

## บทที่ 4

### การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในกรอบอาเซียน : ข้อจำกัด, แนวโน้มและข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบัน อาเซียนได้ก่อตั้งมากกว่า 30 ปี และถือเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่มีบทบาทในการส่งเสริมความร่วมมือด้านต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพองค์การหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในความร่วมมือของอาเซียนในหลายประเด็น โดยเฉพาะในประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อสังคมของประเทศสมาชิกยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งนี้เป็นเพราะลักษณะโดยธรรมชาติของความร่วมมือที่มีใช้องค์การเหนือชาติคอยควบคุมบังคับ และจากการที่ความร่วมมือในอาเซียนมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างออกไปจากความร่วมมือในองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ คือ อาเซียนใช้หลักการปรึกษาหารือโดยยึดหลักฉันทามติ (consensus) ทำให้ความร่วมมือของอาเซียนจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบและการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกทั้งหมด หากมีประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งคัดค้าน การดำเนินการในประเด็นนั้นๆ ก็จะไม่เกิดขึ้น จากลักษณะดังกล่าว การสถาปนาความร่วมมือในประเด็นต่างๆ ของอาเซียน ถ้าประเทศสมาชิกไม่ให้การสนับสนุนหรือให้การยอมรับทุกประเทศ ประเด็นเหล่านั้นก็จะไม่สามารถนำมาใช้กับประเทศสมาชิกอาเซียนได้ ดังนั้น การที่จะสร้างความร่วมมือในสาขาใหม่ๆ ในอาเซียนจึงมักจะเป็นประเด็นที่ประเทศสมาชิกต่างเห็นพ้องต้องกันแล้วว่าความร่วมมือเหล่านั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อผลประโยชน์ของประเทศตน นอกจากนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญของอาเซียนประการหนึ่งคือ จะไม่มีการหยิบยกประเด็นที่คาดว่าจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกขึ้นมาพิจารณาในที่ประชุม<sup>1</sup> ประเด็นที่อ่อนไหว (sensitive issues) และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกได้รับการพิจารณาในลักษณะ “ไม่เป็นทางการ” เพื่อเป็นการหยั่งท่าทีของประเทศสมาชิกเสียก่อน และเมื่อเห็นว่าประเด็นนั้นๆ อาจจะเป็นการยั่วยู่ให้เกิดความไม่พอใจ

---

<sup>1</sup> อุษา จิรพงษ์, “การประชุมสุดยอดทวิภาคี: หนทางของอาเซียนสู่บูรณาการภูมิภาค” (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 36-37.

ของประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง ประเด็นดังกล่าวก็จะไม่ถูกหยิบขึ้นมาหารือในเวทีที่เป็นทางการเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่จะเกิดขึ้นนั่นเอง

นอกจากลักษณะทางวัฒนธรรมทางการเมืองของอาเซียนที่มีผลต่อสาระและทิศทางการร่วมมือของอาเซียนแล้ว การจัดรูปองค์กรก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานในประเด็นต่างๆ ของอาเซียน เมื่อพิจารณารูปแบบการกำหนดนโยบายแล้วเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าเรื่องแต่ละเรื่องต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการและคณะกรรมการหลายขั้นตอน และกว่าจะถึงการพิจารณาในระดับนโยบาย จึงทำให้เกิดความล่าช้า<sup>2</sup>

ปัญหาแรงงานข้ามชาติจะเข้ามาสู่การพิจารณาดำเนินการเพื่อการแก้ไขโดยอาเซียนได้หรือไม่และอย่างไรนั้น เป็นคำถามที่สำคัญที่การศึกษานี้พยายามจะหาคำตอบการที่จะสามารถตอบคำถามนี้ได้ จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงอาเซียนในส่วนของความร่วมมือในด้านแรงงานอย่างถ่องแท้เสียก่อน โดยจะพิจารณาจากความร่วมมือเฉพาะทาง ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือด้านสังคมในภาพกว้าง และจะนำไปสู่การพิจารณาหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการโดยตรงต่อประเด็นแรงงานในที่สุด

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ผ่านมา อาเซียนได้แบ่งสาขาความร่วมมือออกเป็น 3 สาขาใหญ่ คือความร่วมมือทางด้านการเมือง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และความร่วมมือเฉพาะด้าน ประเด็นความร่วมมือทางด้านการงานถูกจัดอยู่ในส่วนที่เป็นความร่วมมือเฉพาะด้าน การพิจารณาโครงสร้าง และการกำหนดแนวทางในความร่วมมือของสาขานี้จะสามารถนำไปสู่การพิจารณาถึงปัญหาในความร่วมมือต่อประเด็นด้านแรงงานได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

#### 4.1 ความร่วมมือเฉพาะด้านในอาเซียน (Functional Cooperation)

ในแง่มุมมองของความร่วมมือที่นอกเหนือไปจากความมั่นคงและเศรษฐกิจแล้ว ความร่วมมือด้านสังคม ถือเป็นการร่วมมืออีกสาขาหนึ่งซึ่งอาเซียนได้กล่าวถึงตั้งแต่แรกก่อตั้งอาเซียน โดยอาเซียนกล่าวถึงความร่วมมือเฉพาะด้าน (functional cooperation) ซึ่งรวมเอาประเด็น

<sup>2</sup> David Irvine, "Making Haste Less Slowly: ASEAN From 1975" in *Understanding ASEAN* (Hongkong : Mc Millanm Press, 1982) p. 54.

ด้านสังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เป็นความร่วมมืออีกหนึ่งสาขาที่แยกออกมา จากความร่วมมือในประเด็นทางเศรษฐกิจ และการเมือง ไว้อย่างชัดเจนในปฏิญญากรุงเทพ<sup>3</sup> ดังนี้

*ประเทศสมาชิกจะร่วมกันดำเนินการ.....เพื่อความก้าวหน้าทาง สังคมและการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาค... ส่งเสริมให้มีการ ร่วมมือกันอย่างจริงจัง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องที่มีผล ประโยชน์ร่วมกันทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และการบริหาร...<sup>4</sup>*

หากแต่การดำเนินการเพื่อความร่วมมือในด้านนี้ยังไม่แยกออกมาเป็นที่ชัดเจน มากนักในช่วงเวลา 10 ปีแรกของอาเซียน เนื่องมาจากโครงสร้างของอาเซียนที่แบ่งกลไกความ ร่วมมือเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ นั่นเอง ภายหลังจากปรับปรุงโครงสร้างอาเซียนในปี ค.ศ. 1976 ความร่วมมือเฉพาะด้านจึงได้เป็นสาขาความร่วมมือที่แยกออกมาจากความร่วมมือด้าน เศรษฐกิจและการเมืองอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาจากการประชุมสุดยอดทั้ง 6 ครั้งที่ผ่านมา จะเห็นพัฒนาการของ ความร่วมมือในด้านนี้ชัดเจนขึ้น ดังนี้<sup>5</sup>

*การประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 ค.ศ.1976* ได้มีการกำหนดหลักการคร่าวๆ เพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์ของอาเซียน รวมถึงบทบาทของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ การกำหนดบทบาทและจุดยืนในการร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ในระดับกว้าง

*การประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ค.ศ.1977* ได้มีการขยายความร่วมมือไปยัง ประเด็นต่างๆ ที่ครอบคลุมมากขึ้น คือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สตรีและเด็ก ปัญหา ความยากจน โรคภัย ปัญหาผู้ไม่รู้หนังสือ และปัญหาการว่างงาน

---

<sup>3</sup>อนุชา โสตนานนท์ "ความร่วมมือของอาเซียนด้าน Functional Cooperation" เอกสารประกอบการ สัมมนาเรื่อง 30 ปีอาเซียนกับก้าวต่อไปในอนาคต 5 สิงหาคม 2540(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>4</sup> Bangkok Declarations 1967

<sup>5</sup> *Functional Cooperation*, available from <http://aseansec.org/function/function.htm>

การประชุมสุดยอดครั้งที่ 3 ค.ศ.1987 ได้มีการกล่าวถึงความสำคัญของความร่วมมือเฉพาะด้านในการเสริมสร้างให้เกิดความตระหนักของสมาคมอาเซียน รวมถึงขยายความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนในอาเซียน

การประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ค.ศ.1992 เน้นความแตกต่างในจุดประสงค์และรูปแบบของความร่วมมือเฉพาะด้านในด้านต่างๆ ขยายบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในอันที่จะมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสตรีและเด็ก การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง

การประชุมสุดยอดครั้งที่ 5 ค.ศ.1995 ได้มีมติยกระดับความร่วมมือด้านนี้ให้ทัดเทียมกับความร่วมมือด้านอื่นๆ โดยได้ยกประเด็นเป็นปัญหาข้ามชาติ ให้อยู่ในความดูแลของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc) หรือคณะทำงาน (task force) เพื่อให้มีการดำเนินการต่อประเด็นปัญหาหนึ่งๆ ในลักษณะเป็นรูปธรรมมากขึ้น

การประชุมสุดยอดครั้งที่ 6 ค.ศ. 1998 ได้มีการยกประเด็นเรื่องผลกระทบทางสังคมอันเกิดจากภาวะชงกันทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโรคเอดส์ การว่างงาน และปัญหาผู้อพยพ โดยมุ่งเน้นย้ำถึงบทบาทของอาเซียนในอันที่จะเข้ามามีบทบาทต่อประเด็นปัญหาข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอย่างจริงจัง

จะเห็นได้ว่าอาเซียนเริ่มที่จะหันมาให้ความสนใจต่อประเด็นปัญหาทางสังคมหรือความร่วมมือเฉพาะด้านอย่างจริงจัง นับตั้งแต่การประชุมสุดยอดครั้งที่ 5 เมื่อปี ค.ศ. 1995 ที่กรุงเทพมหานคร ดังปรากฏเป็นเจตนารมณ์ในปฏิญญากรุงเทพ ซึ่งลงนามหลังจากการประชุมดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดดำเนินการให้มีการยกระดับความร่วมมือด้านการพัฒนาสังคม วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิชาการ ทั้งนี้ได้มีการวางแนวทางในการยกระดับความร่วมมือในด้านนี้ไว้ โดยคณะกรรมการประจำเป็นหน่วยงานที่สานต่อมติของการประชุมสุดยอดครั้งที่ 5 ภายใต้ชื่อโครงการ "กรอบปฏิบัติเพื่อยกระดับความร่วมมือในด้านความร่วมมือเฉพาะด้าน" (Framework for Elevating

Functional Cooperation to a Higher Plan) โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินการของ คณะกรรมการที่รับผิดชอบงานด้านความร่วมมือเฉพาะด้านดังนี้

1. ให้คณะกรรมการต่างๆ ที่รับผิดชอบดำเนินงานในด้านนี้จัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือกิจกรรมที่เห็นสมควรดำเนินการ
2. ให้คัดเลือก จัดลำดับความสำคัญหรือเสนอแนะโครงการที่สำคัญ ที่คณะกรรมการแต่ละคณะเห็นสมควรดำเนินการก่อนส่งให้คณะกรรมการประจำอาเซียนพิจารณาเพื่อให้การสนับสนุนด้านเงินทุน
3. ให้มีการประชาสัมพันธ์กิจกรรมในด้านนี้ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น
4. จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมงานทางด้านนี้ โดย จัดให้มีรางวัลอาเซียน (ASEAN Awards) เพื่อมอบให้แก่บุคคลและองค์กรที่มีบทบาทเด่นในสาขาต่างๆ

แม้ว่าอาเซียนมีเป้าประสงค์ในอันที่จะยกระดับของความร่วมมือเฉพาะด้านการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมก็ยังไม่เกิดขึ้นเป็นที่ชัดเจน และแม้ว่าประเด็นปัญหาในลักษณะที่เป็นการข้ามชาติได้ขยายตัวขึ้นอย่างมากและเห็นได้ชัดเจนในระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะประเด็นทางสังคม แต่ในสถานการณ์ที่แต่ละประเทศสมาชิกต่างก็มีผลประโยชน์ที่ต้องรักษา ประเด็นที่อาจจะกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกจึงจะไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา ดังนั้น ประเด็นข้ามชาติที่นำไปสู่ หรือก่อให้เกิดการรอบความร่วมมือจึงมักจะเป็นความร่วมมือในระดับพื้นฐานที่เป็นพิธีทางการทูต มากกว่าที่จะเป็นความตกลงที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นรูปธรรมต่อสังคมโดยรวมประเทศสมาชิกอย่างแท้จริง

เท่าที่ผ่านมา ความร่วมมือเฉพาะด้านของอาเซียนยังไม่ถือว่าเป็นความร่วมมือที่ส่งผลต่อสังคมประเทศสมาชิกมากนัก ฉะนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับความร่วมมือทางด้านอื่นๆ แล้ว ความร่วมมือเฉพาะด้านยังถือว่าเป็นสาขาความร่วมมือที่มีความก้าวหน้าน้อยมาก ซึ่งอาจจะอธิบายได้โดยปัจจัยต่อไปนี้

1. การให้นิยามคำว่า “ความร่วมมือเฉพาะด้าน” มีความหมายครอบคลุมกว้างมาก สำหรับอาเซียนนั้น ได้ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในประเด็นด้านการเมืองและเศรษฐกิจมาตั้งแต่ต้น ดังนั้น ความร่วมมือในประเด็นอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากความร่วมมือทั้งสองด้านข้างต้นแล้วจะถูกจัดไปอยู่ในความร่วมมือเฉพาะด้าน ซึ่งทำให้เกิดความคลุม

เครือในการให้ความหมายและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน และยอมที่จะส่งผลต่อความไม่ชัดเจนในกลยุทธ์ หรือทิศทางการดำเนินการในประเด็นต่างๆ เหล่านี้

2. ในประเด็นความร่วมมือเฉพาะด้านส่วนใหญ่จะเป็นความร่วมมือในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล และในระดับหน่วยงานต่อหน่วยงาน อาทิ กระทรวงพาณิชย์ ต่อกระทรวงพาณิชย์ , กระทรวงแรงงานต่อกระทรวงแรงงาน เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ความล่าช้าในการดำเนินงานของระบบราชการของแต่ละประเทศ รวมทั้งวิธีการทางการทูตที่มีขั้นตอนมากมาย ทำให้การดำเนินงานบางอย่างไม่สามารถทำได้ทันตามความต้องการ ตลอดจนการขาดงบประมาณในการดำเนินการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานทำให้ประเด็นของความร่วมมือไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุม ไม่ได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่ครอบคลุมทุกประเด็น ประเด็นที่หยิบยกขึ้นมาพูดคุยจึงเป็นเฉพาะในเรื่องที่แต่ละหน่วยงานให้ความสนใจ ในขณะที่เดียวกันประเด็นปัญหาหลายประการเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขโดยความร่วมมือจากทุกส่วนของสังคม ดังนั้น การที่ความร่วมมือในประเด็นนี้ยังถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะระดับรัฐบาล โดยที่ภาคอื่นของสังคมเข้ามามีส่วนน้อยมาก หรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาคนั้นๆ โดยตรงเลยนั้น การแก้ไขปัญหาจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ตรงจุดขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. จากการดำเนินงานของอาเซียนในรอบกว่า 30 ปี ที่ผ่านมา สมาคมอาเซียนยังคงลักษณะของ “ชมรมของชนชั้นนำ” (elite's club) แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะขยายให้ส่วนอื่นๆ ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ ผู้ประกอบการ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่บทบาทของส่วนนี้มีน้อยมาก ทำให้องค์การมีข้อจำกัดในอันที่จะตอบสนองต่อประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเด็นสิทธิมนุษยชน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ต้องการพลวัตทางสังคมเป็นตัวจักรหลักดันในการแก้ไข มากกว่าที่จะพึ่งพิงกลไกของทางราชการในแต่ละประเทศเท่านั้น การวางหลักการให้มีการดึงเอากลุ่มต่างๆ ในสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หากแต่ขาดการปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้คนเหล่านั้นไม่สามารถมีบทบาทอย่างแท้จริงได้ เพราะไม่มีช่องทางที่กำหนดไว้ให้กลุ่มคนเหล่านั้นสามารถสานงานต่อในการจัดการได้

ความร่วมมือด้านแรงงาน ซึ่งจัดเป็นหนึ่งในความร่วมมือเฉพาะด้าน ก็ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน ข้อจำกัดทางโครงสร้างการดำเนินงานทำให้ความก้าวหน้าและพัฒนาการของความร่วมมือย่ำอยู่กับที่ การริเริ่มสร้างสรรคงานให้ครอบคลุมประเด็นที่เกิดขึ้นใหม่ๆ จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปอย่างยากลำบาก และไม่ทันการ พิจารณาถึงพื้นฐานความร่วมมือด้านแรงงานดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมา พอที่จะชี้ให้เห็นให้เห็นถึงจุดอ่อนในด้านนี้ของอาเซียนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

พิจารณาความไม่คืบหน้าในการดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในหมู่สมาชิกอาเซียนในประเด็นแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ลึกลับเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่ง ได้กลายเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับทุกประเทศของสมาชิกอาเซียน และได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในช่วงที่เกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในหลายประเทศในภูมิภาค หากแต่องค์กรที่มีบทบาทหลักในการดำเนินนโยบายด้านแรงงานของอาเซียน แม้จะแสดงให้เห็นว่าสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อแรงงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กลับมุ่งเน้นแต่เฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ อาทิให้ความสำคัญต่อสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานของคนชาตินั้นๆ มากกว่าที่จะมองกระแสของปัญหาแรงงานในบริบทของปัญหาในระดับในภูมิภาค หน่วยงานที่คาดว่าจะเป็หน่วยงานหลักในการส่งเสริม ประสานงาน และแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น นั้นคือคณะอนุกรรมการแรงงาน และที่ประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียน ไม่ได้มีบทบาทในการเสนอประเด็นต่างๆ เหล่านี้ที่เข้ามากระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคเข้าสู่การพิจารณาเพื่อการดำเนินการแก้ไขปัญหแต่อย่างใด

ถ้าพิจารณาการประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียนหลังจากที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคใน ปี ค.ศ. 1997 จะพบว่าการประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียน ครั้งที่ 12 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ในปี ค.ศ.1998 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งแรกหลังจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้น มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจต่อแรงงานในภูมิภาค โดยให้ความสำคัญกับ "การปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอระหว่างประเทศสมาชิก" ในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานในแง่มุมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและความอยู่ดีกินดีของแรงงานในแต่ละประเทศสมาชิก<sup>6</sup> รวมทั้งเป็นที่ประชุมเพื่อกำหนดท่าทีของอาเซียนใน

<sup>6</sup> "Joint Communiqué, 12<sup>th</sup> ASEAN Labour Minister Meeting" Vietnam 29- 30 April 1998

การเข้าร่วมกับองค์การด้านแรงงานในระดับโลก เช่น ILO นอกจากนี้ ยังได้มีการกล่าวถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศสมาชิกด้วย<sup>7</sup>

ในการประชุมครั้งที่ 13 ซึ่งจัดขึ้นในปี ค.ศ.1999 ณ กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ที่ประชุมได้ตระหนักถึงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจว่ามีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสและผู้ยากจน ที่ประชุมแสดงความสนับสนุนต่อแผนปฏิบัติการฮานอยและเห็นพ้องว่ามีโครงการด้านแรงงานหลายโครงการที่สอดคล้องกัน เช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การส่งเสริมธุรกิจภาคคนอกระบบ ความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น<sup>8</sup>

สำหรับหน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องแรงงาน ซึ่งได้แก่คณะอนุกรรมการแรงงาน และที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแรงงานนั้น ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการประสานงาน สานต่อนโยบายจากการประชุมในระดับรัฐมนตรี และเสนอประเด็นสาขาความร่วมมือ และปัญหาเข้าสู่ที่ประชุมรัฐมนตรี ดังนั้น ในที่สุดแล้ว นโยบายเพื่อการดำเนินงานใดๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานจึงจะออกมาจากรัฐมนตรีแรงงานเท่านั้น โดยมีคณะอนุกรรมการเป็นผู้สานต่องานที่การประชุมรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ

ประเด็นที่จะนำมาพิจารณาในที่นี้ คือ ชีตความสามารถของอาเซียนในการเผชิญสิ่งท้าทายใหม่ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ ที่กิจกรรมหนึ่งได้ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อทุกส่วนในสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศจะเป็นการเปิดทางให้สามารถระดมการมีส่วนร่วมโดยตรงจากทุกฝ่ายจากสังคม ภาครัฐ และอาเซียนจำเป็นจะต้องมีมาตรการที่ชัดเจนในอันที่จะดึงเอาเอกชน หรือองค์กรพัฒนาต่างๆ เข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ รวมทั้งการประสานงานอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานของแต่ละประเทศเพื่อที่จะพิจารณาประเด็นปัญหาได้อย่างครอบคลุม

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "รายงานผลการประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียน ครั้งที่ 13" (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)



จะเห็นได้ว่าผลที่เกิดขึ้นต่อความร่วมมือเฉพาะด้านของอาเซียน เท่าที่ผ่านมา การกำหนดวาระ ในการประชุมเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาในภาพรวม ยังมีข้อจำกัดอยู่มากและไม่สามารถครอบคลุมประเด็นที่เป็นเรื่องที่น่าสนใจไปจากระเบียบวาระตาม จารีตได้<sup>9</sup> อาทิ ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามแดน (human trafficking) ปัญหาการละเมิด สิทธิมนุษยชน และรวมไปถึงปัญหาแรงงานข้ามชาติ ทั้งๆ ที่ประเด็นเหล่านี้ในวันจะมี ขอบเขตกว้างขวาง และรุนแรงขึ้นไปทุกที ขณะที่การปรับตัวของกลไกอาเซียนที่ผ่านมา ยังไม่ สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ได้ทันการเช่นกัน

#### 4.2 ความร่วมมือเฉพาะด้านกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ

การที่อาเซียนได้กำหนดแบ่งความร่วมมือออกเป็น 3 สาขาดังที่ได้วิเคราะห์ใน บทที่ผ่านมา ประเด็นปัญหาแรงงานถูกจัดอยู่ภายใต้ความร่วมมือด้านการพัฒนาสังคมซึ่งเป็น ส่วนหนึ่งของความร่วมมือในกรอบความร่วมมือ ซึ่งข้อจำกัดของความร่วมมือเฉพาะ ดังที่ อภิปรายข้างต้นได้ส่งผลต่อการพิจารณาประเด็นแรงงานข้ามชาติในอาเซียนด้วย กล่าวคือ การกำหนดวาระเพื่อเข้าสู่การพิจารณาในการกำหนดนโยบายของอาเซียนในกรอบความร่วมมือเฉพาะด้าน จึงเป็นประเด็นปัญหาเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผลกระทบต่อประเทศ สมาชิกใน ด้านสังคมเท่านั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทบด้านการเมืองและผลกระทบด้าน เศรษฐกิจของประเทศสมาชิก ทั้งนี้เพราะความร่วมมือในสองประเด็นดังกล่าวได้แยกสาขา ออกไปอย่างชัดเจน ดังนั้นจึงทำให้เกิดข้อจำกัดอย่างมากในการที่จะหยิบยกประเด็นใด ประเด็นหนึ่งเข้าสู่การพิจารณา เพราะคำนิยามและขอบเขตของความร่วมมือเฉพาะด้านที่ไม่ ชัดเจนนี้เอง ได้ส่งผลให้ปัญหาแรงงานข้ามชาติ ไม่ได้ถูกหยิบยกประเด็นแรงงานข้ามชาติเข้า สู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการแรงงาน หรือเข้าสู่การประชุมรัฐมนตรีแรงงาน เพราะการ กระทำดังกล่าวอาจกลายเป็นประเด็นที่ล่อแหลมต่อการ “ดำเนินงานที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่” ได้ ทั้งนี้เพราะการหยิบปัญหาแรงงานข้ามชาติมาพูดคุยกันนั้น จะนำไปสู่การพิจารณา บ่อเกิดแห่งปัญหานั้น ซึ่งทำให้เกิดการวิจารณ์ในกิจการภายในของแต่ละประเทศอันเป็นการ แทรกแซงต่อประเทศที่ถูกอ้างถึงโดยตรง ซึ่งขัดกับวิถีปฏิบัติของอาเซียนด้วย

<sup>9</sup> สุริชัย หวันแก้ว, “ระเบียบวาระด้านสังคมของประชาคมอาเซียน” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง 30 ปีอาเซียนกับก้าวต่อไปในอนาคต 5 สิงหาคม 2540 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทก่อนหน้าถึงปัญหาแรงงานข้ามชาติ ว่าไม่ได้เป็นปัญหาที่เป็นเรื่องทางสังคมเพียงประการเดียว หากแต่ได้ส่งผลกระทบต่อ การเมือง ความมั่นคง เสถียรภาพทั้งทางสังคม และเศรษฐกิจของประเทศปลายทางของการอพยพแรงงาน ดังนั้น การกำหนดความร่วมมือทางด้านแรงงานไว้ในกรอบความร่วมมือความร่วมมือเฉพาะด้านนั้น ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือที่ยังไม่มีทิศทาง และมาตรการความร่วมมือที่ชัดเจน ประเด็นที่ดำเนินงานภายใต้กรอบความร่วมมือเฉพาะด้านนั้น เป็นความร่วมมือในเชิงเทคนิค (technical cooperation) นั่นคือความร่วมมือในด้านการพัฒนาสิ่งที่มีอยู่แล้วในประเทศสมาชิกให้สามารถปฏิบัติงานที่ดียิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น และเป็นการผนวกเอาความตกลงในกรอบที่กว้างกว่า อาทิ ความตกลงว่าด้วยมาตรฐานในการปฏิบัติต่อแรงงาน ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมากกว่าที่จะเป็นความร่วมมือในการแก้ปัญหาซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาอย่างแท้จริง ดังนั้นการที่ความร่วมมือด้านแรงงานในกลไกอาเซียนปัจจุบัน เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความร่วมมือในด้านการพัฒนาสังคมในกรอบความร่วมมือเฉพาะด้าน ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดบทบาทของความร่วมมือแรงงานให้จำกัดอยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมเป็นหลัก

จุดประสงค์ในการส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาสังคมมีจุดประสงค์ในการจัดตั้ง คือ

*เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาค เพื่อความกินดีอยู่ดีและความเจริญรุ่งเรืองของประชาชนในภูมิภาคในด้านการศึกษา สาธารณสุข โภชนาการ แรงงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สตรีเยาวชน สังคมสงเคราะห์...*<sup>10</sup>

พิจารณาจากจุดประสงค์ดังกล่าว จะเห็นการจำกัดความร่วมมือให้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นภายในประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ ไม่ได้ขยายปีกของความร่วมมือในเรื่องแรงงานในภาพกว้างอย่างที่ควรเกิดขึ้น กล่าวคือ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ และ ไม่ได้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมจึงอยู่นอกข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหน่วยงานนี้

<sup>10</sup> อนุชา โสถถานนท์ "ความร่วมมือของอาเซียนด้าน Functional Cooperation" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง 30 ปีอาเซียนกับก้าวต่อไปในอนาคต 5 สิงหาคม 2540(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติ ควบคู่กับเจตนารมณ์ของอาเซียนที่ว่า *อาเซียนจะคำนึงถึงสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ต่อสันติภาพ ความเจริญทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพของภูมิภาค รวมทั้งการเข้าไปเกี่ยวข้องกับสิ่งท้าทายเหล่านั้นด้วย...*<sup>11</sup> แล้ว จะพบความขัดแย้งประการหนึ่ง คือโครงสร้างกลไกที่ควรเป็นอย่างยิ่งที่จะเข้ามามีบทบาทโดยตรงต่อประเด็นแรงงานข้ามชาติ คือคณะอนุกรรมการด้านแรงงาน ซึ่งเป็นกลไกการประสานงานหลัก และเป็นผู้ทำการศึกษาทิศทางของความร่วมมือในประเด็นนี้ รวมทั้งเสนอข้อพิจารณาเหล่านั้นต่อที่ประชุมในระดับกำหนดนโยบาย กลับมีข้อจำกัดทั้งในเชิงวัตถุประสงค์ และเชิงปฏิบัติ ดังนั้น ประเด็นความร่วมมือที่เกิดขึ้น จึงเป็นไปตามโครงสร้างที่วางไว้ของอาเซียน การที่ปัญหาแรงงานข้ามชาติจะถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในอาเซียนจึงยังคงมีความเป็นไปได้ น้อย ถึงแม้ว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งยวดของอาเซียนที่จะเข้ามามีบทบาทในประเด็นนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ตาม ความบกพร่องในด้านโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงาน และวัฒนธรรมทางการเมืองของอาเซียน ดังที่ได้อภิปรายข้างต้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ความร่วมมือที่เป็นแกนสาร ซึ่งจะส่งผลกระทบอย่างจริงจังของประเทศสมาชิกจึงยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

#### 4.3 แนวทางการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาข้ามชาติในอาเซียน

ดังที่แสดงให้เห็นข้างต้นว่ากลไกความร่วมมือด้านแรงงานที่มีอยู่ของอาเซียนไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติอันเกิดจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของอาเซียนนั้น การวางกรอบเพื่อสร้างความร่วมมือที่ครอบคลุมกว่าโครงสร้างเดิมจึงเป็นทางเลือกนโยบายที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของอาเซียนในภาพรวมได้

<sup>11</sup> ปฏิญญาการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 15 ธันวาคม 2538 กรุงเทพมหานคร

จากการวิเคราะห์ของแนวความคิดเรื่อง regimes ได้มีความเชื่อที่สำคัญว่าการใช้ regimes เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างรัฐ 3 ประการที่สำคัญคือ<sup>12</sup>

1. เป็นการสร้างความมั่นใจ และความไว้วางใจ (confidence and trust) ระหว่างประเทศ
2. ทำให้ภัยคุกคามต่อความมั่นคงในความหมายกว้าง (comprehensive security) ลดน้อยลง จนถึงขั้นต่ำสุด
3. เป็นการสร้างกรอบเพื่อการเจรจา และการร่วมมือระหว่างรัฐในประเด็นเฉพาะต่างๆ และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาร่วมกันในที่สุด

การที่จะมีการสร้างความร่วมมือใดๆ ขึ้นมาได้นั้น Stephen D. Krasner ได้ให้คำอธิบายของการพัฒนาการก่อกำเนิด regimes ว่าเป็นผลมาจากตัวแปรต่างๆ 5 ชนิดใหญ่ๆ คือ<sup>13</sup>

#### 1. *Egoistic self-interest* หรือ ความเห็นแก่ตัว

Regimes เกิดจากความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนของรัฐที่ต่าง มุ่งแสวงหาวิธีการเพื่อเสริมต่อการแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐ การที่รัฐต่างๆ ให้ความร่วมมือและยอมเข้าไปผูกมัดภายใต้กฎเกณฑ์เพราะเห็นว่า Regime จะสามารถอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้กับตนได้ ซึ่งหากรัฐไม่เห็นว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ เอื้อประโยชน์แก่ตนก็จะไม่ผูกมัดตนเองกับ regimes เพราะฉะนั้น การที่มีความร่วมมือระหว่างรัฐเกิดขึ้นนั้น เป็นตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนถึงการที่รัฐเล็งเห็นถึง "ความไร้เสถียรภาพของการดำเนินการโดยลำพัง"

#### 2. *Political power* หรือ อำนาจทางการเมือง

---

<sup>12</sup> Chris Lamb, "Transnational Problems," in *ASEAN-UN Cooperation in Preventive Diplomacy* eds, Sarasin Viraphol and Werner Pfennig (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 1995), pp. 15-17.

<sup>13</sup> Stephen D. Krasner. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables," in *International Regimes*. (Ithaca: Cornell Press, 1985), p.165.

อำนาจทางการเมืองจะแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะคือ อำนาจเพื่อส่วนรวมและอำนาจเพื่อส่วนตน ซึ่ง Krasner ให้ความสนใจกับอำนาจทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนของรัฐมากกว่า ตามทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นผู้นำ (hegemonic leadership) นั้น เมื่อประเทศมหาอำนาจได้ใช้พลังอำนาจของตนที่มีผลผลักดันให้เกิดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้รัฐเข้ามาร่วมมือ โดยมีความคิดว่าการเสนอให้ประโยชน์กับประเทศที่เข้ามาร่วม ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือจะเป็นการขยายแนวทางในการแสวงหาผลประโยชน์ของตนให้กว้างขึ้น การแสดงบทบาทและความตั้งใจที่จะเป็นผู้นำของรัฐหนึ่ง จะส่งผลอย่างมากต่อการก่อตั้ง regimes หนึ่งๆ ขึ้น

### 3. Norms and principles หรือ บรรทัดฐานและหลักการ

บรรทัดฐาน และ หลักการต่างๆ คือแรงผลักดันภายในของรัฐต่างๆ ซึ่งหากรัฐมียึดในหลักการและบรรทัดฐานที่คล้ายคลึงกันก็จะร่วมมือกันในกรอบของ regimes ได้ดีขึ้น

### 4. Usage and custom หรือ ขนบธรรมเนียมและประเพณี

คือพฤติกรรมที่รัฐทำกันจนเคยชินจนกลายเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีร่วมกันไป โดยมากแล้วพฤติกรรมเหล่านี้จะเกิดจากการปกป้องประโยชน์ของรัฐแต่ได้รับการปฏิบัติจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศร่วมกันไป

### 5. Knowledge หรือ การรับรู้

เป็นปัจจัยสอดแทรกในการพัฒนา regimes ซึ่งการรับรู้ หรือ ความรู้ที่จะมีผลกระทบต่อระบบระหว่างประเทศจะต้องเป็นความรู้ที่ได้รับการยอมรับโดยผู้กำหนดนโยบายร่วมกัน หากผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมีมุมมองต่อเหตุการณ์/ สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศต่างๆ คล้ายคลึงกันก็จะนำไปสู่ความร่วมมือกันเป็น regimes ได้

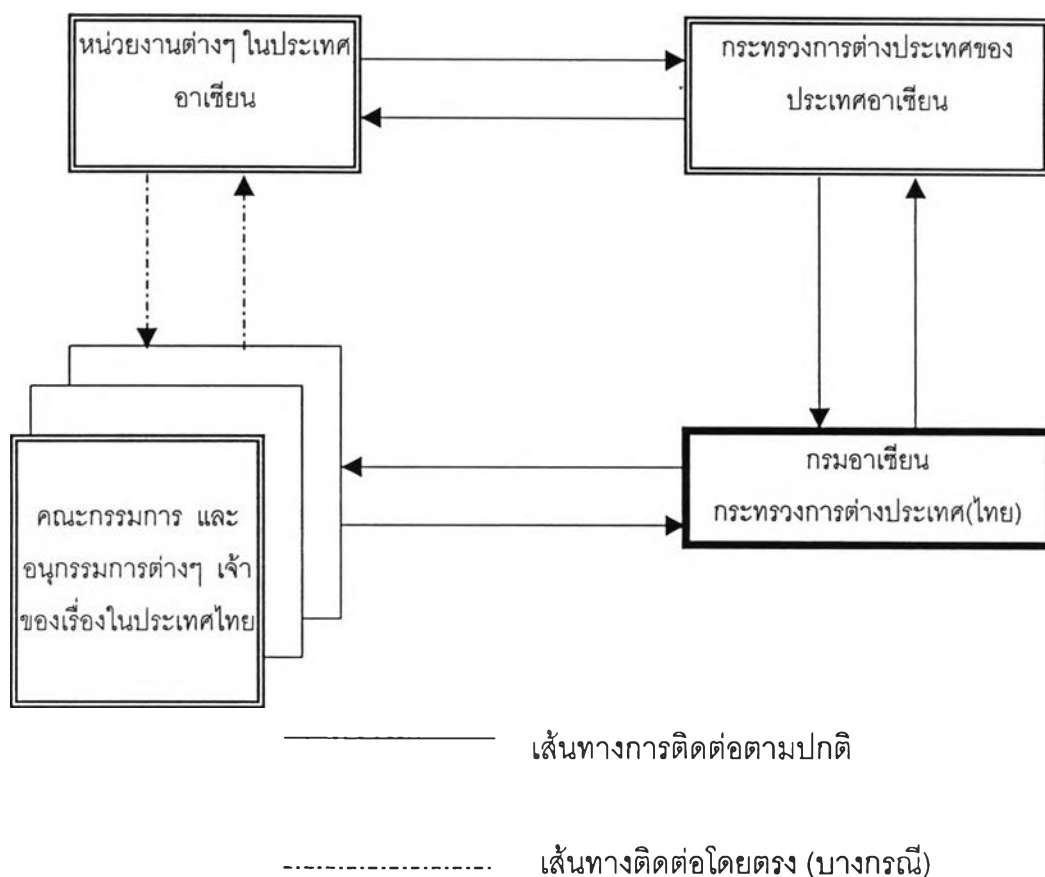
พิจารณาลักษณะของปัญหาแรงงานข้ามชาติในอาเซียน จะพบว่าประเทศสมาชิกมีแนวโน้มที่จะเข้ามาร่วมมือกันในประเด็นนี้ได้เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดที่ว่าด้วยการก่อกำเนิดของ regimes นั่นคือ

1. ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างก็ประสบปัญหาแรงงานข้ามชาติที่คล้ายคลึงกัน ประเทศไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน ต่างก็เป็นประเทศปลายทางการอพยพของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ในขณะที่ประเทศต้นทางของแรงงานเหล่านั้น ก็เสียประโยชน์จากกระบวนการนี้เช่นกัน เมื่อการทำงานโดยลักลอบเช่นนี้ไม่ได้ถูกบันทึกอย่างเป็นทางการของรัฐ

บาล การส่งเงินกลับของแรงงานเหล่านั้นจึงไม่ได้นับเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต้นทางของแรงงานด้วย ซึ่งเท่ากับว่าประเทศต้นทางไม่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของคนชาติตนในต่างประเทศอย่างที่ควรจะได้รับ การดำเนินการฝ่ายเดียวของแต่ละประเทศไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้ ดังนั้นการสร้างกฎเกณฑ์ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดระบบการจ้างงาน หรือการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งจัดระบบแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจึงย่อมที่จะส่งผลประโยชน์ต่อภาพรวมของประเทศสมาชิกอย่างชัดเจน

2. ประเทศปลายทางการอพยพของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีศักยภาพเศรษฐกิจ และมีบทบาทนำในทิศทางการดำเนินนโยบายของอาเซียนมาโดยตลอดนั้น ต่างก็ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน การที่ประเทศเหล่านั้นจะหันมาใช้บทบาทนำของตนที่มีอยู่ในอาเซียนกระตุ้นการร่วมมือในประเด็นนี้จึงมีความเป็นไปได้สูง การที่มีประเทศไทย สิงคโปร์ และมาเลเซียเป็นตัวจักรผลักดันให้เกิด regimes เพื่อเผชิญหน้ากับปัญหาแรงงานนี้ขึ้น การกำเนิดความร่วมมือในสาขานี้จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ประเด็นที่สำคัญอีกประการ คือการที่ประเทศไทยจะต้องใช้กลไกที่มีอยู่ของอาเซียนให้เป็นประโยชน์สูงสุด ไทยจำเป็นต้องสร้างภาวะผู้นำในอาเซียนให้เกิดขึ้น ซึ่งบทบาทของไทยในฐานะผู้นำอาเซียนนั้น ถือว่าเด่นชัดมาโดยตลอดในช่วงต้น ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในกรณีกัมพูชา หรือการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) ประเทศไทยจำเป็นต้องใช้ช่องทางในการติดต่อกับอาเซียนประเทศอื่นๆ ให้เป็นประโยชน์สูงสุด ภาวะผู้นำของไทยในอาเซียน นับว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมากต่ออนาคตของไทย และต่ออนาคตของทิศทางความร่วมมือในอาเซียนเองด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณาถึงประเทศที่มีบทบาทนำในการดำเนินการภายใต้อาเซียน ย่อมที่จะมีพลังอำนาจมากพอในการผลักดันประเด็นที่คาดว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อตนให้เข้าสู่กรอบอาเซียน ซึ่งเท่ากับเป็นการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของอาเซียนไปในที่

แผนภูมิที่ 4-1: กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานเจ้าของเรื่องของไทย  
กับประเทศอาเซียนอื่น



ที่มา : สุริชัย หวันแก้ว. *ระเบียบวาระด้านสังคมของประชาคมอาเซียน : เน้นพิจารณาความร่วมมือเฉพาะด้าน* (เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง 30 ปีอาเซียนกับก้าวต่อไปในอนาคต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 5 สิงหาคม 2540)

เมื่อพิจารณากลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานเจ้าของเรื่องของไทยกับประเทศอาเซียนอื่นข้างต้น จะพบว่า กระทรวงการต่างประเทศ จะมีบทบาทในการประสานงานระหว่างหน่วยงานเจ้าของเรื่องในประเทศไทยก่อนที่จะผลักดันประเด็นต่างๆ เข้าสู่การพิจารณาภายใต้กลไกของอาเซียน ดังจะเห็นจาก กระทรวงการต่างประเทศจะเป็นตัวกลางในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานในประเทศอาเซียนอื่นๆ รวมทั้งเป็นผู้กำหนดแนวทางใน

การดำเนินความสัมพันธ์ในประเด็นต่างๆ ด้วย ดังนั้น บทบาทของกระทรวงจึงถือเป็นตัวจักรสำคัญในการชี้นำบทบาทของประเทศไทยในเวทีความร่วมมืออาเซียนด้วย

3. เป็นที่รู้กันว่าอาเซียนมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งคือ "ฉันทามติ" นั่นคือ การดำเนินการร่วมกันใดๆ จะไม่เกิดขึ้นตราบเท่าที่ประเทศสมาชิกยังไม่เห็นพ้องต้องกันในเรื่องนั้นๆ อย่างไรก็ตาม สมาคมอาเซียนได้เปิดช่องทาง ซึ่งถือเป็นบรรทัดฐานร่วมกันที่สำคัญประการหนึ่ง คือการที่สมาชิกสามารถหยิบยกประเด็นปัญหาขึ้นมาพูดคุยกันอย่างไม่เป็นทางการ" เสียก่อนที่จะนำไปสู่เวทีเจรจาอย่างเป็นทางการต่อไป เวทีอย่างไม่เป็นทางการนี้เองที่จะเป็นช่องทางให้ประเด็นแรงงานข้ามชาติถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบาทนำของประเทศที่มีอำนาจต่อรองในอาเซียน การที่ประเด็นแรงงานข้ามชาติจะพัฒนาไปสู่ความร่วมมืออย่างเป็นทางการภายใต้กรอบอาเซียนจึงเป็นไปได้ง่ายยิ่งขึ้น

4. การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเข้ามามีมือร่วมกันในประเด็นต่างๆ มากกว่า 30 ปีนั้น ย่อมที่จะก่อให้เกิดความคุ้นเคยในการดำเนินงานร่วมกันในระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะมีการรับสมาชิกใหม่เพิ่มขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ หากแต่สมาชิกใหม่เหล่านั้นต่างก็ได้เข้ามาเป็น "ผู้สังเกตการณ์" ของอาเซียนอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นแนวปฏิบัติต่างๆ ในอาเซียนจึงไม่ได้เป็นของใหม่ต่อประเทศสมาชิกเหล่านั้นแต่อย่างใด

5. ประเทศสมาชิกต่างก็ได้รับผลกระทบจากปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในลักษณะเดียวกัน และต่างก็เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพของการดำเนินการโดยลำพังในการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน และเมื่อมองไปยังอนาคต การที่อาเซียนจะกลายเป็นเขตการค้าเสรีในอนาคตอันใกล้ การเคลื่อนย้ายแรงงานถือเป็นประเด็นหนึ่งที่อาเซียนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญ<sup>14</sup> เพราะการเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียนนั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีระหว่างประเทศสมาชิกเป็นประเด็นหนึ่งที่อยู่ในความตกลงดังกล่าว การจัดให้มี regimes ด้านแรงงานที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมประเด็นอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากความร่วมมือด้านสังคมเพียงประการเดียว จึงเป็นทางเลือกนโยบายที่สำคัญในอันที่จะสร้างกรอบปฏิบัติและจัดระบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน

<sup>14</sup> Jaynant Menon, *Adjusting Toward AFTA: The Dynamic of Trade in ASEAN* (Singapore : Institute of Southeast Asia Studies, 1992), pp. 54-56.



จุดมุ่งหมายหลักของการสร้างความร่วมมือในอันที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหาข้ามชาติ ในที่นี้ที่ได้ใช้ปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นหลักวิเคราะห์นั้น ในเบื้องต้นคือการสร้างเวทีที่บรรดาผู้ที่มีบทบาทในการวางนโยบายของประเทศสมาชิก จะสามารถเข้ามาพูดคุยหารือกัน อย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ เพื่อที่จะเป็นจุดเริ่มต้นในการป้องกัน ตลอดจนแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศคู่กรณีและปัญหาที่เกิดขึ้นอันถือว่าเป็นปัญหาในระดับภูมิภาค โดยแนวทางที่วางไว้ จะเป็นข้อเสนอที่เป็นแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาระยะยาว ไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาละเฉพาะหน้า โดยที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการโดยยึดเอาผลประโยชน์ และยุทธศาสตร์ของตนเป็นหลักแต่เพียงฝ่ายเดียว เมื่อพิจารณาการดำเนินการในการสถาปนาความร่วมมือ หลักปฏิบัติที่เกิดขึ้นเวทีการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะที่เป็นความร่วมมือในสาขาที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองสูง อาทิ การจัดการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF) ซึ่งเป็นเวทีความร่วมมือในประเด็นความมั่นคงนั้น มาตรการการดำเนินการ 3 ประการที่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่จะนำไปสู่การสร้างความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมในระยะยาว ได้แก่

1. มาตรการสร้างความไว้วางใจ (confident building measure)
2. การทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) คือการขยายรูปแบบทางการทูตแบบดั้งเดิมให้กว้างขวางยิ่งขึ้นไปอีก โดยให้ฝ่ายอื่นๆ ที่นอกเหนือไปนักการทูตอาชีพ เช่น บุคคลที่เป็นที่ยอมรับ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ให้เข้ามามีส่วนในกิจการเจรจาระหว่างประเทศ การทูตเชิงป้องกันนี้มีนัยสำคัญอยู่ที่การเจรจาในระดับพหุภาคีเพื่อแสวงหามาตรการยุติความขัดแย้ง และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิด
3. การสร้างกลไกเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นมาตรฐานในทางปฏิบัติเมื่อมีปัญหาในลักษณะต่างๆ เกิดขึ้น การกำหนดมาตรการดังกล่าวก็เพื่อเป็นการวางรูปแบบแนวปฏิบัติที่ภาคีสมาชิกเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสม ซึ่งจะไปสู่การแสวงหามาตรการที่จะเป็นประโยชน์ต่อภูมิภาคในประเด็นอื่นๆ และในภาพรวมต่อไป

การดำเนินการใน 3 ขั้นตอน ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวนี้ เป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นภายใต้กรอบอาเซียน ทั้งนี้เพราะจากการที่อาเซียนดำเนินความสัมพันธ์มาเป็นระยะเวลามากกว่า 30 ปีนั้น ได้ก่อให้เกิดความคุ้นเคย และไว้วางใจระหว่างกันในระดับหนึ่ง และโดยตัวสมาคมอาเซียนเองก็ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการทูตเชิงป้องกันอยู่แล้ว การมีอาเซียนอยู่ก็เท่ากับมีองค์การที่คอยสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในประเด็นต่างๆ ที่หลากหลายอยู่เป็นทุนเดิม อย่างไรก็ตามกลไกในการแก้ไขปัญหา ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขยังไม่สามารถสร้างขึ้นมาเป็นรูปธรรมได้ คำถามจึงอยู่ที่ว่าอาเซียน จะเข้ามามีบทบาทในขั้นตอนที่สามของความร่วมมือ คือการสร้างกลไกการแก้ปัญหานี้ให้เกิดขึ้นได้อย่างไร

จากการพิจารณาโครงสร้างการดำเนินงานของอาเซียนในการจัดการปัญหาข้ามชาติที่ผ่านมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตัวโครงสร้างการจัดแบ่งสาขาของความร่วมมือเป็นปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของอาเซียนไม่สามารถครอบคลุมประเด็นปัญหาบางประการได้ เพราะฉะนั้น การที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในความร่วมมือในประเด็นนี้ต้องเข้าไปปรับเปลี่ยนใน 3 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการดำเนินงาน และยุทธศาสตร์การดำเนินงาน คือ

1. การดำเนินการด้านการจัดระเบียบวาระ จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญของภูมิภาคจะต้องถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยทั้งอย่างไม่เป็นทางการ และเป็นทางการ เพื่อให้ประชาคมอาเซียนตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมของอาเซียนที่จะไม่มีการหยิบยกประเด็นที่เห็นว่าอาจจะกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกมาพูดคุยกันอย่างเป็นทางการนั้น จำเป็นจะต้องมีการทบทวน ทั้งนี้เพราะเป็นที่ชัดเจนว่าการดำเนินการหลายๆ อย่างที่เป็นไปในแนวทางของอาเซียน (ASEAN ways) ได้กลายเป็นอุปสรรคของการร่วมมือ มากกว่าที่จะส่งเสริมให้ความร่วมมือเป็นไปโดยสมบูรณ์ ดังนั้น การที่จะทำให้อาเซียนสามารถคงอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลต่อความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอย่างจริงจังนั้น การปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินการให้มีความหลากหลาย และจริงจังจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง และจำเป็นอย่างยิ่งที่อาเซียนต้องเข้ามามีบทบาทในประเด็นที่คุกคามเสถียรภาพของภูมิภาคในภาพรวม

2. ความจำเป็นในการแก้ไขให้ความร่วมมือทางด้านแรงงานเป็นสาขาความร่วมมือที่เป็นอิสระแยกออกจากความร่วมมือตามแบบโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และต้องขยายรูปแบบความร่วมมือ ให้มีขอบเขตกว้างขวาง และครอบคลุมมากยิ่งขึ้นกว่าการเน้นความร่วมมือทางด้านเทคนิคเพียงประการเดียว และจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการอาเซียน ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงานที่มีพิธีการมาก และใช้เวลานาน แนวทางในการดำเนินการเพื่อให้เกิดสาขาความร่วมมือที่เป็นเอกเทศในอาเซียน สามารถดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้ คือ

2.1 กำหนดกรอบการดำเนินงานในเชิงสถาบัน (institutional framework) เพื่อการร่วมมือในประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติให้เป็นที่ชัดเจนโดยเฉพาะ โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่เดิมคือ คณะอนุกรรมการด้านแรงงาน จะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้มีระเบียบปฏิบัติให้เกิดขึ้นให้ได้ และให้หน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย คือที่ประชุมรัฐมนตรีแรงงาน กำหนดการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระขึ้นมา เพื่อเป็นองค์กรหลักในการจัดการกับแรงงานข้ามชาติต่อไป

2.2 จัดทำแผนการดำเนินงานในเชิงปฏิบัติ โดยชี้แจงให้เห็นถึงรูปธรรมของขอบเขตการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ และ ยุทธศาสตร์การดำเนินการกลไกรองรับการดำเนินการ ตัวแบบการดำเนินการ และการจัดสรรเงินทุน

2.3 จัดสร้างเครือข่าย (networking) ของหน่วยงานทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนรวมไปถึงเอกชนที่มีจุดเน้น (focal point) ในการดำเนินงานไปที่การจัดการเรื่องแรงงานข้ามชาติ โดยเครือข่ายที่จะจัดสร้างขึ้นนี้จะต้องมี ครอบคลุมเพียงพอในประเด็นการจัดการแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นด้านการบังคับกฏระเบียบ (law enforcement) ด้านผลกระทบทางสังคม เศรษฐศาสตร์ และ สังคม-เศรษฐกิจ (soico-economic)

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การให้มีความเป็นอิสระยิ่งขึ้นนี้ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินการของอาเซียนมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรมได้ยิ่งขึ้น

3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาคมอาเซียนในภาพกว้าง หมายถึงการทำให้อาเซียนไม่เป็นองค์การที่ผูกขาดการดำเนินงานโดยภาครัฐบาลเป็นหลักอีกต่อไป การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทอย่างจริงจัง จะส่งผลที่สำคัญต่อการดำเนินการของอาเซียนคือ อาเซียน จะสามารถมีพลังผลักดันจากประชาสังคม หรือพลังในระดับราก

หน้า อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่แท้จริง การที่อาเซียนยังคงมีการดำเนินงานโดยอาศัยระบบราชการเป็นหลัก และเป็นทางการอยู่ตลอดเวลา นั้น การแก้ไขประเด็นปัญหาบางประการที่จะส่งผลกระทบต่อสังคมประเทศหนึ่งๆ ย่อมที่จะเป็นไปได้ยาก เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาถึงเจตนารมณ์เดิมเมื่อแรกก่อตั้งอาเซียน ที่ไม่ต้องการให้อาเซียนกลายเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีรูปแบบเป็นทางการมากนัก แต่ปรากฏว่าการดำเนินการในระยะเวลาคืบมา อาเซียนกลับใช้การดำเนินการที่เป็นระเบียบแบบแผนของราชการ ซึ่งเป็นวิธีการดำเนินงานที่มีรูปแบบเป็นทางการสูง ขึ้นต่อนยาวนานและยุ่งยาก ดังนั้น การขยายให้ภาคประชาชนอาเซียนเข้ามามีบทบาทในการจัดการความสัมพันธ์มากขึ้น จึงเป็นแนวปฏิบัติที่สามารถส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานของอาเซียนได้ในระดับหนึ่ง

ในภาพรวม ความร่วมมือในสมัยใหม่ที่กระแสโลกาภิวัตน์ได้ครอบคลุมไปทั่วทุกมุมโลก การที่สภาวะพึ่งพาเกิดขึ้นในระบบการเมืองระหว่างประเทศ ในบางครั้งก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง ทั้งนี้เพราะเส้นกันแบ่งระหว่างเรื่อง “ระหว่างประเทศ” กับ “ภายในประเทศ” ได้จางลงไป การเมืองภายในได้ขยายตัวเป็นประเด็นระหว่างประเทศ ในขณะที่ในบางกรณี ประเด็นการเมืองระหว่างประเทศก็มีผลกระทบต่อการเมืองภายใน รัฐจำเป็นจะต้องตัดสินใจในการเลือกที่จะดำเนินการในเวทีระหว่างประเทศอย่างระมัดระวัง การตัดสินใจเข้าร่วมในความร่วมมือระหว่างประเทศหนึ่งๆ รัฐย่อมเล็งเห็นว่าจะสามารถสร้างประโยชน์ให้กับตนได้มากกว่าการดำเนินการโดยลำพัง

อย่างไรก็ดี การที่ regimes หนึ่งได้ถือกำเนิดขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ในการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาค หากเมื่อเวลาผ่านไป สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ และระบบระหว่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงไปทำให้เกิดคำถามที่ตามมาถึงความชอบธรรมในการคงอยู่ของ regime นั้น

ความร่วมมือภายใต้อาเซียน ก็ได้ประสบกับปัญหาในรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เมื่อเวลาผ่านล่วงไปกว่า 30 ปี สภาพปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ และได้ส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอย่างกว้างขวางขึ้นนั้น อาเซียนจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการกับสิ่งที่บั่นทอนความมีเสถียรภาพของภูมิภาคเหล่านั้นได้อย่างไร การปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการดำเนินการของอาเซียนให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการเมืองระหว่างประเทศ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาเหล่านั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ที่อาเซียนไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ คำถามที่ว่าอาเซียนจะยังคงเป็นองค์การระหว่างประเทศที่จะยังคงความจำเป็นในยุคหลังสงครามเย็นหรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับว่าอาเซียนสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้สามารถสอดรับกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาในรูปแบบที่แตกต่างไปจากเมื่อครั้งก่อตั้งสมาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงไรนั่นเอง

ในประเด็นปัญหาเรื่องแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั้น สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นปัญหาที่กระทบต่อทุกๆ สถาบันในสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ด้วยเหตุนี้ การที่อาเซียนยังคงกำหนดให้ความร่วมมือด้านแรงงานให้อยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือด้านสังคมดังปรากฏในโครงสร้างการบริหารงานของอาเซียนในปัจจุบันแล้ว ปัญหาการอพยพแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นอย่างเช่นในปัจจุบัน จึงยังไม่มีกลไกใดๆ ที่แท้จริงจะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไป และการที่ปัญหายังคงมีอยู่นี้ ย่อมหมายถึงว่าอาเซียนไม่สามารถเข้ามามีบทบาทได้ พร้อมกันเมื่อพิจารณาปฏิญญาส่วนหนึ่งของอาเซียนที่กล่าวว่า ...อาเซียนจะคำนึงถึงสิ่งท้าทายใหม่ๆ ต่อสันติภาพ ความเจริญทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพของภูมิภาค รวมทั้งการเข้าไปเกี่ยวข้องกับสิ่งท้าทายเหล่านั้นด้วย...<sup>15</sup> แต่ปรากฏว่าอาเซียนไม่สามารถเข้ามามีบทบาทต่อประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของประเทศสมาชิกได้ ดังนั้นความชอบธรรมในการคงอยู่ของอาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคจึงกลายเป็นคำถามที่สำคัญที่ทำทนายให้อาเซียนต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานต่อไปในอนาคต

---

<sup>15</sup> ปฏิญญาการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 15 ธันวาคม 2538 กรุงเทพมหานคร