

**พัฒนาการนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศมาเลเซียและ
ปัญหาปัจจุบันจากมุมมองของแรงงาน**

**The Development of Malaysia's Transnational
Migration Policy and Its Current Problems from the
Perspectives of Migrants**

**มรกต ไมเออร์^{1*} วิมลสิริ เหมทานนท์² ภัทรภรณ์ ภูบาล¹
และ สิทธิพร เนตรนิยม¹**

**Morakot Meyer^{1*} Wimonsiri Hemtanon² Pattaraporn Pubal¹
and Sittiporn Netniyom¹**

¹ สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล

¹ Research Institute for Languages and Cultures of Asia, Mahidol
University

² วิทยาลัยนานาชาติมหาวิทยาลัยมหิดล

² Mahidol University International College

*E-mail: morakot.mey@mahidol.edu

Received: May 20, 2019

Revised: Dec 02, 2019

Accepted: Dec 19, 2019

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้ศึกษาพัฒนาการนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศมาเลเซียตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1950 ถึงกลางปี ค.ศ. 2018 และวิเคราะห์มุมมองของแรงงานจากประเทศไทย ฟิlippินส์ และอินโดนีเซีย เกี่ยวกับปัญหา นโยบายดังกล่าวของมาเลเซียซึ่งขาดหายไปจากงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เท่าที่ผ่านมานโยบายแรงงานข้ามชาติของมาเลเซียเน้นการควบคุมและการแผ่รังสีการจ้างงานและ

จำนวนของแรงงาน ไม่นานมานี้รัฐบาลมาเลเซียพยายามปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานข้ามชาติที่อยู่ภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ดีแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายในมาเลเซียให้สัมภาษณ์ว่า พวกเขาเผชิญกับปัญหาสำคัญๆ สองประการ คือ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และปัญหาการมีปฏิสัมพันธ์กับชาวมาเลเซียซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเป็นประเด็นเรื่องพฤติกรรมในชีวิตประจำวัน แรงงานข้ามชาติให้เหตุผลว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจาก (1) ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของมาเลเซีย และ(2) การที่ภาคการเมืองและสื่อมวลชนของมาเลเซียทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นอ่อนไหวทางการเมือง คำอธิบายทั้งสองข้อนี้สอดคล้องกับการผลการศึกษาที่มาจากการวิเคราะห์เอกสารเพิ่มเติมของผู้วิจัย

คำสำคัญ: ประเทศมาเลเซีย นโยบายแรงงานข้ามชาติ สิทธิมนุษยชน พฤติกรรมในชีวิตประจำวัน ทัศนะของแรงงานข้ามชาติ

Abstract

This article outlines the development of Malaysia's labor policies from the 1950s to mid-2018 and analyzes how it is viewed by Thai, Filipino and Indonesian migrant workers, whose voices have thus far been missing from the literature. Malaysia's policies have long focused on closely controlling and monitoring the hiring and the number of transnational laborers. In recent years, the Malaysian government has also attempted to improve social welfare for, and the well-being of, the country's foreign workforce. Nevertheless, documented migrant workers report that they are currently facing two serious problems in the country, namely human rights violations and problems in daily interaction with Malaysians, which may be conceptualized as issues of everyday multiculturalism. They explain

their problems (1) with inefficiencies in Malaysian law enforcement and (2) with the politicization of issues related to foreign migrants in Malaysian politics and media. Both explanations are confirmed by a supplementary analysis of documentary evidences.

Keywords: Malaysia, policy on foreign labor, human rights, everyday multiculturalism, opinion of transnational migrant

1. บทนำ

“ Indeed, a critical challenge that will need to be addressed is the attitude of local workers who are unwilling to accept low-level employment positions. This forces the nation to rely on foreign labor. (Prime Minister Office of Malaysia, 2006: 20)

ถ้อยแถลงข้างต้นของดาโต๊ะ ซีรี अबดุลลาห์ আহมัดบาดาวี (Dato' Seri Abdullah Ahmad Badawi) อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศมาเลเซียต่อรัฐสภามาเลเซียในวันที่ 13 มีนาคมปีค.ศ. 2006 เพื่อขอความเห็นชอบต่อแผนมาเลเซีย (Malaysia Plan) ฉบับที่ 9 (2006-2010) โดยกล่าวถึงแรงงานข้ามชาติที่สะท้อนแนวคิดของประเทศมาเลเซียว่าการเปิดรับแรงงานข้ามชาติเป็นภาวะจำเป็นของประเทศ ทักษะดังกล่าวสะท้อนความเป็นไปในประเทศที่ส่งผลให้มาเลเซียมีนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานแบบจัดการและควบคุม กรณีของมาเลเซียมีความน่าสนใจสำหรับประเทศไทยที่เป็นจุดหมายปลายทางยอดนิยมของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากภายในภูมิภาคอาเซียนเช่นกัน

บทความเรื่องนี้มีเป้าหมายหลักสองประการ คือ (1) ศึกษาพัฒนาการนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศมาเลเซียตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1950 ถึงกลางปี 2018 ด้วยการศึกษเอกสารชั้นต้นซึ่งเป็นเอกสารทางการราชการมาเลเซีย เช่น แผนการมาเลเซียซึ่งเป็นการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี กฎหมายและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติมาเลเซีย รวมทั้งหนังสือพิมพ์ของประเทศมาเลเซีย และเอกสารชั้นรองคือ ผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง และเป้าหมายที่ (2) ศึกษาปัญหาปัจจุบันของนโยบายแรงงานข้ามชาติมาเลเซียที่สะท้อนจากปากคำของแรงงานข้ามชาติโดยใช้วิธีการประวัติศาสตร์บอกเล่าเก็บข้อมูลทัศนะของแรงงานข้ามชาติภาคบริการที่เข้ามาทำงานในมาเลเซียอย่างถูกกฎหมาย ในช่วงต้นปีค.ศ. 2018 ผู้วิจัยเก็บข้อมูลประวัติศาสตร์บอกเล่าของแรงงานที่ทำงานในสถานที่ต่าง ๆ เช่น ร้านอาหาร ร้านค้า งานดูแลในบ้าน และภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง โดยทำการคัดเลือกแรงงานจากกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งถือว่ามีจำนวนมากในประเทศมาเลเซีย คือ จากประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียประเทศละ 5 คนรวมทั้งหมด 15 คน เกณฑ์การคัดเลือกใช้ระยะเวลาการทำงานมาเลเซียเกินกว่า 2 ปี เนื่องจากการสัมภาษณ์แรงงานในเบื้องต้นทำให้ผู้วิจัยทราบว่าแรงงานส่วนใหญ่ใช้เวลาในการปรับตัวเข้ากับสังคมมาเลเซียประมาณหนึ่งปีหรือหนึ่งปีกว่า ผู้ที่ทำงานในประเทศมาเลเซียมาแล้ว 2 ปีอย่างต่อเนื่องน่าจะให้ทัศนะเกี่ยวกับปัญหานโยบายการจัดการแรงงานของประเทศมาเลเซียได้ชัดเจน ผู้วิจัยเข้าถึงกลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้วยการติดต่อผ่านคนกลางและการใช้วิธี snowball technique กรณีแรงงานอินโดนีเซีย ผู้วิจัยติดต่อตัวแทนกลุ่มแรงงานผ่านเอ็นจีโอด้านแรงงานชื่อ North-South Initiative ที่มีการทำงานกับแรงงานกลุ่มต่าง ๆ ทั้งด้านสิทธิสวัสดิการและการเผยแพร่ความรู้แก่แรงงานมาอย่างต่อเนื่อง ส่วนการเข้าถึงกลุ่มแรงงานฟิลิปปินส์ใช้ snowball technique คัดเลือกจากกลุ่มแรงงานที่มารวมตัวกันทำกิจกรรมในวันอาทิตย์ที่ศูนย์ Tahanang บริเวณโบสถ์เซินจ่อหนกลางกรุงกัวลาลัมเปอร์ สำหรับแรงงานจากประเทศไทยใช้เทคนิคเดียวกันในการคัดเลือกแรงงานจากร้านอาหารไทยหรือที่นิยมเรียกกันในหมู่

คนไทยว่า “ร้านต้มยำกุ้ง” ในแถบปตตาลิงค์จายาในกรุงกัวลาลัมเปอร์และเขตปุตราจายาใกล้กับศูนย์ราชการมาเลเซีย ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลหลากหลายรูปแบบ(multimodal analysis) ด้วยการใช้กรอบแนวคิดมุมมองระดับกลาง (middle ground) ระหว่างสองมุมมอง โดยมุมมองแรก คือ จากโครงสร้างส่วนบนลงล่าง (top-down) ในการทำความเข้าใจมุมมองจากภาครัฐในการพัฒนานโยบายและการบริหารแรงงานข้ามชาติ และมุมมองที่สอง คือ โครงสร้างส่วนล่างสู่ส่วนบน (bottom-up) จากทัศนะแรงงานข้ามชาติ เพื่อทำความเข้าใจปัญหา นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจากมุมมองของแรงงานเอง

เนื้อหาบทความนี้ขยายความเข้าใจด้านนโยบายแรงงานและบริหารแรงงานของประเทศมาเลเซียให้เพิ่มเติมจากงานวิชาการที่มีอยู่ในสองด้านด้วยกัน คือ (1) สร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมให้กับการศึกษาเรื่องพัฒนาการนโยบายการบริหารแรงงานข้ามชาติของมาเลเซียตั้งแต่อดีตให้ครอบคลุมมาถึงประมาณกลางปีค.ศ. 2018 หรือระยะเวลาก่อนการเลือกตั้งเดือนพฤษภาคม 2018 เนื่องจากผลงานศึกษาเกี่ยวกับนโยบายและการจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศมาเลเซียที่สำคัญยังไม่ครอบคลุมถึงช่วงเวลาดังกล่าว (Kaur, 2014; Devadasan & Chan, 2014) และไม่มีการเชื่อมโยงกับกรอบนโยบายแห่งชาติรวมทั้งแผนมาเลเซียเข้ากับพัฒนาการทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองของมาเลเซียอย่างชัดเจน ส่วนในด้านที่ (2) สร้างความครอบคลุมในการอธิบายถึงปัญหาของนโยบายและการจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศมาเลเซียจากมุมมองของแรงงานข้ามชาติ ผลงานทางวิชาการที่สำคัญที่มีอยู่ละเลยการศึกษาปัญหา นโยบายแรงงานควบคู่ไปกับมุมมองของแรงงานข้ามชาติ (Kaur, 2014; Devadasan et al, 2014; Hugo, 2011; Yun 2000) ทั้งที่ที่ศึกษาดังกล่าวมีความสำคัญต่อการพัฒนานโยบายและการบริหารแรงงานเนื่องจากแรงงานเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stake holder) หลักกลุ่มใหญ่ในกระบวนการกำหนดนโยบายแรงงาน

เนื้อหาสำคัญของบทความที่น่าสนใจนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรกให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในมาเลเซีย ส่วนที่สองเกี่ยวกับพัฒนาการนโยบายแรงงานของประเทศมาเลเซียซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา คือ (1) ตั้งแต่ค.ศ.1956- 1980 ซึ่งเป็นช่วงการดำเนินงานตามแผนมาเลเซียฉบับที่หนึ่งถึงฉบับที่สาม ภายใต้กรอบนโยบาย National Development Policy (2) ตั้งแต่ค.ศ. 1981-1990 ซึ่งเป็นช่วงการดำเนินงานแผนมาเลเซียฉบับที่ 4 และ 5 ภายใต้ National Development Policy รวมทั้งตรงกับการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดของมาเลเซีย (3) ค.ศ. 1991 ถึงประมาณต้นเดือนพฤษภาคม 2018 ก่อนการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในมาเลเซีย ช่วงเวลานี้มาเลเซียดำเนินงานพัฒนาประเทศตามแผนมาเลเซียฉบับที่ 6 ถึง 11 ภายใต้ Vision 2020 และได้กรอบนโยบายแห่งชาติสามกรอบนโยบายด้วยกัน คือ New Economic Policy และ National Vision Policy รวมทั้ง National Transformation Policy และเนื้อหาส่วนที่สามเป็นการวิเคราะห์ทิศทางของแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับปัญหา นโยบาย บริหารงานแรงงานข้ามชาติของประเทศมาเลเซีย

2. แรงงานข้ามชาติในประเทศมาเลเซีย

แรงงานข้ามชาติทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในมาเลเซียอาจมีถึง 5.5 ล้านคน (Lee and Leng, 2018: 1) โดยทั้งหมดมาจาก 15 ประเทศโดยอันดับหนึ่งมาจากอินโดนีเซียและอันดับสองมาจากเนปาล (Devasavan and Chan, 2014: 1) รองลงมาเป็นแรงงานจากประเทศอื่น ๆ คือ ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศ เวียดนาม อินเดีย ศรีลังกา ไทย เมียนมา ลาว และอุซเบกิสถาน แรงงานเหล่านี้มีทั้งแรงงานที่มีฝีมือ (high-skilled) และไร้ฝีมือ (low-skilled)

แรงงานภาคบริการที่มาจากฟิลิปปินส์, ไทย, อินโดนีเซีย และอินเดีย มักทำงานอยู่ในร้านอาหาร ร้านกาแฟ ร้านขายของและร้านนวด นอกจากนี้ยังรวมไปถึงแรงงานดูแล เช่น แรงงานในบ้าน แรงงานดูแลผู้สูงอายุ ส่วนแรงงานที่ทำงาน

ก่อสร้างมักมาจากประเทศอินโดนีเซีย, บังคลาเทศ และ เนปาล รองลงมาเป็นกลุ่มแรงงานไทย, เมียนมา และ ประเทศอื่น ๆ (Lee and Leng, 2018)

3. นโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศมาเลเซียตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1950 ถึงค.ศ. 2018

การบริหารจัดการแรงงานของประเทศมาเลเซียดำเนินการภายใต้นโยบายการพัฒนาประเทศที่เรียกว่า “กรอบนโยบายชาติ” หรือ National Policy Framework ซึ่งนับตั้งแต่ได้รับเอกราชจนถึงปัจจุบันแบ่งออกเป็น 5 ระยะ ภายใต้กรอบแผนนโยบายแห่งชาติมาเลเซียใช้แผนการพัฒนาที่เรียกว่า “แผนมาเลเซีย” (Malaysia Plan) ที่มีระยะเวลาการดำเนินงานแผนละ 5 ปีเป็นกลไกการทำงาน ปัจจุบันมาเลเซียใช้แผนมาเลเซียฉบับที่ 11

Table 1 The Inter-relation between Malaysia’s country vision of development, National Development Framework, Malaysia Plan and premierships from 1956

National Policy Framework	Malaysia Plan (MP)	Prime Minister (Year-In Office)
Post-Independence Period (1956-1970)	1 st MP (1956-60) 2 nd MP (1961-65)	Tunku Abdul Rahman (31 Aug. 1957-22 Sept. 1970)
National Development Policy (1971-1990)	2 nd MP (1961-65) 3 rd MP (1976-80) 4 th MP (1981-85) 5 th MP (1986-90)	Abdul Razak Hussein (22 Sept 1970-14 Jan. 1976) Hussen Onn (1976-1981) Mahathir Mohamad (16 July 1981-31 Oct. 2003)
New Economic Policy (1991-2000)	6 th MP (1991-95) 7 th MP (1996-2000)	Mahathir Mohamad (16 July 1981-31 Oct. 2003)
National Vision Policy (2001-2010)	8 th MP (2001-5) 9 th MP (2006-10)	Mahathir Mohamad (16 July 1981-31 Oct. 2003) Abdullah Ahmed Badawi (31 Oct. 2003-3 April 2009)
National Transformation Policy (2011-2020)	10 th MP (2011-15) 11 th MP (2016-20)	Najib Razak (3 April 2009-10 May 2018) Mahathir Mohamad (18 May 2018 to Date)

3.1 นโยบายแรงงานข้ามชาติตั้งแต่ได้รับเอกราชจนถึงค.ศ. 1980

ช่วงเวลานี้เริ่มต้นจากการที่ประเทศมาเลเซียเพิ่งได้รับเอกราชในทศวรรษ 1950 เรื่อยมาถึงปีค.ศ. 1980 การบริหารแรงงานข้ามชาติยังไม่ชัดเจนเหมือนสมัยต่อมา แม้ว่าตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 เศรษฐกิจของมาเลเซียเติบโตอย่างมาก คือ ประมาณ 5 %ต่อปี และภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการเติบโต 10.2 %ต่อปี (Kuruvilla and Arudsothy, 1995: 6) เนื่องจากการผลิตในประเทศเน้นด้านการเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติที่ยังคงอาศัยแรงงานภายในที่อพยพเข้ามาตั้งแต่สมัยอาณานิคมอังกฤษ และต่อมาในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการส่งออกสินค้าการเกษตรและทรัพยากรเหมือนแร่อย่างต่อเนื่อง มาเลเซียยังคงพึ่งพาแรงงานภายในประเทศค่อนข้างมากแม้ว่าจะเริ่มมีแรงงานข้ามชาติภายนอกเข้าไปทำงานในภาคการเกษตรและเหมืองแร่บ้างแต่ก็ยังมีจำนวนไม่มากนักและเป็นไปอย่างไม่มีระบบ

ในช่วงเวลานี้รัฐบาลมาเลเซียมีการตั้งกรอบนโยบายแห่งชาติกรอบแรกคือ National Development Policy พร้อมกับมีแผนพัฒนาแบบห้าปีหรือที่เรียกว่าแผนมาเลเซียฉบับที่ 1-3 เพื่อดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่าในช่วงสมัยนี้ประเทศมาเลเซียไม่มีกฎหมายหรือนโยบายและระบบในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแต่อย่างใด กฎหมายสำคัญในช่วงนี้แสดงให้เห็นว่ามาเลเซียยังสามารถพึ่งพาแรงงานภายในมากกว่าแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากยังไม่มี การแบ่งแยกระหว่างแรงงานสองกลุ่มนี้ ดังเห็นได้จากตัวอย่างในกฎหมายสำคัญ ๆ เช่น The Employment Act (1955) (ACT 265) เน้นประเด็นจ้างแรงงานทั่วไปโดยไม่แบ่งแยกระหว่างแรงงานภายในและแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศ นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในมาเลเซียไม่มีกฎหมายแรงงานโดยตรงกำกับแต่ถือว่าส่วนหนึ่งของการย้ายถิ่นปกติตามกฎหมาย The Immigration Act 1959

สาเหตุที่มาเลเซียยังสามารถพึ่งพาแรงงานภายในได้เนื่องจากเหตุผลสองประการคือ (1) การขยายตัวทางการศึกษาและฐานะทางเศรษฐกิจรวมทั้งภาวะ

ความเป็นอยู่ของพลเมืองมาเลเซียโดยเฉพาะกลุ่มเชื้อสายมลายูซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่สูงถึงขนาดที่ทำให้ละทิ้งการทำงานในภาคการเกษตรและเหมืองแร่ไปสู่ภาคการผลิตอื่น ๆ ส่งผลให้แรงงานภายในเพียงพอกับภาคการผลิตหลักของประเทศ (2) แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เข้ามาทำงานในประเทศอย่างไม่เป็นระบบหรือไม่ถูกกฎหมายและที่สำคัญยังมีจำนวนไม่มากนัก เพราะความต้องการอย่างมากในประเทศยังไม่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากยังไม่มีการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนขนาดใหญ่อย่างจริงจัง (Kaur 2014; Jan, 2011)

3.2 นโยบายแรงงานข้ามชาติตั้งแต่ค.ศ. 1981-1990

ช่วงเวลานั้นนโยบายและกฎหมายด้านแรงงานข้ามชาติของมาเลเซียปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม ในช่วงกลางคริสต์ทศวรรษ 1980 จนถึงกลางคริสต์ทศวรรษ 1990 สังคมมาเลเซียมีความเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดดอันเนื่องมาปัจจัยต่าง เช่น (1) ตั้งแต่ปีค.ศ. 1981 รัฐบาลใหม่ของประเทศมาเลเซียภายใต้การนำของดร. มหาธีร์ โมฮัมหมัด (Dr. Mahathir bin Mohamad) เริ่มส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีนิยมผ่านกรอบแผนการพัฒนาดัง ๆ ที่มีการส่งเสริมให้เกิดการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการลงทุนของเอกชนขนาดใหญ่ทั้งจากภายในประเทศเอง และการลงทุนของต่างประเทศ (foreign direct investment) (Jan, 2011: 5-9) ด้วยการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในเมืองใหญ่ ๆ เช่น กัวลาลัมเปอร์ เพื่อให้มีความพร้อมกับการลงทุนจากต่างชาติ (Jan, 2011: 7-10) และการสร้างแรงจูงใจด้านการลงทุนอื่น ๆ และปัจจัยที่ (2) สถานะทางเศรษฐกิจทางการศึกษาและความ เป็นอยู่ของพลเมืองมาเลเซียที่เพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดการถ่ายเทแรงงานไปยังภาคการผลิตอื่น ๆ ที่ต้องใช้แรงงานมีฝีมือ และส่งผลให้เกิดความต้องการแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือเข้ามาทำงานหนุนเสริมภาคการผลิตของประเทศโดยเฉพาะงานประเภท 3 D (Difficult งานหนัก, Dirty งานสกปรกและ Dangerous งานอันตราย) (ILO Regional Office for Asia and the Pacific, 2016)

ในต้นทศวรรษ 1980 รัฐบาลมาเลเซียประกาศใช้ The Private Employment Agency Act 1981 ที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดหาแรงงานด้วยระบบการขอรับใบอนุญาตจากกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ ในช่วงแรกของการใช้กฎหมายนั้นแรงงานภายในประเทศเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก แต่ต่อมาได้ขยายรวมไปยังกลุ่มแรงงานข้ามชาติด้วย นอกจากนี้ในปี 1982 รัฐบาลมาเลเซียยังได้มีการก่อตั้ง Committee for the Recruitment of Foreign Worker ที่มีเป้าหมายแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะในภาคการเกษตร และภาคการผลิตอื่น ๆ รวมทั้งการแก้ปัญหาจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่เพิ่มขึ้น ในช่วงทศวรรษ 1980 รัฐบาลมาเลเซียยังได้มีการทำข้อตกลงในการจัดหาแรงงานกับหลายประเทศ เช่น ประเทศอินโดนีเซีย ไทย และฟิลิปปินส์เป็นต้นเพื่อสร้างระบบการจ้างที่ดีขึ้นแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายและ (ILO Regional Office for Asia and the Pacific, 2016)

ปัญหาใหญ่ที่รัฐบาลเผชิญในช่วงทศวรรษ 1980 คือ การควบคุมและแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ขยายแดนระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซีย กันด้วยเขตแดนทางทะเลซึ่งไม่ง่ายต่อการควบคุมการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานจากอินโดนีเซีย นอกจากนี้แรงงานจากประเทศอื่น ๆ ที่อาจเข้ามาแบบถูกกฎหมายแต่ต่อมาได้เลือกที่จะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายเพราะระบบค่าธรรมเนียมนะแรงงานและปัญหาอื่น ๆ ในปี 1988 รัฐบาลมาเลเซียมีความพยายามในการจัดระเบียบและเปิดลงทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมายเพื่อเพิ่มสมรรถนะระบบการควบคุมของภาครัฐ โดยมีการกำหนดให้นายจ้างโดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมที่มีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมากกว่าภาคส่วนอื่น ๆ ต้องนำแรงงานมาลงทะเบียนภายในหกเดือน ทว่าการลงทะเบียนดังกล่าวกลับไม่ประสบผลสำเร็จ และมีการขยายการลงทะเบียนแรงงานให้ถูกกฎหมายต่ออีกในปี 1989 และขยายต่ออีกระยะหนึ่งจากเขตชนบทสู่เขตเมืองถึงเดือนพฤษภาคม 1991 หากแต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหรืออยู่นอกระบบการควบคุมของรัฐได้ เหตุผลที่เป็นดังนั้นเกิดจาก

ภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างและโรงงานต่าง ๆ นิยมจ้างแรงงานผิดกฎหมายเพราะมีต้นทุนต่ำกว่าการจ้างแรงงานถูกกฎหมาย (Agus, 2000: 4-5)

3.3.นโยบายแรงงานข้ามชาติตั้งแต่ค.ศ. 1991-2018

ในช่วงนี้การบริหารแรงงานต่างชาตินอกจากอยู่ภายใต้กรอบนโยบาย Vision 2020 ของรัฐบาลตร. มหาธีร์ โมฮัมหมัดที่มุ่งให้ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศรายได้สูงภายในปีค.ศ. 2020 (ในช่วงต้นปี 2019 รัฐบาลตร. มหาธีร์ โมฮัมหมัดขยายกำหนดเวลา Vision 2020 ออกไปจนถึงปี 2025) เนื้อหาของนโยบายนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ คือ มุ่งให้สังคมมาเลเซียเป็นสังคมที่ใช้ทุนยนต์และลดการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ในระยะเวลานี้มีการใช้แผนมาเลเซีย 3 ฉบับเป็นกลไกขับเคลื่อน ลักษณะเด่นของการบริหารแรงงานในช่วงเวลาตั้งแต่ 1991 ถึงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในปี 1997 อยู่ภายใต้บริบทของการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมที่เติบโตอย่างต่อเนื่องจากปลายคริสต์ทศวรรษ 1980 ที่ส่งผลให้ภาคการผลิตของมาเลเซียต้องการแรงงานข้ามชาติเข้ามาป้อนภาคการผลิตมากกว่าในทศวรรษที่ผ่านมา จากความเป็นดังกล่าว่ารัฐบาลมาเลเซียจึงพยายามปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ด้วยการยกระดับระบบรวมศูนย์ในการบริหารและควบคุมแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เริ่มจากในปี 1991 มีการออกนโยบาย Comprehensive Policy on the Recruitment of Foreign Workers ต่อมาในปีค.ศ. 1995 การตั้ง Special Task Force on Foreign Labor เป็นหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ดูแลการจ้างแรงงานต่างชาติ ต่อมาได้มีการยกเลิกหน่วยงานนี้ในเดือนมีนาคม 1997 โดยหน่วยงานที่เข้ามาทำงานแทนคือ Foreign Worker Division ที่ขึ้นตรงต่อ Immigration Department (Agus 2000: 6; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, 2016)

นอกจากนี้เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ทางกรมมาเลเซียได้ควบคุมจำนวนแรงงานถูกกฎหมายด้วยการเปิดและปิดการอนุญาตการนำเข้าแรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในบางภาค

ส่วนบ่อยครั้ง (Devadason and Chan, 2014: 5) รวมถึงรัฐบาลพยายามควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติด้วยการใช้ระบบเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแรงงานรายปี หรือ levy แบบเดียวกับที่ใช้ในประเทศสิงคโปร์โดยเก็บจากแรงงานข้ามชาติหรือนายจ้าง เช่น ในปี 1995 Special Task Force on Foreign Labour เพิ่มค่า levy สูงขึ้น 100% (Kaur, 2014) และรัฐบาลปรับอัตราค่าธรรมเนียมแรงงานเป็นครั้งคราวเพื่อควบคุมจำนวนแรงงานที่เข้ามาในประเทศ

การบริหารแรงงานข้ามชาติที่รวมศูนย์และเน้นการลดจำนวนแรงงานด้วยระบบโควตานำเข้าแรงงานและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแรงงานรายปีส่งผลให้นายจ้างประสบปัญหาเกี่ยวกับแรงงานและต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ซึ่งมีส่วนสร้างผลกระทบในการสร้างภาระหนี้ผูกพันของแรงงานที่เข้ามาทำงานตามไปด้วย และยังส่งผลให้เกิดปัญหาแรงงานผิดกฎหมายทั้งในภาคส่วนการเกษตรและโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก เนื่องจากการใช้แรงงานผิดกฎหมายสร้างความสะดวกให้กับนายจ้างที่อยู่ในเขตจังหวัดรอบนอกมากกว่าโดยเฉพาะการเข้ามาของแรงงานอินโดนีเซียจากทางเรือ รวมทั้งก่อให้เกิดประโยชน์กับแรงงานเองในแง่ที่ไม่ต้องแบกรับภาระหนี้สินอันเกิดจากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ (Kaur, 2014)

จากภาวะดังกล่าวข้างต้นทางการมาเลเซียจึงแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายด้วยการเข้มงวดกับการสร้างระบบติดตามแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศ มีมาตรการกวาดล้างแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายที่เรียกว่า Ops Nyah I และ Ops Nyah II ที่มีความหมายว่า “กำจัดออกไป” ซึ่งเป็นการดำเนินการตรวจสอบกวาดค้นและจับกุมแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายทั้งในสถานประกอบการและที่พักอาศัยของแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งส่งแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายกลับสู่ประเทศต้นทางหรือเข้าสู่กระบวนการนิรโทษกรรม (Agus 2000: 6)

ในช่วงปีค.ศ. 1997 ที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศมาเลเซียหยุดชะงัก อัตราการว่างงานที่สูงและความต้องการ

แรงงานลดต่ำลงทำให้มาเลเซียใช้นโยบายจำกัดจำนวนการนำเข้าแรงงานข้ามชาติในประเทศอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง

หลังการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 2000 รัฐบาลมาเลเซียยังคงบริหารแรงงานข้ามชาติภายใต้ Vision 2020 ด้วยวิธีแบบเดียวกับที่ดำเนินมาก่อน การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจแต่เข้มข้นมากขึ้น อันเกิดจากปัจจัยของความต้องการแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นทั้งที่ประเทศมีเป้าหมายลดจำนวนแรงงานข้ามชาติลงตามแผนมาเลเซียฉบับที่ 11 มีการตั้งเป้าลดแรงงานข้ามชาติในมาเลเซียให้เหลือเพียง 15 เปอร์เซ็นต์ กลไกการบริหารแรงงานข้ามชาติในช่วงเวลานี้กำกับด้วยแนวทางการพัฒนาประเทศมาเลเซียให้เป็นประเทศที่มีรายได้สูงอย่างจริงจังมากขึ้นเนื่องจากใกล้เวลาที่ Vision 2020 จะสิ้นสุดลง

นโยบายและการบริหารแรงงานข้ามชาติที่สำคัญ ๆ คือ รัฐบาลมาเลเซียยังคงใช้นโยบายควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศด้วยกลวิธี 4 ประการ คือ ประการที่ (1) ปรับระบบการควบคุมเอเยนต์จ้างแรงงานข้ามชาติ ในเดือนสิงหาคมปี 2017 มาเลเซียได้มีการแก้ไขกฎหมาย The Private Employment Agency Act 1981 เพื่อออกเป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่เรียกว่า Private Employment Agencies (Amendment) Act 2017 ตัวกฎหมายเพิ่มสมรรถนะในการทำงานของรัฐบาลในการควบคุมธุรกิจเอเยนต์จ้างงานให้มากขึ้น นอกจากนี้กฎหมายยังมีการแบ่งประเภทใบอนุญาตให้ทำงานอีกด้วย (Chew, 2017) ในแผนมาเลเซียฉบับที่ 11 ได้ให้อำนาจกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในการควบคุมการจัดหาแรงงานข้ามชาติแทนบริษัทคนกลางหรือผู้รับเหมาช่วงและหน่วยงานอื่น ๆ (Prime Minister Office of Malaysia, 2016)

ประการที่ (2) รัฐบาลเปิดและปิดโควตาการรับแรงงานในบางช่วงเวลา ในบางภาคส่วนเป็นระยะ ๆ ประการที่ (3) ใช้ระบบค่าธรรมเนียมแรงงานที่มีการปรับเปลี่ยนอัตราการจัดเก็บและการกำหนดผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงิน เพื่อลดจำนวนการนำเข้าของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างจริงจัง โดยแผนฉบับที่ 10

ได้สร้างระบบ levy system ใหม่ที่นายจ้างต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Prime Minister Office of Malaysia, 2011: 231) และประการที่ (4) รัฐบาลมาเลเซียยังพยายามแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายด้วยการจับกุมคุมขังและการส่งกลับประเทศต้นทาง โดยทำควบคู่กับการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งในช่วงเวลานี้เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2000 รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายเน้นการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต ทั้งยังมีการทำบันทึกความเข้าใจด้วยการคุ้มครองแรงงานกับประเทศต้นทางจำนวนหนึ่งด้วย ดังเห็นได้จากแผนมาเลเซียฉบับที่ 10 ที่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบการทำงานและระบบการดูแลแรงงานต่างด้าว เช่น ด้านที่อยู่อาศัยและระบบพื้นฐานอื่น ๆ (Prime Minister Office of Malaysia, 2011: 231) ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวต่อเนื่องมาถึงการดำเนินการภายใต้แผนมาเลเซียฉบับที่ 11 ที่ใช้ในปัจจุบัน (Prime Minister Office of Malaysia, 2016)

4. ปัญหานโยบายแรงงานข้ามชาติมาเลเซียจากมุมมองแรงงานข้ามชาติ

แม้ปัจจุบันรัฐบาลมาเลเซียมีการกำหนดนโยบายด้านแรงงานที่มีแนวโน้มให้การคุ้มครองสิทธิและเพิ่มสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติตามหลักสากลมากขึ้น ที่นอกเหนือไปจากนโยบายการควบคุมและจัดการเช่นในอดีตแต่เพียงอย่างเดียว แต่แรงงานข้ามชาติจากไทย ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียที่ให้สัมภาษณ์ยังเล่าถึงปัญหาที่พวกเขาเผชิญอยู่ พร้อมทั้งให้คำอธิบายถึงที่มาของปัญหาซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่ผู้วิจัยวิเคราะห์เอกสารเพิ่มเติม เช่น หนังสือพิมพ์และเอกสารอื่น ๆ ปัญหาจากมุมมองของแรงงานมี 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ (1) สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และ (2) ปัญหาปฏิสัมพันธ์ในชีวิตประจำวันกับพลเมืองมาเลเซียที่ถือได้ว่าเป็นประเด็นทางพหุวัฒนธรรมในชีวิตประจำวัน (everyday multiculturalism) ที่ส่งผลให้พวกเขาประสบปัญหาในการเป็นส่วนหนึ่ง (social

inclusion) ของสังคมมาเลเซีย และ(3) การทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องทางการเมือง (politicization)

4.1 สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

แรงงานทั้งหมดที่ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นว่า ปัญหาที่พวกเขาประสบ คือ ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย แม้กฎหมายหลายฉบับมีการระบุถึงสิทธิและสวัสดิการที่แรงงานข้ามชาติพึงได้รับรวมถึงความผิดหากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามก็ตาม แต่สิ่งที่แรงงานจากประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นแรงงานดูแลและก่อสร้างทุกคนประสบ คือ การถูกยึดพาสปอร์ตโดยนายจ้าง แรงงานดูแลซึ่งทั้งหมดเป็นผู้หญิงประสบปัญหาไม่ได้รับการรองรับทางกฎหมายในฐานะที่เป็นแรงงาน (domestic worker) แต่เป็นผู้ช่วยในบ้าน (domestic helper) นอกจากนี้แรงงานดูแลทุกคนเผชิญปัญหาเกี่ยวกับการที่นายจ้างไม่ยอมให้หยุดพัก 1 วัน ในหนึ่งสัปดาห์โดยเฉพาะในช่วงปีแรก ๆ ของการทำงาน แรงงานหญิงที่ให้สัมภาษณ์จากอินโดนีเซีย 3 คนและจากฟิลิปปินส์ 5 คนเล่าว่าเธอทำงานทุกวันไม่มีวันหยุดมาเป็นเวลาถึง 4-5 ปีจึงไม่สามารถทนได้อีกต่อไป จึงขออนายจ้างให้วันหยุดกับพวกเธอ เหตุผลที่พวกเธอไม่กล้าต่อรองก่อนหน้านี้ เพราะเกรงว่าจะต้องเปลี่ยนนายจ้างที่พออยู่ด้วยกันได้และต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมแรงงาน (levy) ซ้ำซ้อน ระยะเวลาการทำงานที่ยาวนานทำให้พวกเธอเริ่มมีอำนาจในการต่อรอง เพราะนายจ้างเริ่มคุ้นเคยและต้องพึ่งพาพวกเธอในการช่วยดูแลครอบครัว แรงงานก่อสร้างพูดถึงการทำงานล่วงเวลาที่ต้องทำไม่มีวันพักแต่ได้เงินค่าล่วงเวลา สิ่งที่พวกเขากังวลมักเกี่ยวกับมาตรการความปลอดภัยในสถานที่ทำงานที่นายจ้างละเลย ส่วนแรงงานไทยที่ทำงานภาคบริการในร้านต้มยำกุ้งไม่ประสบปัญหาดังกล่าวเนื่องจากส่วนใหญ่มาทำงานกับเพื่อนหรือคนรู้จักจากบ้านเกิดเดียวกัน

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือมักกล่าวถึง คือ การอยู่ห่างไกลครอบครัวเนื่องจากไม่สามารถนำบุตรหรือครอบครัวมาอยู่ด้วยได้

แรงงานหญิงคนหนึ่งเล่าถึงเพื่อนแรงงานชายมีฝีมือที่มาจากประเทศฟิลิปปินส์เพื่อซื้อให้เห็นความยากลำบากของเธอ แม้ตามปกติแล้วกฎหมายมาเลเซียอนุญาตให้แรงงานมีฝีมือนำครอบครัวและบุตรมาอยู่ด้วยได้ แต่เพื่อนคนนี้ก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากทางการมาเลเซียไม่อนุญาตให้บุตรแรงงานข้ามชาติเข้าโรงเรียนรัฐบาล และเขาไม่สามารถสู้ค่าใช้จ่ายในการให้บุตรเข้าศึกษาที่โรงเรียนเอกชนได้ แรงงานที่ให้สัมภาษณ์บอกว่าแม้จะให้บุตรมาเยี่ยมตนเองก็เป็นไปไม่ได้ ปัญหาที่แรงงานชายและหญิงพบเจอจากการอยู่ห่างไกลครอบครัวนอกจากความกังวลกับความ เป็นไปของครอบครัวที่ประเทศต้นทางแล้ว ยังมีความรู้สึกเศร้าใจที่ไม่สามารถอยู่ ใกล้ชิดบุตรที่กำลังเติบโต แต่ก็ผสมความภูมิใจที่สามารถส่งเงินกลับไปให้ครอบครัว ได้ ส่วนแรงงานจากประเทศไทยไม่ได้พูดถึงประเด็นครอบครัวนัก จากคำบอกเล่า อธิบายว่าพวกเขามาจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยซึ่งสามารถ เดินทางไปกลับเยี่ยมบ้านได้สะดวก

ปัญหาเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานอีกประการหนึ่ง คือ แรงงานทั้งหมดเห็นว่า พวกเขาทำงานที่มาเลเซียมานานแต่ไม่สามารถสมัครเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบ ประกันสังคมมาเลเซียได้ทั้งเรื่องการรักษาพยาบาลและระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศมาเลเซีย (รัฐบาลนายกรัฐมนตรี. มหาธีร์ซึ่งกลับเข้ามาทำงาน อีกสมัยหลังการเลือกตั้งในเดือนพฤษภาคม 2018 ได้พยายามแก้ปัญหา ดังกล่าว)

4.2 ปัญหาปฏิสัมพันธ์กับพลเมืองมาเลเซียหรือพหุวัฒนธรรมใน ชีวิตประจำวัน

พหุวัฒนธรรมในชีวิตประจำวันหมายถึงการศึกษาประสบการณ์ใน ชีวิตประจำวัน (lived experience) ของการอยู่ร่วมกันในสังคม ที่ผู้คนมีความ แตกต่างกันทั้งทางชาติพันธุ์เชื้อชาติหรือทางฐานะทางสังคมหรือทางเพศสภาพและ อื่น ๆ ว่ามีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างไรในชีวิตประจำวันและมีปัญหาอย่างไร (Hardy, 2017: 18)

แรงงานชาวไทยที่ทำงานในร้านอาหารต้มยำกุ้งรู้สึกว่าคุณเองได้รับการยอมรับจากสังคมมาเลเซียมากและไม่รู้สึกแปลกแยกกับสังคมมาเลเซีย เนื่องจากพูดภาษามาเลเซียสำเนียงกลันตันและทั้งหมดนับถือศาสนาอิสลาม ภาษาหน้าตาและการแต่งกายทั้งหญิงชายคล้ายคลึงกับกลุ่มชาวมมาเลเซียเชื้อสายมลายูที่เป็นมุสลิม

สำหรับแรงงานดูแลจากอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นหญิงทั้งหมด พวกเธอรู้สึกว่า ตนเองไม่มีสังคมนอกกลุ่มแรงงานที่มาจากประเทศเดียวกัน ทั้งที่แรงงานดูแลจากอินโดนีเซียนับถืออิสลามเช่นเดียวกับชาวมมาเลเซียเชื้อสายมลายู แต่ประสบการณ์ร่วมที่ทุกคนประสบ คือ เพื่อนบ้านของนายจ้างที่เธอพักอาศัยอยู่ด้วยกันมักไม่ทักทายตอบเวลาที่พวกเธอกล่าวทักทายเมื่อพบกันในละแวกบ้าน ส่วนแรงงานไทยพูดถึงการอยู่ในกลุ่มของตนเช่นกันแต่บางคนมีคนรู้จักเป็นคนมาเลเซียแต่ไม่ได้ทำกิจกรรมอะไรด้วยกัน

แรงงานชาวอินโดนีเซียที่ให้สัมภาษณ์ กล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่าแม้ว่าพวกเธอกับชาวมมาเลเซียอยู่ในโลกมลายูและพูดภาษาที่สื่อสารถึงกันได้ แต่มีความรู้สึกลึก ๆ ว่าได้รับการปฏิบัติจากชาวมมาเลเซียในลักษณะที่เป็นรองอยู่เสมอ เหตุผลที่พวกเธออธิบายเกิดจากการที่ชาวมมาเลเซียมองว่า ประเทศอินโดนีเซียยากจนด้อยพัฒนาและคนด้อยการศึกษาจึงทำให้เกิดการดูถูก ตามความเข้าใจของแรงงานอินโดนีเซียมองว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานชาวฟิลิปปินส์แล้ว แรงงานกลุ่มนี้ได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าตนทั้งที่หลายคนมาจากหมู่เกาะห่างไกลยากจนและมีการศึกษาไม่มาก นอกจากนี้แรงงานตามบ้านชาวอินโดนีเซียเชื่อว่าพวกเธอมักตกเป็นเป้าของการทารุณกรรมจากนายจ้างและมักไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายและสังคมอย่างที่ควรจะเป็น ความเข้าใจดังกล่าวอาจไม่ผิดนักเพราะจำนวนแรงงานดูแลชาวอินโดนีเซียมีมากกว่าประเทศอื่น ๆ ทำให้มีชาวมมาลายู นอกจากนี้แรงงานจากอินโดนีเซียยังเชื่อว่า การที่ชาวมมาเลเซียคิดว่าแรงงานชาวอินโดนีเซียยากจนและด้อยการศึกษาส่งผลให้อัตราค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานดูแลจากประเทศอื่นโดยเฉพาะจากฟิลิปปินส์

ส่วนแรงงานดูแลจากฟิลิปปินส์ที่ให้สัมภาษณ์ยอมรับว่า ประสบปัญหาการถูกทั้งจากชาวมาเลเซียและแรงงานข้ามชาติด้วยกันเอง ชาวมาเลเซียซึ่งเป็นเพื่อนบ้านมักไม่นิยมทักทายหรือทำเป็นมองไม่เห็น ส่วนเจ้าของร้านค้าที่เป็นชาวมาเลเซียมักพูดจาไม่สุภาพกับพวกเธอ แรงงานหญิงจากฟิลิปปินส์กล่าวว่าพวกเธอถูกเพราะพวกเธอทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้าน และการถูกตำรวจเรียกตรวจเอกสารและข่มขู่ถือเป็นปัญหาที่พบเจอบ่อยแม้ว่าพวกเธอทำงานอยู่ในมาเลเซียอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนใหญ่ยังเล่าว่าชาวมาเลเซียและตำรวจมักมองเห็นและแบ่งแยกพวกเธอออกจากกลุ่มคนทั่วไปได้ง่ายๆ อาจเป็นเพราะรูปร่างหน้าตาการแต่งกาย หรือการเดินเป็นกลุ่มในช่วงวันหยุด

แรงงานส่วนใหญ่เห็นว่าชาวมาเลเซียมองว่าแรงงานจากประเทศอื่นมาแย่งงานตนเองทั้งที่งานหลาย ๆ อย่างชาวมาเลเซียไม่ต้องการทำ ปัจจัยการทำงานหนักและทัศนคติของชาวมาเลเซียรวมทั้งภาวะสังคมพหุวัฒนธรรมมาเลเซียที่ประกอบด้วยกลุ่มสามกลุ่มชาติพันธุ์หลักคือ มลายู จีน และอินเดียที่อยู่รวมกันแต่ไม่ข้องเกี่ยวกับกันอยู่ในที่ ส่งผลให้แรงงานทั้งหมดซึ่งมักทำงานเกือบทุกวันและมีวันหยุดน้อยหรือไม่มีเลยเลือกที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับแรงงานจากประเทศเดียวกันมากกว่ากับชาวมาเลเซียหรือแม้แต่ระหว่างแรงงานข้ามกลุ่ม

4.3 การทำให้เรื่องแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องทางการเมือง

แรงงานที่ให้สัมภาษณ์พูดถึงปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอันเกิดจากความไร้ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิสัมพันธ์ในชีวิตประจำวันกับชาวมาเลเซียทั้งที่สังคมมาเลเซียต้องพึ่งพาพวกเขา แต่รัฐบาลมาเลเซียทำให้การดำรงอยู่ในประเทศของพวกเขามีภาวะชั่วคราวอยู่ตลอดเวลา ในประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานนั้น ผู้วิจัยพบว่าแทบไม่ปรากฏในการรายงานของหนังสือพิมพ์มาเลเซียยกเว้นเกิดกรณีรุนแรงมาก ๆ อย่างกรณีนายจ้างทำร้ายแรงงานข้ามชาติจนถึงแก่ชีวิต แต่จากรายงานของหน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไร

เช่น International Labour Organization (2016) ได้ให้ข้อมูลปัญหาที่สะท้อนเกี่ยวกับปัญหาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวไปในแนวทางเดียวกับปากคำของแรงงานที่ให้สัมภาษณ์

แรงงานทั้งหมดที่ให้สัมภาษณ์ยกเว้นเพียงแรงงานไทยต่างกล่าวตรงกันที่ทำให้เข้าใจได้ว่า พวกเขาคิดว่าปัญหาที่พวกเขาเผชิญทั้งปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานและการปฏิสัมพันธ์กับชาวมาเลเซียน่าจะเกิดจากการที่ภาคการเมืองและสื่อมวลชนมาเลเซียมีส่วนทำให้ชาวมาเลเซียไม่ชอบแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศ

ในบทความนี้ผู้วิจัยเสนอว่าเป็นการทำให้เรื่องเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องทางเมือง (politicization of transnational migration) แรงงานผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนกล่าวว่าแรงงานทำอะไรดี ๆ มากมายให้กับสังคมมาเลเซีย แต่พอมีข่าวอาชญากรรมครั้งหนึ่งหรือข่าวอะไรไม่ดีชาวมาเลเซียก็มีภาพจำแต่เรื่องแบบนั้น นอกจากนี้แรงงานผู้ให้สัมภาษณ์ยังเล่าว่าหนังสือพิมพ์มาเลเซียตีพิมพ์ข่าวรัฐบาลและการบริหารแรงงานเป็นประจำ

ผู้วิจัยตรวจสอบประเด็นนี้และพบความสอดคล้องของข้อมูลด้านเอกสารกับปากคำของแรงงาน ผู้วิจัยวิเคราะห์เหตุการณ์คัดเลือกชาวเด่นและการพาดหัวข่าวเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในหนังสือพิมพ์ New Straits Times และ The Star Online ของมาเลเซียระหว่างปี 2016 ถึงต้นปี 2018 โดยนำมาเปรียบเทียบกับผลการศึกษาของ Lucy Healey (2000) เกี่ยวกับการรายงานข่าวแรงงานข้ามชาติในหนังสือพิมพ์ New Straits Times ของมาเลเซียที่เกิดขึ้นในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ทศวรรษ 1990 และภาพลักษณ์แรงงานข้ามชาติในหน้าหนังสือพิมพ์ The Star Online ที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2012 และ 2013 จากผลการศึกษาของ Sheren Khalid Abdul Razzaq (2012)

ในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 1990 พื้นที่ที่สื่อมักให้ภาพว่าแรงงานผิดกฎหมายเป็นที่มาของความเจ็บป่วยทางสังคม “Social ills” (Healey, 2000: 232) เช่น “อาชญากรรม [...] การค้าประเวณี ขอทาน การทิ้งขว้างเด็กแรกเกิด

ก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ขัดต่อคำสอนทางอิสลาม (Healey, 2000: 233) หนังสือพิมพ์ New Straits Times ได้สร้างความเป็น “Alien” หรือความเป็นอื่นให้กับแรงงานข้ามชาติ ด้วยการเลือกนำเสนอข่าวที่เน้นการสร้างภาพที่ลดทอนความเป็นมนุษย์ (dehumanization) และสร้างความเป็นมนุษย์ที่ไม่บรรลุนิติภาวะให้กับแรงงานข้ามชาติ (infantalization) เช่น การเลือกนำเสนอข่าวที่เน้นว่าแรงงานต้องเข้าอบรมความรู้ในบางเรื่องที่ชาวมาเลเซียซึ่งมีการศึกษาและฐานะรู้ดีอยู่แล้วและไม่มีควมจำเป็นต้องเข้าอบรม หรือการนำเสนอข่าวการเป็นเหยื่อถูกทารุณกรรมของแรงงานข้ามชาติ (Healey, 2000: 242-245)

ผลการศึกษาข้างต้นมีความคล้ายคลึงกับข้อเสนอของ Sheren Khalid Abdul Razzaq (2012) ที่ศึกษาการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในหนังสือพิมพ์ The Star Online ตีพิมพ์ระหว่างค.ศ. 2012 ถึง 2013 ที่มักให้ภาพแรงงานข้ามชาติว่าเป็น “ปัญหา” ต่อสังคมมาเลเซีย เช่น แรงงานข้ามชาติเป็นคู่แข่งของแรงงานท้องถิ่นในการหางานทำ (Razzaq, 2012: 122) และแรงงานข้ามชาติเป็นอันตรายต่อ “ความมั่นคงทางสังคม” (social security) (Razzaq, 2012: 123) รวมทั้งแรงงานข้ามชาติก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้นยังย้ำถึงความไร้ศีลธรรมของแรงงานข้ามชาติ

จากการที่ผู้วิจัยศึกษาหนังสือพิมพ์ของ The Start Online และ New Strait Times ระหว่างปี 2016 ถึงต้น 2018 หนังสือพิมพ์เริ่มลดการให้ความสำคัญกับการย้าเรื่องแรงงานข้ามชาติมาแย่งงานชาวมาเลเซีย แต่ให้ความสำคัญกับข่าวการทำงานของรัฐบาลและควมมีประสิทธิภาพในการควบคุมแรงงานด้านต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบสภาพรวมไปถึงระบบค่าธรรมเนียมแรงงานและการควบคุมจำนวนแรงงาน แต่สิ่งที่ยังคล้ายกับช่วงเวลาก่อนหน้านี้ คือ การเน้นย้ำปัญหาทางศีลธรรมของแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้มีการลงข่าวเกี่ยวกับแรงงานทั้งจากความเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐในด้านต่าง ๆ หรือการตีพิมพ์การแสดงแนวคิดและการทำงานของนักการเมืองและข้าราชการมาเลเซียในด้านแรงงานข้ามชาติเกือบทุกวัน

การที่สื่อมวลชนในมาเลเซียส่วนใหญ่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือรัฐบาลมีอิทธิพลต่อการเสนอข่าวค่อนข้างสูง ข่าวแรงงานข้ามชาติในหน้าหนังสือพิมพ์ที่ปรากฏอย่างสม่ำเสมอจึงสะท้อนความต้องการของภาคการเมืองที่ต้องการทำให้ประเด็นแรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นทางการเมือง

สรุป

นโยบายด้านแรงงานของประเทศมาเลเซียตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีพัฒนาการควบคู่ไปกับวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลที่ต้องการผลักดันมาเลเซียให้เป็นประเทศที่มีรายได้สูง ส่งผลให้การบริหารแรงงานข้ามชาติมีลักษณะการควบคุมจำนวนแรงงานและการบริหารเข้มงวดเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติลง จากมุมมองของแรงงานข้ามชาติเองเห็นว่า พวกเขาเผชิญปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและปัญหาปฏิสัมพันธ์ในชีวิตประจำวันกับพลเมืองเมืองมาเลเซีย เนื่องมาจากประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและเกิดจากการที่ภาคการเมืองและสื่อมวลชนมาเลเซียทำให้เรื่องแรงงานข้ามชาติให้เป็นประเด็นทางการเมือง

ตัวอย่างของนโยบายแรงงานข้ามชาติมาเลเซียและทัศนะของแรงงานต่อปัญหานโยบายแรงงานชี้ให้เห็นว่านโยบายแรงงานของประเทศมาเลเซียนั้นเข้มข้นและปรับเปลี่ยนเร็วทันกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในประเทศที่เอื้อประโยชน์กับทางการพัฒนาประเทศมาเลเซียสูง แต่อาจไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงในประเทศที่ยังต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติอยู่มาก มาเลเซียเริ่มให้ความสำคัญกับสวัสดิการแรงงานในระยะหลังเพื่อดึงแรงงานให้ทำงานในประเทศในบริษัทที่ค่าเงินมาเลเซียตกลง รวมทั้งเพื่อให้การจ้างแรงงานเป็นไปตามมาตรฐานสากล แต่การให้ความสำคัญกับแรงงานในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบายแรงงานยังมีน้อย ทั้งที่ความเห็นและปัญหาของแรงงานในฐานะเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stake holder) มีความสำคัญในการช่วยพัฒนาประเทศและการกำหนด

นโยบายแรงงานเพื่อให้เกิดการพัฒนา นโยบายแรงงานที่ยั่งยืนได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่ประเทศไทยควรให้ความสำคัญเช่นกัน

กิตติกรรมประกาศ

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “สังคมพหุวัฒนธรรมอาเซียนในพื้นที่โลกออฟไลน์และออนไลน์: พลวัต การบริหารจัดการและสมรรถนะทางพหุวัฒนธรรมในบริบทการย้ายถิ่นข้ามชาติ กรณีศึกษาประเทศไทย มาเลเซียและสิงคโปร์” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยฝ่าย

References

- Agus, M. R. (2000). **Labour migration policy in Malaysia: Issues and prospects**. Singapore: Nanyang Technological University, Paper no. 6. Retrieved From <http://hdl.handle.net/10220/3156>.
- Chew, N. (2017). **Malaysia's Private Employment Agencies (Amendment) Act to be enforced next month**. Retrieved from <https://www.humanresourcesonline.net/malysias-private-employment-agencies-amendment-act-to-be-enforced-next-month/>.
- Devadasan, E. & Chan, W. M. (2014). “Policies and laws regulating migrant workers in Malaysia: A critical appraisal”. **Journal of Contemporary Asia**, 44(1), 19-35. DOI: 10.1080/00472336.2013.826420.
- Hardy, S. (2017). **Everyday multiculturalism and ‘hidden’ hate**. London: Palgrave-Macmillan.

- Healey, L. (2000) “ “Aliens”, and the national imaginary in contemporary Malaysia”. **Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia**, 15(2), 222-254.
- Hugo, G. (2011). “Migration and development in Malaysia”. **Asian Population Studies**, 7(3), 219-241,
DOI: 10.1080/17441730.2011.608983.
- ILO Regional Office for Asia and the Pacific. (2016). **Review of labour migration policy in Malaysia**. Retrieved from
http://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_447687/lang-en/index.html.
- Kuruvilla, S and Arudsothy, P (1995). **Economic development strategy, government labour policy and firm-Level industrial relations practices in Malaysia**. In T. Kochan, A. Verma & R. Lansbury (Ed.), *Employment relations in the growing Asian economies* (pp.158-193). London: Routledge.
- Lee, H. & Leng, K. Y. (2018). **Counting migrant workers in Malaysia: A needlessly persisting conundrum**. Singapore: Yusof Ishak Institute. Retrieved from
https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_25@50.pdf.
- Low, C. C. & Mokhtar, K. S. (2017). “Migration control in Malaysia: Shifting toward internal enforcement”, **Asia-Pacific Social Science Review**. 16(3): 46–64.

- Kaur, A. (2014). “Managing labour migration in Malaysia: Guest worker programs and the regularisation of irregular labour migrants as a policy instrument”. **Asian Studies Review**, 38(3), 345-366, DOI: 10.1080/10357823.2014.934659.
- Mohamed, A. A. A. & Baig, F. B. S. & Mallow, M. S. & Jan, M. N. I. (2013). **Foreign workers: The law and practices in Malaysia**. Selangor Darul Ehsan, Malaysia: CLJ Piblication.
- Prime Minister Office of Malaysia. (2006). **Ninth Malaysia Plan 2006-2010**. Retrieved from https://www.parlimen.gov.my/news/eng-ucapan_rmk9.pdf.
- Prime Minister Office of Malaysia. (2011). **Tenth Malaysia Plan 2011-2015**. Retrieved from https://www.pmo.gov.my/dokumenattached/RMK/RMK10_Eds.pdf.
- Prime Minister Office of Malaysia. (2016). **Eleven Malaysia Plan 2016-2020 anchoring growth on people**. Retrieved from <https://www.pmo.gov.my/dokumenattached/RMK/RMKe-11Book.pdf>.
- Razzaq, S. K. A. (2012). “Discourse analysis of the representation of migrant workers in the Star Online newspaper”. **Asian and Social Sciences**, 1(3), 114-131.
- Yun, H. A. (2000). “Migration and the reconfiguration of Malaysia”. **Journal of Contemporary Asia**, 30(2), 221-245, DOI: 10.1080/00472330080000141.

Hugo, G. (2011). “Migration and development in Malaysia”. **Asian Population Studies**, 7(3), 219-241,
DOI: 10.1080/17441730.2011.608983.