
แรงงานข้ามชาติในฐานะพลเมือง
ทางเศรษฐกิจ: อุปสรรคของการเข้าถึง
สวัสดิการสังคมในพื้นที่แม่สอด *

Migrant Workers as Economic Citizenship:
Limitations of Accessing to Social Welfare in Mae Sot

เก่งกิจ กิติเรียงลาภ** และ พัทธีพร เทพน้ำชัย***
Kengkij Kitirianglarp and Patchareeporn Tapnumchai

*บทความวิจัยภายใต้โครงการ “เครือข่ายและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ: บทบาทองค์กรชุมชนและการสร้าง
กลไกพัฒนาภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด ชายแดนไทย-เมียนมาร์” โดยได้รับการสนับสนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สัญญาเลขที่ RDG60A0030

**หัวหน้าโครงการวิจัย และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

***ผู้ช่วยวิจัย และ นักศึกษาปริญญาโทภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Kitirianglarp, K. and Tapnumchai, P. (2018). 14 (1): 97-117

DOI: 10.14456/jssnu.2018.10

Copyright © 2018 by Journal of Social Sciences, Naresuan University: JSSNU

All rights reserved

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจระบบการจัดสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก โดยมุ่งตอบคำถามว่าอะไรคืออุปสรรคและข้อจำกัดของแรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ในเบื้องต้น ผู้วิจัยพบว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในแม่สอดเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐอันเนื่องมาจากข้อจำกัด 3 ประการ คือ 1) ความยุ่งยากของการจดทะเบียนตามกฎหมายของแรงงานส่งผลให้แรงงานข้ามชาติส่วนมากเลือกไม่เข้าสู่การจดทะเบียนตามกฎหมายกับรัฐ และทำให้พวกเขาเข้าไม่ถึงการให้บริการของรัฐไทยในพื้นที่แม่สอด 2) แนวคิดว่าด้วยการจัดสวัสดิการของรัฐไทยผูกโยงอยู่กับการที่แรงงานต้องมีนายจ้างส่งผลให้เมื่อแรงงานที่ต่อให้เข้าเมืองแบบถูกกฎหมายเปลี่ยนแปลงนายจ้างแล้ว พวกเขาจะหลุดจากสถานะที่ถูกกฎหมายซึ่งเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้ และ 3) แนวทางของการให้สวัสดิการของรัฐไทยมุ่งเน้นที่ความเป็นปัจเจกบุคคล ซึ่งขัดแย้งกับลักษณะของวิถีชีวิตของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดที่เข้ามาทำงานในลักษณะที่เป็นครอบครัว ข้อเสนอคือเพื่อให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมของรัฐมากขึ้น รัฐไทยต้องขยายความหมายของ “งาน” ให้กว้างขวางครอบคลุมงานนอกระบบที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น รัฐไทยต้องลดปัญหาความยุ่งยากของการจดทะเบียนตามกฎหมายและที่สำคัญที่สุดคือ ภายใต้การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ รัฐไทยต้องยอมรับนิยามของ “พลเมือง” ที่กว้างขึ้น โดยครอบคลุมหน่วยทางสังคมในระดับครอบครัว ไม่ใช่มุ่งเน้นการให้สวัสดิการเฉพาะปัจเจกบุคคลทั้งหมดนี้ก็เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการผูกสวัสดิการไว้กับค่าแรง ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับการสถานการณ์แรงงานในภูมิภาค

คำสำคัญ: แรงงานข้ามชาติ, แม่สอด, สวัสดิการ, ความเป็นพลเมือง

Abstract

This research article aims to understand the migrant welfare system in Mae Sot area, Tak province, by focusing on the barriers and limitations of migrants in accessing welfare from the bottom-up approach. Migrant workers in Mae Sot find difficulties to access to the social welfare provided by Thai state due to three major limitations: 1) the government's registration procedure is too complicated, costly and changing due to the instability of national politics. As a result, most of migrants in Mae Sot are not willing to register to the system that they do not understand and unable to pay.; 2) the concept of welfare in Thailand is tied to the fact that labor must have an employer. As a result, when legally migrant workers change employers or become a worker in informal job, they will fall out of legal status, which is a prerequisite for access to state welfare.; and 3) the way in which the social welfare of the Thai state is focused on being an individual. This conflicts with the actual characteristics of migrant workers in Mae Sot who come to work as family members. In order to deal with the limitation, Thai government has to broaden the meaning of "work" to cover more informal work. Thailand must reduce the difficulty of legal registration. And most importantly, under economic liberalization The Thai state must accept the definition of a broader "citizenship" by covering the social unit at the family level. Not only focusing on individual welfare. The concept of social welfare bonding with wages is no more consistent with the regional labor situation.

Keywords: migrant workers, Mae Sot, social welfare, citizenship

บทนำ

งานวิจัยชิ้นนี้เริ่มต้นขึ้นท่ามกลางความระส่ำระสายในหลายพื้นที่ของประเทศไทย โดยเฉพาะความรู้สึกไม่ปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยทั้งในบริเวณชายแดนและในเมืองใหญ่ๆที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติสืบเนื่องมาจากนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งประกาศพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในวันที่ 22 มิถุนายน และมีผลบังคับใช้ในวันต่อมา กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายสำคัญคือมุ่งจัดระเบียบการจ้างและจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยใหม่ทั้งประเทศ ผ่านมาตรการกำหนดโทษแก่แรงงานที่มีสถานการณ์ทำงานไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม และมีมาตรการกำหนดโทษปรับต่อนายจ้างที่จ้างงานแรงงานที่ไม่ถูกกฎหมายด้วย รวมถึงยังกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนในการขออนุญาตจ้างงานแรงงานข้ามชาติไว้สูงกว่าที่เคยเป็น ผลของการประกาศกฎหมายดังกล่าวก็คือมีการจับกุมนายจ้างและแรงงานในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ และแรงงานที่มีสถานะผิดกฎหมายจำนวนมากต้องหนีออกนอกประเทศไทยหรือหลบซ่อนตัวจากการจับกุม (ข่าว PPTV, 2 กรกฎาคม 2560) ในแง่ของเศรษฐกิจ โรงงานขนาดเล็กหลายแห่งต้องปิดกิจการเพราะไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ในทันที จากข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ประสงค์กลับประเทศต้นทางระหว่างวันที่ 23-28 มิถุนายน จำนวนมากกว่า 60,000 คน นี่ยังไม่นับรวมการข้ามแดนตามพรมแดนธรรมชาติอีกซึ่งไม่สามารถระบุตัวเลขที่ชัดเจนได้

ความโกลาหลดังกล่าวเป็นภาพสะท้อนว่า สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างยิ่ง แรงงานส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงการจดทะเบียนตามกฎหมาย ส่งผลให้พวกเขามีสถานะที่ผิดกฎหมายในประเทศไทย จากข้อมูลสัมภาษณ์นายชัยวัฒน์ วิฑิตธรรมวงศ์ (สัมภาษณ์วันที่ 5 กรกฎาคม 2560) ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากได้ความว่า กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ โดยเฉพาะที่เป็นสมาชิกของสภาอุตสาหกรรมมีความเห็นที่สนับสนุนแนวทางการจัดการปัญหาดังกล่าวของรัฐบาล แม้ว่ากลุ่มธุรกิจขนาดเล็กจะได้รับผลกระทบก็ตาม แต่ในระยะยาว นโยบายดังกล่าวจะทำให้อุตสาหกรรมในบริเวณแม่สอดและจังหวัดตากโดยรวมมีปริมาณแรงงานที่เพียงพอในการผลิต โดยแรงงานทั้งหมดจะต้องมีสถานะที่ถูกกฎหมาย ซึ่งมาตรการ MOU ที่เป็นข้อตกลงแบบทวิภาคีระหว่างรัฐบาลไทยและเมียนมาร์นั้นจะจำกัดให้แรงงานข้ามชาติทำงานเฉพาะในเขตแม่สอดและอำเภอใกล้เคียงเท่านั้น ผลก็คือ ภายใต้มาตรการการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติดังกล่าวของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์นั้น แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ซึ่งเข้าเมืองแบบถูกกฎหมายจะอยู่เฉพาะในบริเวณชายแดนแม่สอดและอำเภอใกล้เคียงเท่านั้น ไม่สามารถเข้ามาในตัวเมืองชั้นในได้ ในที่นี้เราอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า นโยบายการจัดระเบียบของ คสช.นั้นมุ่งไปที่การปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ในพื้นที่แม่สอดและพื้นที่อุตสาหกรรมชายแดนจังหวัดตากเป็นหลัก ประกอบกับนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของแม่สอดซึ่งในระยะอันใกล้นี้จะดึงดูดให้กลุ่มทุนเข้ามาลงทุนในพื้นที่จะส่งผลให้แม่สอดและจังหวัดตากเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมที่ผูกขาดการผลิตและการลงทุนทั้งไว้

และแนวโน้มระยะยาวคือแรงงานข้ามชาติที่เข้าไปในจังหวัดชั้นในจะเป็นแรงงานผิดกฎหมายเป็นหลัก

จากการประมาณการณ์ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ International Organization for Migration (IOM) แล้ว ประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายรวมกันมากกว่า 3 ล้านคน (International Organization for Migration, 2015) และจากรายงานสถานการณ์แรงงานต่างด้าวของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางานพบว่า ในเดือนพฤษภาคม 2560 มีแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานถูกกฎหมายจำนวน 1,481,535 คน และภายหลังจากการออก พรก.ในเดือนมิถุนายน 2560 จำนวนของแรงงานที่ได้รับอนุญาตในเดือนกันยายน 2560 เพิ่มขึ้นเป็น 1,788,964 คน จากสถิติการทำงานของคนต่างด้าวในจังหวัดตากปี 2560 เฉพาะในจังหวัดตากมีแรงงานที่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายอยู่ 30,726 คน ซึ่งเมื่อเทียบกับตัวเลขประมาณการเกี่ยวกับจำนวนของแรงงานในจังหวัดตากแล้วพบว่ามีมากกว่า 80,000 คน (สำนักงานแรงงานจังหวัดตาก, 2560) ซึ่งต่อมาภายหลังจากรัฐบาลขยายเวลาให้แก่แรงงานจนถึงเดือนมีนาคม 2561 พบว่ามีแรงงานเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนเพียง 2.1 ล้านเศษ

จากข้อมูลตัวเลขสถิติจำนวนแรงงานที่จดทะเบียนตามกฎหมายของช่วงก่อนหน้า (มิถุนายน 2560) และหลังจากการประกาศ พรก. จนถึงเดือนมีนาคม 2561 พบว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนเพิ่มขึ้นเพียง 6 แสนคนเศษเท่านั้น เมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายทั้งหมดในประเทศไทย ซึ่งมีการประมาณการไว้ว่ามีถึง 3 ล้านคน สะท้อนว่า มาตรการของรัฐบาลไม่ได้ประสบความสำเร็จมากนักในการบีบให้นายจ้างและแรงงานเข้าสู่ระบบการจดทะเบียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการลงพื้นที่แม่สอดช่วงเวลาดังกล่าว โรงงานขนาดเล็กและโรงงานห้องแถวในแม่สอดหลายแห่งปิดตัวลงเพราะไม่คุ้มทุนที่จะนำแรงงานไปจดทะเบียนตามกฎหมายตามข้อบังคับของ พรก. อย่างไรก็ตาม เราจะได้เห็นการตัดสินใจกลับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติในช่วงที่มีการประกาศ พรก.ด้วย จากการประมาณการของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สอดในช่วงต้นเดือนกันยายน เฉพาะแม่สอดมีแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนทยอยกลับประเทศไม่ต่ำกว่าวันละ 6 พันคน ซึ่งโดยประมาณการแล้วมีแรงงานผิดกฎหมายที่กลับประเทศในช่วงหลังการประกาศ พรก. กว่า 6 หมื่นคน นี่ยังไม่นับแรงงานที่ออกจากประเทศไทยผ่านพรมแดนธรรมชาติ ซึ่งในส่วนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่มีตัวเลขที่ชัดเจนว่ามีเท่าไร

คำถามของงานวิจัยชิ้นนี้คือ อะไรคือปัญหาและอุปสรรคของการเข้าถึงสวัสดิการในบริเวณชายแดนของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และองค์กรชุมชน (community-based organization หรือ CBOs) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดมีบทบาทอย่างไรในการแก้ปัญหาช่องว่างและอุปสรรคเหล่านั้น โดยในการตอบคำถามดังกล่าว

วิธีการเก็บข้อมูลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ

ในการตอบคำถามดังกล่าว งานวิจัยชิ้นนี้จะให้ความสนใจกับการทำความเข้าใจเงื่อนไขข้อจำกัดดังกล่าวผ่านการทำตามเข้าใจเงื่อนไข รูปแบบ และลักษณะการใช้ชีวิตของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเป็นหลัก ซึ่งเป็นมุมมองจากเบื้องล่าง (bottom-up approach) มากกว่าจะมองจากในแง่ความมั่นคงหรือการพัฒนาเศรษฐกิจของภาครัฐ ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลพื้นฐานจากงานวิจัยและเอกสารของหน่วยงานราชการที่มีอยู่ และในการลงพื้นที่ภาคสนาม โดยเก็บข้อมูลซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนหลัก คือ 1) การสัมภาษณ์และสังเกตใน 2 ช่วงเวลา คือ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2560 จนถึงมีนาคม 2561 และ 2) การประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ที่ร่วมกับแรงงานที่เป็นสมาชิกขององค์กรชุมชนของแรงงาน อย่างไรก็ตาม การเก็บข้อมูลงานวิจัยชิ้นนี้ก็มีข้อจำกัดอย่างมาก เพราะในช่วงเวลาที่เก็บข้อมูลงานวิจัยเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลประกาศ พรก. การอพยพกลับประเทศต้นทาง และการหลบหนีการจับกุมทำให้การเก็บข้อมูลเป็นไปด้วยความยากลำบากและต้องระมัดระวังมากขึ้น โดยเฉพาะการเก็บข้อมูลกับแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายซึ่งเป็นกลุ่มหลักที่ผู้วิจัยต้องการเก็บข้อมูล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและสถานการณ์แรงงานข้ามชาติ

Ruth Pearson และ Kyoko Kusakabe (2012) เสนอว่าการดึงแรงงานข้ามชาติราคาถูกจากเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในไทยเป็นนโยบายที่เด่นชัดมากภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ในขณะที่รัฐไทยปลดประจำการแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานที่มีเพศชายจากภาคอุตสาหกรรม แรงงานชายเหล่านี้กลับไปบ้านเกิด นั่นคือ “ชนบท” ส่วนแรงงานหญิงกลับเป็นแรงงานที่ถูกกักเอาไว้ในฐานะแรงงานราคาถูกในเมืองใหญ่ต่อไป ด้วยความเชื่อว่าผู้หญิงเชื่องกว่าและทนงานกว่า แน่่อนว่าสาเหตุหนึ่งของการปลดประจำการแรงงานไทยเกิดขึ้นมาจากค่าแรงที่สูงขึ้น โดยเฉพาะในเขตอุตสาหกรรมรวมถึงในกรุงเทพและปริมณฑล อันเป็นผลจากการต่อสู้ต่อรองอย่างยาวนานของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเอง พร้อมๆกับการที่รัฐพยายามหันไปพัฒนาเขตอุตสาหกรรมบริเวณชายแดนผ่านการดึงเอาแรงงานจากเพื่อนบ้านที่มีราคาถูกมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยต่อไป แม่สอดก็เป็นส่วนหนึ่งของความเปลี่ยนแปลงนี้ การเพิ่มจำนวนของแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมของไทยจึงเป็นอีกด้านของการทดแทนแรงงานคนไทยที่ถูกผลักเข้าสู่พื้นที่ชนบท และทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นแรงงานราคาถูกที่มองไม่เห็นในกระบวนการสะสมทุนทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมในประเทศไทยต่อไป

งานวิจัยของอานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง (2557) ได้ชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีสถานะเป็น “มนุษย์ล่องหน” กล่าวคือเป็นสถานะที่แรงงานข้ามชาติถูกทำให้กลายเป็นบุคคลไร้ตัวตน อันเกิดจากการที่รัฐไทยไม่ใส่ใจต่อความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมายซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในเรื่องการไร้สถานะความเป็นพลเมือง ทำให้พวกเขาต้องมีชีวิตที่ไร้รัฐ ไร้สถานภาพทำให้พวกเขาถูกเลือกปฏิบัติและถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นมนุษย์ หากแต่ถูกลดทอนเหลือแต่เพียงการเป็นแรงงานที่ใช้ร่างกายในการทำงานเท่านั้น มุมมองดังกล่าวทำให้แรงงานข้ามชาติถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกใช้ความรุนแรงอย่างบ่อยครั้ง แต่สิ่งสำคัญที่รัฐไทยละเลยไป คือ ภายใต้

สภาวะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเกิดการโยกย้ายแรงงานภาคเกษตรที่มีอยู่เดิมเข้าสู่การเป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรม ทำให้การทำงานในภาคเกษตรโดยเฉพาะในภาคเหนือขาดแคลนแรงงานอย่างมาก ประจวบกับภาคอุตสาหกรรมและงานก่อสร้างกำลังขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมืออันเนื่องจากการเติบโตของเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งความต้องการแรงงานในทุกภาคส่วนเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐไทยต้องตระหนักให้ได้ว่าประเทศไทยต้องการแรงงานที่เป็นกำลังสำคัญของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ดังนั้น การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ไม่ได้เป็นเพียงเพราะเหตุผลเรื่องภัยสงครามในประเทศเมียนมาร์เท่านั้น เพราะฉะนั้น จากปรากฏการณ์เช่นนี้ในตัวมันเองจึงเป็นการเรียกร้องให้รัฐไทยหันมาใส่ใจแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะในมิติของการเป็นพลเมืองทางเศรษฐกิจ

จากงานวิจัยหลายชิ้นที่ทำมาก่อนหน้านี้พบว่า แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะคือมองว่าการเคลื่อนย้ายและเปลี่ยนสถานที่อยู่ที่ทำงานเป็นทรัพยากรและโอกาสของการมีชีวิตที่ดีขึ้น แม้สอดคล้องเป็นเพียงหน้าด่านแรกของการเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์ แรงงานส่วนมากมุ่งหวังว่าเมื่อพวกเขาสามารถสร้างเครือข่ายทางสังคมในชุมชนของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและสามารถเก็บสะสมเงินได้ในระดับหนึ่ง พวกเขาจะเคลื่อนย้ายเข้าไปในจังหวัดชั้นในมากกว่าที่จะหยุดอยู่ในพื้นที่รอบนอก สาเหตุสำคัญมาจากค่าแรงในพื้นที่ชั้นในสูงกว่าค่าแรงในบริเวณชายแดน และสภาพการทำงานที่หนักกว่าในเมืองชั้นใน (จากข้อมูลพื้นที่ เวลาการทำงานของแรงงานในแม่สอดโดยเฉพาะในพื้นที่ คือวันละเกือบ 12 ชั่วโมง โดยไม่มีการจ่ายค่าล่วงเวลาหรือโอที และค่าแรงเฉลี่ยอยู่ที่ 150 (บาทต่อวัน) ความมุ่งหวังในการเคลื่อนย้ายดังกล่าวขัดแย้งอย่างสิ้นเชิงกับมาตรการและนโยบายการจดทะเบียนแรงงานของรัฐไทยที่ต้องการให้แรงงานอยู่กับที่ในสถานประกอบการและนายจ้างคนเดิมตลอดการจ้างงาน แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากค่าแรงที่ไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่ของประเทศไทยก็คือการที่แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายจะกลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น เมื่อพวกเขาย้ายเคลื่อนย้าย

ก่อนหน้านี้จะมีการประกาศขึ้นค่าแรงขั้นต่ำทั่วประเทศ 300 บาทในปี 2556 ค่าแรงขั้นต่ำในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน การย้ายถิ่นของแรงงานไปสู่จังหวัดที่มีค่าแรงสูงกว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นทั่วไป ในกรณีของแรงงานข้ามชาติ Pearson และ Kusakabe (2012) ชี้ว่า เมื่อเทียบระหว่าง 3 พื้นที่คือ แม่สอด สมุทรปราการ และบริเวณเจดีย์สามองค์ (กาญจนบุรี) แล้ว พบว่าค่าแรงที่แรงงานข้ามชาติได้รับเมื่อทำงานในสมุทรปราการและหัวเมืองชั้นในใกล้กับกรุงเทพฯ สูงกว่าเมืองรอบนอกอย่างแม่สอดและกาญจนบุรี การที่ค่าแรงในแต่ละพื้นที่ไม่เท่ากันส่งผลให้แรงงานส่วนมากต้องการเคลื่อนที่เข้ามาในหัวเมืองชั้นในมากขึ้นเพื่อได้รายได้ที่เพิ่มขึ้น การย้ายเข้ามาในเมืองหรือจังหวัดชั้นในจึงไม่ได้เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นจากตัวแรงงานเอง แต่เป็นผลมาจากการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำที่ไม่เท่าเทียมเสมอกันทั่วประเทศ

ภายหลังจากการประกาศค่าแรง 300 บาท ความแตกต่างระหว่างเมืองรอบนอกและเมืองชั้นในก็ยังคงอยู่ จากข้อมูลสัมภาษณ์นายจ้างในอำเภอแม่สอดพบว่า สำหรับแรงงานข้ามชาติในแม่สอด พวกเขาได้ค่าแรง 300 บาทจริง แต่ต้องหักค่าที่พัก

ค่าอาหาร และค่าน้ำค่าไฟที่นายจ้างจัดหาให้ รวมถึงในหลายอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการทำงานแม่บ้านนั้น นายจ้างจะหักค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตทำงานจากค่าแรงของตัวเอง แรงงานเองด้วย วิทยากร บุญเรือง (2557) ประมาณการว่า ในปี 2557 แรงงานข้ามชาติในอำเภอแม่สอดได้รับค่าจ้างเพียงวันละ 150 บาท ซึ่งเมื่อเทียบกับเกณฑ์ในการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทยที่ค่าแรงขั้นต่ำที่ได้รับต้องเลี้ยงดูคนได้ 3 คน คือตัวเอง แรงงานเอง และคนในครอบครัวอีกสองคน ค่าแรง 150 ก็ต่ำกว่าประมาณการของแรงงานไทยถึงครึ่งหนึ่ง สิ่งที่น่าสนใจคือเมื่อแรงงานข้ามชาติส่วนมากเข้ามาในประเทศไทยในรูปแบบของครอบครัว ค่าแรงที่พวกเขาได้รับนั้นจะเพียงพอต่อการดูแลครอบครัวหรือไม่ นี่ยังไม่เน้นการเข้าไม่ถึงสวัสดิการของคนในครอบครัว ซึ่งส่วนมากหรือเกือบทั้งหมดแล้วเป็นผู้ติดตามที่ผิดกฎหมาย จากการสัมภาษณ์สภาอุตสาหกรรม พบว่านักธุรกิจ ในอำเภอแม่สอดส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่มีอยู่กับแรงงานข้ามชาติ ด้วยกฎหมายแรงงานที่ระบุให้ค่าอาหาร ที่พัก และอื่นๆที่นายจ้างให้เป็นสิ่งที่แรงงานจะได้รับนอกเหนือจากค่าแรง 300 บาท แต่การละเลยการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานดังกล่าวเป็นสิ่งที่ปรากฏทั่วไปไม่ว่าจะในโรงงานขนาดใหญ่หรือเล็กในอำเภอแม่สอดที่คิดค่าใช้จ่ายส่วนเกินต่างๆในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าแรง 300 บาท (สัมภาษณ์ วิฑิตธรรมวงศ์, 5 กรกฎาคม 2560) ในแง่นี้ การละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้แรงงานข้ามชาติในบริเวณแม่สอดมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีพ

อย่างไรก็ดี การเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติเข้าสู่เมืองขึ้นในก็ไม่ได้เกิดจากปัจจัยที่มาจากนโยบายของภาครัฐและภาคธุรกิจเท่านั้น แต่มาจากความต้องการและแรงจูงใจของแรงงานเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีครอบครัวและมีลูก รวมถึงการอพยพตามมาของญาติพี่น้อง สำหรับแรงงานแล้ว พวกเขาเน้นความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะรวมหมู่มากกว่าแบบปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะในระบบเครือข่ายและครอบครัว แรงงานข้ามชาติในแม่สอดที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ส่วนมากมีครอบครัว บางคนพบกับสามีหรือภรรยาในระหว่างทำงาน บางคนเดินทางเข้ามาในประเทศไทยพร้อมกับครอบครัว และบางคนมาประเทศไทยก่อนโดยที่คนในครอบครัวตามมาทีหลัง ในการจะทำความเข้าใจลักษณะและรูปแบบการดำรงชีวิตของแรงงานข้ามชาติในแม่สอดจึงไม่สามารถถูกลดทอนให้เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลคือแรงงานแต่ละคนได้ แต่รูปแบบการใช้ชีวิตทางสังคมของพวกเขายึดโยงกับหน่วยของครอบครัวและความเป็นเครือข่ายที่อยู่สูงมาก ในหลายครอบครัว แรงงานหญิงหรือชายคนใดคนหนึ่งอาจได้รับอนุญาตทำงานแบบถูกกฎหมาย แต่คนที่เหลือเช่น พ่อแม่ซึ่งเป็นคนรุ่นปู่ย่าและลูกของพวกเขากลับมีสถานะที่ผิดกฎหมาย สำหรับแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ พวกเขาต้องเผชิญหน้ากับสถานะที่กำกวมที่สมาชิกครอบครัวบางคนมีใบอนุญาตทำงาน แต่คนที่เหลือทั้งหมดมีสถานะที่ผิดกฎหมาย เมื่อต้องเลือกระหว่างครอบครัวกับตัวของเขาเอง แรงงานส่วนมากหรือเกือบทั้งหมดที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์เลือกเคลื่อนย้ายตามครอบครัว ดังนั้นด้วยลักษณะเช่นนี้ แรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มสะสมสถานะทางกฎหมายของตนเอง เพื่อย้ายที่ตามครอบครัวมากกว่าที่พวกเขาจะมุ่งเน้นรักษาสถานภาพของตนเองโดยลำพัง

เราจะเห็นประเด็นนี้ชัดเจนขึ้นเมื่อพิจารณาสัดส่วนของเพศของแรงงานข้ามชาติ

ในประเทศไทย Pearson และ Kasukabe (2012) ชี้ว่า กว่า 70% ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเป็นเพศหญิง แต่เมื่อดูจากตัวเลขแรงงานที่จดทะเบียนตามกฎหมายทั่วประเทศทั้งก่อนและหลังการประกาศ พรก. พบว่าแรงงานที่เข้ามาทำงานแบบถูกกฎหมายส่วนใหญ่แล้วเป็นเพศชาย แรงงานหญิงเป็นเพียงส่วนน้อย ซึ่งในกรณีของแม่สอดอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอและตัดเย็บเสื้อผ้า (ร้อยละ 30 ของอุตสาหกรรมในแม่สอด) ซึ่งส่วนมากใช้แรงงานหญิง แต่จำนวนของการจดทะเบียนตามกฎหมายของแรงงานหญิงก็ไม่ได้สูงมาก คือ เพียง 60% ของจำนวนแรงงานที่จดทะเบียนตามกฎหมายทั้งหมด นั่นหมายความว่า แรงงานหญิงทั่วประเทศและโดยเฉพาะในแม่สอดกลายเป็นแรงงานที่ถูกกีดกันออกไปและกลายเป็นแรงงานที่ไร้ตัวตนมากขึ้น นอกจากนี้ แรงงานหญิงยังมีความสำคัญอย่างมากในการทำหน้าที่ดูแลครอบครัวและเลี้ยงดูลูกที่ติดตามมาด้วย ดังนั้น เมื่อมีครอบครัว ภรรยาหนักมักจะตกกับผู้หญิงเป็นหลัก ส่งผลให้ “การดูแลสมาชิกของครอบครัวที่เป็นทารกและเด็กเล็กต้องอาศัยการข้ามแดนเข้ามา (แบบผิดกฎหมาย) ของคนรุ่นปู่ตายายและสมาชิกครอบครัวคนอื่นๆ” (Pearson and Kusakabe, 2012: 19)

กล่าวโดยสรุปแล้ว สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดมีลักษณะสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ 1) แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมายหรือสูญเสียสถานะทางกฎหมายของตนเองภายหลังจากย้ายถิ่นหรือเปลี่ยนงาน 2) แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดไม่ได้เข้าเมืองโดยลำพัง แต่มีผู้ติดตามทั้งคนรุ่นเด็กและคนรุ่นพ่อแม่ ซึ่งเข้าเมืองมาพร้อมหรือภายหลังจากที่แรงงานเข้าเมืองมาทำงาน และ 3) งานในพื้นที่แม่สอดมีความหลากหลายมาก งานหลายประเภทไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือการอนุญาตทำงานตามกฎหมายไทย จากสถานการณ์ดังกล่าว พบว่าด้วยเงื่อนไขหรือลักษณะเหล่านี้เองที่ทำให้แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดถูกทำให้ล่องหน ซึ่งลักษณะล่องหนดังกล่าวกลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญให้พวกเขาไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการและความมั่นคงในชีวิตพื้นฐานที่จัดให้โดยรัฐได้

ข้อค้นพบจากงานวิจัย

จากการเก็บข้อมูลวิจัย ผู้วิจัยพบว่า กฎระเบียบและข้อบังคับของประเทศไทยเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการในบริเวณชายแดนได้ โดยเราสามารถแยกที่มาของปัญหาออกได้เป็น 3 ปัญหาหลัก คือ 1) นิยามของ “งาน” ที่คับแคบของภาครัฐคือผูกติดกับนายจ้าง ซึ่งไม่สะท้อนสภาพการทำงานจริงในพื้นที่ชายแดนแม่สอด 2) ปัญหาความยุ่งยากและเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งของระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ซึ่งสร้างความสับสนและเพิ่มต้นทุนให้แก่แรงงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานส่วนมากในพื้นที่ปฏิเสธการจดทะเบียนตามกฎหมาย และส่งผลให้พวกเขาไม่มีโอกาสได้สิทธิการเข้าถึงสวัสดิการของภาครัฐ และ 3) ปัญหาที่เกิดจากวิธีคิดที่เน้นปัจเจกบุคคลในการมอง “แรงงาน” ซึ่งขัดแย้งจากสถานการณ์และสภาพชีวิตของแรงงานในพื้นที่ที่เข้าเมืองมาพร้อมกับครอบครัวและการยึดโยงกับชุมชนและเครือญาติ

1. นิยามของ “งาน” ที่ผูกกับนายจ้าง

“ถ้าเป็นไปได้ ไม่อยากทำบัตรเลย” (สัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติ 28 กรกฎาคม 2560)

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ระบุให้แรงงานที่ขออนุญาตทำงานในประเทศไทยต้องมีนายจ้างที่ชัดเจน และในกระบวนการดำเนินการนายจ้างจะเป็นผู้แสดงความต้องการขอจ้างแรงงานมาที่สำนักงานจัดหางาน เมื่อแรงงานเข้าสู่กระบวนการจ้างงานแล้ว พวกเขาจะไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างหรือย้ายสถานที่ทำงานได้ เพราะการเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่มีเหตุอันควร พวกเขาจะกลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายโดยทันที ตาม พรบ.ดังกล่าว เอกสารที่ใช้ในการยื่นยื่นสิทธิต้องเป็นเอกสารที่ได้รับการรับรองโดยรัฐบาลต้นทาง เช่น หนังสือเดินทาง หรือเอกสารอื่นที่แทนหนังสือเดินทาง ซึ่งจะต้องเข้าเมืองโดยมีการประทับลงตราหรือวีซ่าที่ชัดเจน และตาม พรบ.ในปี 2551 การจ้างงานแรงงานข้ามชาติกระทำได้ใน 6 ประเภท คือ กรรมกรทั่วไป เช่น กรรมกรก่อสร้าง กรรมกรในกิจการประมง ลูกจ้างในโรงงานหรือสถานประกอบการ คนรับใช้ในบ้าน ลูกจ้างในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และลูกจ้างในแปลงเพาะปลูกทางการเกษตร โดยในกระบวนการเข้ามาทำงานจะเริ่มต้นที่การยื่นเอกสารขอจ้างแรงงานของนายจ้างไปที่สำนักงานจัดหางาน โดยเมื่อแรงงานเข้าประเทศมาแล้ว พวกเขาต้องทำงานตรงตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตทำงาน หรือ ตามมาตรา 27 ซึ่งเมื่อมาทำงานแล้ว แรงงานสามารถขอเปลี่ยนนายจ้างได้ โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการขอเปลี่ยนประเภทงานครั้งละ 900 บาท และการขอเปลี่ยนนายจ้างครั้งละ 900 บาท หรือในกรณีที่ย้ายท้องที่หรือสถานที่ทำงานอีกครั้งละ 900 บาท รวมถึงค่าธรรมเนียมอื่นๆอีก 100 บาท นั้นหมายความว่าในการเปลี่ยนที่ทำงานแต่ละครั้ง แรงงานต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่ต่ำกว่า 2,800 บาท ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ยากสำหรับแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดซึ่งได้ค่าแรงเพียงวันละ 150 บาทโดยเฉลี่ยเท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมายนั้นยึดอยู่กับ “งาน” ที่มี “นายจ้าง” เป็นหลัก กระบวนการเข้าสู่การทำงานตามกฎหมายต้องพึงพิงการรับรองของนายจ้าง สิทธิในการเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนนายจ้างซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานยังถูกจำกัดอยู่มาก และในกรณีแม่สอด งานหลายประเภท เช่น งานแม่บ้าน หรือแม่แต่งงานในโรงงานอุตสาหกรรมเองที่มีนายจ้าง แต่นายจ้างก็ไม่ได้ให้การสนับสนุนการจดทะเบียนตามกฎหมาย เพราะมองว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก ผู้วิจัยสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติหญิงที่ทำอาชีพแม่บ้านคนหนึ่งแม่บ้านคนหนึ่งในแม่สอดช่วงที่มีการประกาศ พรก. เธอเล่าว่า “นายจ้างบอกว่าจะไม่จดทะเบียนให้ เราก็อยากจดทะเบียนนะ จะได้ไม่ต้องหลบๆซ่อนๆ เราบอกเขาไปแล้ว แต่เขาบอกว่าถ้ามันวุ่นวายมากนักก็ไปทำงานอื่นทำแล้วกัน เราเลยต้องยอมอยู่ในสภาพนี้ไปก่อน” (สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2560) อาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าแรงงานจำนวนมากจะมีนายจ้าง แต่พวกเขาก็อาจจะไม่มี “งาน” หรือมีสถานะเป็น “แรงงาน” หากนายจ้างไม่ให้ความร่วมมือในการจดทะเบียนแรงงาน ในกรณีของแม่สอด แรงงานข้ามชาติจำนวนมากทำงานหลายงานพร้อมกัน ซึ่งในกรณีแบบนี้มักจะเป็นงานรับจ้างทั่วไปตามแต่จะมีนายทุนเรียกไปใช้งาน เช่น งานก่อสร้าง ซึ่งรูปแบบของงาน

ประเภทนี้ขัดแย้งกับนิยามการจ้างงานแรงงานข้ามชาติตามกฎหมาย ส่งผลให้แรงงานส่วนใหญ่ที่มีการจ้างงานที่ยืดหยุ่นมากๆ กลายเป็นคนผิดกฎหมาย ที่แม้พวกเขาจะใช้กำลังแรงงานของตนเองเพื่อขายให้กับนายจ้างและแลกกับค่าแรง ซึ่งเป็นนิยามของ “แรงงาน” ในทางเศรษฐศาสตร์ แต่พวกเขากลับไม่ใช่ “แรงงาน” ในความหมายของกฎหมายไทย

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้สอบถามเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่แรงงานข้ามชาติในแม่สอด พบว่าไม่เคยมีการขอย้ายงานหรือขอเปลี่ยนนายจ้างจากแรงงาน แม้ว่าจะมีการละเมิดสัญญาจ้างของนายจ้าง แต่แรงงานกลับเลือกที่จะไม่ดำเนินการตามกฎหมาย แรงงานข้ามชาติในแม่สอดส่วนมากเลือกที่จะสละสถานะที่ถูกกฎหมายของตนเอง เพื่อย้ายไปทำงานใหม่กับนายจ้างคนใหม่ทั้งที่อยู่ในแม่สอดและในจังหวัดอื่นใน (สัมภาษณ์สุณิดา ปิยกุลพานิชย์ เจ้าหน้าที่ Labour Law Clinic, 29 กันยายน 2560) ด้วยความยุ่งยากของเงื่อนไขการย้ายงานตามที่ระบุในกฎหมาย แรงงานข้ามชาติส่วนมากจึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

Pearson และ Kusakabe (2012: 78) ชี้ว่าการผูกแรงงานกับนายจ้างคนเดียวขัดแย้งกับสภาพความไม่มั่นคงของการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ ในอำเภอแม่สอด แรงงานส่วนใหญ่ที่แม่เดิมจะเป็นแรงงานถูกกฎหมายหรือแม้แต่แรงงานที่ผิดกฎหมายมีลักษณะของการเปลี่ยนงานบ่อย อันเนื่องมาจากสภาพการทำงานที่เข้มงวดและใช้แรงงานต่อเนื่องยาวนาน (labour-intensive) รวมถึงการที่นายจ้างมักไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและสัญญาจ้างงาน ส่งผลให้ “แรงงานข้ามชาติส่วนมากเปลี่ยนงานบ่อย ส่วนใหญ่เปลี่ยนงาน 5 ครั้งภายในระยะเวลาสองปีหรือสามปี สาเหตุสำคัญ [ของการกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย-ผู้วิจัย] ก็มาจากการที่ระบบการจัดทะเบียนแรงงานถูกกฎหมายผูกแรงงานไว้กับนายจ้างเพียงคนเดียว ส่งผลให้เมื่อพวกเขาเปลี่ยนงาน พวกเขาจะสูญเสียสถานะทางกฎหมายโดยทันที” และจากการลงพื้นที่ภาคสนามแม่สอด ผู้วิจัยพบว่าแรงงานผิดกฎหมายส่วนหนึ่งที่เป็นสมาชิกขององค์กรแรงงานในพื้นที่เดิมเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานถูกกฎหมาย แต่ด้วยการเอาเปรียบของนายจ้างเดิม และเมื่อสถานการณ์ของครอบครัวเปลี่ยนไปคือมีลูกเล็ก เขาและครอบครัวจึงตัดสินใจทิ้งงานเดิม และย้ายข้ามอำเภอไปทำงานใหม่ที่เงื่อนไขการทำงานสอดคล้องกับสถานการณ์ของครอบครัวมากกว่า ส่งผลให้สถานะของเขาและครอบครัวแต่เดิมเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายกลายมาเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายในทันที

จากสภาพการณ์ดังกล่าว แม้ว่าแรงงานที่เปลี่ยนงานจะมีนายจ้างคนใหม่ แต่ด้วยเงื่อนไขทางกฎหมายดังกล่าวที่พยายามบังคับไม่ให้มีการเปลี่ยนนายจ้าง หรือการที่ค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนนายจ้างสูงเกินกว่าที่แรงงานจะจ่ายได้ ส่งผลให้การเปลี่ยนนายจ้างหรือการเปลี่ยนงานซึ่งเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นทั่วไปในบริเวณชายแดนแม่สอดทำให้แรงงานสูญเสียสภาพทางกฎหมายไปโดยทันที ในแง่นี้ การที่รัฐไทยผูกสถานะของแรงงานไว้กับนายจ้าง และผูกนายจ้างไว้กับเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่ยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับรูปแบบการทำงานจริงของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ ส่งผลให้มาตรการเหล่านี้กลายมาเป็นอุปสรรคของรัฐไทยเองที่จะจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และในส่วนของแรงงานข้ามชาติ มาตรการเหล่านี้ก็คืออุปสรรคสำคัญที่กีดกันพวกเขาจากการเข้าถึงสิทธิ

และสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่พวกเขาควรได้รับในฐานะมนุษย์ แม้ว่าพวกเขาจะมีเจตนาที่จะเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายมากแค่ไหนก็ตาม แต่ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว พวกเขาไม่สามารถกระทำได้ และสถานะที่ผิดกฎหมายซึ่งหมายความว่าความถึงการถูกพรากสิทธิขั้นพื้นฐานก็สูญสลายหายไปด้วย

2. การจดทะเบียนที่ยุ่งยากและต้นทุนสูง

“มันเป็นสิ่งที่เขาเขียนกฎหมายมาแล้ว เราทำอะไรไม่ได้ เอาใจแล้วกัน ถ้าเราเป็นคนเขียนกฎหมาย เราจะทำอะไร เราจะทำให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างเข้าถึงสิทธิได้เท่าๆกัน” (สัมภาษณ์แรงงานที่ AWO วันที่ 28 กรกฎาคม 2560)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้มีความพยายามในการผลักดันให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งในพ.ศ. 2535 เป็นการออกกฎหมายบังคับให้แรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องมีนายจ้างในการขึ้นทะเบียนเป็นครั้งแรก จากนั้นเป็นต้นมา นโยบายของรัฐบาลต่อแรงงานข้ามชาติได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง ทั้งหมดเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ประเทศไทย แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้สร้างความยุ่งยากในกระบวนการขึ้นทะเบียนให้แก่แรงงานข้ามชาติเป็นอย่างมาก โดยผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงนโยบายดังกล่าวซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนและหลังพระราชกำหนดการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 2560

ในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้ พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ในการผลักดันนโยบายการจัดทะเบียนและการพิสูจน์สัญชาติ โดยที่รัฐบาลไทยได้ผลักดัน โดยขยายระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติให้แก่แรงงานข้ามชาติถึง 3 ปี (18 ธันวาคม 2553 – 28 กุมภาพันธ์ 2555) แต่การดำเนินการดังกล่าวกลับเต็มไปด้วยปัญหา คือ 1) แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนด้วยข้อจำกัดด้านภาษาที่รัฐไทยใช้ภาษาไทยในการประชาสัมพันธ์เท่านั้น 2) ระยะเวลาในการขึ้นทะเบียนมีกรอบที่จำกัดเกินไปแม้รัฐบาลจะให้เวลาถึง 3 ปี แต่ในบางปีก็ไม่เปิดระบบให้แรงงานข้ามชาติไปขึ้นทะเบียนทำให้แรงงานไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ 3) กระบวนการขึ้นทะเบียนที่ยุ่งยากซับซ้อน โดยกระบวนการขึ้นทะเบียนมีขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอนหลัก แต่มีขั้นตอนย่อยที่นายจ้างต้องทำให้แรงงานอีก 3-5 ขั้นตอน และยังต้องใช้เอกสารและหลักฐานในการดำเนินการอีก 4-8 อย่าง เมื่อเสร็จขั้นตอนเหล่านี้นายจ้างและแรงงานข้ามชาติยังต้องพบเจอกับปัญหาในเรื่องการออกเอกสารของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น หนทางที่ง่ายที่สุดสำหรับนายจ้างและแรงงานข้ามชาติคือ การเลือกใช้นายหน้าในการดำเนินการหรือยอมจ่ายส่วยให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้ตนเองสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานได้อย่างไม่ต้องถูกจับ 4) ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนแพงจนเกินไปเนื่องจากแรงงานข้ามชาติต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนทั้งหมด

ในด้านการกระบวนการพิสูจน์สัญชาติทำให้แรงงานต้องพบเจอกับ 1) ค่าใช้จ่ายที่สูงจนเกินไป กล่าวคือ แรงงานต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือเดินทางในราคา 4,500 และ 5,500 บาท ซึ่งยังไม่รวมค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตทำงาน

ปีละ 2,500 บาท ในราคาดังกล่าวเป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูงสำหรับแรงงานข้ามชาติ เมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้รับ 2) แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการพิสูจน์สัญชาติได้โดยตรง เนื่องจากข้อจำกัดด้านภาษาและเอกสารและกระบวนการพิสูจน์สัญชาติที่ยุ่งยากและซับซ้อน กล่าวคือรัฐกำหนดบัตรประจำตัวแรงงาน 3 สัญชาติด้วยสีที่แตกต่างกัน โดยสีเขียวคือแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ สีน้ำตาลคือแรงงานสัญชาติกัมพูชา และสีฟ้าคือแรงงานสัญชาติลาว นอกจากนี้ใบอนุญาตทำงานก็แบ่งสีตามแต่ละประเภท นั่นคือรูปแบบการทำงานปกติจะใช้ใบอนุญาตทำงานเล่มสีน้ำเงิน ส่วนรูปแบบงานกิจการประมงจะใช้ใบอนุญาตสีแดง ทั้งหมดนี้เป็นการกำหนดขึ้นของรัฐบาลที่ง่ายต่อการบริหารของรัฐบาลแต่ยุ่งยากสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ทราบข้อมูลเหล่านี้ 3) ขอบเขตของ “ผู้ติดตาม” คับแคบและไม่ครอบคลุมสมาชิกในครอบครัว กล่าวคือ ผู้ติดตามที่รัฐได้กำหนดไว้จะต้องเป็นบุคคลที่เป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติเท่านั้นและต้องมียุ่ไม่เกิน 15 ปี ซึ่งการให้ความหมายดังกล่าวเป็นการให้ความหมายที่ละเลยการสมาชิกในครอบครัวคนอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องอาศัยอยู่กับผู้ที่เป็นแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดการนำเข้าแรงงานผ่านมาตรา 14 นั่นคือ การนำเข้าแรงงานแบบไปกลับตามฤดูกาลสำหรับแรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศไทย โดยกำหนดให้เดินทางเข้าออกประเทศไทยผ่านด่านที่รัฐไทยกำหนดเท่านั้น และอนุญาตให้ทำงานได้เพียงในพื้นที่ชายแดนประเทศไทยที่รัฐไทยกำหนดเท่านั้น

การกำหนดกฎเกณฑ์การขึ้นทะเบียนข้างต้นเป็นการสร้างความยุ่งยากให้แก่แรงงานข้ามชาติเป็นอย่างมากและเป็นการผลกระทบทั้งหมดให้แรงงานข้ามชาติได้รับผิดชอบและไม่ช่วยแก้ปัญหาการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายตามที่รัฐไทยต้องการและได้พยายามจัดการเสมอมา นอกจากนี้ยังสร้างปัญหาเรื่องการใช้นายหน้าการขึ้นทะเบียนหรือการจ่ายส่วนแก่เจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย จนกระทั่งเดือนมิถุนายน พ.ศ.2560 รัฐบาลไทยภายใต้การบริหารจัดการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้ พรก.การจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 เพื่อแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทยและลดปัญหาการใช้นายหน้าในการขึ้นทะเบียน พรก.ดังกล่าวได้สร้างบทกำหนดโทษและอัตราค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนที่สูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์การทะลักกลับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ ภายใต้ พรก.นี้ได้กำหนดการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติไว้ คือ การพิสูจน์สัญชาติ (CI) การทำ MOU และมาตรา 14

แม้รัฐบาลไทยจะปรับเปลี่ยนระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติใหม่ แต่วิธีการดังกล่าวไม่ได้ลดความยุ่งยากลง กล่าวคือ ในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องมีบัตรประจำตัวสีชมพู ซึ่งเป็นบัตรที่แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติได้รับอนุญาตผ่อนผันให้อาศัยในประเทศไทยชั่วคราว บัตรประชาชนจากประเทศต้นทางตัวจริง ทะเบียนบ้านตัวจริง และต้องส่งเรื่องกลับไปยังประเทศต้นทางเพื่อพิสูจน์สัญชาติ หลังจากนั้นจึงจะดำเนินการยื่นขอพาสปอร์ต วีซ่า และใบอนุญาตทำงาน หลังเสร็จสิ้นกระบวนการจะทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยและทำงานในประเทศไทยได้ 4 ปี แต่ถ้าหากไม่ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวแรงงานจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้ถึง 31 มีนาคม 2561 หลังจากนั้นจะถูกส่งกลับประเทศต้นทางตามประกาศใช้ ม.44 เพื่อการขยายเวลา 120 วันเพื่อให้แรงงานข้ามชาติและนายจ้างรีบดำเนินการ แต่

จากการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่ง พบว่าแรงงานไม่สามารถขึ้นทะเบียนตามที่รัฐไทยกำหนดได้ อันเนื่องจากไม่มีบัตรสีชมพู หรือบางคนบัตรหมดอายุแล้ว ไปจนถึงไม่มีบัตรประจำตัวและทะเบียนบ้านจากประเทศต้นทางด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร รัฐบาลได้ผลักดันให้ขึ้นทะเบียนในระบบ MOU แต่แรงงานข้ามชาติต้องกลับไปทำพาสปอร์ตใหม่ที่ประเทศต้นทาง ในขั้นตอนเหล่านี้ล้วนแล้วแต่สร้างความยุ่งยากให้แก่แรงงานข้ามชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย อันเนื่องจากข้อจำกัดหลากหลายประการ โดยเฉพาะข้อจำกัดเรื่องเอกสารและข้อจำกัดเรื่องค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป ซึ่งทั้งหมดเป็นสิ่งที่แรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องรับภาระทั้งหมด ซึ่งนอกเหนือจากภาระในการจ่ายค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนยังมีค่าใช้จ่ายในกรณีอื่นๆด้วย เช่นกรณีที่มีการเปลี่ยนนายจ้าง ตามกฎกระทรวงได้กำหนดให้แรงงานข้ามชาติที่ต้องการเปลี่ยนนายจ้างหรือเพิ่มนายจ้างได้ แต่ต้องเสียค่าธรรมเนียมครั้งละ 900 บาท หากแรงงานข้ามชาติต้องการทำงานที่นอกเหนือจากอาชีพรับจ้างในบ้านหรือกรรมกร ต้องเสียค่าธรรมเนียมครั้งละ 900 บาท ถ้าหากต้องการเปลี่ยนหรือเพิ่มท้องที่ของสถานที่ทำงาน ต้องเสียค่าธรรมเนียมครั้งละ 900 บาท และค่าธรรมเนียมการยื่นขอทุกกรณี ฉบับละ 100 บาท

เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้แรงงานต้องเผชิญกับความยุ่งยากที่ต้องเตรียมเอกสารจำนวนมากที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของแรงงานข้ามชาติพรรคการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 2560 มีรูปแบบการขึ้นทะเบียนทั้งการพิสูจน์สัญชาติ (CI) การทำ MOU และการทำบัตรผ่านข้ามแดน (border pass) หรือการจ้างงานแบบไปเช้า-เย็นกลับ ซึ่งกระบวนการขึ้นทะเบียนทุกรูปแบบรัฐไทยยึดหยุ่นให้แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ในช่วงเวลาการพิสูจน์สัญชาติ 15 วัน แม้จะยืดหยุ่นอย่างไร แต่แรงงานข้ามชาติก็จำเป็นต้องมีนายจ้างเพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียน (กรมการจัดหางาน, 2560) ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตและการแจ้งการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2554 ตามหมวดที่ 1 ระบุว่าเอกสารสำคัญที่แรงงานข้ามชาติต้องเตรียมสำหรับการขึ้นทะเบียนคือ 1) สำเนาหนังสือเดินทางของแรงงานข้ามชาติ 2) สำเนาหลักฐานการจ้างงานที่มีประเภทกิจการ และ 3) สำเนาเอกสารของนายจ้าง เช่น สำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประชาชน เป็นต้น หรือจะพบว่าในทุกรูปแบบการนำเข้าแรงงานจำเป็นต้องมีนายจ้างเป็นองค์ประกอบหลักของระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อมองดูอย่างผิวเผิน ดูเหมือนแรงงานข้ามชาติทุกคนที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยล้วนแล้วแต่นายจ้าง แต่ในภาคความเป็นจริง มีแรงงานข้ามชาติมากมายที่ทำงานในประเทศไทยและไม่มีนายจ้างตามกฎหมายระบุ¹ จากการพูดคุยกับแรงงานข้ามชาติในแม่สอด มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ทำงานรับจ้างรายวัน และทำงานรับจ้างเป็นแม่บ้านแต่ไม่สามารถดำเนินการขึ้นทะเบียนได้ อันเนื่องจากไม่มีคนที่มารับรองว่าต้องการเป็นนายจ้างของพวกเขา โดยเฉพาะคนที่ทำงานรับจ้างรายวัน เปลี่ยนคนจ้างงานทุกวัน จึงทำให้พวกเขาไม่มีนายจ้างเพียงคนเดียวและไม่มีใครยอมมารับรองการเป็นนายจ้างให้แก่พวกเขา

ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดระบบตัวกลางทั้งนายหน้าและตำรวจที่เข้ามาหาประโยชน์ แรงงานจำนวนมากต้องการจดทะเบียนแรงงานอย่างถูกกฎหมาย แต่ด้วยระบบ

การจดทะเบียนที่ยุงยาก จึงเข้าเมืองมาแบบผิดกฎหมายก่อน แล้วเมื่อทำงานได้สักพักหนึ่ง ก็สะสมเงินจ่ายให้กับนายหน้าเพื่อช่วยดำเนินการจดทะเบียนให้ แต่กระบวนการดังกล่าวก็มักจะล้มเหลว เพราะบ่อยครั้งพวกเขาถูกนายหน้าหลอก รวมถึงต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เก็บโดยนายหน้ามีราคาสูงมาก กรณีหนึ่งที่สัมภาษณ์ แรงงานถูกหลอกให้จ่ายเงิน 10,000 บาทเพื่อดำเนินการให้แก่นายหน้า โดยได้มอบเอกสารในการดำเนินการทั้งหมดให้นายหน้า แต่ในท้ายที่สุดนายหน้าหายตัวไป ติดต่оไม่ได้ พร้อมกับเอกสารประจำตัวของแรงงาน ส่งผลให้เธอกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย โดยไม่ได้ตั้งใจ ยิ่งกระบวนการทำเอกสารขออนุญาตทำงานซับซ้อน ธุรกิจนายหน้ายิ่งขยายตัว และยิ่งแรงงานต้องพึ่งนายหน้า ความไม่มั่นคงของชีวิตและต้นทุนของการใช้ชีวิตยิ่งเพิ่มสูงขึ้น

นอกเหนือจากการเผชิญหน้ากับการเอาเปรียบของนายหน้า แรงงานข้ามชาติในแม่สอดยังเผชิญกับเอาเปรียบของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย โดยเฉพาะการเก็บส่วย แรงงานหลายคนเล่าประสบการณ์ของการจ่ายส่วยว่า “วันหนึ่งตำรวจก็บุกเข้ามาที่ชุมชน เพื่อนบ้านหลายคนรู้ทันก็หนีเข้าป่าไป แต่ดิฉันหนีไม่ทันเลยโดนจับ ตำรวจขอ 5,000 บาทแล้วจะปล่อยตัว ก็เลยเอาเงินเก็บที่มีทั้งหมดให้ไป” (สัมภาษณ์วันที่ 29 กรกฎาคม 2560) และในบางกรณีเล่าว่า “โดนตำรวจหาเรื่องจับ เขากล่าวหาว่าการชวนข้าวของใช้ไว้หน้าห้องพักก็ถูกหาว่าขายของ เท่ากับว่าเราทำงานผิดประเภท ต่อให้เราไม่มีเอกสารก็ไม่ได้แปลว่าเราจะไม่โดนริดไถ” (สัมภาษณ์วันที่ 3 กรกฎาคม 2560) อาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในแม่สอดนั้นอยู่ในสถานะที่มีความเสี่ยงสูงมากจากการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และการโดนริดไถจากเจ้าหน้าที่รัฐและนายหน้า สถานะของความเสียดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการลดทอนความมั่นคงในการใช้ชีวิตของพวกเขา เงินเก็บที่ได้จากการทำงานส่วนหนึ่งต้องจ่ายให้กับตัวแสดงหลายตัวในพื้นที่ ส่งผลให้พวกเขาไม่มีโอกาสสะสมเงินเพื่อส่งกลับบ้านได้

การพิสูจน์สัญชาติ (nationality verification) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการทำเอกสารขออนุญาตทำงานกลายมาเป็นอุปสรรค การที่แรงงานจำนวนมากไม่มีเอกสารยืนยันสัญชาติ โดยเฉพาะสัญชาติพม่า นั้นเกิดขึ้นจากความล้มเหลวในการสร้างและขยายความเป็นพลเมืองของรัฐในประเทศเมียนมาร์เองที่สืบเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศที่มีมาอย่างยาวนาน ในขณะที่รัฐไทยออกกฎสำหรับการจดทะเบียนของแรงงานพม่าไว้ว่าแรงงานต้องมีการพิสูจน์สัญชาติ หรือ CI ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติที่มาจากเมียนมาร์จำนวนมากไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนตามกฎหมายของไทยได้ แม้ว่าหลายคนจะมีเอกสาร เช่น บัตรประชาชนหรือทะเบียนบ้าน แต่ในกรณีของแม่สอด แรงงานข้ามชาติส่วนมากทำเอกสารสูญหายไประหว่างเดินทางเข้ามาในประเทศไทย รวมถึงในบางกรณี นายจ้างยึดเอกสารไว้ส่งผลให้เมื่อพวกเขาเปลี่ยนนายจ้างหรือออกจากงาน พวกเขาไม่ได้รับเอกสารคืนจากนายจ้าง และในหลายกรณี แรงงานข้ามชาติส่วนมากที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายมีลูกกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ถูกกฎหมาย ก็ส่งผลให้พวกเขาตัดสินใจย้ายที่ทำงานและสละทั้งสถานะทางกฎหมายของพวกเขาไปตามครอบครัวที่อยู่กินด้วยกันในประเทศไทย ในท้ายที่สุดแล้ว แรงงานข้ามชาติจากพม่าสูญเสียเอกสารและความสามารถในการยืนยันสัญชาติของตนเอง ทั้งที่มาจากความไม่ตั้งใจ (เอกสารหายหรือโดนยึดพาสปอร์ต) และที่มาจากความตั้งใจคือจงใจละทิ้งเอกสารของตนเอง Pearson

และ Kusakabe (2012: 81) ประเมินการว่า ในปี 2011 แรงงานส่วนมากปฏิเสธการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติด้วยหลากหลายเหตุผลที่แตกต่างกันไป มีแรงงานพม่าเพียง 7 แสนกว่าคนเท่านั้นที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ ที่เหลือเป็นจำนวนกว่า 2 ล้านกว่าคนที่อยู่ในสภาพของการไม่มีสัญชาติ

นอกจากนี้ เงื่อนไขของการเปลี่ยนนายจ้างตามกรอบของ MOU ก็จำกัด เพราะระบุให้แรงงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ หากนายจ้างทำผิดข้อตกลง ซึ่งจากการสัมภาษณ์เอ็นจีโอในพื้นที่ คือ Labor Law Clinic พบว่า ไม่เคยมีกรณีที่แรงงานเปลี่ยนนายจ้างเพราะนายจ้างทำผิดข้อตกลงการจ้าง ซึ่งต้องอาศัยการพิสูจน์ทางกฎหมายที่กินระยะเวลาและขั้นตอนยาวนาน แรงงานส่วนมากเลือกกลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายเมื่อโดนนายจ้างละเมิดมากกว่าที่จะรักษาสถานะทางกฎหมายไว้โดยการเปลี่ยนนายจ้าง อาจกล่าวได้ว่า ระบบการจดทะเบียนแรงงานตามกฎหมายนั้นมีความยุ่งยาก ต้นทุนสูง นายจ้างไม่เอาร่วมมือในการจดทะเบียน และด้วยระบบกฎหมายแรงงานที่ไม่เอื้อให้แรงงานสามารถสู้คดีได้ ทำให้แรงงานข้ามชาติในบริเวณแม่สอดเลือกไม่เข้าสู่อำนาจจดทะเบียนตามกฎหมาย และเมื่อพวกเขาไม่เข้าสู่ระบบการจดทะเบียนตามกฎหมาย การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการในด้านต่างๆก็ยิ่งเป็นไปได้

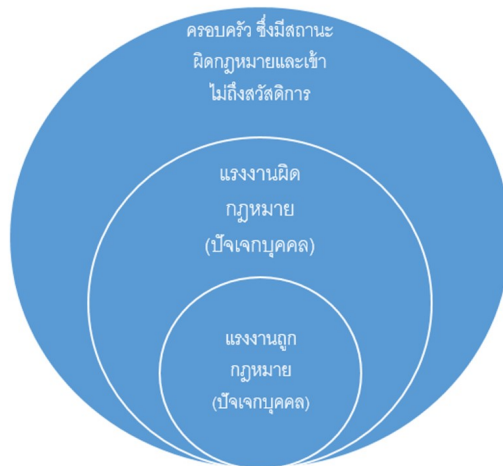
3. ปัจเจบุคคล หรือ ครอบครัว

“ฉันแต่งงานกับคนไทย นี้อยู่แม่สอดมาสิบปีแล้ว ลูกฉันโตที่นี่ ไปทำงานอยู่มหาชัย แต่ฉันแก่แล้ว ไม่ได้ทำงานอะไร จะให้ฉันทำยังไง” (สัมภาษณ์แรงงานหญิงอายุ 60 ปีวันที่ 29 กรกฎาคม 2560)

ดังที่กล่าวไปแล้วในช่วงต้นเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดที่ว่า แรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดส่วนมากเข้ามาในประเทศไทยในรูปแบบของครอบครัว โดยมุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์ของเครือญาติ และเหตุผลประการหนึ่งก็คือพรมแดนไทยและเมียนมาร์บริเวณแม่สอดนั้นเป็นพรมแดนที่ข้ามไปมาง่าย สืบเนื่องจากมีพรมแดนธรรมชาติตลอดบริเวณชายแดน ในบางกลุ่มชาติพันธุ์ก็มีการสร้างเครือข่ายในกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเอง เช่น กลุ่มคนมุสลิม กลุ่มชาติพันธุ์กระเหรี่ยง กลุ่มชาติพันธุ์อารากัน เป็นต้น ดังที่เราจะเห็นได้จากหลากหลายแง่มุม คือ ในแง่ของพื้นที่อยู่อาศัย แรงงานข้ามชาติในแม่สอดจะเกาะกลุ่มกันผ่านเครือญาติ คนรู้จัก และชาติพันธุ์ โดยเฉพาะระบบเครือญาติและครอบครัวนั้นเป็นกลไกสำคัญมากทั้งในแง่ของการเข้ามาประเทศไทย และในแง่ของการดำรงชีวิตและการเอาตัวรอดในสังคมไทย ในพื้นที่แม่สอดที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูลพบว่า แรงงานวัยรุ่นส่วนมากเข้ามาและอาศัยอยู่เป็นครอบครัว หลายครอบครัวมีคนสูงอายุรุ่นพ่อแม่ที่เข้ามาอยู่ด้วย ซึ่งส่วนใหญ่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย โดยคนสูงอายุเหล่านี้มีบทบาทเป็นทั้งในแง่ของการดูแลหลานและหลายคนเข้ามาหางานทำ

ผู้วิจัยพบว่า ในการประชุมปฏิบัติการที่จัดโดยโครงการวิจัยหลายครั้งมีแรงงานหญิงเข้าร่วมการประชุมเป็นส่วนใหญ่ พวกเธอเป็นคนวัยหนุ่มสาวอายุ 17-30 ส่วนมาก

ต้องอุ้มลูกเล็กมาด้วย เพราะไม่มีคนเลี้ยงดูลูกเวลาที่ออกจากบ้าน นอกจากนี้ ยังมีคนสูงอายุนานุมานักที่เข้าร่วมการอบรม บางคนอยู่ในประเทศไทยมาหลายสิบปี บางคนแต่งงานกับคนไทยจนมีลูกด้วยกัน แต่พวกเขาไม่มีสถานะทางกฎหมาย และเข้าไม่ถึงสวัสดิการ บางคนติดตามลูกหลานที่เข้ามาเป็นแรงงาน และทำหน้าที่ดูแลหลานในเวลาทีลูกชายและลูกสาวออกไปทำงาน สัดส่วนที่มากของผู้ติดตามที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ก็กลายเป็นพื้นที่ทำงานสำคัญขององค์กรชุมชนที่จัดตั้งโดยแรงงาน หรือ CBOs ในพื้นที่ พวกเขาต้องเข้ามาดูแลสวัสดิการหลายด้านแก่คนเหล่านี้ รวมถึงการมีโรงเรียนเด็กเล็กที่เลี้ยงดูลูกของแรงงานข้ามชาติในเวลาทีพวกเขาไปทำงาน รวมถึงการรักษาพยาบาลซึ่งแรงงานหลายคนพึ่งพาโรงพยาบาลแม่ตาวซึ่งเป็น CBOs ประเภทหนึ่งในพื้นที่ รวมถึงแทบจะทุก CBOs ก็มีหน่วยที่ทำหน้าที่ดูแลเด็กเล็กด้วย ปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่ของพื้นที่แม่สอดที่สภาพการใช้ชีวิตจริงของแรงงานมีลักษณะเป็นครอบครัว พวกเขาไม่ได้มาตัวคนเดียว และครอบครัวของพวกเขาทีเป็นสิ่งที่สำคัญพอๆกับการทำงานหาเงิน หลายกรณีพวกเขาเลือกสละงานเดิมซึ่งทำให้พวกเขาสูญเสียสถานะทางกฎหมาย เพียงเพราะต้องหนีตามลูกและคนในครอบครัวที่อาจจะโดนจับได้



ภาพ: ลักษณะแรงงานข้ามชาติในแม่สอด
ที่มา: เก่งกิจ กิติเรียงลาภ

งานแทบทุกชิ้นที่ศึกษาชีวิตแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ต่างๆชี้ตรงกันว่า แรงงานข้ามชาติมักจะใช้ชีวิตอยู่กันเป็นครอบครัวและชุมชน (วิลาลินี โสภภาพ, 2559; ษัษฐรัมย์ ธรรมบุษดี, 2555; อานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง, 2557) ซึ่ง Pearson และ Kasukabe (2012) พบว่าภายหลังจากการรัฐประหารในปี 2549 นโยบายเกี่ยวกับผู้ติดตามได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลของพลเอกสนธิ บุญยรัตนกลิน ยกเลิกการอนุญาตให้มีผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ ส่งผลให้ผู้ติดตามและคนที่เข้ามาใน

ประเทศไทยในฐานะสมาชิกครอบครัวของแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายสูญเสียสถานะทางกฎหมายโดยทันที ผลที่ตามมาคือสมาชิกครอบครัวที่ไม่ได้มีสถานะเป็นแรงงานที่มีนายจ้างไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมที่รัฐจัดทำให้ได้ ในกรณีของแม่สอดซึ่งมีการประมาณการจำนวนคนข้ามชาติว่ามีถึง 8 หมื่นคน แต่หากดูตัวเลขการจดทะเบียนจริงๆมีเพียง 3 หมื่นเศษ เราจะพบว่า เฉพาะแม่สอดมีคนข้ามมากกว่า 5 หมื่นคนที่อยู่ในสถานะผิดกฎหมาย และจำนวนมากเป็นคนสูงอายุและเด็กที่ติดตามลูกหลานหรือพ่อแม่เข้ามาในประเทศไทย เด็กหลายคนเกิดและโตในประเทศไทย แต่ไม่มีสถานะทางกฎหมายและเข้าไม่ถึงสวัสดิการใดๆที่รัฐจัดให้

ข้อค้นพบของส่วนนี้ก็คือ การจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติที่ผ่านมารัฐไทยล้มเหลว เพราะยึดติดอยู่กับความหมายของ “งาน” ที่คับแคบซึ่งผูกติดกับ “นายจ้าง” ที่ต้องจดทะเบียนโดยถูกกฎหมาย แต่ในกรณีของแม่สอด งานจำนวนมากที่ถึงแม้จะมีนายจ้างแต่ก็ไม่ได้ถูกนับว่าเป็น “งาน” เพราะไม่มีการจดทะเบียน แม้ว่าแรงงานที่ผิดกฎหมายต้องการจดทะเบียน โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่รัฐปราบปรามรุนแรง แต่พวกเขา ก็พบว่าอุปสรรคสำคัญมาจากความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการจดทะเบียนและการใช้เงินจำนวนมาก รวมถึงในการดำเนินการ พวกเขาต้องลงงานหลายวัน จึงเป็นเรื่องที่ง่ายกว่าที่พวกเขาจะไม่เข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนตามกฎหมายและอยู่อย่างหลบๆซ่อนๆต่อไปโดยปราศจากสวัสดิการและการคุ้มครองใดๆ นอกจากนี้ อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือระบบสวัสดิการที่ผูกติดอยู่กับการเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย ซึ่งเป็นการมองสิทธิแรงงานแบบปัจเจกบุคคล ระบบสวัสดิการแบบปัจเจกบุคคลเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพการใช้ชีวิตและการเข้าเมืองมาของแรงงานซึ่งมาเป็นครอบครัวที่มีคนหลายรุ่นเข้ามาพร้อมๆกัน แน่นนอนว่าที่ผ่านมา รัฐไม่ได้ตระหนักในว่าแรงงานข้ามชาติในแม่สอดเผชิญหน้ากับปัญหาและอุปสรรคหลายประการเหล่านี้ พวกเขาถูกกีดกันออกจากการเข้าถึงสวัสดิการในประเทศไทย และต้องพึ่งองค์กรนอกภาครัฐหลายส่วนไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรชุมชนที่จัดตั้งโดยแรงงานเองเป็นหลัก

บทสรุป

ก่อนหน้างานวิจัยชิ้นนี้ งานที่ชื่อว่า เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยสวัสดิการสำหรับแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาแรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรปราการ ของพัชร์ธัญย์ ธรรมบุษดี (2555) เป็นงานเพียงชิ้นเดียวที่ศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ พัทธ์ธัญย์ค้นพบว่า การปรับตัวของระบบทุนนิยมภายใต้การสะสมทุนแบบเสรีนิยมใหม่ทำให้แรงงานถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างเข้มข้นผ่านการขูดรีดอย่างสาหัส ซึ่งถูกลดทอนความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง และกลายเป็น “แรงงานเสี่ยง” อย่างเสี่ยงไม่ได้ นั่นคือ แรงงานข้ามชาติกลายเป็นภาพสะท้อนสำคัญสำหรับแรงงานที่ต้องแบกรับการถ่ายโอนความเสี่ยงจากผู้ประกอบการ ความเสี่ยงในที่นี้ คือความเสี่ยงในการผลิตซ้ำร่างกายและชีวิตตนเอง ซึ่งเงื่อนไขสำคัญคือ ระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้างซึ่งเป็นความยุติธรรมเดียวที่แรงงานจะสามารถเรียกร้องได้ แต่แรงงานก็ต้องเผชิญหน้ากับสภาวะแปลกแยกและถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างไม่มีที่สิ้นสุด การผลิตซ้ำเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ของระบบทุนนิยมที่ก่อให้เกิดการผลิตซ้ำแรงงานอย่างเข้มข้นในชุมชนที่มีอยู่

จริงและสร้างชุมชนจินตกรรมแก่ชีวิตที่เปราะบาง ดังนั้น สิทธิประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับในระบบทุนนิยมแห่งโลกเสรีนิยมใหม่เป็นได้แค่เพียงสิทธิประโยชน์ในฐานะการถูกทำให้กลายเป็นสินค้าอย่างเข้มข้นไม่ใช่สิทธิประโยชน์ที่มนุษย์พึงได้รับ

สวัสดิการในฐานะการผลิตซ้ำแรงงานในฐานะสินค้าอย่างเข้มข้นนำไปสู่การแบกรับความเสี่ยงของแรงงานและความแปลกแยกอย่างมหาศาล แต่ความขัดแย้งในวิธีการผลิตแบบทุนนิยมที่คาดหวังไปมากกว่าการผลิตซ้ำแรงงานในฐานะสินค้า รวมกับการให้คุณค่ากับค่าจ้างในฐานะสวัสดิการเดียวที่แรงงานจะเรียกร้องได้ จึงทำให้พวกเขาไม่ยอมจำนนต่อระบบอย่างไม่มีเงื่อนไขและลุกขึ้นสู้ในหลายกรณี อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติได้กลายมาเป็นตัวแบบสำคัญในการดำรงอยู่ของระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้าง ซึ่งทำให้มนุษย์ถูกทำให้เป็นสินค้าอย่างเข้มข้นตลอดเวลา พร้อมกันนี้ยังเงื่อนไขสำคัญในการสะสมทุนในระบบทุนนิยม ข้อเสนอของษัษฐรัมย์ทำให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรปราการเป็นภาพสะท้อนสำคัญสำหรับแรงงานข้ามชาติในที่อื่น ๆ ในฐานะการถูกทำให้กลายเป็นสินค้าและการได้รับสวัสดิการในฐานะการกลายเป็นสินค้าอย่างเข้มข้น และข้อเสนอดังกล่าวเป็นการสร้างข้อสรุปที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ได้หลากหลายพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การชี้ให้เห็นว่าระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้างนั้นผลกระทบด้านอื่นๆให้แก่แรงงานข้ามชาติให้เป็นผู้แบกรับเอง

ข้อเสนอของษัษฐรัมย์ดังกล่าวสอดคล้องกับข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยในพื้นที่แม่สอดมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่อาศัยในประเทศไทยเป็นครอบครัว และสมาชิกครอบครัวไม่ได้เป็นแรงงานที่อยู่ในระบบค่าจ้าง ต่อให้อยู่ในระบบค่าจ้างก็อาจจะไม่มีสถานะทางกฎหมาย การไม่มีสถานะทางกฎหมายก็คือกลไกการขูดรีดและซ้ำเติมผลกระทบความเสี่ยงให้แก่แรงงาน ในกรณีที่สมาชิกครอบครัวบางคนมีสถานะที่ถูกกฎหมายแต่คนอื่นๆในครอบครัวไม่มีสถานะทางกฎหมายก็ทำให้สมาชิกเพียงคนเดียวของครอบครัวเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงของคนอื่นๆในครอบครัวทั้งหมด ซึ่งเป็นการกระหน่ำซ้ำเติมสองชั้นให้แก่แรงงาน การอธิบายสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้างอาจไม่ได้ครอบคลุมในพื้นที่แม่สอดเพราะฉะนั้น การตีความและคำว่า “สวัสดิการ” เสียใหม่โดยพิจารณาจากรูปแบบและลักษณะชีวิตจริงๆของแรงงานซึ่งเป็นมุมมองแบบล่างขึ้นบน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทดลองคิดใหม่เกี่ยวกับความหมายของ “พลเมือง” ที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น (ดู Ong, 1999) ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นพลเมืองทางกฎหมายเท่านั้น แต่รวมเอาความเป็นพลเมืองทางเศรษฐกิจเข้ามาด้วย ซึ่งมุมมองดังกล่าวน่าจะมีประโยชน์กว่าการมุ่งเน้นไปที่การควบคุมโดยรัฐบาลบนล่างซึ่งมักจะถูกผลักดันจากทัศนคติที่เน้นความมั่นคงและมองแรงงานข้ามชาติเป็นศัตรูและภาระทางเศรษฐกิจของประเทศไทยแต่เพียงด้านเดียว

Notes

¹ นายจ้าง หมายถึง นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และให้ความหมายรวมถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ประสงค์จะนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศกับตนด้วย ดูเพิ่มเติมที่ https://www.doe.go.th/prd/download/download_by_pool_file/14516

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาต่างประเทศ

- International Organization for Migrant (IOM). (2015) *Thailand Migration Profile*. Retrieved September 21, 2017 From <https://thailand.iom.int>.
- Ong, Aihwa. (1999) *Flexible Citizenship: The Cultural Logic of Transnationality*. Durham and London: Duke University Press.
- Pearson, Ruth and Kusakabe, Kyoko. (2012) *Thailand's Hidden Workforce: Burmese Migrant Women Factory Workers*. London and New York: Zed Books.

เอกสารภาษาไทย

- กรมการจัดหางาน. (2560) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาตให้ทำงานตามพระราชบัญญัติกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2560 จาก <https://www.doe.go.th/prd/>.
- กรมการจัดหางาน. (2560) พระราชกำหนด การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2560 จาก <https://www.doe.go.th/prd/>.
- สภาพนาความ. (2554) นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2560 จาก www.phamit.org/upload/public/file/b1350622551.
- พัชรภูมิ ธรรมบุษดี. (2555) เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยสวัสดิการสำหรับแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาแรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรปราการ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร. (2559) กฎหมายเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2560 จาก <http://www.housingbiz.org/index.html>.
- สำนักงานแรงงานจังหวัดตาก. (2560) สถิติแรงงานจังหวัด. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2560 จาก http://tak.mol.go.th/labour_statistic.
- วิทยากร บุญเรือง. (2557) ทูนิยาม: 'แม่สอด' ด้านแรกของคนงานข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรม. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2560 จาก <https://prachatai.com/journal/2013/01/44794>.
- วิลาสินี โสภากพล. (2559) ชุมชนข้ามถิ่น: การก่อร่างทางอัตลักษณ์ของแรงงานข้ามชาติในสัญญาติพม่าในจังหวัดขอนแก่น. ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมกลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อนันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง. (2557) แรงงานข้ามชาติ: อัตลักษณ์และสิทธิความเป็นพลเมือง. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- PPTV 36. (2 กรกฎาคม 2560) ผลกระทบ พ.ร.ก แรงงานต่างด้าว แรงงานแท้กลับประเทศยอดทะลุหมื่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2560 จาก <https://www.pptvhd36.com/news>.

สัมภาษณ์

- ชัยวัฒน์ วิฑิตธรรมวงศ์ ประธานอาวุโส สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก (สัมภาษณ์, วันที่ 5 กรกฎาคม 2560)
- แรงงานข้ามชาติที่ Arakan Workers Organizations (สัมภาษณ์, วันที่ 28 กรกฎาคม 2560)
- สุนิดา ปิยกุลพานิชย์ เจ้าหน้าที่ Labour Law Clinic (สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2560)
- หม่าย (นามสมมติ) แรงงานข้ามชาติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2560)

Translated Thai References

Documents

- Boonruang, Wittayakorn. (2013) *Capitalist Definition: Mae Sot as a First Gate for Migrant Industrial Workers*. Retrieved September, 20, 2017 From <https://prachatai.com/journal/2013/01/44794>.
- Department of Employment, Thailand. (2017) *Notifications of Ministry of Labour: Rules, Procedures and Conditions of Permission to Work according to the Royal Decree on Managing the Work of Aliens B.E. 2560*. Retrieved September, 21, 2017 From <https://www.doe.go.th/prd/>
- Ganjanapan, Anan and Samneang, Chaipong. (2014) *Migrant Workers: Identity and Rights to Citizenship*. Chiangmai: Public Policy Institute, Chiangmai University.
- Housing Business Association. (2016) *Laws towards Migrant Workers from Myanmar, Laos and Cambodia*. Retrieved September 20, 2017 From <http://www.housingbiz.org/index.html>
- Lawyers Council, Thailand. (2011) *Policies and Regulations on Migrant Workers* Retrieved September 20, 2017 From www.phamit.org/upload/public/file/b1350622551.
- Ministry of Labour, Thailand. (2017) *the Royal Decree on Managing the Work of Aliens B.E. 2560*. Retrieved September 21, 2017 From <https://www.doe.go.th/prd/>
- Office of Labour, Tak Province. (2017). *Labour Statistic*. Retrieved September 20, 2017 From http://tak.mol.go.th/labour_statistic.
- PPTV 36. (2 July 2017) *Consequences of Royal Decree on Managing the Work of Aliens: Almost 10,000 have leaved Thailand*. Retrieved September 21, 2017 From <https://www.pptvhd36.com/news>.
- Thammaboosadee, Sustarum. (2012) *Political Economy of Transnational Worker's Welfare : A case study of Burmese workers in Samuthprakarn province*. PhD. Dissertation in Political Science,

Chulalongkorn University.

Sophaphon, Wilasinee. (2016) *Transnational Communities: the Birth of Myanmar Migrant Workers' Identities*. Khon Khaen: Center for Research on Plurality in the Mekong Region, Khon Kaen University.

Interviews

Mai (pseudonym), migrants in Mae Sot (3 July 2017)

Members of Arakan Workers Organizations (28 July 2017)

Piyakulpanich, Sunita. Labour Law Clinic official (29 September 2017)

Withitdhamawongs, Chaiwat. Senoir President, Federation of Tak Industrialists (5 July 2017)