไปจากปัจจัยทั้ง 4 นั่นคือ ตัวนโยบาย เพราะด้วยเหตุที่ว่าตัวนโยบายการจดทะเบียนจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ซึ่งการที่นโยบายเปิดให้จดทะเบียนในทุกปี โดยการเอาแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมมาต่ออายุใบอนุญาตการทำงานทุกปีนั้น กลับกลายเป็นปัญหา เนื่องจากนายจ้าง/ผู้ประกอบการก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนในทุกๆปี อีกทั้งนายหน้ายังอาศัยช่องว่างจากนโยบายการจดทะเบียนแรงงานในแต่ละปีเป็นช่องทางในการเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนไหวเข้า-ออก ในพื้นที่สมุทรสาครอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการที่ตัวนโยบายไม่ได้เปิดให้แรงงานที่อพยพเข้ามาใหม่จดทะเบียนได้ ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก และเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้ บ้างก็ถูกส่งกลับประเทศต้นทาง บ้างก็เป็นเสมือนการจับเพื่อเรียกค่าไถ่กับนายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการในราคาที่สูง เป็นต้น

นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่าในนโยบายนี้ปัจจัยภายในองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันได้แก่ กำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และทัศนคติ ไม่ได้มีส่วนสำคัญที่ส่งผลให้นโยบายไม่ประสบผลสำเร็จ แต่กลับกลายเป็นปัจจัยภาครัฐ ที่เป็นตัวแปรสำคัญ เพราะรัฐไม่ได้มีแนวคิดและมุมมองที่จะมุ่งคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ทั้งในแง่การกำหนดนโยบายและการเอื้ออำนวยให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่ผู้วิจัยได้อธิบายในส่วนแรกแล้ว

นโยบายด้านสาธารณสุข พบว่านโยบายสาธารณสุขเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายอื่นๆ ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายนี้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง นั่นคือ ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ การมีงบประมาณที่เพียงพอ การบริหารงานที่สอดคล้องกันและมีการแบ่งแยกสายงานอย่างชัดเจน การมีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มีการเลือกปฏิบัติ โดยปัจจัยทั้ง 3 นี้เองที่เป็นส่วนช่วยทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลเป็นรูปธรรมได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจากผลการศึกษาจะพบว่ายังมีปัญหาในการขาดแคลนด้านบุคลากรก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคใหญ่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายด้านการศึกษา พบว่ามีการขาดแคลนปัจจัยทั้ง 4 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ คือ (1) มีการขาดแคลนกำลังคน ขาดบุคลากรครู เนื่องจากจำนวนบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนในระบบมีจำนวนจำกัด (2) ขาดงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง จากผลการศึกษาพบว่าตามนโยบายด้านศึกษานั้นรัฐเห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็น

ค่าใช้จ่ายรายหัวให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่กลุ่มเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราเดียวกันกับ ค่าใช้จ่ายที่จัดสรรให้แก่เด็กไทย แต่ในความเป็นจริงโรงเรียนกลับยังไม่ได้รับงบประมาณดังกล่าว บางโรงเรียนจึงต้องหาทางออกให้กับปัญหาเรื่องการขาดแคลนงบประมาณที่เกิดขึ้น นั่นคือการขอเงินช่วยเหลือจากสถานประกอบการที่มีกำไรมาก (3) ขาดการบริหารงานที่มีความสอดคล้องกันไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่การศึกษา สาธารณสุขจังหวัด ต่างคนต่างทำงานและยังพบว่าหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ยอมรับในตัวนโยบายการศึกษาในการที่ให้เด็กต่างด้าวสามารถมาเรียนในประเทศไทยได้ (4) ขาดทัศนคติที่ดีต่อเด็กต่างด้าว ซึ่งมีเพียงบางโรงเรียนเท่านั้นที่มีทัศนคติที่ดีต่อเด็กต่างด้าว โดยมองว่าเด็กเหล่านี้ก็ไม่ได้ต่างไปจากเด็กไทย และควรต้องได้รับการศึกษาเพื่อที่จะได้อยู่ในสังคมไทยได้อย่างสงบสุข ไม่ก่อความเดือดร้อนให้แก่ประเทศ ในขณะที่บางโรงเรียนมีทัศนคติต่อเด็กเหล่านี้ว่าไม่ควรได้รับโอกาสเท่าเทียมกับเด็กไทย คูหมั่นในอคติทางด้านชาติพันธุ์ จึงไม่เปิดโอกาสในการรับเด็กเข้ามาเรียนในโรงเรียน ทำให้เกิดการกระจัดตัวของเด็กอยู่ในบางโรงเรียนเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปโดยเปรียบเทียบทั้ง 4 ปัจจัยภายในองค์กรที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลว อันได้แก่ อันได้แก่ กำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และทัศนคติ ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยทัศนคติเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพราะในกรณีนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อตัวแรงงานต่างด้าว เพราะหากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติที่เป็นลบต่อตัวแรงงานต่างด้าว เช่น มีทัศนคติที่มองว่าแรงงานเหล่านี้เข้าสู่ประเทศไทยพร้อมกับการสร้างปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหาความสงบเรียบร้อย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ฯลฯ หรือมีทัศนคติมุมมองที่เน้นความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก ก็จะส่งผลให้การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ไม่เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบาย และทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับสิทธิตามที่พวกเขาควรจะได้รับอีกด้วย

ส่วนในเรื่องกำลังคน ก็เป็นสิ่งที่ผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ คือจะต้องเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน และเป็นบุคคลที่มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ เป็นผู้มีวินัยและมีความรับผิดชอบสูง และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องไม่มีทัศนคติที่เป็นเชิงอคติต่อแรงงานต่างด้าวอีกด้วย

การบริหารงานกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ก็ควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่ายไม่ซับซ้อน ซึ่งหากใช้กลยุทธ์ที่ยู่ยากซับซ้อนมากเท่าใด โอกาสที่จะประสบความสำเร็จย่อมมีน้อย

งบประมาณ ซึ่งหากมีความไม่เพียงพอของงบประมาณในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่า อาจกล่าวได้ว่านโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ โดยเหตุที่ต้องมีงบประมาณเป็นจำนวนมากก็เพราะว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ใน

ประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากและมีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเอื้อหนุนในงบประมาณต่อนโยบายนี้ให้มากเป็นพิเศษ

ดังนั้นหากเกิดความไม่พร้อมของปัจจัยดังกล่าวทั้งหมดก็เท่ากับว่านโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวคงไม่อาจจะคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้ ทั้งนี้สิทธิเหล่านั้นแรงงานมีสิทธิที่จะพึงได้รับตามหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยชาติ และที่สำคัญที่สุดรัฐไทยควรมีการเปลี่ยนมุมมองต่อแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปได้อย่างแท้จริง หากแต่ในข้อเท็จจริงสถานการณ์เชิงนโยบายแบบปากว่าตาขยิบ (Hyprocracy) ของรัฐไทยได้ส่งผลกระทบต่อองค์กรที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้นโยบายดังกล่าวไม่อาจนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นจริง

2.3 ปัจจัยด้านกลุ่ม

ผลการศึกษาพบว่า ในส่วนของกลุ่มแรงงานต่างด้าว ไม่ปรากฏพบการรวมตัวของกลุ่มแรงงานต่างด้าวเพื่อผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลให้กำหนดนโยบายเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตนเองมีเพียงแต่แรงงานไทยเท่านั้นที่เกิดการรวมกลุ่มกันและจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่สามารถรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานของตนเอง แล้วตั้งตนเองเป็นหัวหน้าสหภาพแรงงานได้ มีสภาพได้เป็นแค่สมาชิกของสหภาพแรงงานไทยเท่านั้น เพราะถูกจำกัดในเรื่องสัญชาติ ตามมาตรา 88 ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ที่กำหนดชัดเจนว่า ลูกจ้างที่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน บรรณูติภาวะและมีสัญชาติไทย

ในพื้นที่สมุทรสาคร แม้ว่าจะมีสหภาพแรงงานประมาณ 13 แห่ง แต่ในทางเป็นจริงพบว่าสหภาพแรงงานก็ยังไม่มีความเข้มแข็งในการมีอำนาจต่อรองกับนายจ้าง และสหภาพบางแห่งนายจ้างก็เป็นคนดำเนินการจัดตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น และพบว่ามีแรงงานต่างด้าวเป็นสมาชิกในสหภาพนั้นอยู่ แต่มีเป็นจำนวนน้อยมาก ทำให้เห็นได้ว่าแนวโน้มการรวมกลุ่มของแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวจึงเป็นไปได้น้อย เพราะแม้แต่แรงงานไทยเองก็ยังไม่สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นการที่แรงงานต่างด้าวต้องการที่จะรวมตัวคัดค้าน เปลี่ยนแปลงนโยบายที่ไม่เป็นที่พอใจกับพวกเขา จึงหมดสิทธิและอำนาจที่จะทำเช่นนั้น ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครก็มีกรณีที่แรงงานต่างด้าวออกมารวมตัวกันเคลื่อนไหว โดยการออกมาประท้วงในเรื่องสิทธิแรงงานของตนกับนายจ้าง แต่ก็ไม่ได้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้บ่อยครั้ง เนื่องจากว่ามีความเสี่ยงที่แรงงานเหล่านี้จะโดนเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม และเสี่ยงต่อการที่นายจ้างเลิกจ้างงานและยึดบัตรใบอนุญาตทำงาน ดังนั้นส่วนใหญ่แล้วคงมีแต่เพียงองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้นที่ขื่นมือเข้ามาช่วยเหลือแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องค่าจ้างในการทำงาน เรื่องสวัสดิการในด้านสาธารณสุข หรือการศึกษา เป็นต้น โดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่รวมตัวเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหา ได้แก่ เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน(LPNI) มูลนิธิริักษ์ไทย (CARE) ศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์ (CAR) คณะกรรมการ

รณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.) เป็นต้น ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้จะมีบทบาทออกมารวมตัวเคลื่อนไหวตอบโต้กับภาครัฐในการเรียกร้องสิทธิให้แก่แรงงานต่างด้าว โดยเชื่อว่าการมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวสามารถตอบสนองความต้องการที่จะมีส่วนในการช่วยพิทักษ์สิทธิของแรงงานต่างด้าวได้ อาทิ กรณีล่าสุดที่มีการยื่นจดหมายเปิดผนึกในกรณีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร โดยผลของการออกมาเคลื่อนไหวในครั้งนี้ก็ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในตัวของการประกาศในจังหวัดสมุทรสาคร(ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 2)

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาไปยังกลุ่มนายจ้าง กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมต่างๆ เห็นได้ว่าเป็นไปได้ว่าสามารถรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยผลักดันการตัดสินใจของรัฐให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตนได้ ดังกรณี ปี พ.ศ.2531 ที่มีการเรียกร้องรวมตัวกันของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย จากผลของการกดดันทำให้รัฐบาลต้องหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เปิดนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้นำบุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานในประเทศไทยได้ นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าพื้นฐานแนวคิดของกลุ่มนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวมาทำงานนั้นไม่ได้มีแนวคิดที่จะคุ้มครองสิทธิการทำงาน หรือสวัสดิการทางสังคมของลูกจ้างต่างด้าวแต่อย่างใด แต่กลับเป็นไปเพื่อลดต้นทุนการผลิต ลงไว้เพื่อกำไรสูงสุดของธุรกิจของกลุ่มตนเพียงเท่านั้นและเพื่อแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานระดับล่างในประเภทที่คนไทยไม่ทำ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นโยบายดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จที่จะคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

ส่วนกลุ่มขององค์กรเอกชน ในพื้นที่สมุทรสาครก็พบว่ามีองค์กรเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว แต่การรวมตัวของกลุ่มองค์กรเอกชนนี้ก็ยังไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะเจรจาต่อรอง ผลักดัน กดดันกับภาครัฐในเรื่องสิทธิต่างๆ ของแรงงานต่างด้าว อันเป็นสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน เพราะภาครัฐก็ยังคงมีความละเลยไม่ใส่ใจในปัญหาที่องค์กรพัฒนาเอกชนออกมาเคลื่อนไหวแทนแรงงานต่างด้าว

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวเพื่อออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน เปลี่ยนแปลง ในการที่ให้รัฐค้ำประกันสิทธิของพวกตนตามหลักสิทธิมนุษยชนนั้น แทบจะเป็นไปไม่ได้ และในส่วนขององค์กรเอกชนแม้จะมีบทบาทสำคัญในการออกมาเคลื่อนไหวต่อสู้ปกป้องสิทธิแทนแรงงานต่างด้าวก็เห็นได้ว่ายังไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ ยังคงถูกภาครัฐละเลยที่จะให้ความสำคัญใส่ใจในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนของแรงงาน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความอ่อนแอของกลุ่มแรงงานต่างด้าว และองค์กรเอกชนก็ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อประเด็นเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. การกำหนดนโยบายควรจะเน้นและให้ความสำคัญไปที่ประเด็นเรื่องสิทธิของแรงงานให้มากขึ้น ไม่ใช่เพียงเน้นไปที่แนวคิดความมั่นคงของรัฐและเน้นการพัฒนาประเทศที่ยืนอยู่บนฐาน

แรงงานราคาถูกเป็นหลักแต่เพียงเท่านั้น ควรจะพึงคำนึงสิทธิของแรงงานเหล่านี้ในฐานะที่พวกเขาเป็นมนุษย์คนหนึ่ง โดยไม่แบ่งแยกถึงความแตกต่าง ด้านเชื้อชาติ สัญชาติ ตามหลักสิทธิมนุษยชน และเน้นความคุ้มครองต่อสิทธิแรงงานอันเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งให้มากขึ้นกว่าเดิม ใช่ว่าเพียงแต่ว่าเน้นไปที่แรงงานเหล่านี้เป็นปัจจัยการผลิตราคาถูกที่ช่วยสร้างความเจริญเติบโตแก่ประเทศเพียงเท่านั้น

2. รัฐต้องสร้างศักยภาพ สมรรถนะในด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความพร้อมทั้งด้านกำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และทัศนคติให้มีความพร้อมและให้มีความเข้าใจต่อการปฏิบัติงานต่อแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างดี และถ้าหากรัฐมีมุมมองที่ไม่เป็นอคติต่อแรงงานต่างด้าวและไม่เน้นไปที่ความมั่นคงเป็นหลัก ก็จะช่วยให้เจ้าหน้าที่และองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติตามนโยบายตามไปด้วย

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังมีข้อเสนอแนะเชิงรูปธรรมต่อการบริหารจัดการในแต่ละนโยบาย ดังนี้
นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน

1. ควรเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้ตลอดทั้งปี เพราะแรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนย้ายเข้าออกประเทศไทยอยู่ตลอดเวลา ซึ่งถ้าหากกำหนดเป็นช่วงเวลาปีต่อปีก็อาจทำให้มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

2. ควรจัดให้แรงงานต่างด้าวสามารถไปดำเนินการจดทะเบียนได้เอง โดยไม่ต้องผ่านนายหน้า หรือนายจ้าง เพื่อป้องกันการถูกเอารัดเอาเปรียบ ทั้งนี้ภาครัฐก็ควรจะต้องทำแบบฟอร์มเอกสารต่างๆ เป็นภาษาของแรงงานเองให้มากยิ่งขึ้น

นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

1. รัฐไทยควรคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานต่างด้าวให้มากขึ้น เพื่อที่จะได้เป็นผลให้เน้นความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานต่อแรงงานต่างด้าว โดยหากรัฐยังเน้นมุมมองภายใต้ความมั่นคงเป็นหลักก็จะทำให้ประเด็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานเป็นอันถูกกลืนหายไป

2. เจ้าหน้าที่รัฐควรมีความเข้มงวดในการตรวจตรา ดูแล นายจ้างและสถานประกอบทุกแห่งว่ามีที่ใดที่กระทำการละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าว ซึ่งถ้าพบเห็นก็ควรดำเนินการจับกุมตามกฎหมายอย่างจริงจัง

นโยบายด้านสาธารณสุข

1. ควรมีการสร้างบุคลากรทางด้านสาธารณสุขให้เพียงพอ โดยอาจจะทำโดยการให้สิ่งจูงใจในการดำเนินงาน เช่น การให้ค่าตอบแทนแก่อาสาสมัครที่เข้ามาทำงานในเรื่องสาธารณสุข

2. จัดให้มีการตรวจสุขภาพของแรงงานต่างด้าวตลอดทั้งปี เพื่อที่จะได้เป็นช่องทางหนึ่งในการควบคุมโรคที่มาจากประเทศต้นทางไม่ให้นำติดต่อกับคนไทย และเป็นการกำจัดโรคที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยไม่ให้เกิดขึ้นมาอีก

นโยบายด้านการศึกษา

1. การจัดการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว โรงเรียนทุกโรงเรียนจะต้องยึดหลักความเท่าเทียม เช่นเดียวกับเด็กไทย ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องเข้มงวดในการให้โรงเรียนในพื้นที่ทุกโรงเรียนมีการจัดการรับเด็กต่างด้าวเข้าโรงเรียน

2. ในกรณีปัญหาเรื่องความขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรนั้นกระทรวงศึกษาธิการจะต้องให้การช่วยเหลือดูแลสนับสนุนให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง จึงจะสามารถจัดการศึกษาให้แก่เด็กทุกคนได้อย่างแท้จริง

3. ความปลูกฝังจิตสำนึกของผู้ปกครองเด็กทุกคนให้ยอมรับการอยู่ร่วมกันระหว่างเด็กต่างด้าว และเด็กไทยอย่างที่ไม่มีความมีอคติในชาติพันธุ์

3. รัฐควรจะได้ใส่ใจให้มีการสร้างความเข้มแข็งรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวกับแรงงานไทย เพราะแรงงานต่างด้าวไม่สามารถตั้งตนเองเป็นหัวหน้าสหภาพแรงงานได้ด้วยข้อจำกัดตามกฎหมายไทย แต่รัฐก็ควรใส่ใจในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานต่างด้าวกับแรงงานไทย ให้เกิดความสมานสามัคคี ไม่มีการรังเกียจ หรือแบ่งแยกกันแต่อย่างใด และรัฐควรเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากภาคองค์กรเอกชนในประเด็นเรื่องสิทธิต่างๆของแรงงานต่างด้าวที่ถูกทะเลาะให้มากขึ้น เพราะองค์กรเอกชนจะมีความใกล้ชิดและเข้าถึงปัญหาของแรงงานเหล่านี้มากกว่าในส่วนของภาครัฐ

อย่างไรก็ตามจากข้อเสนอแนะทั้งหมดก็อาจไม่สามารถเป็นไปได้ ถ้าหากรัฐไทยยังคงมีมุมมองต่อตัวแรงงานต่างด้าวโดยปราศจากพื้นฐานในเรื่องของสิทธิมนุษยชนอยู่ ซึ่งหากมีการเน้นถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนให้มากกว่านี้ก็คงเป็นส่วนที่จะช่วยทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือตกเป็นแค่ทาสทางเศรษฐกิจและธุรกิจของประเทศเท่านั้น

ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎี

1. ควรจะต้องเน้นไปที่แนวคิดปัจจัยดึงดูด-ปัจจัยผลักดัน ว่าภายใต้สถานการณ์โลกาภิวัตน์ในปัจจุบันนี้มีปัจจัยใดบ้างที่เพิ่มขึ้นและส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลของการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว และจะสามารถลดจำนวนแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้อย่างไร

2. ควรจะมีการเน้นไปที่แนวคิดความมั่นคงที่เน้นไปที่ความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลัก เพราะพื้นฐานของการพัฒนาประเทศนั้น ประชาชนในประเทศก็ควรจะต้องมีความกินดีอยู่ดี ทั้งนี้ต้องมีได้คำนึงถึงคนไทยเพียงเท่านั้น แต่จำเป็นต้องคำนึงถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ด้วย เพราะเหตุตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ไม่ควรที่จะเน้นไปที่การแบ่งแยกในด้านเชื้อชาติ

บทสรุป

กล่าวโดยสรุปการศึกษาวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นได้ว่าในปัจจุบันการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เหตุที่ทำให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานเหล่านี้เป็นจำนวนมากนั้นมาจากปัจจัยผลักดัน (push factor) ของประเทศต้นทาง ซึ่งปัจจัยผลักดันที่สำคัญคือ ปัจจัยทางการเมืองในพม่าที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะต่อชนกลุ่มน้อยในประเทศ และปัจจัยทางเศรษฐกิจภายในประเทศพม่าที่ส่งผลให้ประชาชนพม่ามีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงเกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในขณะเดียวกันประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศไทยก็มีปัจจัยดึงดูด (pull factor) ที่เกื้อหนุนต่อการเข้ามาของแรงงาน เนื่องจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่กำลังสร้างความเจริญเติบโต และการขาดแคลนแรงงานที่จะทำงานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้เกิดการหลั่งไหลการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งการเข้ามาทำงานโดยมีการจดทะเบียนขอใบอนุญาตการทำงานที่ถูกต้อง และการลักลอบเข้ามาโดยผิดกฎหมาย รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะพยายามแก้ปัญหาการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ จึงได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว แต่การกำหนดนโยบายนั้นโดยพื้นฐานแล้วรัฐไทยมีมุมมองหรือแนวคิดที่เน้นหนักต่อผู้อพยพที่กลายมาเป็นแรงงานในระดับต่าง คือ แนวคิดความมั่นคงของรัฐ โดยมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับส่งออกนอกประเทศ หรืออยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทยจึงต้องมีการจัดระบบควบคุมแรงงานดังกล่าว และเป็นการกำหนดนโยบายอยู่บนพื้นฐานความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อความเจริญเติบโตและการอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจของประเทศที่ยืนอยู่บนฐานของแรงงานราคาถูก

จากการดำเนินการตามนโยบายที่ผ่านมาผลการศึกษาพบว่ารัฐไม่ได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาระบบแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายระยะยาว และมีความไม่ชัดเจนต่อการนำนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยนำไปสู่ปัญหาการคุกคามและละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้างแรงงาน สภาพในการทำงาน สวัสดิการที่พึงจะได้รับ รวมไปถึงสิทธิทางการศึกษา ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการนโยบายไปปฏิบัติของภาครัฐยังขาดความชัดเจน และก่อให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน หรือการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพราะได้แต่มองถึงความจำเป็นและความอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจ ความมั่นคงของประเทศ และความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ เพียงเท่านั้น จึงทำให้ไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นปัญหาเรื่องการกำหนดนโยบายแบบปากว่าตาขยิบของผู้กำหนดนโยบายของรัฐเองได้ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตาม

นโยบายดังกล่าว หรือในหลายครั้งนโยบายที่สวยหรูเป็นเพียงตัวอักษรที่ปรากฏบนกระดาษแต่ไม่นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง

อย่างไรก็ตามภายใต้บริบทกระแสโลกาภิวัตน์ เห็นได้ว่ารัฐไทยจำเป็นที่จะต้องยอมรับการอยู่ร่วมกันระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทย เพราะภายใต้บริบทดังกล่าวคนต่างด้าวเหล่านี้มีความเคลื่อนไหวในการเข้ามาสู่ประเทศไทยอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่ารัฐจะผลักดัน จับกุมส่งกลับประเทศคืนทางอย่างไรก็ตาม อันรู้ผลที่จะลดปริมาณของจำนวนคนต่างด้าวเหล่านี้ลงได้ และแนวโน้มภายใต้เศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคตก็ยังคงจำเป็นต้องการแรงงานราคาถูก รัฐไทยจึงจำเป็นต้องจัดการปรับตัวและฐานแนวคิดที่จะต้องบริหารจัดการในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ สวัสดิการทางสังคมต่อคนเหล่านี้ให้มากขึ้นและมีอาจจะหลีกเลี่ยงที่จะละเลยไม่ใส่ใจต่อแรงงานเหล่านี้ได้

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด ผู้วิจัยเห็นว่าการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง ซึ่งปัญหานี้เกิดจากปัจจัยภาครัฐเป็นส่วนสำคัญที่สุด เพราะรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายให้เป็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง หากรัฐมีมุมมองแนวคิดเน้นเรื่องความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก หรือเน้นสร้างการเจริญเติบโตธุรกิจของประเทศ ก็จะทำให้ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนถูกละเลย จากจุดนี้ทำให้ผู้วิจัยคาดการณ์ถึงแนวโน้มในอนาคตของนโยบายแรงงานต่างด้าวว่ารัฐควรจะต้องสร้างฐานแนวคิดและมุมมองต่อแรงงานเหล่านี้เสียใหม่ โดยจะต้องมีการคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนต่อตัวแรงงานต่างด้าวให้มากขึ้น เพราะเราคงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าเบื้องหลังส่วนหนึ่งของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในด้านการประมงของประเทศ มาจากแรงงานอพยพของประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศพม่าเป็นหลัก ดังนั้นเมื่อเราต้องการพวกเขาเข้ามาสร้างความเจริญเติบโตด้วยการเป็นปัจจัยการผลิตให้กับประเทศ เราก็ควรที่จะทดแทนหยาดเหงื่อแรงงานของพวกเขาให้สมกับฐานะของผู้ใช้แรงงาน ส่วนการที่รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิแรงงานให้มากขึ้นด้วยนั้นก็ก็เป็นเพราะว่า “สิทธิแรงงานเป็นสิทธิมนุษยชน” เพราะไม่ว่าสิทธิของแรงงานสัญชาติใดก็ย่อมต้องได้รับความคุ้มครองด้วยเช่นกัน

ดังนั้นเพื่อให้การวิจัยในเรื่องดังกล่าวบรรลุผลมากขึ้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อประเด็นการศึกษาเรื่องนโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวในอนาคต ทั้งนี้ อาทิเช่น ศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองในพม่า ที่ส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ศึกษาถึงเงื่อนไขและปัจจัยต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรงงานต่างด้าวที่ควรจะมีการผลักดันให้เกิดขึ้น ศึกษาถึงขบวนการแรงงานต่างด้าวในภูมิภาคเอเชียและ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวทั้งที่อยู่ในระบบสหภาพแรงงานและอยู่นอกระบบสหภาพแรงงาน ศึกษาถึงอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและการบังคับใช้นโยบายเพื่อรับรองสิทธิของแรงงานต่างด้าวซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์หลักในสังคมทุนนิยมโลกในปัจจุบัน