

การย้ายถิ่นข้ามชาติ ในประเทศไทย

Jerrold W. Huguet
Sureeporn Punpuing



การย้ายถิ่นข้ามชาติ ในประเทศไทย

Jerrold W. Huguet
Sureeporn Punpuing



องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน



International
Labour
Organization

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ



กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ



กองทุนเพื่อการพัฒนาสตรีแห่งสหประชาชาติ



United Nations
E S C A P

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก



ธนาคารโลก



World Health
Organization

องค์การอนามัยโลก

กรุงเทพฯ, 2548

Mr. Jerrold W. Huguet และ Dr. Sureeporn Punpuing ได้จัดเตรียมรายงานฉบับนี้ในฐานะที่ปรึกษาอิสระแก่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย ความคิดเห็นที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้เขียน และไม่ได้เป็นการสะท้อนความคิดเห็นของ IOM และคณะทำงานของสหประชาชาติเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทยแต่อย่างใด

IOM ยึดถือในหลักการ “การอพยพย้ายถิ่นฐานที่คำนึงถึงมนุษยธรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลต่างด้าวและสังคม” ในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น IOM ดำเนินงานร่วมกับภาคีในชุมชนระหว่างประเทศใน :

- การช่วยเหลือเพื่อตอบสนองต่อการเพิ่มขึ้นของอุปสรรคในการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานอพยพ
- การสร้างความเข้าใจในเรื่องการอพยพย้ายถิ่น
- การกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจผ่านทางการอพยพย้ายถิ่น
- การยึดมั่นในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และการกีดกันของบุคคลย้ายถิ่น

ติดต่อ : IOM องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, สำนักงานกรุงเทพฯ, ประเทศไทย
ชั้น 8 อาคารเกษมกิจ
120 ถ. สีลม
กรุงเทพฯ 10500 ประเทศไทย
โทรศัพท์ : +66-2-206-8500
โทรสาร : +66-2-206-8599
อีเมล : MRFBangkok@iom.int
เว็บไซต์ : <http://www.iom.int/>
<http://www.IOM-SEasia.org>

ISBN 978 92 9068 265 3

© องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย

สงวนลิขสิทธิ์ ห้ามลอกเลียนแบบ ทำซ้ำ ไม่ว่าส่วนใดส่วนหนึ่งของหนังสือเล่มนี้ ไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ นอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้จัดพิมพ์

คำปรารภ

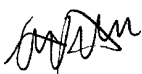
การย้ายถิ่นข้ามชาติได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และประชากร ทั้งในประเทศต้นทางและปลายทางในภูมิภาค การคมนาคมที่ฉับไวและโครงสร้างพื้นฐานของระบบขนส่งที่มีความคล่องตัวมากขึ้น ควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงที่ละน้อยในโครงสร้างของการบริหารจัดการการย้ายถิ่นระดับชาติ เป็นส่วนประกอบที่เร่งรัดพัฒนาการนี้ เนื่องจากผลจากเหตุการณ์ทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานของแรงงานข้ามพรมแดนได้ส่งผลกระทบต่อการย้ายถิ่น

เนื่องจากประเทศไทยตั้งอยู่กลางภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีระบบเศรษฐกิจเปิด และมีพัฒนาการทางสังคม และเศรษฐกิจที่รวดเร็ว ทำให้ประเทศไทยต้องเข้าไปพัวพันกับการย้ายถิ่นข้ามชาติในฐานะประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง รายงานเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยฉบับนี้ ต้องการชี้ให้เห็นถึงสาเหตุ และผลที่ตามมาอย่างมากมาย จากแนวโน้มอันหลากหลายของการย้ายถิ่นที่กระทบต่อประเทศไทย การศึกษานี้ ต้องการแสดงให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย และแนวโน้มของการย้ายถิ่น โดยใช้ให้เห็นว่านโยบายต่าง ๆ มีผลกระทบ รวมทั้งเป็นตัวกำหนดรูปแบบของแนวโน้มการย้ายถิ่น

เฉพาะในทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ที่หลบภัยแก่บุคคลที่หนีภัยจากการสู้รบมาจากประเทศเพื่อนบ้าน มากกว่า 100,000 คน ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลจากกว่า 40 ประเทศทั่วโลกที่กลัวการเบียดเบียนข่มเหง ได้ส่งแรงงานไทยมากกว่าหนึ่งล้านคนไปทำงานในต่างประเทศอย่างเป็นทางการ (ในขณะที่หลายแสนคนย้ายถิ่นไปทำงานอย่างไม่เป็นทางการ) และดึงดูดผู้ย้ายถิ่นให้เข้ามาหางานทำในราชอาณาจักรในจำนวนที่อาจมากกว่าสองล้านคน รายงานฉบับนี้ได้ตรวจสอบแนวโน้มของการย้ายถิ่นเหล่านี้ โดยใช้ข้อมูลจากสถิติของรัฐบาล และงานวิจัยที่มีอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นผลบางประการที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมาก และนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รายงานนี้จัดทำขึ้นโดยได้รับความร่วมมือจากองค์กร สถาบัน และโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นสมาชิกของคณะทำงานของสหประชาชาติเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ กระทรวง และสำนักงานหลายแห่งของรัฐบาลไทย ได้ให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับองค์กรต่าง ๆ ในการจัดทำรายงาน หากปราศจากความร่วมมือดังกล่าว ย่อมเป็นไปได้ที่จะรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการศึกษานี้

เราหวังว่ารายงานนี้จะกระตุ้นให้เกิดการหารือต่อไป และจะมีคุณค่าสำหรับรัฐบาลไทย องค์กรสหประชาชาติ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในการกำหนดนโยบาย และจัดทำโครงการต่าง ๆ เราหวังด้วยว่ารายงานฉบับนี้ และฉบับต่อ ๆ ไป จะนำประโยชน์มาสู่ผู้ย้ายถิ่น และผู้อพยพลี้ภัยในที่สุด



Kim Hak-Su
Executive Secretary
United Nations Economic and Social
Commission for Asia and the Pacific



Irena Vojackova-Sollorano
Chief of Mission and Regional
Representative
International Organization for Migration

ในช่วงเวลาที่ระบบโลกาภิวัตน์แผ่ขยายอิทธิพลมากขึ้นระหว่างสองสามทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยยังคงเป็นหนึ่งในประเทศที่เปิดกว้างทางเศรษฐกิจมากที่สุดในเอเชีย และมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการแลกเปลี่ยนกับนานาประเทศ ทั้งในด้านการลงทุน เทคโนโลยี การค้า และการท่องเที่ยว ดังนั้นจึงคาดหมายได้ว่าประเทศไทยจะต้องเข้าไปพัวพันกับการย้ายถิ่นข้ามชาติด้วยเช่นกัน เนื่องจากประเทศไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้กลายเป็นที่หลบภัยสำหรับผู้ขอลี้ภัยหลายแสนคน และแรงงานข้ามชาตินับล้านคนจากประเทศอื่น แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศแรก ๆ ที่ส่งแรงงานไปยังตะวันออกกลาง แต่บัดนี้กลับเป็นประเทศที่ดึงดูดแรงงานข้ามชาติเข้าประเทศมากกว่าส่งแรงงานออกไปทำงานในต่างประเทศ และเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางในเวลาเดียวกัน

เนื่องจากแนวโน้มของการย้ายถิ่นเหล่านี้มีวิวัฒนาการ และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จนบ่อยครั้งที่นโยบาย กฎหมาย สถาบัน และโครงการของรัฐบาลตามไม่ทัน และไม่สามารถรองรับสถานการณ์ปัจจุบันได้อย่างเพียงพอ และยังไม่สามารถคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตได้เลย เราโต้แย้งว่า บ่อยครั้งที่องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศให้ความสนใจกับประเด็นแคบ ๆ ในบริบทที่กว้าง ดังนั้นจึงไม่สามารถสร้างผลกระทบต่อปัญหาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นได้มากเท่าที่ควร ในทำนองเดียวกัน งานวิจัยชิ้นเยี่ยมเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติที่จัดทำขึ้นในระยะหลังนี้ เป็นเพียงบางส่วนของภาพรวมเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะทำงานเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (TWGIM) จึงเห็นว่าจะเป็นประโยชน์หากมีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย โดยในการศึกษารั้งนี้จะรวบรวม และทบทวนสถานการณ์ปัจจุบันของผู้ย้ายถิ่น ทั้งที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และผู้หนีภัยจากการสู้รบ รวมทั้งคนไทยที่ย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศ

ดังนั้น รายงานนี้จึงมีวัตถุประสงค์ดังนี้ :

- สร้างฐานความรู้ทั่วไป สำหรับการกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติในหมู่องค์กรสมาชิกของคณะทำงาน
- จัดหาข้อมูลสำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ และ
- ระบุช่องว่างทางความรู้เกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย

ขณะนี้คณะทำงานเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ รายงานต่อที่ประชุมหัวหน้าหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ แต่สมาชิกของคณะทำงานไม่ได้จำกัดอยู่เพียงหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น แต่มาจากทั่วพื้นที่กรุงเทพฯ อันประกอบด้วย :

- คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ประธานร่วม)
- องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (ประธานร่วม)
- สถาบันวิจัยประชากร และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
- Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
- สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชน
- สภาประชากร
- กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ
- กองทุนเพื่อการพัฒนาสตรีแห่งสหประชาชาติ
- องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ
- สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
- United Nations Inter-Agency Project to Combat Trafficking in Women and Children in the Mekong Sub-Region
- สำนักงานควบคุมยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ
- United Nations Population Fund
- United Nations Resident Coordinator
- ธนาคารโลก
- องค์การอนามัยโลก

การจัดทำรายงานฉบับนี้ได้ใช้ประโยชน์อย่างมากจากข้อมูลที่ได้จากการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย เมื่อเดือนกรกฎาคม และจากกระบวนการออกใบอนุญาตทำงาน ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงแรงงาน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2547 เป็นต้นมา และผลการศึกษาวิจัยจำนวนหนึ่งเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทยที่จัดพิมพ์ในปี พ.ศ. 2547 ได้มีส่วนช่วยเหลือในการจัดทำรายงานนี้ รวมทั้งรายงานซึ่งระบุไว้ในเอกสารอ้างอิง ภายใต้ชื่อศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, Martin, Panam และอื่น ๆ และมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย โดยความร่วมมือกับศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย

ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานนี้ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้แทนองค์การสมาชิกของคณะทำงาน และได้สัมภาษณ์ผู้แทนของคณะกรรมการแรงงานของรัฐสภา กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสภาพนายความแห่งประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ออกสำรวจพื้นที่ในจังหวัดกาญจนบุรี และสมุทรสาคร โดยไปเยี่ยมศูนย์อพยพสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบที่บ้านต้นยาง โรงพยาบาลประจำอำเภอสังขละบุรี สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานแรงงานจังหวัด และสภาหอการค้าในจังหวัดกาญจนบุรี ส่วนที่สมุทรสาคร ผู้วิจัยได้ไปเยี่ยมมูลนิธิรักษไทย และคลินิกทันตกรรมเคลื่อนที่ของสภาภาษาชาวไทย และมีโอกาสสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติในจังหวัดทั้งสองด้วย

ผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมข้อมูลจากสิ่งพิมพ์สำคัญทั้งหมด จากอินเทอร์เน็ต และเอกสารและสถิติที่ไม่เป็นทางการที่ได้รับจากกระทรวงต่าง ๆ และองค์การสมาชิกของคณะทำงาน แต่ไม่มีการทำวิจัยด้วยตนเองในการจัดทำรายงานฉบับนี้ รายงานนี้มุ่งหมายจะรวบรวมความรู้ที่มีอยู่ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2548 เกี่ยวกับสถานการณ์ของการย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย

คำขอบคุณ

ผู้เขียนขอขอบคุณ Ms. Irena Vojackova-Sollorano ผู้แทนประจำภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย (IOM) ที่เป็นแรงบันดาลใจ และให้การสนับสนุนตลอดการจัดทำรายงานฉบับนี้ Ms. Vojackova-Sollorano เป็นผู้สนับสนุนให้หน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติในกรุงเทพฯ จัดตั้งคณะทำงานเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2547 และเสนอว่าคณะทำงานควรร่วมมือกันจัดทำ และพิมพ์รายงานสถานการณ์เกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติสำหรับประเทศไทย

Mr. Federico Soda, Programme Development Officer ของ IOM ได้ช่วยเรียบเรียงข้อมูลทางวิชาการอย่างละเอียดถี่ถ้วน และทำให้รายงานนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และ Mr. John Loftus ได้ตรวจแก้รายงานฉบับสมบูรณ์ก่อนการจัดพิมพ์

หน่วยงานหลายหน่วยงานของรัฐบาลไทยได้สละเวลาไม่น้อยเพื่อช่วยเหลือผู้เขียน และเต็มใจจัดหาสถิติปัจจุบัน รวมทั้งสถิติที่ยังไม่มีการเผยแพร่ให้แก่ผู้เขียน หน่วยงานเหล่านี้ประกอบด้วย สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประธานคณะกรรมการแรงงานของสภาผู้แทนราษฎร ได้สละเวลาให้สัมภาษณ์เป็นเวลานาน ผู้เขียนได้รับอนุญาตให้เข้าเยี่ยมศูนย์อพยพสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ที่บ้านต้นยาง จังหวัดกาญจนบุรี และสัมภาษณ์ผู้บัญชาการศูนย์อพยพ ครูใหญ่ของโรงเรียน และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจาก American Rescue Committee

ที่จังหวัดกาญจนบุรี ผู้แทนจากสำนักงานแรงงานกาญจนบุรี สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โรงพยาบาลประจำอำเภอสังขละบุรี และหอการค้า ได้ให้ข้อมูล และคำแนะนำอย่างเต็มที่

ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลืออันมีค่าจากผู้แทนของสหประชาชาติแห่งประเทศไทย และมูลนิธิริษัทไทย ในการอธิบายถึงความยุ่งยากนานาประการที่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยต้องประสบ

ผู้เชี่ยวชาญด้านการย้ายถิ่นหลายท่านได้ให้ข้อเสนอแนะ และสิ่งพิมพ์ที่มีคุณค่ายิ่ง รวมถึง Kritaya Archavanitkul, Aphichat Chamrathirong, Supang Chantavanich, Aree Jamplaklay, Sirinan Kittisuksathit, Chen Chen Lee, Aree Phommo และ Orapin Pitakmahakhet

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลายท่านขององค์การสหประชาชาติ และ IOM ที่ได้สละเวลา และจัดหารายงาน สิ่งพิมพ์ และข้อมูลที่เป็นอื่น ๆ บุคคลเหล่านี้ประกอบด้วย Manolo Abella, Maria Abrera-Mangahas, Hans Beckers, Philip Bergstrom, Håkan Björkman, Lance Bonneau, Viennarat Chuangwiwat, Ricardo Cordero, Jean D'Cunha, Elisabeth Emerson, Pierre Fallavier, David Feingold, Aiko Kikkawa, Chaiyos Kunanusont, Wan-Hea Lee, Darryl Macer, Elizabeth Morris, Nazia Mushtaq, Ghazy Mujahid, Pia Carmela Paguio, Bairaja Panday, Philip Robertson, Josephine Sauvarin, Krisdaporn Singhaseni, Bastiaan van't Hoff, Jan W. de Lind van Wijngaarden, Piyasiri Wickramasekera และ Kirsten Young

สารบัญ

	หน้า
คำปรารภ	(3)
คำนำ	(5)
คำขอบคุณ	(7)
คำอธิบายอักษรย่อ	(13)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(15)
บทที่	
1. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติ	1
■ แนวโน้มของการย้ายถิ่นระดับโลก และระดับภูมิภาค	1
■ ประชากรต่างชาติในประเทศไทย	3
■ บริบททางการเมืองในภูมิภาค	5
■ ปัจจัยทางสังคม และเศรษฐกิจ	7
■ การพัฒนานโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย	9
■ ปัญหาเชิงแนวคิด	10
2. ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และผู้หนีภัยจากการสู้รบ	13
■ ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์	13
■ ข้อมูลสังเขปของประชากร	14
■ นโยบายของรัฐบาล	19
■ ผลกระทบทางสังคม และเศรษฐกิจ	24
■ ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย	28
■ ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน	28
■ บทสรุป	29
3. การย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมาย	33
■ การย้ายถิ่นของคนไทยไปต่างประเทศ	33
■ การย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย	39
■ บทสรุป	61
4. การย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง	65
■ คนไทยในต่างประเทศที่มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย	65
■ การย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย	67
■ บทสรุป	85

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5. การขาดข้อมูล และความท้าทาย	87
■ ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัยทางการเมือง และผู้หนีภัยจากการสู้รบ	87
■ การย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมาย	88
■ การย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง	90
6. ข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการ	93
■ ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และผู้หนีภัยจากการสู้รบ	94
■ การย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมาย	94
■ การย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง	96
เอกสารอ้างอิง	101

ตาราง

1. จำนวนประมาณการของประชากรต่างชาติที่พำนัก และทำงานในประเทศไทย จำแนกตามประเภท, พ.ศ. 2547	3
2. รายงานวิชาชีพเฉพาะต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนในประเทศไทย จำแนกตามประเทศต้นทาง, พ.ศ. 2547 ...	4
3. ดัชนีทางเศรษฐกิจ และสังคมในประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พม่า และไทย	7
4. จำนวนบุคคลขึ้นทะเบียนในศูนย์อพยพตามแนวชายแดนประเทศไทย-พม่า ณ เดือนมิถุนายน 2547 ..	16
5. ประชากรที่ได้รับความช่วยเหลือจาก UNHCR ตามแนวชายแดนประเทศไทย-พม่า ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546 จำแนกตามเพศ และกลุ่มอายุ	16
6. ผู้ลี้ภัย/บุคคลในความห่วงใย และผู้ขอลี้ภัย ในกรุงเทพฯ ณ วันที่ 25 พฤศจิกายน 2547	17
7. ผู้ลี้ภัยจากประเทศไทยที่ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม จำแนกตามประเทศที่สาม	18
8. จำนวนแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ และจำนวนรายได้ที่ส่งกลับประเทศ, ประเทศไทย, พ.ศ. 2533-2547	33
9. จำนวนแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ จำแนกตามกลุ่มอายุ, ประเทศไทย, พ.ศ. 2544	34
10. จำนวนแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ จำแนกตามเพศ และระดับการศึกษา, ประเทศไทย, พ.ศ. 2547	34
11. จำนวนแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ จำแนกตามเพศ และประเทศปลายทาง, ประเทศไทย, พ.ศ. 2544	35
12. จำนวนแรงงานที่ทำงานในต่างประเทศ จำแนกตามเพศ และอาชีพ, ประเทศไทย, พ.ศ. 2547	36
13. จำนวนใบอนุญาตทำงานที่ยื่นขอ และที่ออกให้ จำแนกตามประเภทธุรกิจ และสัญชาติของแรงงาน, 1 กรกฎาคม -15 ธันวาคม 2547	40
14. จำนวนใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ จำแนกตามภาค และจังหวัด และตามสัญชาติของแรงงาน, 1 กรกฎาคม -15 ธันวาคม 2547	41
15. ลักษณะทางประชากรศาสตร์ และสังคมของกลุ่มตัวอย่างแรงงานจากประเทศพม่าในประเทศไทย	42
16. อัตราร้อยละของกลุ่มตัวอย่างแรงงานจากประเทศพม่าในประเทศไทย จำแนกตามอาชีพ, พ.ศ. 2546 ..	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
17. จำนวนบุคคลที่ถูกกักกัน และส่งกลับประเทศจากสถานกักกันคนต่างด้าวที่กรุงเทพฯ จำแนกตามภูมิภาค และประเทศ, พ.ศ. 2542-2545 และ 2546	69
18. อัตราร้อยละของกลุ่มตัวอย่างแรงงานจากประเทศพม่าในประเทศไทย จำแนกตามประเภท ของการแสวงหาประโยชน์ที่ได้รับรายงาน, พ.ศ. 2546	73

สถิติ

1. แรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศ จำแนกตามระดับการศึกษา, พ.ศ. 2541-2547	34
2. แรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศ จำแนกตามประเทศปลายทาง, พ.ศ. 2538-2547	34
3. จำนวนแรงงานต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยในเดือนกรกฎาคม 2547 และได้รับใบอนุญาตทำงาน	48

แผนที่

1. ค่ายผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-พม่า	98
2. จำนวนแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย	99

คำอธิบายอักษรย่อ

ARCM	ศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์)
BRC	ศูนย์ผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ
BBC	Burmese Border Consortium
CPA	แผนปฏิบัติการสำหรับผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน
DNA	Deoxyribonucleic acid
ESCAP	คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก
GMS	อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
HIV/AIDS	โรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง
ILO	องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
IOM	องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน
IPEC	โครงการระหว่างประเทศเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็ก
KNU	องค์กรกะเหรี่ยงอิสระ
MOI	กระทรวงมหาดไทย
MOL	กระทรวงแรงงาน
MoPH	กระทรวงสาธารณสุข
MOU	บันทึกความเข้าใจ
NESDB	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
NGO	องค์กรพัฒนาเอกชน
PATH	โครงการเพื่อเทคโนโลยีสาธารณสุขที่เหมาะสม
SGBV	ความรุนแรงทางเพศ
SPDC	State Peace and Development Council (Myanmar)
STD	โรคที่ติดต่อจากการมีเพศสัมพันธ์
TDRI	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย
UNBRO	United Nations Border Relief Operation
UNESCO	องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัย
UNIAP	United Nations Inter-Agency Project to Combat Trafficking in Women and Children in the Mekong Sub-Region

UNICEF	กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ
UNIFEM	กองทุนเพื่อการพัฒนาสตรีแห่งสหประชาชาติ
UNODC	สำนักงานควบคุมยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ
WHO	องค์การอนามัยโลก
WVFT	มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย
ZOA	ZOA Vluchtelingen zorg (ZOA Refugee Care)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สถานการณ์

ประเทศไทยมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการแลกเปลี่ยนด้านการลงทุน เทคโนโลยี การค้า และการท่องเที่ยว อันเนื่องมาจากยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน จึงเป็นสิ่งที่คาดหมายได้ว่า การเปิดตัวต้อนรับประเทศอื่นเช่นนี้ย่อมส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติครั้งใหญ่ รวมทั้งผู้ลี้ภัย ผู้หนีภัยจากการสู้รบ แรงงานวิชาชีพเฉพาะ แรงงานที่ทำงาน และผู้ติดตามบุคคลเหล่านี้

รัฐบาลไทยได้ตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อแนวโน้มของการย้ายถิ่นที่เปลี่ยนไป และเมื่อไม่นานมานี้ ได้ดำเนินมาตรการสำคัญในการจัดระเบียบคนหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากแนวโน้มต่าง ๆ ของการย้ายถิ่นมีวิวัฒนาการ และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นโยบายของรัฐบาล กฎหมาย สถาบัน และโครงการจึงมักจะตามไม่ทัน และไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ปัจจุบันได้อย่างทันทั่วทั้งที่ หรือคาดหมายแนวโน้มในอนาคตได้

ขนาดของการย้ายถิ่นข้ามชาติได้เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอทั้งในระดับโลก และระดับภูมิภาค มีตลาดแรงงานระดับภูมิภาคเกิดขึ้นใหม่สำหรับบางอาชีพในภูมิภาคเอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประเทศไทยมีส่วนร่วมทั้งในการจัดส่งแรงงาน และสร้างความต้องการแรงงาน การย้ายถิ่นข้ามชาติ โดยเฉพาะการย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย เกิดจากระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และบรรยากาศทางการเมืองที่แตกต่างกันมากระหว่างประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้าน

ในศูนย์อพยพตามแนวชายแดนสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบจากประเทศพม่าทั้งเก้าแห่ง มีประชากรทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการประมาณ 135,000 คน รัฐบาลได้ระงับการรับผู้หนีภัยอย่างเป็นทางการตั้งแต่ พ.ศ. 2544 แม้ผู้หนีภัยในศูนย์อพยพที่พักพิง ได้รับอาหาร การศึกษา และบริการด้านสาธารณสุข แต่ไม่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการให้ออกนอกศูนย์อพยพ ดังนั้นจึงไม่สามารถรับจ้างทำงานได้ ไม่มีความคืบหน้ามากนักในการหาวิธีแก้ไขปัญหายอย่างยั่งยืนในเรื่องการส่งตัวผู้ย้ายถิ่นกลับประเทศ หรือบูรณาการเข้ากับชุมชนท้องถิ่น หรือการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

ณ เดือนพฤศจิกายน 2547 มีผู้ขอลี้ภัยประมาณ 1,000 คนในประเทศไทย ส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่ง UNHCR กำลังพิจารณากรณีของคนเหล่านี้ และมี “ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง” อีกประมาณ 3,600 คน ซึ่ง UNHCR ได้ตัดสินใจแล้วว่า มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย และกำลังดำเนินการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม

ระหว่างหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ส่งแรงงานที่มีสัญญาจ้างงานไปทำงานในต่างประเทศประมาณ 150,000 คน ต่อปี และได้รับเงินที่แรงงานเหล่านี้ส่งกลับประเทศ ผ่านช่องทางที่ถูกกฎหมาย ประมาณปีละ 1.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ตัวเลขอย่างไม่เป็นทางการในทั้งสองกรณีนี้อาจมีจำนวนสูงกว่านี้ คนไทยสี่ในห้าคนที่ทำงานในต่างประเทศเป็นชาย การศึกษาของแรงงานโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ และแรงงานส่วนใหญ่ถูกจ้างในฐานะเป็นคนงานมีฝีมือ หรือไร้ฝีมือ

ในความพยายามครั้งสำคัญที่จะจัดระเบียบการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยได้ขึ้นทะเบียนแรงงาน 1,280,000 คนจากประเทศเพื่อนบ้านเมื่อเดือนกรกฎาคม 2547 ในจำนวนนี้ 817,000 คนได้จ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อเข้าร่วมในแผนประกันสุขภาพ และ 814,000 คนได้ยื่นขอมีใบอนุญาตทำงาน 45% ของแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานในครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2548 เป็นแรงงานหญิง แรงงานที่มีใบอนุญาตทำงาน 600,000 คนมาจากประเทศพม่า และมาจากกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศละ 100,000 คน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนพฤษภาคม 2548 อนุญาตให้ผู้ย้ายถิ่นที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยไว้ก่อนหน้านี้อย่างถูกต้อง ยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานซึ่งมีผลบังคับจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 ได้ เห็นได้ชัดจากจำนวนแรงงานเหล่านี้ว่าการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทยได้กลายเป็นธุรกิจสำคัญอย่างหนึ่งไปแล้ว โดยหลักการ แรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงานจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย และมาตรฐานแรงงานเหมือนกับคนงานสัญชาติไทย แต่จะได้รับอนุญาตให้ทำงานกับนายจ้างที่ระบุไว้โดยเฉพาะเท่านั้น

แรงงานกว่า 93,000 คนที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยเมื่อ พ.ศ. 2547 มีอายุต่ำกว่า 15 ปี แม้ว่าบุตรของแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนมีสิทธิเข้าศึกษาในโรงเรียนไทย แต่คาดกันว่ามีเด็กจำนวนน้อยมากที่ได้รับการศึกษาจริง ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบหรือนอกระบบ เชื่อกันว่าเด็กโศกหลายคนกำลังทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต และบ่อยครั้งทำงานในสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ

แรงงานหญิงที่เป็นผู้ช่วยงานบ้าน ไม่อาจจะขึ้นทะเบียนหรือไม่ก็ตาม มีความเสี่ยงมากเป็นพิเศษที่จะถูกละเมิดสิทธิ และถูกแสวงหาประโยชน์ เนื่องจากคนเหล่านี้ทำงานในบ้านโดยลำพัง และกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้กำหนดสิทธิ และมาตรฐานการใช้แรงงานสำหรับผู้ช่วยงานบ้าน ไม่อาจจะเป็นแรงงานสัญชาติใดก็ตาม

ไม่มีการประมาณการตัวเลขที่น่าเชื่อถือได้ของบุคคลที่พำนักอยู่ในประเทศไทยในสถานะบุคคลเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมถึงบุคคลที่อยู่เกินวีซ่า และบุคคลที่เดินทางมาจากประเทศเพื่อนบ้าน แต่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย เชื่อกันว่าบุคคลเหล่านี้อาจมีจำนวนทั้งสิ้นหลายแสนคน

จากการสำรวจผู้ย้ายถิ่นครั้งหนึ่งในจังหวัดเชียงราย ดาก และระนอง อาจถือได้ว่าประมาณ 12% ของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เข้ามาหางานทำผ่านขบวนการค้ามนุษย์ มากกว่า 5% ของผู้ตอบคำถามในการสำรวจรายงานว่าถูกบังคับให้ค้าประเวณี มีปัญหาในเชิงวิชาการหลายประการในการกำหนดนิยาม และการวัดในเรื่องของการค้ามนุษย์ แต่เนื่องจากมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากในประเทศไทย ดังนั้นแม้ว่าเปอร์เซ็นต์ของเหยื่อจากขบวนการค้ามนุษย์จะต่ำ แต่เมื่อคำนวณเป็นตัวเลขแล้วจะพบว่าเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เหล่านี้จะมีเป็นจำนวนหมื่นคน

การศึกษาวิจัยจำนวนมากสรุปว่าผู้ย้ายถิ่นมีความเสี่ยงมากเป็นพิเศษที่จะติดเชื้อเอชไอวี เนื่องจากคนเหล่านี้ต้องแยกตัวจากชุมชนท้องถิ่น แยกจากคู่ประจำของตน ไม่รู้จักใคร และไม่สามารถเข้าถึงบริการ และรับรู้ข้อมูลด้านสาธารณสุขได้ ทำให้ผู้ย้ายถิ่นที่ถูกลักลอบพาเข้าประเทศเพื่อค้าประเวณี และทำงานเป็นลูกเรือประมง จึงเป็นกลุ่มที่ถูกระบุว่ามีความเสี่ยงสูง

กระทรวงมหาดไทยคาดประมาณไว้เมื่อ พ.ศ. 2543 ว่ามีชนกลุ่มน้อย และชาวไทยภูเขาประมาณหนึ่งล้านคนอาศัยอยู่ในประเทศ แต่มีเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้ได้รับสัญชาติไทย แม้ปัญหาเกี่ยวกับประชากรชาวไทยภูเขาจะไม่ใช่วิชาการย้ายถิ่นโดยตรง แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ และแสดงให้เห็นถึงสัญญาณเตือนภัย มีความเป็นไปได้ที่ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่จากจำนวนกว่า 1.3 ล้านคน ในประเทศไทยจะต้องการอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อไปอย่างไม่มีกำหนด อันเนื่องมาจากการขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ และสิทธิในฐานะพลเมืองในประเทศของตน โครงสร้างทางการเมือง และนโยบายของรัฐบาลในประเทศไทย ไม่ให้สิทธิอย่างเต็มที่แก่ผู้ย้ายถิ่น รวมถึงสิทธิพื้นฐาน เช่น

การศึกษา การเดินทางออกนอกพื้นที่ และการเข้าสมาคมอย่างอิสระ เมื่อแรงงานข้ามชาติไม่ได้รับสิทธิต่าง ๆ บ่อยครั้ง จึงทำให้เกิดการละเมิดสิทธิ การแสวงหาประโยชน์ และการค้ามนุษย์ เนื่องจากคนไทยไม่ยอมรับว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่หลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะให้สังคมไทยยอมรับให้ผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาอาศัยอยู่อย่างถาวรในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการปรับนโยบายการย้ายถิ่นข้ามชาติ ให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ และรัฐบาลควรพิจารณาจัดทำเอกสารเชิงนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อจุดประสงค์นี้
2. เนื่องจากปัญหาการย้ายถิ่นที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่นี้เป็นปัญหาที่มีความหลากหลายมาก ประเทศไทยจะได้ประโยชน์ ถ้ามีระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นระดับชาติที่ครอบคลุม และมีกลไกประสานงานที่เหมาะสมเพื่อจัดการกับการย้ายถิ่นได้ทุกประเภท (ผู้ขอลี้ภัย ผู้ย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย) อย่างมีบูรณาการ
3. รัฐบาลไทยควรจัดตั้งกลไกกลั่นกรองผู้ย้ายถิ่นตามชายแดนขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง เช่น คณะกรรมการการพิจารณาผู้หนีภัยประจำจังหวัด (Provincial Admission Board) เพื่อเป็นเครื่องมือกำหนดว่าบุคคลที่ข้ามพรมแดนมาจากประเทศมาเป็นผู้มีสิทธิขอลี้ภัยหรือไม่ และสมควรได้รับความคุ้มครองจากศูนย์อพยพตามแนวชายแดน หรือได้รับความคุ้มครองเยี่ยงผู้ลี้ภัยทางการเมืองหรือไม่ รัฐบาลควรขยายแนวความคิดเกี่ยวกับบุคคลที่สมควรได้รับความคุ้มครอง จากที่หมายถึงเพียง “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ให้เป็นคำนิยามความหมายของผู้ลี้ภัย ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย
4. ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากการพัฒนาและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ เพื่อเพิ่มความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบให้แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ โดยตั้งเป้าหมายให้แรงงานไทยสามารถประกอบอาชีพที่ใช้วิชาการเฉพาะมากขึ้น
5. ควรปรับเปลี่ยนกระบวนการขึ้นทะเบียนเพื่อขอมีใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย เพื่อลดความยุ่งยากและค่าใช้จ่าย โดยผ่านความร่วมมือกับกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลควรกำหนดสิทธิและข้อปฏิบัติที่แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามต้องปฏิบัติ ควรมีมาตรการลงโทษนายจ้างและบุคคลที่ถือเอกสารการขึ้นทะเบียนฉบับจริง หรือใบอนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาติไว้ กระทรวงแรงงานควรขยายระยะเวลาการต่ออายุทะเบียนสำหรับแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งจัดให้มีการรณรงค์ให้รับทราบทั่วกัน
6. กระทรวงแรงงานควรดำเนินโครงการเชิงรุก ในการสุ่มเลือกตรวจสอบสถานประกอบการ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสถานที่เหล่านั้นปฏิบัติตามกฎระเบียบ และมาตรฐานแรงงาน รวมถึงการจ่ายค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนดอย่างตรงเวลา
7. กระทรวงแรงงาน และเจ้าหน้าที่ตำรวจควรปฏิบัติการในเชิงรุกมากขึ้น ในการตรวจสอบสถานประกอบการที่คาดว่าจะจ้างบุคคลที่ถูกลักลอบพาเข้าประเทศผ่านขบวนการค้ามนุษย์ และแรงงานที่ถูกละเมิดสิทธิและแสวงหาประโยชน์ เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และสภาพการทำงานเยี่ยงทาสแล้ว ควรมีการให้ความคุ้มครองเหยื่อของการกระทำความผิดดังกล่าว
8. โครงการให้ความรู้ และป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ ควรมุ่งเป้าหมายไปที่ประชากรที่ย้ายที่อยู่บ่อย และเข้าถึงตัวยาก เช่น แรงงานข้ามชาติที่ขายบริการทางเพศ ลูกเรือประมง และแรงงานข้ามชาติอื่น ๆ และควรมีการจัดทำโครงการแทรกแซงข้ามพรมแดนให้มากขึ้น

9. ควรมีการจัดทำการวิจัยที่ครอบคลุม และมีคุณภาพสูง ในเรื่องเกี่ยวกับแง่มุมต่าง ๆ ของการย้ายถิ่นข้ามชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการจัดทำนโยบาย และการดำเนินการ หัวข้อที่ควรวิจัยมีดังนี้ :

- จำนวน และลักษณะเฉพาะของคนไทยที่ทำงานในต่างประเทศ
- จำนวน และลักษณะเฉพาะของประชากรผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน
- สถานการณ์ของบุตรของผู้ย้ายถิ่นและเด็กที่เป็นผู้ย้ายถิ่น ที่อยู่ในประเทศไทยโดยปราศจากบิดามารดา
- ปริมาณ และประเภทของขบวนการค้ามนุษย์ที่นำบุคคลเข้ามาในประเทศไทย
- อุบัติการณ์ และความชุกของ เอชไอวี/เอดส์ ในหมู่ผู้ย้ายถิ่น และ
- โครงการแทรกแซงที่มีประสิทธิภาพ สำหรับผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสถานการณ์ที่เสี่ยงภัย

ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติ

แนวโน้มของการย้ายถิ่นระดับโลก และระดับภูมิภาค

องค์การสหประชาชาติ (2002:11) ประมาณการว่า ในพ.ศ. 2543 มีคน 175 ล้านคนพำนักอยู่นอกแผ่นดินเกิดของตน หรือประมาณ 2.9% ของประชากรโลก ในพ.ศ. 2508 มีจำนวนผู้ย้ายถิ่นประมาณ 75 ล้านคน หรือเพียง 2.2% ของประชากรโลก แม้ว่าอัตราส่วนระหว่างผู้ย้ายถิ่นต่อประชากรโลกไม่เพิ่มขึ้น แต่ใน พ.ศ. 2593 จะมีผู้ย้ายถิ่นถึง 257 ล้านคนในโลก การสำรวจสำมะโนประชากรที่เกิดในต่างแดนและการประมาณการจำนวนผู้ลี้ภัย ทำให้ทราบจำนวนผู้ย้ายถิ่นได้โดยประมาณเท่านั้น เนื่องจากคนจำนวนมากที่เกิดในประเทศอื่นอาจได้รับอนุญาตให้มีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศปลายทางแล้วในเวลานี้ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้ย้ายถิ่นอีกต่อไป ในขณะที่เดียวกันการสำรวจสำมะโนประชากรอาจไม่ได้อัปเดตผู้ย้ายถิ่นรายใหม่ และคนที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายก็ได้

ไม่ว่าจะนิยามและระบุไว้อย่างไร ระดับและความสำคัญของการย้ายถิ่นข้ามชาติก็กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแน่นอน และปัญหานี้ได้กลายเป็นประเด็นที่สำคัญมากขึ้นในการเจรจาเพื่อการพัฒนาในระดับโลก หลังจากถูกเสนอ

ให้พิจารณาได้ 13 ปี อนุสัญญาสากลขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวยุคแรก จึงเริ่มมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ร่วมลงนาม ดังนั้นจึงไม่มีพันธะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของอนุสัญญานี้

เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้แต่งตั้ง คณะกรรมการโลกว่าด้วยการย้ายถิ่นข้ามชาติ (Global Commission on International Migration) ซึ่งเริ่มต้นปฏิบัติงานตั้งแต่เดือนธันวาคม 2546 และได้รับมอบอำนาจให้ (ก) นำปัญหาการย้ายถิ่นข้ามชาติเสนอเป็นวาระโลก (ข) วิเคราะห์ช่องว่างของนโยบายปัจจุบันในการแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่น และสำรวจความเชื่อมโยงที่มีต่อสาขาอื่น ๆ และ (ค) นำเสนอข้อเสนอแนะว่าด้วยวิธีการส่งเสริมประสิทธิภาพการควบคุมดูแลการย้ายถิ่นข้ามชาติทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลก คณะกรรมการชุดนี้จะนำเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติประมาณกลางปี พ.ศ. 2548 เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว คณะกรรมการนี้จึงได้จัดทำประชาพิจารณ์สำหรับภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิกที่มะนิลา เมื่อเดือนพฤษภาคม 2547 อันเป็นส่วนหนึ่งของการทบทวนรายงานทั่วโลก

นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของระบบโลกาภิวัตน์ (World Commission on the Social Dimension of Globalization) ก็ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการย้ายถิ่นข้ามชาติ และได้นำเสนอข้อเสนอแนะจำนวนหนึ่ง และได้ระบุว่า “วัตถุประสงค์สูงสุด คือการสร้างกรอบพหุภาคีสำหรับกฎหมายควบคุมคนเข้าเมือง และวิธีปฏิบัติงานของสถานกงสุล ซึ่งต้องมีการเจรจาระหว่างรัฐบาล อันจะนำไปสู่การควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของประชากร” ในทำนองเดียวกับกรอบพหุภาคีสำหรับควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เทคโนโลยี การลงทุน และข้อมูล (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2004a:129)

การย้ายถิ่นข้ามชาติออกจาก และภายในภูมิภาคเอเชียเพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ 90 และยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM, 2003a) รายงานว่าในช่วงปี พ.ศ. 2538-2542 แรงงานชาวเอเชีย ประมาณ 2 ล้านคนออกจากประเทศของตน เพื่อไปทำงานตามสัญญาว่าจ้างทุกปี แรงงานอีก 600,000 คน เดินทางไปหางานทำในต่างประเทศโดยไม่รายงานให้เจ้าหน้าที่ในประเทศของตนทราบ อันเนื่องมาจากไม่มีข้อบังคับให้ต้องรายงาน เพราะคนเหล่านี้ไปฝึกงานในโครงการอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรืออาจเป็นเพราะพวกเขาทำงานในฐานะแรงงานเถื่อน มีการประมาณการว่าแรงงานข้ามชาติประมาณ 1.2 ล้านคนมาจากเอเชียใต้ 1.3 ล้านคนมาจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ 100,000 คนมาจากประเทศจีน

แรงงานที่เดินทางจากอนุภูมิภาคเอเชียใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อไปทำงานในต่างประเทศอย่างเป็นทางการ เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2533-2537 และระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2538-2542 จำนวนการว่างงานเฉลี่ยในแต่ละปีของแรงงานจากประเทศศรีลังกา เพิ่มขึ้นสามเท่าในระหว่างสองช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ซึ่งคิดเป็นจำนวน 164,000 คน แรงงานจากประเทศบังกลาเทศเพิ่มขึ้น 50% เป็นจำนวน 262,000 คน และจากประเทศอินเดีย เพิ่มขึ้นหนึ่งในสามเป็นจำนวน 400,000 คน

แรงงานจากประเทศอินโดนีเซียที่ไปทำงานในต่างประเทศอย่างเป็นทางการ มีจำนวนเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าระหว่างสองช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็นจำนวน 321,000 คน แรงงานจากประเทศฟิลิปปินส์ และไทยเพิ่มขึ้นประมาณประเทศละ 20% แม้จำนวนแรงงานจากประเทศฟิลิปปินส์ (562,000 คน) จะมากกว่าแรงงานจากประเทศไทย (193,100 คน) (IOM, 2003b:16) แต่กระนั้น ตามที่ต้งข้อสังเกตไว้ในบทที่ 3 ของรายงานนี้ จำนวนเฉลี่ยของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศอย่างเป็นทางการในแต่ละปีเริ่มลดลงโดยทั่วไปนับจาก พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นปีที่มีจำนวนแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศสูงสุด แต่ดูเหมือนว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติภายในประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในเวลาเดียวกัน

การย้ายถิ่นข้ามชาติในเอเชียมีลักษณะสำคัญดังนี้ (ก) มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในเวลาไม่นานมานี้ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น (ข) การย้ายถิ่นภายในภูมิภาคเอเชีย (ไม่รวมตะวันออกกลาง) มีอัตราส่วนเพิ่มขึ้น (ค) มีแรงงานหญิงย้ายถิ่นข้ามชาติเพิ่มขึ้น และ (ง) มีตลาดแรงงานเกิดขึ้นใหม่ในอนุภูมิภาค ตะวันออกกลางเคยเป็นจุดหมายปลายทางอันดับแรกของแรงงานข้ามชาติจำนวนมากจากเอเชียในยุคแรก แต่ในช่วงปลายทศวรรษที่ 70 มีเพียง 6% ของแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติจากเอเชียมาทำงานในภูมิภาคนี้ แต่ระหว่าง พ.ศ. 2538-2542 อัตราส่วนได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 40% (IOM, 2003a) ความต้องการแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มมากขึ้นในเอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นผลมาจากการพัฒนาอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมในอนุภูมิภาคเหล่านี้ และจำนวนประชากรในวัยทำงานที่มีอัตราการขยายตัวต่ำ หรือจำนวนที่ลดลง

แรงงานจากประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และศรีลังกาที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศเป็นแรงงานหญิงมากกว่าชาย คนเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำงานเป็นผู้ช่วยงานบ้านในตะวันออกกลาง ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และฮ่องกง (ประเทศจีน) แต่แรงงานหญิงจำนวนมากจากประเทศฟิลิปปินส์ ทำงานเป็นพยาบาล ครู และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ มีพยาบาลปริญญาชาวฟิลิปปินส์

ที่ทำงานในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจำนวนมากกว่า 250,000 คน (Huguet, 2003:127)

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีตลาดแรงงานอนุภูมิภาคเกิดขึ้นสำหรับบางอาชีพ โดยเฉพาะคนงานก่อสร้างชาย และผู้ช่วยงานบ้านหญิง อุปสงค์และอุปทานของแรงงานในอาชีพเหล่านี้เกิดขึ้นข้ามพรมแดน คนงานจำนวนมากมีข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานในประเทศอื่นๆ และสามารถเลือกงานทำได้ (Huguet, 2003:123)

ประชากรต่างชาติในประเทศไทย

ไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่า มีคนต่างชาติจำนวนเท่าใดที่พักอาศัยและทำงานในประเทศไทย แต่สามารถประมาณการอย่างคร่าว ๆ ได้โดยนำข้อมูลการขึ้นทะเบียนที่ถูกต้องมารวมกับจำนวนประมาณการ ซึ่งไม่มีหลักฐานยืนยัน แต่เป็นเพียงสมมุติฐานที่อาจเป็นไปได้ การประมาณการแบบผสมเช่นนี้สามารถดูได้ในตารางที่ 1

แรงงานวิชาชีพเฉพาะที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและมีใบอนุญาตทำงาน มีจำนวนมากกว่า 100,000 คน ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างในภาคเอกชน

ซึ่งบริษัทจัดหางานในประเทศไทยได้นำตัวหรือว่าจ้างมาจากต่างประเทศ แรงงานวิชาชีพเฉพาะเหล่านี้เดินทางเข้าประเทศโดยใช้หนังสือเดินทางและวีซ่าอย่างถูกต้อง ส่วนใหญ่จึงได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานวิชาชีพเฉพาะเหล่านี้เกือบ 19,000 มาจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมากกว่าสองเท่าของแรงงานจากประเทศอื่นใด แรงงานวิชาชีพเฉพาะขึ้นทะเบียนที่มาจากประเทศจีน สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ อินเดีย พม่า และสหรัฐอเมริกา มีจำนวนประเทศละ 5,000 ถึง 7,300 คน (ตารางที่ 2) ในการจัดทำตารางที่ 1 ผู้เขียนตั้งสมมุติฐานว่า แรงงานวิชาชีพเฉพาะที่ขึ้นทะเบียนมีผู้ติดตามพักอาศัยอยู่ด้วยในจำนวนที่เท่ากัน ตารางที่ 1 ไม่ได้รวมจำนวนประมาณการของชุมชนนักการทูต และบุคคลที่ทำงานในองค์กรระหว่างประเทศ (รวมทั้งผู้ติดตามของคนเหล่านี้) ซึ่งมีจำนวนไม่น้อย เนื่องจากไม่สามารถหาตัวเลขได้

นอกจากนี้ ยังมีคนต่างชาติจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่มีใบอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่หรือทำงาน แต่อยู่ในประเทศเป็นเวลานาน ทุกสามเดือนคนเหล่านี้

ตารางที่ 1

จำนวนประมาณการของประชากรต่างชาติที่พำนัก และทำงานในประเทศไทย จำแนกตามประเภท, พ.ศ. 2547

ประเภท	พำนัก	ทำงาน
รวม	2,346,438	1,989,964
คนงานวิชาชีพขึ้นทะเบียน และผู้ติดตาม	200,000 ⁿ	102,446 ⁿ
บุคคลที่ถือวีซ่านักเรียน ⁱ	19,233	..
บุคคลที่อยู่ในประเทศเกินวีซ่า ⁿ	502,680	502,680
ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ในศูนย์อพยพ ในกรุงเทพฯ	135,000 ^j 4,605 ^j	3,000 ⁿ
คนงานขึ้นทะเบียน และผู้ติดตาม จากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ⁿ	1,284,920	1,181,838
คนงานไม่ขึ้นทะเบียนจากสามประเทศข้างต้น ⁿ	200,000	200,000

ที่มา : ⁿ การประมาณการอย่างไม่เป็นทางการโดยผู้เขียน

ⁿ ข้อมูลจากสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจ้างงาน กระทรวงแรงงาน

ⁿ ข้อมูลจากการรายงานของวิทยุแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2548

^j ข้อมูลจากสำนักงานภูมิภาคข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัย, ประเทศไทย (UNHCR)

ตารางที่ 2

แรงงานวิชาชีพเฉพาะต่างชาติที่ขึ้นทะเบียน
ในประเทศไทย จำแนกตามประเทศต้นทาง, พ.ศ. 2547

ประเทศต้นทาง	จำนวน	อัตราร้อยละ
รวม	102,446	100.0
ญี่ปุ่น	18,888	18.4
จีน	7,218	7.0
อังกฤษ ^ก	6,880	6.7
อินเดีย	6,491	6.3
พม่า	6,267	6.1
สหรัฐอเมริกา	5,278	5.2
มณฑลไต้หวันของประเทศจีน	4,559	4.4
ฟิลิปปินส์	3,254	3.2
ออสเตรเลีย	2,630	2.6
สาธารณรัฐเกาหลี	2,517	2.5
อื่น ๆ	38,464	37.6

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

^ก ส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร

จะเดินทางออกนอกประเทศ (ส่วนใหญ่ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เช่นประเทศมาเลเซีย หรือกัมพูชา) และขอวีซ่าสามเดือนจากสถานทูตไทย หรือสถานกงสุลไทยในประเทศเหล่านั้น จำนวนรวมของคนเหล่านี้ไม่เป็นที่ทราบชัด แต่อาจเกินกว่า 10,000 คน และคนเหล่านี้มักประกอบอาชีพอิสระ หรือทำงานให้กับธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งไม่ต้องการเสียเวลาไปกับกระบวนการยื่นขอใบอนุญาตทำงานให้ลูกจ้างต่างชาติ

บุคคลอีกประเภทหนึ่งที่ไม่รวมอยู่ในตารางที่ 1 คือบุคคลที่ถือวีซ่าสำหรับบุคคลเกษียณอายุ นับจากปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยอนุญาตให้คนต่างชาติที่เกษียณอายุเข้ามาพำนักในประเทศได้ ถ้ามีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปี และมีเงินฝากในธนาคารไทยไม่ต่ำกว่า 800,000 บาท (หนึ่งเหรียญสหรัฐ = 40 บาท) โดยจ่ายค่าธรรมเนียม 1,900 บาท สำหรับการขอใบอนุญาตพำนักในประเทศสำหรับบุคคลเกษียณอายุ ค่าธรรมเนียมในการขอวีซ่าเข้า-ออกประเทศ

มากกว่าหนึ่งครั้ง (multiple entry visa) สำหรับระยะเวลาหนึ่งปีคือ 3,800 บาท

วิทยุประเทศไทยรายงานเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2548 ว่ามีนักศึกษาต่างชาติ 19,233 คน กำลังศึกษาอยู่ในประเทศไทยในปีพ.ศ. 2546 ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่า 10% ต่อปีระหว่างสี่ปีที่ผ่านมา

กระทรวงแรงงานรายงานว่า มีบุคคลที่พำนัก และทำงานในประเทศไทย 503,000 คนที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย แต่อยู่เกินอายุวีซ่า ยังไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่าจำนวนนี้รวมถึงบุคคลที่อยู่เกินอายุวีซ่า แต่ได้เดินทางออกจากประเทศหรือถูกส่งตัวกลับประเทศไปแล้วด้วยหรือไม่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสามารถประมาณการจำนวนคนที่อยู่เกินอายุวีซ่าในแต่ละปี โดยหักลบจำนวนบุคคล (ยกเว้นคนไทย) ที่เดินทางออกนอกประเทศ ออกจากจำนวนบุคคลที่เดินทางเข้าประเทศระหว่างระยะเวลาหนึ่งปี การคำนวณวิธีนี้เผยว่ามีบุคคลที่อยู่เกินอายุวีซ่า 68,679 คน ในปี พ.ศ. 2543 และ 82,341 คน ในปี พ.ศ. 2546 บุคคลเหล่านี้มาจากหลายประเทศ และข้อมูลที่ได้รับจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองระบุว่าในปี พ.ศ. 2546 มีบุคคลที่อยู่เกินอายุวีซ่ามาจาก 178 ประเทศ โดยมาจากสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ประเทศละกว่า 10,000 คน และจากประเทศอินเดีย และเยอรมนีประเทศละกว่า 4,000 คน และมาจากประเทศอื่น 55 ประเทศ อีกประเทศละกว่า 100 คน

บทต่อไปจะกล่าวโดยละเอียดถึงจำนวนผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ระบุในตารางที่ 1

ระหว่างหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยดึงดูดแรงงานข้ามชาติเข้ามาในประเทศเพิ่มมากขึ้น ส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อประมาณการได้ว่าแรงงานทักษะต่ำหรือไร้ฝีมือมีจำนวนเกินหนึ่งล้านคน การย้ายถิ่นจึงได้กลายเป็นประเด็นเชิงนโยบาย ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงได้เริ่มจัดตั้งระบบเพื่อควบคุมให้การย้ายถิ่นอยู่ในระดับที่ต้องการ ในขณะที่เดียวกันก็ป้องกันแนวชายแดนมิให้มีการย้ายถิ่นจำนวนมากโดยไม่ควบคุม บทต่อ ๆ ไปจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการของ

รัฐบาล ที่ดำเนินการโดยหรือร่วมกับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน มาตรการล่าสุด คือ กระทรวงมหาดไทยได้ขึ้นทะเบียนบุคคลประมาณ 1,280,000 คน จากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย การขึ้นทะเบียนนี้กระทำระหว่างเดือนกรกฎาคม 2547 และผู้ที่มาขึ้นทะเบียนจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 เพื่อทำงาน หรือหางานทำ หรืออยู่ในฐานะผู้ติดตามของคนต่างชาติที่ทำงานในประเทศไทย ผู้ย้ายถิ่นที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยและมีนายจ้าง จะสามารถยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานที่มีอายุไม่เกินหนึ่งปีจากกระทรวงแรงงานได้ ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2547 ได้มีผู้ยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานต่อกระทรวงแรงงาน 814,247 ราย ในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลไทยอนุญาตให้ผู้ย้ายถิ่นที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานอีกหนึ่งปี หรือยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย

จากจำนวนผู้ย้ายถิ่น 1,280,000 คนจากประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศ ที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยแล้ว ผู้ย้ายถิ่นที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือเกิน 60 ปีมีจำนวน 103,000 คน ดังนั้นจึงสันนิษฐานได้ว่าคนเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในวัยทำงาน ประมาณ 45% ของผู้ย้ายถิ่นที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยเป็นหญิง แต่อัตราส่วนนี้จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับว่ามาจากประเทศต้นทางประเทศใด มีเพียง 31% ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศกัมพูชาเป็นหญิง ในขณะที่อัตราส่วนของผู้ย้ายถิ่นจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่เป็นหญิง คือ 55% และจากพม่า 45%

จำนวนประมาณการในตารางที่ 1 นั้น ตัวเลขที่เชื่อถือได้น้อยที่สุด คือจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนที่มาจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงาน หอการค้า และองค์กรพัฒนาเอกชน ไม่สามารถให้จำนวนประมาณการที่มีฐานทางวิทยาศาสตร์รองรับได้ เจ้าหน้าที่รายหนึ่งของกระทรวงแรงงานประมาณการว่ามีผู้ย้ายถิ่นเพียง 100,000 คนที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน ผู้เขียนได้เสนอว่า 200,000 คนน่าจะเป็น

ตัวเลขประมาณการที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ซึ่งน้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนผู้ย้ายถิ่นขึ้นทะเบียน เนื่องจากการขึ้นทะเบียนที่ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทยในเดือนกรกฎาคม 2547 ที่ผ่านมานี้ ผู้ย้ายถิ่นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และจำนวนที่บันทึกได้ สูงกว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนในปี พ.ศ. 2544 และ 2545 ถึงสองเท่า จึงสันนิษฐานว่าไม่มีการรวมแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในประเทศโดยไม่เคยขึ้นทะเบียนมาก่อน นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 31 กรกฎาคม 2547 จะไม่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียน และคนเหล่านี้ อาจเป็นส่วนหนึ่งของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน ซึ่งประมาณการไว้ข้างต้นว่ามีจำนวน 200,000 คนในประเทศไทย

ผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยที่ถือบัตรสีเป็นอีกประเภทหนึ่งที่ไม่รวมอยู่ในตารางที่ 1 เราจะกล่าวถึงบุคคลประเภทนี้โดยละเอียดในบทที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง บุคคลประเภทนี้ประกอบด้วยกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับอนุญาตให้พำนักในประเทศไทย แต่ทางการถือว่าเป็นคนต่างด้าว ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นชาวไทยภูเขาจำนวนมาก และกลุ่มเฉพาะจำนวนหนึ่งซึ่งได้ตั้งถิ่นฐานตามแนวชายแดนติดกับประเทศพม่า กระทรวงมหาดไทยประมาณการว่า ในประเทศไทยมีชนกลุ่มน้อยอยู่ประมาณหนึ่งล้านคน และครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย

บริบททางการเมืองในภูมิภาค

รายงานนี้เน้นสถานการณ์ของการย้ายถิ่นข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย โดยเฉพาะผลกระทบต่อกฎหมาย นโยบาย และโครงการของประเทศไทย รัฐบาลไทยได้มีส่วนร่วมและมีบทบาทในการหารือระดับภูมิภาค เกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

เมื่อเดือนเมษายน 2542 ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างประเทศเรื่องการย้ายถิ่น โดยมีหัวข้อประชุมว่า “Towards regional cooperation on irregular/undocumented migration” รัฐมนตรี

และผู้แทน จากหลายรัฐบาลในภูมิภาคเอเชีย มาร่วมประชุม รวมทั้งประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และปาปัว นิวกินี ที่ประชุมได้ให้การรับรองปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง ปฏิญญากรุงเทพฯ เรียกร้องให้มีการวิเคราะห์อย่างรอบด้านเกี่ยวกับสาเหตุ และผลลัพธ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง อันเกิดจากการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง ในประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ปฏิญญาดังกล่าวยังได้กระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ ออกกฎหมายกำหนดให้การลักลอบพาคนหลบหนีเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะกับสตรี และเด็ก เป็นอาชญากรรม รวมถึงการใช้สตรีและเด็กเป็นแหล่งแรงงานราคาถูก และกระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ เสริมประสิทธิภาพช่องทางการสื่อสาร เพื่อแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย และการค้ามนุษย์

ในข้อเสนอแนะข้อหนึ่งซึ่งประเทศไทยพยายามปฏิบัติตาม ก็คือการจัดทำบันทึกความเข้าใจทวิภาคีที่กระทำร่วมกับประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ซึ่งปฏิญญากรุงเทพฯ เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือ “ในการพิสูจน์สัญชาติของผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารเข้าเมือง/เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งดูเหมือนว่าเป็นพลเมืองของตน เพื่อเร่งรัดการรับตัวคนเหล่านี้กลับประเทศ” ปฏิญญาดังกล่าวยังเรียกร้องให้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ “เกี่ยวกับความจำเป็นในการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการย้ายถิ่นในภูมิภาค โดยเชื่อมต่อกับองค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ เสริมสร้างประสิทธิภาพ และสนับสนุนนโยบาย รวมทั้งให้บริการในฐานะคลังข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของการย้ายถิ่นสำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก”

หลายประเทศที่เข้าร่วมในการประชุมระหว่างประเทศในครั้งนั้น รวมถึงประเทศไทย ได้เข้าร่วมในกระบวนการบาหลี่ (Bali Process) ซึ่งถูกขนานนามเช่นนั้น เนื่องจากในเดือนกุมภาพันธ์ 2545 บาหลี่เป็นสถานที่จัดประชุมระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลักลอบนำคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกัน การประชุมครั้งนั้นได้วางรากฐานสำหรับความร่วมมือในการ

ดำเนินงานในระดับภูมิภาค เพื่อลดอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดจากการลักลอบนำคนเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ และเพื่อจัดการกับความท้าทายอันเกิดจากการย้ายถิ่นอย่างปราศจากการควบคุม และผลกระทบต่อสังคม กระบวนการบาหลี่ มีคณะกรรมการบริหาร (steering group) เป็นผู้กำหนดแนวทางดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วยประธานร่วมของการประชุม (ออสเตรเลีย และอินโดนีเซีย) ผู้แทนจากประเทศนิวซีแลนด์ และไทย (ประเทศที่จัดหาผู้ประสานงานด้านวิชาการเกี่ยวกับหัวข้อนี้) จาก IOM และ UNHCR จากการประชุมระดับรัฐมนตรีในภูมิภาคครั้งที่สองที่บาหลี่ ซึ่งจัดขึ้นในเดือนเมษายน 2546 และจากการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ซึ่งจัดขึ้นในเดือนมิถุนายน 2547 ประเทศไทยเป็นประธานกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกิจ เกี่ยวกับนโยบายกฎหมาย และปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการบาหลี่เน้นความสำคัญของความร่วมมือในภูมิภาค และระหว่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นปัญหาด้านนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมาย (IOM, 2004a)

ประเทศไทยได้เข้าร่วมในการหารือระดับรัฐมนตรีว่าด้วยแรงงานอพยพสำหรับประเทศต้นทางในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งจัดขึ้นที่โคลอมโบ ประเทศศรีลังกาเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2546 และในการหารือระดับรัฐมนตรีครั้งที่สอง ซึ่งจัดขึ้นที่มะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อเดือนกันยายน 2547 การหารือสองครั้งแรกนี้เป็นการประชุมหารือระหว่างประเทศต้นทาง และเน้นที่การปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ เพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติขณะทำงานในต่างประเทศ และในปี พ.ศ. 2548 จะมีการหารือระหว่างประเทศต้นทาง และประเทศปลายทาง ซึ่งจะจัดขึ้นที่ประเทศกาตาร์ ซึ่งจะพิจารณาปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมาย และข้อตกลงต่าง ๆ เกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงาน บริการสาธารณสุข การลักลอบนำคนเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ (Philippines, Department of Labor and Employment, 2004)

รัฐบาลไทยยังได้ริเริ่มกระบวนการระดับอนุภูมิภาค เพื่อจัดการกับขบวนการค้ามนุษย์ คือ Coordinating Mekong Ministerial Initiative against Trafficking (COMMIT)

ประเทศไทยได้จัดประชุม COMMIT ระหว่างรัฐบาลเป็นครั้งแรกในเดือนพฤษภาคม 2547 และเข้าร่วมในการประชุมครั้งที่สองที่ย่างกุ้ง ประเทศพม่า ในเดือนตุลาคม 2547 ซึ่งในการประชุมครั้งนั้น รัฐบาลทั้งหกที่เข้าร่วมประชุมได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ ซึ่งระบุนโยบายสำคัญในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์

ปัจจัยทางสังคม และเศรษฐกิจ

ความแตกต่างในระดับของพัฒนาการทางเศรษฐกิจและอัตราค่าจ้างระหว่างประเทศไทย กับประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านต้องการเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ผลผลิตทั้งหมดรวมประชาชาติเฉลี่ยต่อประชากรหนึ่งคนของประเทศไทย สูงเป็นหกเท่าของ

ประเทศพม่า เจ็ดเท่าของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ 12 เท่าของกัมพูชา (ตารางที่ 3) ปัจจัยทางประชากรศาสตร์ก็เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้เกิดการย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทย ในขณะที่อัตราการขยายตัวของประชากรไทยในปัจจุบันอยู่ที่ 0.8% แต่อัตราการขยายตัวของประชากรในประเทศเพื่อนบ้านอยู่ระหว่าง 1.2-2.4% ต่อปี ยิ่งไปกว่านั้น จำนวนประชากรในวัยทำงาน คืออายุระหว่าง 15-39 ปี ในประเทศไทยก็ไม่เพิ่มขึ้นอีกต่อไป แต่ยังเพิ่มขึ้น 1.3% ต่อปีในประเทศพม่า และเพิ่มขึ้น 3.0% ต่อปีในประเทศกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นอกจากนี้พัฒนาการทางสังคมในประเทศต้นทางเหล่านี้ยังล้าหลังประเทศไทยด้วย ดังจะเห็นได้จากความแตกต่างของอัตราการเสียชีวิตของทารก และอัตราส่วนระหว่างเด็กหญิงต่อเด็กชาย

ตารางที่ 3

ดัชนีทางเศรษฐกิจ และสังคมในประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พม่า และไทย

ดัชนี	กัมพูชา	สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	พม่า	ไทย
ประชากร (1,000) พ.ศ. 2547 ⁿ	14,482	5,787	50,101	63,763
อัตราการเพิ่มของประชากร (%) พ.ศ. 2547 ⁿ	2.4	2.2	1.2	0.8
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยรายปี (%) ของประชากรอายุ 15-39 ปี ^ข				
พ.ศ. 2533-2543	3.2	2.7	2.0	1.0
พ.ศ. 2543-2553	3.0	2.9	1.3	0.0
อัตราการเสียชีวิตของทารก (ต่ออัตราเกิด 1,000 คน) ⁿ	71	86	81	20
อัตราส่วน (%) ระหว่างเด็กหญิง และเด็กชาย ในการศึกษาระดับมัธยม ⁿ	52	67	98	99
อัตราร้อยละในเขตเมือง พ.ศ. 2547 ⁿ	19	21	30	31
ผลผลิตทั้งหมดรวมประชาชาติต่อคน (เหรียญสหรัฐ) พ.ศ. 2546 ⁿ	177	317	351	2,238

ที่มา : ⁿ Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2004) ข้อมูลประชากรของ ESCAP 2004, กรุงเทพฯ

^ข องค์การสหประชาชาติ (2003) World Population Prospects, The 2002 Revision, Vol. II: Sex and Age (เอกสารขององค์การสหประชาชาติ, Sales No. E/03.XIII.7)

ⁿ Philip Martin (2004) "Policy synthesis paper: Enhancing national capacity on migration management in Cambodia, Lao PDR, Mongolia and Thailand", เอกสารจัดทำสำหรับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 6 กรกฎาคม

ในโรงเรียนมัธยม เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้มีรายได้ต่อประชากรต่ำกว่า และ 70-80% ของประชากรอาศัยอยู่ในเขตชนบท ที่ซึ่งมีการว่างงาน และการทำงานต่ำระดับ (การทำงานต่ำระดับ หมายถึงการทำงานทำน้อยกว่าระดับที่พึงปรารถนา หรือการมีรายได้ในระดับต่ำมาก) เป็นจำนวนมาก จึงมีความเป็นไปได้สูงที่คนจำนวนมากในประเทศเหล่านี้จะย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำ

ปัจจัยทางเศรษฐกิจไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่ผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติอย่างแน่นอน แต่ความขาดแคลนการบริการด้านสังคม โดยเฉพาะการศึกษา และสาธารณสุข รวมทั้งสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ และการเมืองที่ไม่แน่นอนสามารถบีบบังคับให้คนย้ายถิ่นได้ ระบบการขนส่งและโครงสร้างพื้นฐานของการคมนาคมที่ดีจะช่วยให้ย้ายถิ่นข้ามชาติได้สะดวกมากขึ้น (United Nations, 2002) **หลายคนคิดว่านโยบายของรัฐบาลเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นายจ้าง และบริษัทจัดหางานของภาคเอกชน ได้ทำให้การย้ายถิ่นเข้าประเทศไทยกลายเป็นเรื่องธรรมดา** เพียงจ่ายเงินไม่ถึง 10,000 บาทก็แทบจะรับประกันได้แล้วว่าผู้ย้ายถิ่นจะข้ามพรมแดนและถูกนำไปส่งให้นายจ้างในประเทศไทยได้อย่างปลอดภัย

ระหว่างเดือนเมษายน และกรกฎาคม 2547 องค์การมนุษยธรรมชายแดนไทย-พม่า (Thailand Burma Border Consortium, 2004) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประชากรพลัดถิ่นภายในประเทศพม่า และประมาณการว่ามีคนพลัดถิ่นภายในประเทศ 526,000 คน ในปี พ.ศ. 2547 และในจำนวนนี้ 365,000 คน อาศัยอยู่ในเขตหยุดยิงภายใต้การควบคุมของชนกลุ่มน้อยอีก 84,000 คนอาศัยอยู่ในเขตที่ปลอดภัยการสู้รบ และ 77,000 คนอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่จัดสรรให้ใหม่หลังจากถูกขับออกจากบ้านเรือนของตนเอง จำนวนรวมของคนพลัดถิ่นภายในประเทศลดลงจาก 633,000 คน ที่ประมาณการไว้ในปี พ.ศ. 2545 เนื่องจากมีการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ที่จัดสรรให้อยู่อย่างเป็นทางการ จำนวนที่ลดลงนี้เกิดจากการย้ายกลับถิ่นฐานเดิม หรือการตั้งรกรากในที่ใหม่อย่างยั่งยืน การถูกบังคับให้เคลื่อนย้าย

ไปอยู่ในพื้นที่อื่น และการหนีเข้ามาในประเทศไทยในฐานะผู้ลี้ภัย หรือแรงงานข้ามชาติ

ระหว่างเดือนมกราคม ถึงพฤษภาคม 2546 มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย (WVFT) และศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (ARCM, ไม่ระบุวันที่) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานเข้าสู่ประเทศไทย โดยการจัดลำดับสาเหตุของการย้ายถิ่น การศึกษานี้ครอบคลุมผู้ย้ายถิ่นเกือบ 400 คนจากแต่ละพื้นที่ต่อไปนี้คือ แม่สาย (จังหวัดเชียงราย) แม่สอด (จังหวัดตาก) และจังหวัดระนอง ซึ่งได้ข้อสรุปว่าสาเหตุสำคัญห้าประการที่ทำให้บุคคลย้ายถิ่นมาจากประเทศพม่าคือ (ก) รายได้ต่ำในประเทศพม่า (ข) การว่างงานในประเทศพม่า (ค) ความยากจนของครอบครัว (ง) ประสบการณ์ที่โหดร้าย เช่น การถูกบังคับใช้แรงงาน และ (จ) การขาดคุณสมบัติสำหรับการจ้างงาน

การศึกษาของ WVFT/ARCM พบว่า 50% ของผู้ตอบคำถามที่แม่สาย เคยได้รับค่าจ้างต่ำกว่าวันละ 50 บาท ระหว่างที่ทำงานในประเทศพม่า และ 24% ได้รับค่าจ้างระหว่าง 50-80 บาท, 86% ของผู้ย้ายถิ่นที่แม่สอด และ 90% ที่ระนอง รายงานว่าได้รับค่าจ้างต่ำกว่าวันละ 50 บาทในประเทศพม่า ประมาณ 19% ของผู้ตอบคำถามรายงานที่เคยถูกบังคับใช้แรงงาน 7% ของผู้ย้ายถิ่นที่แม่สอด และ 3% ที่ระนอง รายงานว่าเคยถูกทางการพม่าบังคับให้ย้ายถิ่นที่อยู่

การศึกษาของ Panam และอื่น ๆ (2004:46-61) ได้สัมภาษณ์ผู้หญิง 528 คนจากประเทศพม่า ซึ่งทำงานเป็นผู้ช่วยงานบ้านในจังหวัดเชียงใหม่ และที่แม่สอด จังหวัดตาก ผู้ตอบคำถามหลายคนบรรยายอย่างชัดเจนถึงสาเหตุที่ทำให้ตนเองและครอบครัวย้ายออกจากหมู่บ้าน ซึ่งเนื่องมาจากการต่อสู้ภายในประเทศพม่า 38% ของผู้ตอบคำถามรายงานที่เคยถูกบังคับใช้แรงงานในประเทศพม่า 85% ของบุคคลเหล่านี้เป็นชนกลุ่มน้อยชาวรัฐฉาน 6% ของพวกผู้หญิงเคยถูกบังคับให้ทำงานแบกหามให้กองทัพพม่า 58% รายงานว่าครอบครัวของตนถูกบังคับให้จ่ายภาษีให้รัฐบาลซึ่งกำหนดขึ้นโดยพลการ ผู้ย้ายถิ่นหลายคนเล่าว่านโยบาย

เกษตรกรรมแบบไร้ทิศทาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกำหนดราคาผลผลิตทางการเกษตรที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ได้ทำให้ครอบครัวของพวกเขายากจนลง และก็เป็นดังความคาดหมาย ที่วิธีปฏิบัติเช่นนี้สร้างความกดดันให้ครอบครัวคนเหล่านี้ และนำไปสู่ความแตกแยกในครอบครัวในอัตราที่สูงขึ้น

การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานเด็กตามชายแดนประเทศไทย-กัมพูชา ทำให้เห็นได้ชัดว่าความยากจนอย่างรุนแรงในประเทศกัมพูชา ได้บีบบังคับให้เด็ก ๆ ย้ายถิ่นมาทำงานในประเทศไทย ในหลาย ๆ กรณี ครอบครัวของเด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่ย้ายมาจากจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศกัมพูชา และมาอยู่ใกล้ชายแดนเพื่อหางานทำ (Angsuthanasombat and others, 2003)

การพัฒนาโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย

ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ และมีการพัฒนาโยบายภายในประเทศที่ไม่ครอบคลุมทุกด้าน จึงส่งผลให้นโยบาย และโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติยังไม่ครบถ้วน และคลุมเครือ

แม้ประเทศไทยได้ให้ที่หลบภัยแก่กลุ่มบุคคลที่หนีภัยจากการสู้รบ หรือการปราบปรามทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านมาเป็นเวลานาน แต่ประเทศไทยไม่ได้ลงนามในอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย หรือในพิธีสาร ค.ศ. 1967 ของอนุสัญญาดังกล่าว กฎหมายไทยไม่ได้นิยามความหมายของ “ผู้ขอลี้ภัย” หรือ “ผู้ลี้ภัย” แม้จะมีช่องว่างเหล่านี้ แต่รัฐบาลไทยก็ร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับ UNHCR ในการจัดการกับผู้ขอลี้ภัย ซึ่งในทางปฏิบัติ ถือว่าบุคคลที่ UNHCR ขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ขอลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัย เป็น “บุคคลในความห่วงใยสำหรับ UNHCR” และให้ความคุ้มครองแก่คนเหล่านี้

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (แก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2535) ผ่อนผันให้ฝ่ายบริหารของรัฐบาลเล็งเห็นการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้อย่างเข้มงวด โดยอาศัย

มาตรา 17 ซึ่งระบุว่า “ในสถานการณ์พิเศษ รัฐมนตรี [มหาดไทย] โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีสามารถอนุญาตให้บุคคลหนึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร โดยต้องเป็นไปตามเงื่อนไข หรือละเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ต่อคนต่างด้าวรายใดได้” ภายใต้มาตรานี้ ข้อบังคับทางการบริหารได้ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมการรับบุคคลเฉพาะกลุ่มเข้าประเทศ และให้อยู่ในประเทศ รวมทั้งกลุ่มผู้ลี้ภัย มาตรการผ่อนปรนนี้ทำให้รัฐบาลไทยสามารถผ่อนผันให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบ 117,000 คน จากประเทศพม่าเข้าพักพิงในศูนย์อพยพในประเทศไทย แม้รัฐบาลจะไม่ถือว่าคนเหล่านี้เป็นผู้ลี้ภัย และไม่ได้มีการพิจารณาเพื่อกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยโดย UNHCR

ดังกล่าวไว้ข้างต้น อนุสัญญาสากลขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิของแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกครอบครัวทุกคน เริ่มมีผลบังคับอย่างเป็นทางการ ในฐานะกฎหมายสากล เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 แต่มีเพียงสามประเทศในเอเชีย ที่ให้สัตยาบัน อนุสัญญานี้ คือ ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา และทาจิกิสถาน ซึ่งเป็นประเทศต้นทางที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติ

ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาหลายฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน รวมถึงอนุสัญญาฉบับที่ 182 ค.ศ. 1999 ของ ILO เกี่ยวกับการห้าม และมาตรการเร่งด่วนเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ร้ายแรงที่สุด (Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour) ประเทศไทย และประเทศสมาชิกอีก 176 ประเทศได้ให้ การรับรองมติของ ILO ว่าด้วย “การปฏิบัติอย่างยุติธรรมต่อแรงงานข้ามชาติในเศรษฐกิจโลก” ในระหว่างการประชุมประจำปีองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งรวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นโดยคำนึงถึงสิทธิต่าง ๆ (ILO, 2004b) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับสำคัญต่าง ๆ ของ ILO เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ (Muntarbhorn, 2003:24)

ประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศไทย คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหางาน

และคุ้มครองผู้หางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขในปี พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความคุ้มครองคนงานระหว่างกระบวนการจัดหางาน แต่มีข้อกำหนดบางข้อใช้สำหรับการจัดการปัญหาเกี่ยวกับสัญญาจ้างในประเทศปลายทาง เราจะกล่าวถึงพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยละเอียดมากขึ้นในบทเกี่ยวกับการย้ายถิ่น โดยถูกต้องตามกฎหมาย

กฎหมายไทยอนุญาตให้บุคคลที่ประกอบอาชีพบางอย่างเข้าประเทศ และขอรับใบอนุญาตทำงานได้ แต่ไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือเข้าประเทศ และหางานทำแต่อย่างไรก็ตามระหว่าง พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่าเข้ามาทำงานในประเทศเป็นจำนวนมากขึ้นสืบเนื่องมาจากมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงได้ขึ้นทะเบียนผู้ย้ายถิ่น 1,280,000 คนจากประเทศเหล่านี้เมื่อเดือนกรกฎาคม 2547 แรงงาน 814,000 คนจากจำนวนนี้ ได้ยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานต่อกระทรวงแรงงานในเวลาต่อมา ในพ.ศ. 2548 บุคคลที่ขึ้นทะเบียนแล้วกับกระทรวงมหาดไทย ได้รับอนุญาตให้ต่ออายุการขึ้นทะเบียนได้เป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปี

รัฐบาลไทยยังได้พยายามจัดระเบียบการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยลงนามในบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีกับประเทศเหล่านี้ รัฐบาลได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับแรกกับรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อเดือนตุลาคม 2545 และตกลงทำบันทึกความเข้าใจในทำนองเดียวกันกับประเทศกัมพูชาเมื่อเดือนพฤษภาคม 2546 และกับประเทศพม่าเมื่อเดือนมิถุนายน 2546 มีเพียงขั้นตอนการเตรียมการเท่านั้นที่มีการดำเนินงานในขณะนี้ ที่มงานจากกระทรวงแรงงานของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มาเยือนประเทศไทย เมื่อต้นปี พ.ศ. 2548 เพื่อพิสูจน์สัญชาติประชากรของตนที่ทำงานในประเทศไทย เพื่อให้รัฐบาลของตนสามารถออกเอกสารเดินทางอย่างเป็นทางการให้แก่คนเหล่านี้ รัฐบาลไทยยังได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับรัฐบาลกัมพูชาด้วยเมื่อเดือนพฤษภาคม 2546 ว่าด้วยความร่วมมือระดับทวิภาคี

ในการกำจัดการค้าเด็ก และสตรี และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ ในบทต่อ ๆ ไปของรายงานนี้จะนำเสนอรายละเอียดของมติคณะรัฐมนตรี บันทึกความเข้าใจ และวิธีการจัดการแรงงานข้ามชาติจากสามประเทศนี้

ปัญหาเชิงแนวคิด

บทต่อ ๆ ไปนี้จะกล่าวถึง (ก) ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และผู้หนีภัยจากการสู้รบ (ข) การย้ายถิ่นโดยถูกต้องตามกฎหมาย และ (ค) การย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง ความแตกต่างระหว่างประเภทของคนย้ายถิ่นเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถกำหนดได้แน่นอน และอาจมีส่วนที่ซ้ำซ้อนกันบ้าง หมวดก่อนหน้านี้ได้ระบุสาเหตุบางประการที่ทำให้ประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย สถานะคนต่างชาตินในประเทศไทยของคนเหล่านี้ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับว่าเขาข้ามแดนที่จุดใด เขาเดินทางเป็นกลุ่ม หรือมาคนเดียว มีนายหน้าช่วยเขาข้ามแดนหรือไม่ และความเปลี่ยนแปลงในนโยบายและวิธีปฏิบัติของรัฐบาลไทย

บางคนอาจเปลี่ยนสถานะการย้ายถิ่นของตนได้ คนย้ายถิ่นในประเทศไทยที่อยู่ในสถานะผิดกฎหมายอาจตัดสินใจยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยต่อ UNHCR อย่างเป็นทางการ ดังนั้นจึงได้รับการรับรองจาก UNHCR ให้เป็นผู้ขอลี้ภัย (และเป็นผู้ลี้ภัยในที่สุด) แต่ดังได้กล่าวแล้วว่า ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็น “บุคคลในความห่วงใยของ UNHCR” เนื่องจากผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่าที่อาศัยอยู่ในศูนย์อพยพตามแนวชายแดนไม่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการให้ทำงาน หลายคนคงออกจากศูนย์เป็นบางเวลาเพื่อหางานทำและหารายได้อย่างแน่นอน แรงงานข้ามชาติ (ซึ่งต่างจากแรงงานที่มีวีซ่าอนุญาตให้ทำงาน) เกือบทั้งหมดจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ได้เข้าประเทศอย่างผิดระเบียบ กล่าวคือ ลักลอบเข้าเมือง หรือใช้บัตรผ่านแดนระยะสั้น หลังจากนั้นก็จะอยู่ในประเทศจนเกินอายุของบัตรผ่านแดน การขึ้นทะเบียนที่ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทยเมื่อเดือนกรกฎาคม 2547 และการออกใบอนุญาตทำงานในเวลาต่อมาโดยกระทรวงแรงงานได้ทำให้คนเหล่านี้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องได้เป็นบางส่วน

แต่ตามกฎหมายแล้วทางการยังถือว่าพวกเขาเป็น “คนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย”

แม้ว่ารายงานนี้ไม่ได้แบ่งแยกประเภทของการย้ายถิ่นโดยเด็ดขาด แต่มีความจำเป็นต้องจัดประเภทของความคุ้มครอง และสิทธิที่บุคคลในประเภทนั้นๆ ได้รับจากกฎหมายไทย และมติของคณะรัฐมนตรีอย่างชัดเจน ผู้หนีภัยจากการสู้รบ 135,000 คนที่พักพิงในศูนย์อพยพตามแนวชายแดนได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว แต่ห้ามเดินทางออกนอกศูนย์อพยพ หรือจ้างคนเหล่านี้ทำงาน พวกเขาได้รับความช่วยเหลือด้านที่พักพิงและอาหาร ซึ่งส่วนใหญ่องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้จัดหาให้ และเป็นผู้บริหารโรงเรียน และศูนย์รักษาพยาบาลในศูนย์อพยพด้วย

รัฐบาลไทยถือว่า ผู้ขอลี้ภัยและผู้ลี้ภัยกว่า 4,000 คนที่ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR เป็น “บุคคลในความห่วงใยของ UNHCR” ดังนั้นจึงมีสิทธิถูกส่งตัวไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม และจะไม่ถูกขับออกจากประเทศไทย

ผู้ย้ายถิ่นประมาณ 1,280,000 คนที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 และสามารถทำงาน หรือหางานทำได้ แต่จะเดินทางออกนอกเขตจังหวัดที่ขึ้นทะเบียนไว้ไม่ได้ ในจำนวนผู้ย้ายถิ่นเกือบ 1.3 ล้านคนนี้ 814,000 คน ได้ยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานต่อกระทรวงแรงงานในช่วงครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2547 แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานเมื่อ พ.ศ. 2547 ได้รับอนุญาตให้พำนัก และทำงาน

ในประเทศไทยได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางออกนอกเขตจังหวัดที่พวกเขาขึ้นทะเบียนไว้ และใบอนุญาตทำงานของพวกเขายินยอมให้พวกเขาทำงานให้นายจ้างที่พวกเขาขึ้นทะเบียนด้วยเท่านั้น (แม้ว่า โดยหลักการ มีความเป็นไปได้ที่แรงงานข้ามชาติจะขึ้นทะเบียนใหม่เพื่อทำงานกับนายจ้างอีกรายหนึ่ง) แรงงานที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานจะได้รับความคุ้มครองจากแผนประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข (โดยต้องจ่ายค่าธรรมเนียม) และในกรณีที่ผู้ติดตามของแรงงานขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย คนเหล่านี้จะได้รับความคุ้มครองจากแผนประกันสุขภาพของประเทศไทยด้วย ถ้าเขาจ่ายค่าธรรมเนียม ผู้ย้ายถิ่นที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 แต่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ทำงาน ตามที่อธิบายไว้ในบทที่ 3 ผู้ย้ายถิ่นที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2547 ได้รับอนุญาตให้ต่ออายุการขึ้นทะเบียนของตนได้อีกไม่เกินหนึ่งปีในปี พ.ศ. 2548

ในขณะที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายบางคน เช่น Muntarbhorn (2003) ให้ความเห็นว่ากฎหมายแรงงานในประเทศไทยให้ความคุ้มครองคนงานทุกคนไม่ว่าจะมีสถานะการย้ายถิ่นอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสาร ซึ่งไม่ทราบจำนวนเหล่านี้อยู่ในประเทศอย่างผิดกฎหมาย และสามารถถูกจับกุม และส่งตัวกลับประเทศได้

ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และผู้หนีภัยจากการสู้รบ¹

ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์

ประเทศไทยได้ให้ที่พักพิงแก่บุคคลที่หลบหนีความขัดแย้งและการปราบปรามทางการเมืองจากประเทศใกล้เคียงมานานแล้ว หลังการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี พ.ศ. 2492 ทหารในกองทัพจีนคณะชาติ (ก๊กมินตั๋ง) ประมาณ 13,000 คนที่พ่ายแพ้การสู้รบ ได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยพร้อมกับครอบครัว และได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในประเทศ 9,000 คนจากจำนวนนี้ได้ย้ายไปยังมณฑลไต้หวันของประเทศจีน ส่วนคนอื่น ๆ รวมทั้งบุตรหลานยังตั้งถิ่นฐานอยู่ในภาคเหนือของประเทศไทยต่อไป นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มจีนฮ่ออีกหลายพันคนที่ย้ายจากประเทศจีนเข้ามาในภาคเหนือของประเทศไทยในเวลาเดียวกันด้วย (Robinson, 1996:2-3)

ชาวเวียดนามหลายพันคนหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเป็นครั้งแรก เมื่อเกิดสงครามระหว่างฝรั่งเศสและขบวนการเวียดนามเพื่อต่อต้านการปกครองของฝรั่งเศสภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และครั้งที่สองเมื่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม ถูกสถาปนาขึ้นเหนือเส้นขนาน

ที่ 17 ภายหลังข้อตกลงเจนีวาเมื่อ ค.ศ. 1954 ผู้ลี้ภัยรวมทั้งบุตรหลานในปี พ.ศ. 2502 มีจำนวนทั้งสิ้น 68,800 คน ระหว่างปี พ.ศ. 2503 ถึง 2507 ชาวเวียดนามประมาณ 34,750 คน สมัครใจกลับไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม แต่อีก 36,000 คนยังปักหลักอยู่ในภาคตะวันออกของประเทศไทยต่อไป และกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้เกิดที่ประเทศไทย (Robinson, 1996:4-5)

หลังจากการกวาดล้างทางทหารของรัฐบาลเวียดนามในเดือนเมษายน พ.ศ. 2518 ชาวเวียดนามประมาณ 158,000 คน เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในฐานะผู้ลี้ภัยระหว่างสองสามปีต่อมา ระหว่างช่วงเวลานี้มีผู้ขอลี้ภัย 320,155 คนเข้ามาในประเทศไทยจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (Amarapibal, Beesey and Germershausen, 2003:229) แต่ความเคลื่อนไหวของผู้ลี้ภัยในช่วงเวลาเหล่านี้มีน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้ลี้ภัยหลายแสนคนที่ทะลักข้ามชายแดนเข้ามาจากประเทศกัมพูชาในช่วงเวลาต่าง ๆ กัน ระหว่างการปกครองของเขมรแดงในกัมพูชาซึ่งมีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หลังจากพ่ายแพ้กองทัพเวียดนามเมื่อต้นปี พ.ศ. 2522 และระหว่างช่วงเวลาที่คุกรุ่นด้วยสงครามกลางเมืองในยุคต่อมา ซึ่งดำเนินอยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2518 จนถึง 2535 รัฐบาลไทย UNHCR, United Nations

¹ ข้อมูลในบทนี้ได้มาจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ UNHCR อย่างไม่เป็นทางการ จากรายงานภายในของ UNHCR และแหล่งข้อมูลอื่น ๆ แต่ความคิดเห็นที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นของผู้เขียนรายงาน และไม่ได้เป็นการสะท้อนท่าทีของ UNHCR แต่อย่างใด

Border Relief Operation (UNBRO), IOM และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ได้ร่วมมือกันช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเหล่านี้ โดยการส่งตัวไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม หรือส่งกลับถิ่นที่อยู่เดิม ระหว่างปี พ.ศ. 2518 ถึง 2535 ผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชามากกว่า 235,000 คนในประเทศไทยได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม รวมถึง 150,000 คนในสหรัฐอเมริกา (Robinson, 1996:159) และเมื่อความมั่นคงกลับคืนมา ผู้ลี้ภัยกว่า 370,000 คนได้ถูกส่งตัวออกจากประเทศไทยกลับไปประเทศกัมพูชาในปลายปี พ.ศ. 2535 และต้นปี พ.ศ. 2536 โดย UNHCR ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการดำเนินการ

สิ่งหนึ่งที่ต้องชี้แจงคือ แม้ชุมชนนานาชาติและบุคคลทั่วไปถือว่าชาวอินโดจีนที่มาขอลี้ภัยในประเทศไทยเป็นผู้ลี้ภัย แต่รัฐบาลไทยเรียกคนเหล่านี้ว่า ผู้หนีภัยจากการสู้รบ มาโดยตลอดทั้งในมติคณะรัฐมนตรี และในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อจัดการกับคนเหล่านี้ ดังนั้น คำที่ใช้เรียกคนเหล่านี้จึงขึ้นอยู่กับทฤษฎีของมุมมองเหตุการณ์

ไม่ต้องสงสัยเลยว่าประสบการณ์ที่ได้รับจากผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่หลังไหลมาจากอินโดจีน เป็นปัจจัยที่กำหนดวิธีการของรัฐบาลไทยในการรับมือกับบุคคลที่เคลื่อนย้ายมาจากประเทศพม่าในยุคหลังนี้ เห็นได้ชัดว่ารัฐบาลไทยกังวลว่าการปฏิบัติต่อผู้ขอลี้ภัย (หรือผู้หนีภัยทางเศรษฐกิจ) นั้นผ่อนปรนเกินไป หรือความหวังว่าจะได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่พัฒนาแล้ว อาจกลายเป็นเหตุจูงใจให้ผู้ย้ายถิ่นหลายแสนคนจากประเทศยากจนที่อยู่ไกลออกไป หลังไหลเข้ามาในราชอาณาจักร แม้ว่าประเทศพม่าจะมีประชากรมากกว่าประเทศกัมพูชาถึงสามเท่า แต่รายได้เฉลี่ยต่อหัวเท่ากับหนึ่งในหกของรายได้เฉลี่ยของประชากรในประเทศไทยเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลและชนกลุ่มน้อยที่ดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งระบอบการปกครองที่กดขี่ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยจึงมีเหตุผลสมควรให้คิดว่าข้อเท็จจริงเหล่านี้ อาจทำให้มีประชากรหลังไหลเข้ามาจากประเทศพมามากกว่าครั้งที่มีการย้ายถิ่นมาจากกัมพูชาหลายเท่าตัว อันที่จริง ถ้านับรวมจำนวนของผู้หนีภัย แรงงานข้ามชาติ

ขึ้นทะเบียน และผู้ย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองจากประเทศพม่า น่าจะมีประชากรจากประเทศพม่าที่อยู่ในประเทศไทยระหว่าง 1.5 ถึง 2 ล้านคน แนวโน้มทางด้านประชากร เศรษฐกิจ และการเมือง ล้วนชี้ว่าจะมีคนต้องการย้ายถิ่นจากประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น

ดังที่กล่าวไว้แล้ว ประเทศไทยไม่ได้ลงนามในอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย หรือพิธีสาร ค.ศ. 1967 ของอนุสัญญาดังกล่าว ในข้อ 1(A) ของอนุสัญญาฉบับนั้นนิยามความหมายของผู้ลี้ภัย ว่าเป็นบุคคลที่ “เนื่องจากความกลัวการเบียดเบียนข่มเหงอันมีมูลเหตุ ด้วยเหตุผลด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกในกลุ่มสังคมใด หรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นทางการเมืองแบบใดโดยเฉพาะ จึงได้พำนักอยู่นอกประเทศของตน และไม่สามารถ อันเนื่องมาจากความกลัวนี้ จึงไม่สมัครใจขอรับความคุ้มครองจากประเทศนั้น” (Human Rights Watch, 2004:2) เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้บัญญัติกฎหมายใดขึ้นมาเพื่อจัดการกับผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ (นอกจากแผนดำเนินการกับผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน (CPA) เมื่อเดือนมีนาคม 2532) จึงต้องถือว่าบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นผู้ย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมายภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศไทย และต้องถูกจับกุม ดำเนินคดี กักกันตัว และส่งกลับประเทศ แต่กระนั้น นับจากปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ลงนามในข้อตกลงกับ UNHCR คณะกรรมการสภากาชาดสากล โครงการอาหารโลก และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ขอลี้ภัย ผู้ย้ายถิ่นขึ้นทะเบียนและบุคคลที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ก็ได้รับความคุ้มครองเช่นกัน ดังจะกล่าวในรายละเอียดในสองบทต่อไป

ข้อมูลสังเขปของประชากร

ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

เราจำเป็นต้องแยกประเภทของกลุ่มบุคคลที่แสวงหาที่หลบภัยในประเทศไทยออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ กลุ่มแรกประกอบด้วยบุคคลที่อาศัยอยู่ในศูนย์อพยพใกล้ชายแดนประเทศพม่า ซึ่งรัฐบาลไทยถือว่าเป็นผู้หนีภัยจากการ

สู้รบ ด้วยเหตุผลที่ชี้แจงไว้ข้างต้น ผู้หนีภัยจากการสู้รบในศูนย์อพยพจึงตกอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลไทย และไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นขอให้ UNHCR กำหนดสถานะเป็นผู้ลี้ภัยได้

อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีจำนวนน้อยกว่ามาก ประกอบด้วยบุคคลที่เข้ามาในกรุงเทพฯ และแม่สอด เพื่อขอสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR บางครั้งคนเหล่านี้ถูกเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า “ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง” (urban refugees) และโดยทั่วไป รัฐบาลไทยยอมรับว่าเป็น “บุคคลในความห่วงใย ของ UNHCR” เมื่อได้ยื่นขอสถานะต่อ UNHCR แล้ว บุคคลเหล่านี้จะถูกถือว่าเป็นผู้ขอลี้ภัยจนกว่าจะมีการตัดสินใจเป็นรายกรณี ถ้าเขาถูกกำหนดว่าเป็นผู้ลี้ภัยจริง เขาย่อมมีสิทธิไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ถ้าประเทศนั้นยอมรับเขา ในกรณีนี้ก็เช่นกันที่กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดประเภทของ “ผู้ขอลี้ภัย” หรือ “ผู้ลี้ภัย” แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยราชการไทยอนุญาตให้ “บุคคลในความห่วงใยของ UNHCR” เหล่านี้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้ จนกว่ากรณีของเขาจะได้ข้อยุติ

กลุ่มที่สามประกอบด้วยชาวม้งสัญชาติลาวประมาณ 15,000 คน ซึ่งพักพิงอยู่ที่วัดถ้ำกระบอก ในจังหวัดสระบุรี และส่วนหนึ่งได้ไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐอเมริกา เมื่อ พ.ศ. 2547 สถานการณ์ของคนกลุ่มนี้แตกต่างจากสองกลุ่มแรก เพราะไม่เคยผ่านการ “กลั่นกรอง” อย่างเป็นทางการให้เป็นผู้ลี้ภัยภายใต้แผนดำเนินการกับผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน (CPA) และ UNHCR ไม่เคยดำเนินการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยเฉพาะรายให้คนเหล่านี้เลย แต่สหรัฐอเมริกาได้ตกลงรับคนเหล่านี้เข้าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศ และกระบวนการตั้งถิ่นฐานได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2547

เนื่องจากนโยบาย และวิธีปฏิบัติที่รัฐบาลไทยกำหนดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมได้ในหมวดต่อไป) จึงมีผู้ขอลี้ภัยในประเทศเพียงส่วนน้อยที่ UNHCR จัดประเภทให้เป็นผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการ แต่รัฐบาลถือว่าคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ (ประมาณ 96%) เป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ แม้ว่า UNHCR จะถือว่าคนกลุ่มนี้เป็นผู้ลี้ภัยในเบื้องต้น คนเหล่านี้คือบุคคลที่หลบหนีเข้าประเทศไทย

จากประเทศพม่าเป็นกลุ่ม การเคลื่อนย้ายครั้งใหญ่จากประเทศพม่าเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2527 เมื่อกองทัพพม่าเคลื่อนเข้าสู่รัฐกะเหรี่ยง และจัดตั้งฐานทัพขึ้นใกล้ชายแดนไทย และส่งผลให้พลเรือนชาวกะเหรี่ยงประมาณ 10,000 คน ทะลักเข้าสู่ประเทศไทย เนื่องจากทุกฤดูแล้งจะมีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า จำนวนคนที่แสวงหาที่หลบภัยในประเทศไทยจึงเพิ่มขึ้นเป็น 20,000 คน ในปี พ.ศ. 2531

เมื่อ พ.ศ. 2531 กองทัพในพม่าได้ทำรัฐประหาร และได้จัดตั้งสภา SLORC ขึ้น (State Law and Order Restoration Council) ประกาศใช้กฎอัยการศึก และพยายามกำจัดกลุ่มที่ต่อต้านการปกครองของตนเอง การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้นักศึกษาพม่า และผู้เรียกร้องประชาธิปไตย แสวงหาที่หลบภัยในประเทศไทย (Burmese Border Consortium, 1994)

ประชากรจากประเทศพม่าที่แสวงหาที่หลบภัยในประเทศไทยเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว จนถึง 92,505 คน เมื่อปลายปี พ.ศ. 2538 และเพิ่มขึ้นเป็น 98,003 คนในช่วงกลางปี พ.ศ. 2539 และ 127,914 คนในเดือนธันวาคม 2543 (Burmese Border Consortium, 1996 และ 2000) เมื่อคำนวณอัตราการเสียชีวิตแล้ว ดูเหมือนว่า จะมีผู้หนีภัยจากการสู้รบถึง 90,000 คน จากประเทศพม่า ที่จะอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพในประเทศไทยครบถ้วนปี ในกลางปี พ.ศ. 2548

คณะกรรมการพิจารณารับผู้หนีภัยประจำจังหวัด (Provincial Admissions Boards - PAB) ที่ตั้งขึ้นโดยรัฐบาลไทยในจังหวัดต่าง ๆ ตามแนวชายแดน สามารถอนุญาตให้กลุ่มคนต่าง ๆ อยู่ในประเทศได้ หากว่าคนเหล่านี้เป็น “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์อพยพสำหรับคนเหล่านี้ และเรียกศูนย์เหล่านี้ว่า “ที่พักพิงชั่วคราว” ตารางที่ 4 แสดงชื่อ และที่ตั้งของศูนย์อพยพอย่างเป็นทางการทั้งเก้าแห่ง รวมทั้งประชากรขึ้นทะเบียน ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 117,000 คน ในเดือนมิถุนายน 2547 (แผนที่ 1)

ด้วยเหตุผลที่ชี้แจงไว้ในหมวดต่อไป คณะกรรมการพิจารณารับผู้หนีภัยประจำจังหวัดจึงไม่ได้ปฏิบัติงานมา

ตารางที่ 4

จำนวนบุคคลขึ้นทะเบียนในศูนย์อพยพตามแนวชายแดนประเทศไทย-พม่า ณ เดือนมิถุนายน 2547

ชื่อศูนย์อพยพ	จังหวัด	ประชากร
รวมทุกศูนย์อพยพ		117,559
บ้านปางควาย	แม่ฮ่องสอน	17,213
บ้านแม่สุริน	แม่ฮ่องสอน	2,924
แม่กองคา	แม่ฮ่องสอน	17,209
แม่ลามาลหลวง	แม่ฮ่องสอน	9,460
แม่หละ	ตาก	33,694
อัมเปี้ยม	ตาก	15,747
นุโพ	ตาก	8,692
บ้านตันยาง	กาญจนบุรี	3,592
ถ้ำหิน	ราชบุรี	9,028

ที่มา : ข้อมูลจาก สำนักงานภูมิภาคข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัย, ประเทศไทย

ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2544 ดังนั้นจำนวนบุคคลในศูนย์อพยพชายแดนที่เพิ่มขึ้นจึงเป็นเพียงการเพิ่มตามธรรมชาติ กล่าวคือ เพิ่มตามจำนวนคนเกิด ลบด้วยจำนวนคนเสียชีวิต แต่ความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น ตามรายงาน มีประชากรในศูนย์อพยพ 110,829 คนเมื่อเดือนมกราคม 2546 และ 116,711 คนเมื่อปลายปี พ.ศ. 2546 ซึ่งแสดงอัตราการขยายตัว 5.3% ต่อปี ซึ่งน่าจะสูงกว่าอัตราการขยายตัวตามธรรมชาติเพียงอย่างเดียว มีรายงานว่าในศูนย์อพยพมีประชากร 117,559 คน เมื่อเดือนมิถุนายน 2547 หรือเพิ่มขึ้นเพียง 0.7% ภายในหกเดือน อัตราการขยายตัวโดยเปรียบเทียบนี้บ่งบอกว่ามีการเคลื่อนย้ายเข้า และออกไปจากระบบขึ้นทะเบียน

ในความเป็นจริง มีคนจำนวนมากอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาผู้ลี้ภัยประจำจังหวัดได้หยุดปฏิบัติงานตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2544 จึงไม่มีการรับผู้ลี้ภัยรายใหม่เข้ามาในศูนย์อพยพอย่างเป็นทางการ แต่ผู้ให้ข้อมูลประมาณการว่า ในปลายปี พ.ศ. 2546 มีบุคคลไม่ขึ้น

ทะเบียน 19,097 คนในศูนย์อพยพ ทำให้มีประชากรทั้งสิ้น 135,000 คน ดังนั้นประชากรหนึ่งในเจ็ดจึงไม่ได้ขึ้นทะเบียน เมื่อต้นปี พ.ศ. 2548 ได้มีการขึ้นทะเบียนประชากรศูนย์อพยพทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง กระบวนการนี้ได้รวมบุคคลที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนมาก่อนด้วย แต่กรณีของคนเหล่านี้ยังต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาผู้ลี้ภัย เมื่อใดที่คณะกรรมการนี้เริ่มปฏิบัติงานอีกครั้งหนึ่ง

ตารางที่ 5 แสดงโครงสร้างประชากรในศูนย์อพยพจำแนกตามเพศ และกลุ่มอายุ ประมาณ 51.5% ของประชากรเป็นชาย 47% ของประชากรอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งถือว่าเป็นอัตราส่วนที่สูง และสูงกว่าอัตราส่วนต่อประชากรทั้งหมดของประเทศพม่า ซึ่งเท่ากับ 39% เชื่อกันว่าบิดามารดาหลายคนส่งบุตรของตนเข้ามาในศูนย์อพยพเพราะมีโอกาสศึกษาในที่นั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดแคลนในพื้นที่ต้นทางในประเทศพม่า

ตารางที่ 5

ประชากรที่ได้รับความช่วยเหลือจาก UNHCR ตามแนวชายแดนประเทศไทย-พม่า ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546 จำแนกตามเพศ และกลุ่มอายุ

กลุ่มอายุ	ชาย	หญิง	รวม	อัตราร้อยละ
ทุกกลุ่มอายุ	60,058	56,653	116,711	100.0
0-4 ปี	7,393	7,065	14,458	12.4
5-17 ปี	20,780	19,636	40,416	34.6
18-59 ปี	29,735	27,895	57,630	49.4
60 ปี ขึ้นไป	2,150	2,057	4,207	3.6

ที่มา : สำนักงานภูมิภาคข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัย, ประเทศไทย (2004) "Thailand 2003 Annual Protection Report", กรุงเทพฯ 2547, หน้า 70 (ไม่มีการจัดพิมพ์)

ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง

คนกลุ่มใหญ่เป็นอันดับสองที่แสวงหาที่หลบภัยในประเทศไทย คือกลุ่มที่เรียกกันว่า "ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง" บุคคลเหล่านี้มายื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยที่สำนักงานของ UNHCR ในกรุงเทพฯ และที่แม่สอด เมื่อยื่นคำขอแล้ว UNHCR

จะถือว่าเขาเป็นผู้ขอลี้ภัย และถ้าเขาได้รับอนุมัติ เขาจะได้อื่นทะเบียนเป็นผู้ลี้ภัย เมื่อนั้นรัฐบาลไทยจะถือว่าเขาเป็นบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR ในตอนปลายปี พ.ศ. 2546 มีผู้ลี้ภัยจำนวน 2,343 คน และผู้ขอลี้ภัย 3,346 คน คนส่วนใหญ่ในสองประเภทนี้มาจากประเทศพม่า ซึ่งมีจำนวน 2,051 คน (88%) จากจำนวนผู้ลี้ภัยทั้งหมด และ 2,657 (79%) จากจำนวนผู้ขอลี้ภัยทั้งหมด

สิ่งหนึ่งที่ควรสังเกตคือ UNHCR และรัฐบาลไทย แปลความหมายของคำว่า “บุคคลในความห่วงใย” ไม่เหมือนกัน UNHCR ใช้คำนี้เรียกบุคคลที่ตามหลักวิชาการไม่ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัย แต่อยู่ในข่ายที่ควรได้รับความคุ้มครองจากองค์การ เช่น ผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับประเทศ และผู้ขอลี้ภัย ส่วนรัฐบาลใช้คำนี้เรียกผู้ลี้ภัย และผู้ลี้ภัยในเขตเมือง เพราะกฎหมายไทยไม่มีข้อกำหนดในการบ่งชี้ตัวว่าบุคคลใดเป็นผู้ลี้ภัย

เนื่องจากเหตุการณ์ที่จะกล่าวถึงในหมวดต่อไป เมื่อปลายปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลไทยจึงขอร้อง UNHCR ให้ระงับกิจกรรมในการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยสำหรับบุคคลจากประเทศพม่า ยกเว้นกรณีที่เป็นญาติของบุคคลที่ได้ยื่นขอสถานะไว้แล้ว หรือกรณีที่นำกลับมาพิจารณาใหม่ หรือบุคคลที่ถือว่าอยู่ในความเสี่ยงภัยมากที่สุด ดังนั้น ระหว่างปี พ.ศ. 2547 UNHCR จึงสามารถขึ้นทะเบียนบุคคลพิเศษจากประเทศพม่าเหล่านี้ รวมทั้งผู้ยื่นคำขอรายใหม่ที่ไม่ได้มาจากประเทศพม่า และยังสามารถถกเถียงกรณียกเว้นต่าง ๆ ทั้งหมดที่ได้ยื่นคำขอสถานะผู้ลี้ภัยไว้ก่อนแล้วต่อไปได้ สืบเนื่องจากการระงับการขึ้นทะเบียนบุคคลรายใหม่จากประเทศพม่าโดยทั่วไป จำนวนผู้ขอลี้ภัยอย่างเป็นทางการจึงลดลงมาจาก 3,346 คน ณ ปลายปี พ.ศ. 2546 เหลือเพียง 1,013 คน ณ เดือนพฤศจิกายน 2547 (ตารางที่ 6) ในขณะที่จำนวนบุคคลที่ UNHCR จัดประเภทให้เป็นผู้ลี้ภัยเพิ่มขึ้นเป็น 3,592 คน ผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัยมีจำนวนทั้งสิ้น 5,689 คนเมื่อปลายปี พ.ศ. 2546 และ 4,605 คนในเดือนพฤศจิกายน 2547

สำนักงานภูมิภาคของ UNHCR ในประเทศไทย มีกรณีที่ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก ผู้ขอลี้ภัย 1,013 คน

ตารางที่ 6

ผู้ลี้ภัย/บุคคลในความห่วงใย และผู้ขอลี้ภัย ในกรุงเทพฯ ณ วันที่ 25 พฤศจิกายน 2547

ประเทศ/ พื้นที่ต้นทาง	ผู้ลี้ภัย/บุคคล ในความห่วงใย	ผู้ขอลี้ภัย
รวม	3,592	1,013
พม่า	3,219	267
สาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว	58	103
กัมพูชา	55	82
จีน	40	48
ศรีลังกา	21	31
ประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย	74	318
แอฟริกา	60	164
ไม่มี (ไร้สัญชาติ)	1	0

ที่มา : สำนักงานภูมิภาคข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัย, ประเทศไทย

ในประเทศไทยเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2547 มาจาก 43 ประเทศ หรือพื้นที่ในการปกครอง นอกจากบุคคลที่มาจากประเทศข้างเคียง (ในตารางที่ 6) ยังมีผู้ขอลี้ภัยอีก 84 คนจากประเทศอิรัก, 80 คนจากประเทศเวียดนาม, 48 คนจากประเทศจีน, 42 คนจากสาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน, 41 คนจากประเทศเนปาล และ 164 คนจากประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกา ในปี พ.ศ. 2546 สำนักงาน UNHCR ได้ตัดสินใจ 1,651 กรณี หรือเฉลี่ย 146 กรณีต่อเดือน คำตัดสินเหล่านี้ประกอบด้วย คำตัดสินเบื้องต้น การอุทธรณ์ และการทบทวนคำตัดสิน และกรณีที่ปิดไปโดยไม่มีคำตัดสิน

สำนักงาน UNHCR ยังได้ดำเนินการอย่างแข็งขันในการส่งผู้ลี้ภัยไปยังประเทศที่สาม จากต้นปี พ.ศ. 2547 จนถึงวันที่ 26 พฤศจิกายนของปีเดียวกัน สำนักงานนี้ได้เสนอให้ส่งตัวบุคคล 5,258 รายไปยังถิ่นฐานในประเทศที่สาม (ตารางที่ 7) ระหว่างช่วงเวลานั้น 1,994 คน ได้รับอนุญาตให้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ได้ และ 1,708 คนได้เดินทางไปแล้ว ในจำนวนนี้เป็นคนจากพม่า 4,829 คน (92%)

ตารางที่ 7

ผู้ลี้ภัยจากประเทศไทยที่ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม จำแนกตามประเทศที่สาม
(ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึง 26 พฤศจิกายน 2547)

ประเทศที่สาม	รวมทุกสัญชาติ			สัญชาติพม่า		
	ยื่นคำขอ	ยอมรับ	ออกนอกประเทศแล้ว	ยื่นคำขอ	ยอมรับ	ออกนอกประเทศแล้ว
ทุกประเทศ	5,258	1,994	1,708	4,829	1,889	1,232
ออสเตรเลีย	30	31	35	17	17	21
แคนาดา	51	37	43	30	30	29
เดนมาร์ก	158	8	8	127	1	0
ฟินแลนด์	45	26	27	0	0	0
เนเธอร์แลนด์	21	14	16	4	2	3
นิวซีแลนด์	6	3	7	6	3	7
นอร์เวย์	756	182	154	717	175	138
สวีเดน	220	153	20	175	138	6
สหราชอาณาจักร	82	0	0	82	0	0
สหรัฐอเมริกา	3,889	1,540	1,398	3,671	1,523	1,028

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานภูมิภาคข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัย, ประเทศไทย

จากจำนวนบุคคลที่ขอไปตั้งถิ่นฐานใหม่, 1,889 คน (95%) จากจำนวนบุคคลที่ได้รับการยอมรับให้ไปตั้งถิ่นฐานได้ และ 1,232 คน (72%) จากจำนวนบุคคลที่ออกเดินทางไปแล้ว ประมาณสามในสี่กรณีที่ยื่นคำขอและได้รับการยอมรับ ได้ไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐอเมริกาโดยประเทศนอร์เวย์ และสวีเดน ยอมรับกรณีที่เหลือ

IOM เป็นผู้จัดการเรื่องการย้ายถิ่นฐานให้ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ออกจากประเทศไทยไปยังประเทศที่สาม รวมทั้งช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในการจัดทำเอกสารที่จำเป็นสำหรับการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ ช่วยติดต่อกับสถานกงสุลและให้บริการต่างๆ ก่อนการเดินทาง ดำเนินการตรวจสอบ DNA เพื่อพิสูจน์ความสัมพันธ์ ทำการกลั่นกรองด้านการแพทย์ และให้การรักษาพยาบาลที่จำเป็น และจัดปฐมนิเทศด้านวัฒนธรรม และฝึกอบรมภาษา นอกจากนี้ยังจัดเตรียมการเดินทางให้ผู้ลี้ภัย และให้ความช่วยเหลือระหว่างการเดินทาง ทั้งที่จุดออกเดินทาง จุดที่เดินทางผ่าน

และที่ปลายทาง ในปี พ.ศ. 2547 องค์การนี้ได้จัดการให้ผู้ลี้ภัยทั้งสิ้น 10,685 คน ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม รวมถึงชาวม้งสัญชาติลาว 9,111 คน

ชาวม้งสัญชาติลาว

ทั้งในระหว่าง และภายหลังสงครามในประเทศเวียดนาม และการปกครองของเขมรแดงในประเทศกัมพูชา ประชากรหลายแสนคนจากประเทศอินโดจีนในอดีตได้รับสถานะผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่จากประเทศเวียดนาม และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ในขณะที่ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่จากประเทศกัมพูชาถูกส่งตัวกลับประเทศในช่วงปลายปี พ.ศ. 2535 และต้นปี พ.ศ. 2536 แต่ใน พ.ศ. 2546 ยังมีชนเผ่าม้งสัญชาติลาวประมาณ 15,000 คน อาศัยที่วัดถ้ำกระบอก ในจังหวัดสระบุรี ซึ่งอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ไปทางตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 100 กิโลเมตร คนเหล่านี้เคยอาศัยอยู่ในศูนย์

อพยพในประเทศไทย แต่ได้ย้ายออกไปก่อนจะมีการดำเนินการกั้นกรงผู้ลี้ภัยอินโดจีนอย่างเป็นทางการ ภายใต้แผนดำเนินการกับผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน แม้ว่า UNHCR ไม่ได้กำหนดสถานะผู้ลี้ภัยให้ แต่สหรัฐอเมริกาได้ตกลงยอมรับคนเหล่านี้ในฐานะผู้ลี้ภัยแล้ว ในปี พ.ศ. 2547 UNHCR รัฐบาลไทย IOM และสถานทูตสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย ได้ร่วมมือกันจัดส่งชาวม้ง 9,111 คนไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐอเมริกา แต่สหรัฐอเมริกาได้ระงับการรับตัวชาวม้ง เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2548 หลังจากได้รับรายงานว่าชาวม้งในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นวันโรคระยะแพร่เชื้อ (Bangkok Post, 2005a) ขบวนการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานกระตุ้นให้ชาวม้งสัญชาติลาวอื่นๆ ประมาณ 6,000 คน ยื่นคำขอลี้ภัยกับสำนักงาน UNHCR ในประเทศไทย UNHCR บันทึกข้อมูลของคนเหล่านี้ แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยให้แก่ผู้ยื่นคำขอรายใหม่

นโยบายของรัฐบาล

ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

เนื่องจากประเทศไทยเคยต้องรับมือกับผู้ขอลี้ภัยจำนวนมากเมื่อไม่นานมานี้ ดังที่ได้อธิบายไว้ในตอนต้นของบทนี้ รัฐบาลไทยจึงให้ที่หลบภัยแก่ประชากรกลุ่มใหญ่ที่มาจากประเทศพม่าเพียงในกรณีที่ถือว่าคนเหล่านี้เป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ และโดยเป็นที่เข้าใจว่าเป็นการหลบภัยเพียงชั่วคราว คณะกรรมการพิจารณาผู้หนีภัยในจังหวัดชายแดน ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ตัดสินว่าผู้ย้ายถิ่นกลุ่มใดมีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์เหล่านี้หรือไม่ ตามคำอธิบายข้างต้นนี้ รัฐบาลไทยเข้มงวดมากขึ้นต่อผู้ขอลี้ภัยจากประเทศพม่า หลังจากกลุ่มหัวรุนแรงได้เข้ายึดสถานทูตพม่าไว้ได้ชั่วคราวในกรุงเทพฯ เมื่อเดือนตุลาคม 2542 และยึดโรงพยาบาลราชบุรีเมื่อเดือนมกราคม 2543 รัฐบาลพยายามขัดขวางผู้ขอลี้ภัยจากประเทศพม่าไม่ให้เข้ามาในประเทศ และระงับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิจารณาผู้หนีภัยเมื่อปลายปี พ.ศ. 2544 การตัดสินใจครั้งนี้ส่งผลให้ไม่มีคนเข้าเมืองรายใหม่ที่ได้ว่าเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ และดังนั้น จึงไม่มีสิทธิขึ้นทะเบียนในศูนย์อพยพ ซึ่งจะให้มีสิทธิได้รับอาหาร

บริการสาธารณสุข และการศึกษาสำหรับบุตร ผลที่ตามมาคือ จำนวนประชากรอย่างเป็นทางการในศูนย์อพยพเพิ่มขึ้นเท่ากับการเพิ่มจำนวนตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง ศูนย์อพยพส่วนใหญ่อนุญาตให้บุคคลจำนวนหนึ่งเข้ามาอาศัยภายในศูนย์ได้โดยไม่ขึ้นทะเบียนและไม่ได้รับสิทธิตามปกติ นอกจากนี้ ยังมีบุคคลไม่ทราบจำนวนจากประเทศพม่า เข้ามาตั้งถิ่นฐานใกล้กับศูนย์อพยพในฐานะผู้ย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง

รัฐบาลไทยได้ยอมรับและขึ้นทะเบียนประชากรในศูนย์อพยพ ซึ่งไม่เคยขึ้นทะเบียนมาก่อน เพื่อให้คนเหล่านี้มีสิทธิได้รับเอกสาร อาหาร บริการสาธารณสุข เป็นต้น แม้ผู้เข้าเมืองรายใหม่ที่ขึ้นทะเบียนครั้งนี้ได้รับสิทธิดังกล่าว แต่ยังไม่มีความเป็นผู้นักขัง จนกว่าคณะกรรมการพิจารณาผู้หนีภัยประจำจังหวัดจะกำหนดสถานะให้อย่างเป็นทางการ ซึ่งคาดว่าจะเริ่มดำเนินการอีกครั้งในปี พ.ศ. 2548

ขณะนี้รัฐบาลไทย และ UNHCR กำลังร่วมกันพัฒนาระบบการกั้นกรงผู้ขอลี้ภัยจากประเทศพม่า เป็นไปได้ว่าจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาผู้หนีภัยขึ้นอีกครั้งหนึ่งในสี่จังหวัดชายแดน และ UNHCR จะมีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการนี้ นอกจากตรวจสอบกรณีของผู้หนีภัยจากการสู้รบ เป็นที่คาดกันว่าคณะกรรมการพิจารณาผู้หนีภัยจะได้รับมอบอำนาจให้ตรวจสอบกรณีของบุคคลที่อ้างว่าถูกเบียดเบียนข่มเหงทางการเมืองในประเทศของตนด้วย และผู้ที่คณะกรรมการตัดสินว่า เป็นผู้หลบหนีการเบียดเบียนข่มเหงทางการเมืองจะมีสิทธิไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม คณะกรรมการจะพิจารณาเฉพาะกรณีของบุคคลจากประเทศพม่าเท่านั้น

กฎหมายสากลว่าด้วยการห้ามส่งบุคคลใดกลับประเทศโดยไม่สมัครใจ อ้างถึงหลักการที่ว่า ผู้ลี้ภัยไม่ควรถูกบีบบังคับให้กลับไปยังประเทศต้นทางของตน โดยเฉพาะเมื่อการส่งกลับดังกล่าวจะเป็นเหตุให้พวกเขาได้รับอันตราย เนื่องจากประเทศไทยไม่ยอมรับว่าคนเข้าเมืองรายใหม่เป็นผู้ลี้ภัย ประเทศไทยจึงส่งคนกลับไปยังประเทศพม่าเสมอ ทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ใน พ.ศ. 2546 มีบุคคลที่ถูกจับกุมในประเทศไทยด้วยข้อหา

เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หรืออยู่เกินวีซ่า เป็นจำนวนทั้งสิ้น 228,062 คน (เทียบกับ 204,582 คนในปี พ.ศ. 2545) (โดย 147,767 คนมาจากพม่า, 61,877 คนเป็นชาวกัมพูชา, 13,277 คนเป็นชาวลาว และอีก 5,141 คนเป็นคนสัญชาติอื่น) จำนวนนี้ประกอบด้วยบุคคลที่เข้ามาทำงานทำ แต่น่าจะมีผู้ขอลี้ภัยและผู้ติดตามรวมอยู่ด้วยอย่างแน่นอน คนสัญชาติพม่าทั้งสิ้น 126,983 คน (80,851 คนเป็นชาย และ 46,132 คนเป็นหญิง) ได้ถูกส่งตัวกลับประเทศจากจังหวัดตากในปี พ.ศ. 2546 (เทียบกับ 98,673 คนใน พ.ศ. 2545) สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดกาญจนบุรีได้ส่งคนสัญชาติพม่า 4,193 คน และคนสัญชาติอื่นอีก 33 คนกลับประเทศใน พ.ศ. 2546

ผู้ย้ายถิ่นจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ที่ถูกจับกุมด้วยข้อหาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจะไม่ถูกดำเนินคดี แต่จะถูกปล่อยตัวออกจากสถานกักกันคนต่างด้าวก็ต่อเมื่อเขาสมัครใจถูกส่งตัวกลับประเทศ การส่งตัวกลับประเทศพม้ามักกระทำกัน “อย่างไม่เป็นทางการ” โดยการนำตัวผู้ถูกส่งตัวกลับไปยังทางข้ามแดนที่ไม่เป็นทางการ และอนุญาตให้เดินข้ามชายแดนเข้าไปในบริเวณที่ควบคุมโดยกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นมิตร อันที่จริง ผู้ย้ายถิ่นหลายคนที่ถูกส่งกลับด้วยวิธีนี้จะย้อนกลับเข้าประเทศไทยอีกภายในเวลาไม่กี่วัน ด้วยเหตุนี้ UNHCR จึงไม่ถือว่าเป็นการส่งตัวกลับโดยไม่สมัครใจโดยพฤตินัย แม้จะเป็นการส่งตัวกลับโดยไม่สมัครใจโดยนิตินัยก็ตาม UNHCR พยายามติดตามตรวจสอบการส่งตัวกลับเช่นนั้น เพื่อให้มั่นใจได้ว่าไม่มีบุคคลในความห่วงใยรวมอยู่ด้วย แต่เนื่องจากการเคลื่อนย้ายจากกรุงเทพฯ ไปยังแม่สอดมักกระทำกันในเวลากลางคืน สำนักงานภาคสนามของ UNHCR ที่แม่สอด จึงประมาณการว่าอาจมีการส่งตัวกลับถึง 50% ที่คลาดสายตา

มีผู้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการส่งตัวกลับที่ดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า ซึ่งตกลงกันเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2545 บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ให้เสนอชื่อของบุคคลที่จะถูกส่งตัวกลับต่อรัฐบาลพม่าล่วงหน้าเพื่อขออนุญาต และผู้ถูกส่งกลับ

จะถูกส่งตัวให้แกรัฐบาลพม่าอย่างเป็นทางการ ที่ศูนย์ดำเนินการในเมืองเมียวดี นับจากเดือนสิงหาคม 2546 เป็นต้นมา ตามปกติจะมีการส่งตัวกลับเช่นนี้เดือนละสองครั้ง ครั้งละประมาณ 200 คน สถานกักกันคนต่างด้าวในกรุงเทพฯ เป็นผู้รวบรวมรายชื่อบุคคลที่จะถูกส่งกลับ UNHCR ได้ดำเนินมาตรการบางอย่างเพื่อบอกกล่าวผู้กักกันให้ทราบวิธีการส่งตัวกลับประเทศ และเพื่อตรวจสอบรายชื่อว่ามีบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR ที่อาจถูกเบียดเบียนข่มเหงเมื่อกลับประเทศรวมอยู่ด้วยหรือไม่ สำนักงาน UNHCR ที่แม่สอดได้ดำเนินการตรวจสอบฯ จุดส่งตัวกลับ เท่าที่ผ่านมา สำนักงาน UNHCR ได้นำตัวบุคคลในความห่วงใยห้าคนออกจากกระบวนการส่งตัวกลับประเทศอันเป็นผลมาจากการตรวจสอบนี้ ตัวเลขนี้แสดงนัยว่าคนส่วนใหญ่ที่ถูกส่งตัวกลับประเทศพม่า เป็นผู้ย้ายถิ่นที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และไม่ใช่อพยพ หรือบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR

แม้ผู้หนีภัยจากการสู้รบในศูนย์อพยพตามแนวชายแดน จะได้รับความปลอดภัย มีที่พักอาศัย อาหาร บริการสาธารณสุข และการศึกษาสำหรับบุตร แต่ก็ต้องเผชิญกับข้อจำกัดและความเสี่ยงอยู่บ้าง ผู้หนีภัยไม่ได้รับอนุญาตให้ออกนอกศูนย์อพยพ อย่างเป็นทางการ แม้จะเป็นที่เข้าใจกันว่าหลายคนพยายามทำเช่นนั้นก็ตาม รัฐบาลไทยยืนยันว่าผู้ที่ถูกจับกุมได้นอกศูนย์อพยพเสี่ยงต่อการถูกส่งตัวกลับ และจะสูญเสียสถานะผู้ลี้ภัย หรือผู้หนีภัยจากการสู้รบ UNHCR เคยเข้าแทรกแซงกับรัฐบาลในหลายกรณีในปี พ.ศ. 2546 เพื่อมิให้ส่งตัวผู้หนีภัยที่ถูกพบตัวนอกศูนย์อพยพกลับประเทศ

เนื่องจากผู้พักพิงในศูนย์อพยพไม่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการให้ออกนอกศูนย์ ดังนั้นจึงไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานนอกศูนย์อพยพ แต่ก็มีหลายคนที่หาทางออกไปทำงานภายนอกศูนย์อพยพ ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับนักธุรกิจท้องถิ่น และฉ้อฉลให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบออกจากศูนย์อพยพเพื่อไปรับจ้าง โดยจ่ายค่าแรงต่ำ UNHCR ได้เข้าแทรกแซงในหลายกรณีในปี พ.ศ. 2546 เพื่อช่วยผู้หนีภัยให้พ้นจากสภาพที่ถูกเอาเปรียบในการใช้แรงงาน และนำตัวคนเหล่านี้กลับเข้าสู่ศูนย์อพยพ

ในอดีต กองทัพพม่าเคยโจมตีศูนย์อพยพ แต่ไม่มีการโจมตีเช่นนั้นในปี พ.ศ. 2546 แต่ศูนย์อพยพก็ยังคงมีปัญหาด้านความปลอดภัย เพราะตั้งอยู่ใกล้ชายแดนมาก และต้องเผชิญผลกระทบจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศพม่าเป็นครั้งคราว เนื่องจากศูนย์อพยพตั้งอยู่ใกล้ชายแดน UNHCR จึงกังวลเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายข้ามชายแดน (เพื่อหางานทำ) การมีกำลังทหารในศูนย์อพยพ และการเกณฑ์ทหารจากภายในศูนย์อพยพ แม้ว่า UNHCR เน้นย้ำต่อคณะกรรมการศูนย์ว่าศูนย์อพยพจะต้องเป็นสถานที่ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และไม่เกี่ยวข้องกับการทหาร แต่เชื่อกันว่ายังคงมีความเคลื่อนไหวของผู้หนีภัย และการเคลื่อนย้ายอาวุธเข้าออกจากศูนย์อพยพต่อไป

ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง

ผู้ขอลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในประเทศไทย เดินทางมาจากกว่า 40 ประเทศนอกจากประเทศพม่า และส่วนใหญ่พำนักอยู่ในกรุงเทพฯ UNHCR รับผิดชอบการรับคนเข้าศูนย์นี้ และเข้าแทรกแซงช่วยเหลือเพื่อป้องกันไม่ให้ถูกจับกุม ดำเนินคดี กักกัน และส่งตัวกลับประเทศโดยไม่สมัครใจ นอกจากนี้ คนเหล่านี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากศูนย์ผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ ด้วย ในขณะที่กฎหมายคนเข้าเมืองถือว่าผู้ขอลี้ภัยเหล่านี้เป็นผู้ย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายที่ปราศจากสถานะทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยราชการไทยมักปฏิบัติต่อคนเหล่านี้เสมือนเป็นบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR และจะไม่จับกุมหรือส่งตัวกลับประเทศ

โดยทั่วไป ประเทศไทยจะใช้วิธีการต่าง ๆ กันในการจัดการกับบุคคลที่ไม่ลงรอยทางการเมืองกับรัฐบาลพม่าที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง และกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ตามแนวชายแดนพม่า โดยถือว่าชาวกะเหรี่ยง กะเหรี่ยง และมอญ เป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ และได้รับอนุญาตให้พักพิงในศูนย์อพยพทั้งเก้าแห่งที่ตั้งอยู่ใกล้ชายแดนได้ แม้ว่าจะไม่มีการรับตัวเข้าศูนย์อพยพอย่างเป็นทางการมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2544 ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

ในทางตรงกันข้ามนักศึกษาเผ่า Burman และบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ลงรอยทางการเมืองกับรัฐบาลพม่า ไม่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ว่าเป็นผู้ “หนีการสู้รบ” คนเหล่านี้จึงไม่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในศูนย์อพยพ และไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างจากผู้พักพิงในศูนย์อพยพได้รับ แต่ “ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง” เหล่านี้มีสิทธิไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ซึ่งต่างจากคนในศูนย์อพยพ

กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนเป็นเวลาสี่เดือนในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 เพื่อให้ทราบจำนวนนักศึกษา และบุคคลที่ไม่ลงรอยทางการเมืองจากประเทศพม่าที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และได้จัดตั้งศูนย์นักศึกษาพม่าที่มณีลอยขึ้นในปี พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นสถานที่พำนักของบุคคลที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย และได้รับตัวผู้ลี้ภัยพม่าในเขตเมืองซึ่ง UNHCR รับรองสถานะให้เข้าพำนักในศูนย์แห่งนี้ด้วย แต่ในปี พ.ศ. 2539 กระทรวงมหาดไทยได้ระงับการรับคนเข้าศูนย์นี้ และได้แจ้งให้ UNHCR ทราบว่าจะส่งตัวผู้ลี้ภัยชาวพม่าทั้งหมดไปอยู่ในศูนย์อพยพตามชายแดน เนื่องจากผู้ลี้ภัยพม่าในเขตเมืองไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย UNHCR จึงเห็นชอบกับนโยบายที่จะปฏิบัติต่อผู้ขอลี้ภัยทุกคนให้สอดคล้องกัน

ในทศวรรษของรัฐบาลไทย นักศึกษาพม่าและผู้ที่ไม่ลงรอยกับรัฐบาลพม่า ซึ่งอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ กำลังบั่นทอนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยและพม่า เหตุการณ์รุนแรงทั้งสองครั้งทำให้รัฐบาลไทยมีทัศนคติที่แข็งกร้าวมากขึ้นต่อนักศึกษาพม่า ในเดือนตุลาคม 2542 ชาวพม่าหัวรุนแรงกลุ่มหนึ่งได้เข้ายึดสถานทูตพม่าในกรุงเทพฯ ไว้ได้ชั่วคราว หลังจากเหตุการณ์ยุติลง รัฐบาลไทยได้ประกาศให้ผู้ลี้ภัยพม่าทั้งหมดในเขตเมืองที่ UNHCR รับรองสถานะ (ประมาณ 1,800 คน) ไปรายงานตัวที่ศูนย์มณีลอย และผู้ลี้ภัยเหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกส่งไปยังศูนย์อพยพชายแดนในเดือนกุมภาพันธ์ 2543 และกระทรวงมหาดไทยได้ยุติการรับบุคคลเข้าศูนย์อีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลไทยเพิ่มความแข็งแกร่งต่อนักศึกษาเหล่านี้อีกครั้งหนึ่ง เมื่อคนกลุ่มเดียวกับที่เข้ายึด

สถานทูตพม่า ได้เข้ายึดโรงพยาบาลราชบุรีในเดือนมกราคม 2543 และจับคนไทยหลายคนไว้เป็นตัวประกันชั่วคราวหนึ่ง และเหตุการณ์จบลงโดยผู้จับตัวประกันทุกคนเสียชีวิต

หลังจากเหตุการณ์ที่ราชบุรี รัฐบาลไทยขอให้ UNHCR ช่วยเหลือในการปิดศูนย์มณีน้อย และส่งตัวผู้พักพิงทั้งหมดไปยังประเทศที่สาม ศูนย์แห่งนี้ถูกปิดลงในเดือนธันวาคม 2544 ผู้พักพิงส่วนใหญ่ถูกส่งตัวไปยังประเทศที่สาม และคนที่เหลืออยู่ซึ่งมีจำนวนไม่มากถูกย้ายไปยังศูนย์อพยพถ้ำหิน ในจังหวัดราชบุรี

ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลไทยได้เพิ่มแรงกดดันต่อกลุ่มการเมืองพม่า โดยปิดสำนักงานบางแห่งของคนเหล่านี้ที่อยู่ใกล้ชายแดน รัฐบาลไทยยังได้ปราบปรามคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในเวลาเดียวกันด้วย รวมทั้งเพิ่มการจับกุมและส่งตัวกลับประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผู้ย้ายถิ่นเลวร้ายลงอีกเมื่อคนสัญชาติพม่า 11 คนถูกจับกุมในเดือนมิถุนายน 2546 ในข้อหาทำการประท้วงหน้าสถานทูตพม่า และอาคารองค์การสหประชาชาติในกรุงเทพฯ เมื่อทราบว่าคุณเหล่านี้เป็นผู้ที่ UNHCR ยอมรับว่าเป็นผู้ลี้ภัย หรือผู้ขอลี้ภัย (และมีกรณีหนึ่งที่ถูกปฏิเสธ) รัฐบาลไทยก็เพิ่มการเจรจา พร้อมกับคำขู่ว่าจะจับกุม และส่งตัวผู้ขอลี้ภัย และผู้ลี้ภัยชาวพม่าทั้งหมดกลับประเทศ

ในต้นปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลไทยประกาศว่าบุคคลในความหวังใจจากประเทศพม่า ที่อาศัยในเขตเมือง (ประมาณ 3,000 คน) จะต้องย้ายไปอยู่ในศูนย์อพยพสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบในจังหวัดราชบุรี และกาญจนบุรี ภายในวันที่ 31 มีนาคม แต่กระบวนการส่งตัวไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามจะยังคงดำเนินต่อไป บุคคลในความหวังใจที่ไม่ได้รายงานตัวต่อทางการเพื่อย้ายไปอยู่ในศูนย์อพยพจะสูญเสียสถานะที่ได้รับความคุ้มครองและอาจถูกส่งตัวกลับประเทศพม่า (Bangkok Post, 2005b)

การปราบปรามคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นในเวลาเดียวกันเมื่อ พ.ศ. 2546 ทำให้คนสัญชาติพม่ายื่นคำขอเป็นผู้ขอลี้ภัย และผู้ลี้ภัยเพิ่มขึ้น ในปลายปี

พ.ศ. 2546 มีคนสัญชาติพม่า 2,051 คนที่ UNHCR ให้สถานะเป็นผู้ลี้ภัย อาศัยอยู่ในประเทศไทย หรือเพิ่มขึ้น 45% มากกว่าปีก่อนหน้านี้ คนสัญชาติพม่าอีก 2,657 คนถูกจัดประเภทเป็นผู้ขอลี้ภัย รวมถึง 689 คนที่ยื่นคำขอสถานะต่อสำนักงาน UNHCR ที่แม่สอด ซึ่งเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้น 330% จากปลายปี พ.ศ. 2545 คำขอลี้ภัยที่เพิ่มขึ้นมากที่สุดที่แม่สอด เป็นผลมาจากการจำกัดความเคลื่อนไหวของผู้ย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมาย และคำขู่ว่าจะส่งตัวกลับประเทศ เป็นไปได้ที่กิจกรรมของ UNHCR เป็นที่รู้จักกันมากขึ้นในแม่สอดหลังจากการปฏิบัติการกิจในการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยทั้งสามครั้ง เมื่อเดือนมีนาคม พฤษภาคม และธันวาคม 2546 เพื่อลดจำนวนกรณีที่กำลังอยู่ ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

คำขอลี้ภัยที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการปราบปรามคนเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย แสดงให้เห็นลักษณะธรรมชาติของการย้ายถิ่นประเภทต่าง ๆ ดังที่ชี้แจงในบทที่ 1 ผู้ย้ายถิ่นที่กลัวการถูกเบียดเบียนข่มเหง หรือการต่อสู้อยู่ในประเทศของตน อาจพอใจกับการเป็น “แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียน” หรือ “ผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารเข้าเมือง” ที่มีงานทำ หากว่าพวกเขาสามารถขอสถานะในประเภทดังกล่าวได้โดยง่าย และไม่จำเป็นต้องเสียมากนัก แต่เมื่อผู้ย้ายถิ่นในประเภทเหล่านี้จะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศ เขาจึงยื่นคำขอมีสถานะเป็นผู้ขอลี้ภัย และผู้ลี้ภัยเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกส่งตัวกลับ

วิธีการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยของ UNHCR ในประเทศไทย ได้ถูกวางรูปแบบไว้เพื่อช่วยเหลือผู้ขอลี้ภัย ให้ชี้แจงกรณีของตนได้ในสภาพแวดล้อมที่เอื้ออาทร เมื่อผู้ขอลี้ภัยมาที่สำนักงานภูมิภาคของ UNHCR ในประเทศไทย เป็นครั้งแรก เขาจะถูกขอให้กรอกแบบข้อมูลประวัติส่วนตัวโดยทั่วไป และเขียนคำแถลงในภาษาที่เขาเลือก จากนั้นเขาจะได้รับทราบกำหนดวันนัดให้มาสัมภาษณ์ ผู้ยื่นคำขอจะได้รับคำแนะนำโดยทั่วไปในภาษาที่เขาเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์เบื้องต้นของผู้ลี้ภัย ขั้นตอนที่ต้องกระทำสิทธิและหน้าที่ของเขา และความช่วยเหลือที่องค์กรพัฒนาเอกชนอาจจัดหาให้ เขาจะได้รับแผ่นพับชี้แจงข้อมูลเหล่านี้เป็นภาษาอังกฤษ หรือคำแปลอย่างไม่เป็นทางการเป็นภาษาพม่า กะเหรี่ยง มอญ และอาหรับ

เนื่องจากมีคนสัญชาติพม่าจำนวนมากมาที่สำนักงาน UNHCR ในกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2546 บ่อยครั้งจึงไม่สามารถขึ้นทะเบียนคนเหล่านี้ภายในวันเดียวได้ ในกรณีนี้เขาจะได้รับทราบวันที่กำหนดให้มาขึ้นทะเบียน โดยต้องรอเป็นระยะเวลาประมาณหนึ่งเดือนโดยเฉลี่ย เจ้าหน้าที่ UNHCR ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลสถานกักกันคนต่างด้าวมีหน้าที่ช่วยให้ผู้ขอลี้ภัยที่มาถึงสนามบินกรุงเทพฯ สามารถเข้าถึง UNHCR ได้ด้วย

ในตอนต้นปี พ.ศ. 2546 ระยะเวลารอสัมภาษณ์เพื่อกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยหลังจากการขึ้นทะเบียนแล้ว ใช้เวลาประมาณสองเดือนสำหรับคนสัญชาติพม่า และหนึ่งเดือนสำหรับคนสัญชาติอื่น แต่ในปี พ.ศ. 2546 จำนวนคำขอลี้ภัยเพิ่มขึ้นมาก จำนวนการสัมภาษณ์ต่อวันถูกปรับ และยืดเวลารอสัมภาษณ์ออกไปอีกสองเดือน เพื่อจัดการกับกรณีที่ยังค้างอยู่ ด้วยเหตุนี้ ระยะเวลารอสัมภาษณ์โดยเฉลี่ยจึงเพิ่มขึ้นเป็นแปดเดือนสำหรับคนสัญชาติพม่า และห้าเดือนสำหรับคนสัญชาติอื่น แม้ว่าอาจมีการพิจารณาบางกรณีเป็นพิเศษ ด้วยเหตุผลเหล่านี้และเนื่องจากผู้ยื่นคำขอประมาณ 45% ไม่มาปรากฏตัวตามนัดเพื่อสัมภาษณ์ บ่อยครั้งจึงต้องกำหนดวันนัดใหม่ เจ้าหน้าที่ของ UNHCR ในกรุงเทพฯ เดินทางไปที่แม่สอดเป็นครั้งคราวเพื่อสัมภาษณ์ แม่สอดเป็นสถานที่เดียวภายนอกกรุงเทพฯ ที่มีการสัมภาษณ์เพื่อกำหนดสถานะผู้ลี้ภัย แต่เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ไม่พอ การรอสัมภาษณ์ที่แม่สอดจึงขยายเวลาออกไปเป็นเกือบหนึ่งปี

ในการสัมภาษณ์จะมีล่ามให้ ถ้าผู้ยื่นคำขอพูดภาษาอังกฤษหรือไทยไม่คล่อง และจะมีการปฏิบัติตามมาตรฐานในการดำเนินการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัย ทุกคนที่อยู่ในห้องจะได้รับการแนะนำตัว ได้รับคำอธิบายเกี่ยวกับสิทธิ และหน้าที่ของผู้ยื่นคำขอ และของผู้ตรวจสอบ ผู้ยื่นคำขอจะถูกถามว่าเขาสุขภาพดีพอจะทำการสัมภาษณ์หรือไม่ ในตอนท้ายของการสัมภาษณ์ ผู้ยื่นคำขอจะถูกถามว่ามีสิ่งใดที่ต้องการแถลงเพิ่มเติมหรือไม่ และจะได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการในขั้นต่อไป

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องดูแลหลายกรณี ระยะเวลารอผลการตัดสินใจสถานะ ณ ปลายปี พ.ศ. 2546 จึงใช้เวลาหก

ถึงแปดเดือน การแจ้งผลการตัดสินใจจะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมกับอธิบายเหตุผลของการปฏิเสธด้วยวาจาถ้าได้รับการร้องขอ ผู้ยื่นคำขอที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ลี้ภัยจะได้รับคำแนะนำทั่วไปเกี่ยวกับระยะเวลาที่ใบรับรองผู้ลี้ภัยมีผลบังคับ และวิธีการต่ออายุ รวมถึงความช่วยเหลือที่จัดให้โดยศูนย์ผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ

ผู้ที่ถูกปฏิเสธคำขอลี้ภัย จะได้รับแจ้งว่ามีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำตัดสินภายใน 30 วัน นับจากได้รับจดหมายปฏิเสธ สำนักงาน UNHCR ในกรุงเทพฯ จะพิจารณาคำอุทธรณ์ทุกกรณี และตรวจสอบว่ามี “ข้อมูลใหม่ หรือข้อมูลเพิ่มเติมที่มีสาระสำคัญ” หรือไม่ รวมทั้งความถูกต้องของการแปลความหมายข้อเท็จจริงและกฎหมายในคำตัดสินเบื้องต้น การประเมินผลว่าจำเป็นต้องมีการสัมภาษณ์ครั้งที่สองหรือไม่จะกระทำเป็นราย ๆ ไป โครงการความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งในกรุงเทพฯ จะให้คำแนะนำแก่ผู้ลี้ภัยในการยื่นคำขอครั้งแรก และระหว่างการยื่นอุทธรณ์ด้วยถ้าจำเป็น การแจ้งผลการตัดสินใจอุทธรณ์จะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกัน โดยมีการอธิบายเหตุผลด้วยวาจาถ้าได้รับการร้องขอ

กระบวนการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยจะให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่ผู้ขอลี้ภัยที่เป็นเด็ก สตรี และคนชรา เมื่อผู้ขอลี้ภัยขึ้นทะเบียนเป็นครั้งแรก เขาสามารถบ่งบอกว่าเขาต้องการผู้สัมภาษณ์ และล่ามที่เป็นหญิงหรือชายได้ ซึ่งจะได้รับตามคำขอถ้าเป็นไปได้ บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่พิจารณาสถานะที่เป็นสตรีได้รับการขอร้องให้แนะนำ หรือสัมภาษณ์ผู้ขอลี้ภัยที่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเพศ UNHCR กรุงเทพฯ มีนโยบายที่จะแยกสัมภาษณ์สมาชิกครอบครัวที่เป็นผู้ใหญ่ และเด็ก (ที่อายุมากพอจะสัมภาษณ์ได้) เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะได้รับฟังคำร้องเรียนของผู้ยื่นคำขอที่เป็นสตรี สตรีที่เป็นเหยื่อความรุนแรงทางเพศ หรือที่เกิดจากความแตกต่างทางเพศ จะได้รับแจ้งระหว่างขั้นตอนการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยให้ทราบว่าศูนย์ผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ ให้บริการทางแพทย์ด้วย

ผู้เยาว์ที่ไม่มีผู้ปกครองจำนวนหนึ่งมาที่สำนักงาน UNHCR ในกรุงเทพฯ และที่แม่สอดระหว่างปี พ.ศ. 2546 และ

องค์การได้จัดทำกำหนดการสัมภาษณ์ และแจ้งคำตัดสินให้ก่อน ผู้ขอลี้ภัยขราก็ไม่มีผู้เลี้ยงดูในประเทศไทย จะได้รับสิทธิพิจารณาก่อนเช่นเดียวกัน

ผลกระทบทางสังคม และเศรษฐกิจ

ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทยก่อผลกระทบทางสังคม และเศรษฐกิจได้ไม่มากนัก โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับผู้ย้ายถิ่นที่เข้าเมืองทุกอย่างถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย เนื่องจากคนเหล่านี้มีจำนวนน้อยกว่า และ 96% ของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ก็ถูกจำกัดเขตให้อยู่ภายในศูนย์อพยพ แต่ประชากรที่มีจำนวนทั้งสิ้น 140,000 คนย่อมต้องสร้างผลกระทบบางอย่างแน่นอน

สาธารณสุข

องค์การพัฒนาเอกชนเป็นผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขในศูนย์อพยพ รวมถึงสุขภาพด้านการเจริญพันธุ์ และสุขภาพจิต ซึ่งโดยหลักการจะเป็นไปตามมาตรฐานขององค์การอนามัยโลก ศูนย์อพยพให้บริการด้านการแพทย์ทั้งประเภทคนไข้ภายใน และคนไข้ภายนอก คนไข้ที่อาการหนักจะถูกส่งไปรักษาต่อในโรงพยาบาลท้องถิ่น

สำนักงานโรคระบาดวิทยา กองควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข จะเฝ้าสังเกตอัตราการเป็นโรค และอัตราการเสียชีวิตในศูนย์อพยพชายแดน สถิติรายเดือนของการอุบัติของโรคที่สำนักงานนี้จัดทำขึ้น จะถูกบรรจุลงในเว็บไซต์ ขององค์การอนามัยโลกในประเทศไทย <<http://www.whothai.org>> สถิติของเดือนกันยายน 2547 บ่งชี้ว่าโรคที่เกิดขึ้นมากที่สุดห้าโรคในเดือนนั้นคือ โรคท้องร่วงเฉียบพลัน โรคบิด มาลาเรีย โรคที่ติดต่อกจากการมีเพศสัมพันธ์ และโรคไข้รากสาดใหญ่ (scrub typhus) มีรายงานผู้ป่วยด้วยโรคท้องร่วงเฉียบพลัน 1,952 ราย คิดเป็นอัตราการเกิดโรคเท่ากับ 14.8 รายต่อประชากร 1,000 คน และเป็นโรคที่เกิดขึ้นบ่อยในศูนย์อพยพทั้งเก้าแห่ง มีผู้ป่วยด้วยโรคบิด 754 ราย (5.7 รายต่อ 1,000 คน) มาลาเรีย 450 ราย (3.4 รายต่อ 1,000 คน) และโรคที่ติดต่อกจากการมีเพศสัมพันธ์ 123 ราย (0.9 รายต่อ 1,000 คน)

มีการแสดงความกังวลเกี่ยวกับสภาพแออัดของศูนย์อพยพถ้ำหินในจังหวัดราชบุรี ด้วยเกรงว่าจะนำไปสู่โรค

ระบาดเป็นระยะ และสถิติที่ได้รับรายงานจากสำนักงานโรคระบาดวิทยาก็ยืนยันความกังวลนี้ อัตราการเกิดโรคท้องร่วงในเดือนกันยายน 2547 เท่ากับ 22.7 รายต่อประชากร 1,000 คน เมื่อเทียบกับ 14.8 รายต่อประชากร 1,000 คนในศูนย์อพยพทุกแห่ง ในขณะที่การอุบัติของโรคมาลาเรีย เท่ากับ 6.2 รายต่อประชากร 1,000 คน เมื่อเทียบกับ 3.4 รายต่อประชากร 1,000 คนในศูนย์อพยพทุกแห่ง และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ เท่ากับ 2.6 รายต่อประชากร 1,000 คน เมื่อเทียบกับอัตราเฉลี่ย 0.9 รายต่อประชากร 1,000 คน สิ่งที่น่าเป็นห่วงมากคือความชุกของโรคไข้เลือดออกที่ศูนย์ถ้ำหินในเดือนเมษายน 2546 ได้เกิดการระบาดของโรคนี้ในเดือนกันยายน 2547 มีรายงานว่าผู้ป่วยด้วยโรคนี้ 64 ราย หรือ 6.8 รายต่อประชากร 1,000 คน ซึ่งเป็นโรคที่เกิดขึ้นบ่อยเป็นที่สองรองจากโรคท้องร่วงในศูนย์อพยพ เมื่อเทียบกันแล้ว มีรายงานว่าผู้ป่วยด้วยโรคไข้เลือดออกเพียงสองรายในศูนย์อพยพอื่นทั้งแปดแห่งรวมกันในเดือนนั้น

ในกรุงเทพฯ ศูนย์ผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ ให้บริการด้านการแพทย์โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อมีผู้ป่วยหนัก ศูนย์นี้จะส่งตัวไปรับการรักษาต่อในโรงพยาบาลของรัฐ ศูนย์จะจ่ายคืนค่าใช้จ่ายให้ผู้ป่วย หรือจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้โรงพยาบาลโดยตรง นอกจากนี้ ศูนย์ยังให้ความช่วยเหลือด้านผดุงครรภ์ และการบำบัดด้านจิตเวช รวมทั้งให้บริการตรวจหาเชื้อ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์ ในปี พ.ศ. 2546 มีรายงานผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ 15 ราย เป็นผู้ลี้ภัย 9 ราย และผู้ขอลี้ภัย 6 ราย

การศึกษา

ในศูนย์อพยพตามแนวชายแดนมีการให้การศึกษาในโรงเรียนที่ดำเนินการโดยผู้ลี้ภัย โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์การพัฒนาเอกชน องค์การเหล่านี้จัดหาสิ่งที่จำเป็นต้องใช้บางอย่างในโรงเรียน การฝึกอบรมภาษา (อังกฤษ กระเหรี่ยง พม่า และไทย) และเตรียมความพร้อมให้แก่ครู คณะกรรมการประสานงานการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการศึกษาขึ้น ให้ทำหน้าที่ประสานงาน

กิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการศึกษาเพื่อป้องกันมิให้เกิดความซ้ำซ้อน ปัญหาที่ประสบคือการเรียนที่จัดให้ในศูนย์อพยพส่วนใหญ่จะไม่เกินเกรด 10 ดังนั้น บุตรของผู้ลี้ภัยจึงประสบกับอุปสรรคมากมายในการศึกษาต่อในชั้นสูง นักเรียนบางคนขอย้ายไปที่ศูนย์แม่หละ ในจังหวัดตาก เพื่อศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา สำนักงานคาทอลิกสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและผู้ลี้ภัย ให้ความช่วยเหลือก่อสร้างอาคารเรียน และจัดหาวัสดุบางอย่างเพื่อการฝึกอาชีพ

แม้จะมีการช่วยเหลือให้การศึกษากับเด็กทุกคนในศูนย์อพยพ แต่มีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้คุณภาพไม่ดีพอ ผู้ทำหน้าที่ครูก็คือผู้พักพิงในศูนย์อพยพ ที่ได้รับการฝึกอบรมจากองค์กร ZOA (ประเทศเนเธอร์แลนด์) และได้รับเงินอุดหนุนเดือนละ 500 บาท จากการตรวจเยี่ยมศูนย์ที่บ้านต้นยาง ในจังหวัดกาญจนบุรี ทำให้ทราบว่านักเรียน 1,370 คน เรียนหนังสือกันในอาคารเรียนขนาดใหญ่หลังหนึ่งที่ไม่มีความเหมาะสมแบ่งห้องเรียน และมีการจัดที่นั่งที่น้อยมาก อุปกรณ์การสอนมีเพียงกระดานดำและแผ่นโปสเตอร์ นักเรียนที่เรียนจบเกรด 10 จะได้รับประกาศนียบัตรจาก ZOA แต่ประกาศนียบัตรนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยราชการด้านการศึกษาในประเทศพม่าหรือประเทศไทย

กระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จัดหลักสูตรอาชีวศึกษาในศูนย์อพยพ เพื่อเตรียมความพร้อมให้ผู้หนีภัยสำหรับการส่งตัวกลับประเทศ และเพื่อใช้เวลาให้เป็นประโยชน์ ZOA ได้ร่วมมือกับสถาบันโพลิเทคนิคราชบุรี และเริ่มจัดการอบรมในศูนย์อพยพที่ถ้ำหิน ในอาซีพเย็บเสื้อผ้าช่างกล การทำอาหารและขนมอบ ภาษาไทย การเลี้ยงสัตว์ และเกษตรกรรม และวางแผนว่าจะขยายการฝึกอบรมให้ครอบคลุมศูนย์อพยพทุกแห่ง

ศูนย์ผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ ประสานงานกับโรงเรียนรัฐบาลกว่า 20 แห่ง เพื่อให้บุตรผู้ลี้ภัยในเขตเมืองได้เข้าเรียนในโรงเรียนเหล่านี้ บุตรผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เข้าเรียนในระดับอนุบาล ประถม และมัธยม ทั้งในโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน ณ ปลายปี พ.ศ. 2546 มีนักเรียน 194 คนกำลังศึกษาในระดับประถม และ 11 คนในระดับมัธยม UNHCR

เป็นผู้จ่ายค่าเล่าเรียน และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องสำหรับเด็กในโรงเรียนรัฐบาล สำหรับโรงเรียนเอกชน UNHCR จ่ายค่าใช้จ่ายให้เท่ากับจำนวนที่จ่ายให้โรงเรียนรัฐบาล และผู้ปกครองต้องจ่ายส่วนที่เหลือเอง

ในฐานะบุตรของผู้ลี้ภัยที่พูดภาษาไทย หรืออังกฤษไม่ได้ เขาย่อมประสบปัญหาในการเข้ารับการศึกษานในโรงเรียนรัฐบาล หรือโรงเรียนเอกชน ศูนย์นี้จึงจัดการศึกษา นอกโรงเรียนให้แก่บุตรของผู้ลี้ภัยที่เพิ่งได้รับการรับรองสถานะ และกำลังรอเข้าเรียนในโรงเรียนในประเทศ โดยสอนภาษาอังกฤษ และภาษาไทยในระดับประถมให้ นักเรียนที่ต้องการเรียนหลักสูตรภาษาในระดับสูงกว่านี้ จะได้รับการสนับสนุนให้ออกไปศึกษาต่อนอกศูนย์ใกล้บ้านของตน เพื่อประหยัดเวลาเดินทาง และลดโอกาสที่จะถูกจับกุม ศูนย์นี้ยังให้บริการหลักสูตรอบรมคอมพิวเตอร์ อิเล็กทรอนิกส์ ทักษะของเลขานุการ การทำผม และการตัดเย็บเสื้อผ้าอีกด้วย

ความรุนแรงทางเพศ

UNHCR ยอมรับว่าการรายงานเหตุการณ์อย่างทันเวลาเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ค้นพบและจัดการกับความรุนแรงทางเพศ และที่เกิดจากความแตกต่างทางเพศ (SGBV) ดังนั้นจึงเริ่มติดตามตรวจสอบกรณีความรุนแรงทางเพศดังกล่าวในประเทศไทยในปลายปี พ.ศ. 2545 เมื่อถึงปลายปี พ.ศ. 2546 องค์กรได้รับรายงานเหตุการณ์ทั้งสิ้น 93 กรณี ซึ่งในจำนวนนี้ 10 กรณี เกิดขึ้นในประเทศต้นทาง ผู้กระทำผิดส่วนใหญ่ในอีก 83 กรณี เป็นผู้ลี้ภัยด้วยตนเอง แต่มี 20 กรณี ที่ผู้กระทำผิดเป็นคนสัญชาติไทย ในจำนวนหลังนี้ 14 กรณี กระทำโดยบุคคลที่ระบุว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ไทย” และ 6 กรณี เป็นราษฎรไทย มีเหยื่อเพียง 69 รายที่ทราบอายุ และในจำนวนนี้ 39 ราย (หรือ 57%) อายุต่ำกว่า 18 ปี หรือเป็นผู้เยาว์

เนื่องจาก UNHCR ไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำการอย่างถาวรในศูนย์อพยพ จึงต้องพึ่งองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรสตรีต่าง ๆ ให้รายงานเหตุการณ์ความรุนแรงทางเพศเหล่านี้ และเพื่อให้มั่นใจได้ว่าสตรีเหล่านี้ได้รับความ

คุ้มครอง ในปี พ.ศ. 2546 UNHCR ได้นำแบบรายงานเหตุการณ์ฉบับดัดแปลงมาใช้ รวมทั้งแบบแสดงความยินยอม ที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้รายงานเหตุการณ์ความรุนแรงทางเพศ หลังจากได้รับรายงานเกี่ยวกับกรณีเหล่านี้แล้ว สำนักงานภาคสนามจะติดตามผลเพื่อให้ความปลอดภัยแก่เหยื่อ และให้ได้รับการรักษาพยาบาล เพื่อจะทราบว่ายี่ห้อต้องการดำเนินการแสวงหาทางเยียวยาตามกฎหมายของศูนย์อพยพ หรือกฎหมายไทยหรือไม่ และติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับการสืบคดี และการดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

สำนักงาน UNHCR ในกรุงเทพฯ จัดทำฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับคดีความรุนแรงทางเพศ เพื่อตรวจสอบการดำเนินการติดตามผล และรวบรวมสถิติที่จำเป็นต้องใช้ตัวอย่างเช่น ใน 83 กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ประกอบด้วย การพยายามข่มขืน 9 กรณี การข่มขืน 34 กรณี การใช้ความรุนแรงภายในครอบครัว 16 กรณี และ “อื่น ๆ” 13 กรณี การทำร้ายทางเพศ 2 กรณี การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ 4 กรณี การค้ามนุษย์ 4 กรณี และไม่ทราบประเภทอีก 1 กรณี

UNHCR ได้พัฒนาโครงการเพื่อจัดการกับกรณีความรุนแรงทางเพศ ซึ่งรวมไว้ด้วยการป้องกัน และกิจกรรมปลูกจิตสำนึก (รวมถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้ลี้ภัยหญิงและชาย) กลไกในการรายงานและตอบสนอง และการเป็นตัวแทนดำเนินการตามกฎหมาย และช่วยเหลือเหยื่อ โครงการนี้พัฒนาขึ้นโดยใช้ที่ปรึกษาและเจ้าหน้าที่ของ UNHCR จากเจนีวา และโดยหารือกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับผู้ลี้ภัยและผู้หนีภัยจากการสู้รบ UNHCR ได้ตั้งเจ้าหน้าที่บริการชุมชนขึ้นมาหนึ่งตำแหน่ง ในปี พ.ศ. 2545 เพื่อควบคุมกิจกรรมเกี่ยวกับปัญหาความรุนแรงทางเพศ และได้จ้างผู้ช่วยบริการชุมชนหนึ่งคน เพื่อประจำการในสำนักงานภาคสนามแต่ละแห่ง และทำงานกับชุมชนผู้ลี้ภัยในการป้องกันและตอบสนองความต้องการของผู้รอดชีวิตจากเหตุการณ์ คู่มือฝึกอบรมของ UNHCR ที่ชื่อว่า “การป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรงทางเพศในสถานการณ์ของผู้ลี้ภัย” ได้ถูกแปลเป็นภาษาไทย พม่า และกะเหรี่ยง และแจกจ่ายให้ผู้ลี้ภัยเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และเจ้าหน้าที่รัฐบาล

UNHCR ย้ำว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการแก้ไขความรุนแรงทางเพศประสบความสำเร็จ คือการมีส่วนร่วมของชุมชนผู้ลี้ภัย และคณะกรรมการที่ดำเนินงานโดยผู้ลี้ภัยเป็นส่วนสำคัญของโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนในศูนย์อพยพ ในปี พ.ศ. 2546 UNHCR ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการในศูนย์อพยพเพื่อตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้น จากนั้น คณะกรรมการจะเลือกวันและบุคคลที่จะเข้าร่วมในการประชุมฝึกอบรมต่อไป ในการประชุมครั้งต่อมา ในขั้นต้น กลุ่มชายและหญิงจะประชุมแยกกันเพื่ออภิปรายปัญหา จากนั้น ผู้เข้าประชุมจึงมาหารือร่วมกันเพื่อรายงานข้อเท็จจริงที่ค้นพบ และข้อเสนอแนะ จากนั้น ผู้เข้าประชุมชายและหญิงจะประชุมรวมกันเป็นกลุ่มขนาดเล็ก เพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาความรุนแรงทางเพศในศูนย์อพยพของตน ในขั้นต่อไป คณะกรรมการมีหน้าที่ให้ความรู้แก่ชุมชนของตน โดยอาศัยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ แผ่นโปสเตอร์ โบปลิว และการแสดงละคร

แม้จะมีกิจกรรมในโครงการแก้ไขปัญหาความรุนแรงทางเพศ แต่ก็ยังคงมีความลังเลใจในการรายงานกรณีที่เกิดขึ้น ถ้าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลภายในศูนย์อพยพ หัวหน้าศูนย์มักเกรงว่าถ้ารายงานเหตุการณ์นี้ หน่วยงานราชการไทยจะเข้มงวดกับมาตรการรักษาความปลอดภัยมากขึ้น หัวหน้าศูนย์อาจกดดันมิให้เหยื่อของความรุนแรงรายงานเหตุการณ์ และมีให้แสวงหาทางแก้ไขผ่านระบบกฎหมายของประเทศไทย

อุปสรรคอย่างหนึ่งในการติดตามคดีความรุนแรงทางเพศคือ หน่วยงานราชการไทยโดยทั่วไปต้องการให้คณะกรรมการตุลาการ หรือคณะกรรมการศูนย์เป็นผู้บริหารงานศาลยุติธรรมมากกว่า แต่เนื่องจากบทลงโทษของคณะกรรมการเหล่านี้ไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานสากลหรือมาตรฐานกฎหมายไทย เหยื่อจึงไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม และมีความรู้สึกท้อแท้ว่าอาชญากรรมด้านความรุนแรงทางเพศไม่ต้องถูกลงโทษ อีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ยากต่อการติดตามคดีความรุนแรงทางเพศคือ บ่อยครั้งที่ผู้บัญชาการศูนย์ต้องตัดสินใจด้วยตนเองว่าสมควรส่งคดีต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามระบบกฎหมายไทยหรือควรให้คณะกรรมการศูนย์จัดการกันเอง UNHCR ได้พยายามแก้ไขอุปสรรคนี้โดยการมีตัวแทนทางกฎหมายสำหรับเหยื่อ

เพื่อช่วยเหลือในการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นอกจากนี้ UNHCR ยังได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่ออบรมความรู้ด้านกฎหมายให้ผู้แทนของผู้ลี้ภัย และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของไทย จากความพยายามเหล่านี้ ทำให้มีกรณีความรุนแรงทางเพศที่ได้รับรายงานเพิ่มขึ้น และสอบสวนโดยทางการไทย

ผู้ลี้ภัยเด็ก

ในเดือนมกราคม 2546 UNHCR และสำนักงานคาทอลิกสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและผู้ลี้ภัย ซึ่งเป็นองค์กรที่ร่วมปฏิบัติงานในศูนย์อพยพ ได้จัดตั้งระบบเฝ้าสังเกตเด็กที่แยกจากผู้ปกครอง ในบริบทนี้ เด็กที่แยกจากผู้ปกครองได้รับการนิยามความหมายว่าเป็นบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปีที่ถูกแยกจากทั้งบิดามารดา หรือจากผู้ให้การดูแลตามกฎหมายหรือตามประเพณีมาก่อน เมื่อเด็กคนหนึ่งถูกระบุเป็นเด็กที่แยกจากผู้ปกครอง เจ้าหน้าที่บริการชุมชนของสำนักงานคาทอลิกคนหนึ่งจะไปเยี่ยมเด็กเดือนละครั้งเพื่อเฝ้าสังเกตว่ามีความเปลี่ยนแปลงในสถานะของเด็กหรือไม่ และจะรายงานความเปลี่ยนแปลงต่อสำนักงานภาคสนามของ UNHCR ซึ่งจะส่งข้อมูลต่อไปให้สำนักงานกรุงเทพฯ เพื่อรวบรวมไว้ในฐานข้อมูลพิเศษ นอกจากนี้ยังมีการรวบรวมรายชื่อเด็กที่แยกจากผู้ปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่บริการชุมชนไปเยี่ยมในแต่ละเดือน

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 มีเด็กที่สำนักงานคาทอลิกเฝ้าสังเกตอยู่ 1,997 คน 57% เป็นเด็กชาย เมื่อแยกเป็นกลุ่มอายุ 107 คนอายุต่ำกว่า 5 ปี, 382 คนอายุระหว่าง 5-9 ปี, 892 คนอายุระหว่าง 10-14 ปี และ 609 คนอายุระหว่าง 15-17 ปี เหตุผลหนึ่งที่ทำให้มีเด็กที่แยกจากผู้ปกครองจำนวนมากเช่นนี้เป็นเพราะในศูนย์อพยพมีโอกาสในการศึกษาดีกว่าในพื้นที่ต้นทางในประเทศพม่า เด็กหลายคนที่อยู่ในศูนย์อพยพเลือกเข้าโรงเรียนในศูนย์อื่นเพราะมีหลักสูตรที่ต่างกัน เช่นองค์กรพัฒนาเอกชนในศูนย์แม่หละในจังหวัดตาก จัดฝึกอบรมครูและการพัฒนาหลักสูตร ซึ่งเป็นการฝึกอบรมที่หาไม่ได้ในศูนย์อื่น ๆ บางครั้ง UNHCR จำเป็นต้องเข้าแทรกแซงกับเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ เพื่อมิให้ตัดชื่อเด็กที่กำลังเรียนในอีกศูนย์หนึ่งออกจากทะเบียนราษฎรของศูนย์อพยพ

บ่อยครั้ง เด็กที่เรียนในศูนย์อื่นจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มในบ้านสำหรับเด็ก ในปี พ.ศ. 2546 UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชนได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบ้านสำหรับเด็ก และพบว่ามีบ้านดังกล่าวใน 74 พื้นที่ และมีเด็กอาศัยอยู่ 2,898 คน ประมาณสองในสามเป็นเด็กชาย เด็กเหล่านี้มาจากประเทศพม่าเพื่อหาโอกาสศึกษา 75% ของเด็กเหล่านี้ยังติดต่อกับบิดามารดา แต่ 25% ถูกจัดประเภทว่าเป็นเด็กที่ปราศจากบิดามารดา

ในปี พ.ศ. 2546 UNHCR ได้ดำเนินการความพยายามอย่างเป็นระบบเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการเกณฑ์ทหารเด็กจากศูนย์อพยพ และเกี่ยวกับการมอดิตทหารเด็กอาศัยอยู่ภายใน หรือใกล้ศูนย์อพยพ เนื่องจากเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน การหาข้อมูลจึงทำได้จำกัดและยาก ทหารเด็กบางคนที่ถูกกองทัพพม่าบังคับเกณฑ์มาเป็นทหารได้ถูกส่งตัวไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม เนื่องจากการกลับไปยังประเทศนั้นจะทำให้เด็กเหล่านี้ตกอยู่ในความเสี่ยง ส่วนในกรณีอื่น ๆ พบว่ามีเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่เคยเป็นทหารในกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่า UNHCR ทำงานร่วมกับคณะกรรมการศูนย์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าเด็กจะได้รับความคุ้มครองภายในศูนย์อพยพ และจะไม่กลับไปอยู่ในกองทัพในประเทศพม่าอีก

เนื่องจากประเด็นของทหารเด็กเป็นปัญหาสำคัญสำหรับการให้ความคุ้มครอง ระหว่างปี พ.ศ. 2547 UNHCR และ UNICEF ได้พัฒนาแผนเพื่อดำเนินโครงการร่วมกัน ซึ่งจะรวมไว้ด้วยโครงการเฝ้าสังเกต การเลิกระดมพล การแทรกแซงเพื่อให้ความคุ้มครอง และการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม UNICEF ได้พัฒนาแผนการแทรกแซงเพื่อให้ความคุ้มครองแก่เด็กที่มีความเสี่ยงในศูนย์อพยพ รวมถึงทหารเด็ก และเด็กที่เสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ หรือการแสวงหาประโยชน์ประเภทอื่น UNICEF ด้วยความร่วมมือกับองค์กรเอกชน และ UNHCR กำลังปรับปรุงวิธีการคุ้มครองเด็กในศูนย์อพยพ โดยอาศัยการสร้างเครือข่ายพิทักษ์เด็ก การส่งเสริมสิทธิพื้นฐานของเด็ก การปลูกจิตสำนึก และการอบรมเฉพาะทางให้แก่ครู และนักสังคมสงเคราะห์

ประเด็นสำคัญอื่น ๆ ประกอบด้วยการจดทะเบียนเด็กที่เกิดในศูนย์อพยพ การลักพาเด็กเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และการแสวงหาประโยชน์จากการจ้างงานเด็ก และประเด็นเหล่านี้จะได้รับการพิจารณาในหมวดต่อไป ซึ่งกล่าวถึงสิทธิมนุษยชน

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ผู้ลี้ภัย และผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบมากนักต่อเศรษฐกิจของประเทศเจ้าบ้าน เนื่องจาก 96% ของบุคคลเหล่านี้อาศัยอยู่ในศูนย์อพยพตามแนวชายแดน และศูนย์อพยพย่อมส่งผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นในด้านบวกหรือด้านลบ ผลกระทบด้านบวกเกิดจากความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากประเทศอื่นเพื่อช่วยเหลือประชากรในศูนย์อพยพ และการจัดซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคจากบริษัทไทย ส่วนผลกระทบด้านลบเกิดจากจำนวนเงินที่รัฐบาลไทยต้องจัดสรรให้บุคลากรของรัฐเพื่อบริหาร และรักษาความปลอดภัยให้แก่ศูนย์อพยพ

แม้ว่าการมีศูนย์อพยพขนาดใหญ่อยู่ในพื้นที่ อาจเอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจในพื้นที่เป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการ แต่ศูนย์อพยพก็ส่งผลกระทบด้านลบต่อสภาพแวดล้อมได้ เมื่อเดือนมกราคม 2546 ประชากรในศูนย์อพยพที่บ้านใหม่ในสอย ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ต้องถูกย้ายไปยังศูนย์บ้านปางควาย สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะผู้ลี้ภัยถูกกล่าวหาว่าตัดไม้ทำลายป่าใกล้ศูนย์อพยพ ศูนย์แม่กองคา ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ก็ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในเดือนกันยายน 2545 ได้เกิดเหตุน้ำท่วมและดินถล่มทำให้ผู้ลี้ภัยหลายคนเสียชีวิต และบ้านเรือนเสียหายหลายร้อยหลัง ต่อมา รัฐบาลไทยได้ย้ายประชากรส่วนหนึ่งของศูนย์นี้ไปยังศูนย์แม่ลามะหลวง ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากศูนย์อพยพผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ถือว่าน้อย เมื่อเทียบกับที่เกิดจากกิจกรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่นการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และการก่อสร้างบ้านเรือน และธุรกิจในพื้นที่เหล่านี้

ผู้หนีภัยที่อาศัยในศูนย์อพยพเป็นฝ่ายได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจมากที่สุด เนื่องจากพวกเขาไม่ได้รับอนุญาต

ให้ทำงานได้ตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าประชากร 135,000 คนไม่มีรายได้ประจำ และไม่สามารถหาประสบการณ์จากการทำงานที่จะเป็นประโยชน์ได้ ระยะเวลาอันยาวนานโดยไม่มีงานทำและไม่มีรายได้ จะเป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้หนีภัยกลับประเทศ และบูรณาการเข้ากับถิ่นที่อยู่เดิมในประเทศพม่าได้สำเร็จ คำสั่งห้ามทำงานตามกฎหมายยังส่งผลกระทบที่ร้ายแรงกว่าอีกด้วย **เป็นธรรมดาที่บุคคลว่างงานจำนวนมากย่อมตกเป็นเป้าหมายให้กลุ่มติดอาวุธเกณฑ์ไปเป็นทหารในประเทศพม่า และถูกนายจ้างในท้องถิ่นที่ต้องการแรงงานเกณฑ์ไปทำงาน** เมื่องานนั้นผิดกฎหมาย คนเหล่านี้จึงถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องสภาพการจ้างงานได้โดยง่าย

ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

ตามปกติ รัฐบาลไทยปล่อยให้ผู้ลี้ภัย และคณะกรรมการศูนย์อพยพบริหารศูนย์กันเอง รวมทั้งการบริหารงานศาลยุติธรรม วิธีการนี้อาจสร้างปัญหาในกรณีที่กลุ่มการเมืองหรือกลุ่มทหารเป็นผู้บริหารศูนย์ เช่น องค์กระกะเหรี่ยงอิสระ (KNU) สมาชิกของ KNU อาจได้รับอภิสิทธิ์เมื่อกระทำผิด นอกจากนี้ การบริหารงานศาลยุติธรรมอาจไม่เป็นไปตามมาตรฐานของประเทศไทย หรือมาตรฐานสากล UNHCR เชื่อว่าภัยที่คุกคามผู้ลี้ภัยในศูนย์อพยพมากที่สุด คือ ความรุนแรงทางเพศ จึงได้พัฒนายุทธศาสตร์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าอาชญากรรมร้ายแรงที่คุกคามความปลอดภัยส่วนบุคคลของผู้ลี้ภัยจะได้รับการจัดการจากระบบศาลอาญาของประเทศไทย

ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน

แม้ว่าประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แต่ได้บันทึกข้อสงวนสิทธิเกี่ยวกับข้อที่ 7 เกี่ยวกับการจดทะเบียนเกิด และข้อที่ 22 เกี่ยวกับสัญชาติของเด็กและบุตรของผู้ลี้ภัย และผู้ขอลี้ภัย

ก่อนจะขอรับสูติบัตรในประเทศไทยได้ จำเป็นต้องมีใบรับรองการคลอดบุตรที่โรงพยาบาลออกให้ จากนั้น จึงนำใบรับรองการคลอดบุตรนี้ไปขอให้ที่ว่าการอำเภอออกสูติบัตรให้ ผู้ลี้ภัยในเขตเมืองที่คลอดบุตรในโรงพยาบาล

ของรัฐบาลจะได้รับใบรับรองการคลอดบุตร และสามารถขอ
สูติบัตรได้ แต่สูติบัตรที่ออกให้นี้ระบุไว้ชัดเจนว่า สูติบัตร
นี้ไม่ได้หมายความว่าเด็กนั้นได้รับสัญชาติไทย **ผู้ลี้ภัยที่
คลอดบุตรที่บ้าน หรือในสถานพยาบาลขององค์กร
พัฒนาเอกชนจะไม่สามารถได้รับใบรับรองการคลอดบุตร
ดังนั้นจึงไม่สามารถขอรับสูติบัตรได้**

ก่อนหน้าเดือนพฤษภาคม 2546 ผู้หนีภัยที่คลอดบุตร
ในศูนย์อพยพไม่ได้รับใบรับรองการคลอดบุตร หลังจาก
การเจรจาอย่างยืดเยื้อระหว่างรัฐบาล และ UNHCR
กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งให้ออกใบรับรองการ
คลอดบุตรสำหรับเด็กที่เกิดจากการมารดาที่เป็นผู้พลัดถิ่น
ที่ขึ้นทะเบียนในศูนย์อพยพในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก
กาญจนบุรี และราชบุรี องค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้บริการ
ด้านการแพทย์ในศูนย์อพยพจะเป็นผู้ออกใบรับรองการ
คลอดบุตร และจะต้องได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่
ประจำอำเภอ แต่ก็ยังมีหลายกรณีที่ประสบปัญหา คำสั่ง
ของกระทรวงมหาดไทยมีผลบังคับต่อเด็กที่เกิดหลังวันที่
1 มีนาคม 2542 และสำหรับบุคคลที่ขึ้นทะเบียนในศูนย์
อพยพเท่านั้น ดังนั้น เด็กหลายคนที่เกิดในศูนย์อพยพ
จึงยังไม่ได้ได้รับใบรับรองการคลอดบุตร และสูติบัตร
นอกจากนี้ รัฐบาลไทยไม่บันทึกการเกิดของผู้ลี้ภัยใน
ระบบทะเบียนเกิดอย่างเป็นทางการ ทำให้ไม่สามารถ
พิสูจน์การเกิดได้ในกรณีที่เอกสารสูญหาย

เด็กหลายคนจากศูนย์อพยพออกไปหางานทำนอกศูนย์
เพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัวของตน เด็กชายและ
เด็กหนุ่มอาจได้งานทำในภาคเกษตรกรรม หรือบนเรือ
ประมง ในขณะที่ผู้หญิงและเด็กหญิงทำงานเป็นผู้ช่วย
งานบ้าน เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตให้ผู้พลัดถิ่นในศูนย์
อพยพรับจ้างทำงานนอกศูนย์ได้ คนเหล่านี้จึงถูกเอารัด
เอาเปรียบระหว่างการทำงานได้โดยง่ายและหาทางออก
ไม่ได้ ครอบครัวของเด็กที่ถูกเอารัดเอาเปรียบในสถานที่ทำงาน
มักไม่ต้องการรายงานเหตุการณ์ เพราะต้องการเงินที่เด็ก
หามาได้ เนื่องจากผู้พลัดถิ่นในศูนย์อพยพไม่สามารถทำงาน
ได้ตามกฎหมาย จึงเสี่ยงต่อการถูกนำพาไปหางานทำ
โดยมีผู้นำพาที่ปฏิบัติการอยู่ทั้งภายในและภายนอกศูนย์
อพยพ UNHCR กำลังพยายามรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม
เกี่ยวกับการค้ามนุษย์จากศูนย์อพยพ เพื่อใช้พัฒนา

โครงการป้องกัน ปลูกจิตสำนึก แก๊ว และเผ่าสังเกด
กิจกรรมดังกล่าว

ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาสากล ว่าด้วยสิทธิ
ของพลเรือนและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญานี้
ให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยด้วย รวมถึงให้สิทธิสภาพในการ
ย้ายที่อยู่ การแสดงความคิดเห็น และการชุมนุม ไม่ว่า
คนเหล่านี้จะอยู่ในศูนย์อพยพ หรือในเขตเมืองก็ตาม แต่
กระนั้น นับแต่ปลายปี พ.ศ. 2545 และต่อเนื่องเข้าสู่
พ.ศ. 2546 รัฐบาลไทยได้ดำเนินการหลายอย่างเพื่อ
จำกัดกิจกรรมของพลเรือน และกิจกรรมทางการเมือง
ของบุคคลจากประเทศพม่าที่อยู่ในประเทศไทย รัฐบาล
ไม่ต้องการให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้จัดกิจกรรมเพื่อจุดประสงค์
ทางการเมือง หรือทำการประท้วงในประเทศไทย ในเดือน
ธันวาคม 2545 และต้นปี พ.ศ. 2546 หน่วยงาน
ทางทหาร และเจ้าหน้าที่อำเภอในอำเภอสังขละบุรี
จังหวัดกาญจนบุรี ได้สั่งให้กลุ่มการเมืองชาวพม่า
ปิดสำนักงาน และย้ายออกจากจังหวัด ในเดือนกรกฎาคม
2546 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้สั่งบุคคลจากพม่าที่ไม่มีใบถิ่น
ที่อยู่ให้ออกจากอำเภอแม่สะเรียง ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน
ซึ่งเป็นความเคลื่อนไหวที่เข้าใจว่าเป็นการเล็งเป้าหมาย
ไปที่กลุ่มหัวรุนแรงทางการเมืองที่ปฏิบัติการอยู่ในที่นั้น
ระหว่างปี พ.ศ. 2546 บุคคลที่ไม่ลงรอยกับรัฐบาลพม่า
จำนวนหนึ่งถูกจับกุมในกรุงเทพฯ รวมถึงผู้ที่ UNHCR
ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัย นอกจากนี้ คนหลายกลุ่มที่
ให้ความช่วยเหลือบุคคลจากพม่าในประเทศไทย ไม่ได้รับ
อนุญาตให้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน

บทสรุป

ระหว่างการปกครองของเขมรแดงในประเทศกัมพูชา และ
หลังจากเขมรแดงพ่ายแพ้ต่อกองทัพเวียดนาม เมื่อต้นปี
พ.ศ. 2522 ชาวกัมพูชากว่า 600,000 คน เข้ามาหลบภัย
ในประเทศไทย UNHCR UNBRO และ IOM ร่วมมือกัน
ส่งตัวประชากรเหล่านี้กว่า 235,000 คนไปยังประเทศ
ที่สาม และอีก 370,000 คน ถูกส่งตัวกลับประเทศ
กัมพูชาในที่สุดเมื่อประเทศนั้นมีความมั่นคงในระดับหนึ่ง
ภายหลังการล่มสลายของสาธารณรัฐเวียดนามเมื่อ
พ.ศ. 2518 ประชากร 158,000 คนเข้ามาหลบภัยใน

ประเทศไทย และภายหลังการเปลี่ยนรัฐบาลในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปี พ.ศ. 2518 บุคคล 320,155 คนได้เข้ามาขอหลบภัยในประเทศไทย เกือบทุกคนในสองกลุ่มนี้ถูกส่งตัวไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามหรือกลับประเทศของตนในที่สุด เห็นได้ชัดว่ารัฐบาลไทยต้องการเลี้ยงไม่ให้มีสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในทำนองนี้เกิดขึ้นจากสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศพม่า ด้วยเกรงว่านโยบายที่ผ่อนปรนเกินไปจะเป็นเหตุจูงใจให้ผู้ลี้ภัยจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในประเทศอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลสร้างอุปสรรคไว้มากมายในการให้ความสะดวกแก่บุคคลที่ข้ามชายแดนมาจากประเทศพม่า แม้รัฐบาลไม่ต้องการเลี้ยงดูประชากรผู้ลี้ภัยจำนวนมาก แต่ต้องยอมรับว่าประเทศไทยน่าอยู่มากกว่าประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ สำหรับบุคคลที่หนีออกจากประเทศพม่า ประเทศไทยมีชายแดนยาวมากติดกับประเทศพม่า และชายแดนส่วนใหญ่ไม่มีการลาดตระเวน รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์อพยพเป็นที่พักพิงของผู้ลี้ภัยจำนวนมาก แม้ว่าผู้พักพิงในศูนย์อพยพไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมายหลายคนสามารถย้ายออกจากศูนย์เพื่อหางานทำ ในหลายกรณี โอกาสทางการศึกษา และการบริการสาธารณสุขในศูนย์อพยพมีคุณภาพสูงกว่าที่มีอยู่ในพื้นที่ต้นทางของผู้ลี้ภัย

นอกจากประชากร 135,000 คนจากประเทศพม่า ที่อาศัยอยู่ในศูนย์อพยพตามชายแดนแล้ว ยังมี “ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง” อีกประมาณ 4,600 คนจากกว่า 40 ประเทศอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ มากกว่า 75% ของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองจำนวนนี้มาจากประเทศพม่า

ความลี้เลใจของรัฐบาลไทยที่จะอำนวยความสะดวกให้ผู้ลี้ภัยจำนวนมากจึงนำไปสู่ปัญหาหลายอย่างที่ส่งผลกระทบต่อผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัย คณะกรรมการพิจารณาผู้หนีภัยประจำจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่รับรองว่าบุคคลใดที่หลบหนีออกจากประเทศพม่ามีสิทธิเข้าพักพิงในศูนย์อพยพในฐานะผู้หนีภัยจากการสู้รบ ได้ถูกระงับการปฏิบัติงานตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2544 ดังนั้น ศูนย์อพยพจึงไม่ควรรับบุคคลใดเพิ่มอย่างเป็นทางการ แต่ในความเป็นจริง ผู้บัญชาการศูนย์อพยพ และคณะกรรมการศูนย์มีแนวทางที่ผ่อนปรนมากกว่า และมีบุคคลเข้ามาใน

ศูนย์อพยพเพิ่มขึ้นประมาณ 19,000 คน นับจากเวลานั้น คนเหล่านี้ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว และกรณีของพวกเขาจะถูกเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาผู้หนีภัยเมื่อคณะกรรมการนี้เริ่มปฏิบัติงานอีกครั้ง

รัฐบาลไทยได้ขอร้อง UNHCR ให้ระงับการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยให้คนสัญชาติพม่า (ยกเว้นบางกรณี) ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2546 ขณะที่ UNHCR สามารถพิจารณากรณีของผู้ขอลี้ภัยจากประเทศพม่าที่ขึ้นทะเบียนก่อนหน้านี้ได้ต่อไปได้ แต่ไม่สามารถรับการยื่นคำขอลี้ภัย หรือขอสถานะผู้ลี้ภัยรายใหม่ได้ระหว่างปี พ.ศ. 2547 ดังนั้นผู้ขอลี้ภัยบางคนจากประเทศพม่าที่อยู่ในกรุงเทพฯ จึงไม่มีสถานะอย่างเป็นทางการ และรัฐบาลไทยอาจถือได้ว่าเป็นคนเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายที่ต้องจับกุม และส่งตัวกลับประเทศ

ตามปกติ บุคคลจากประเทศพม่าที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเพื่อทำงานจะถูกทางการไทยกักกัน และส่งตัวกลับประเทศและประมาณ 130,000 คนได้ถูกส่งตัวกลับประเทศพม่าในปี พ.ศ. 2546 คนเหล่านี้ส่วนมากกำลังหางานทำมากกว่าขอลี้ภัย แต่ก็อาจตั้งสมมุติฐานได้ว่าบางคนในกลุ่มนี้อาจมีเหตุผลสมควรที่จะขอลี้ภัย การส่งตัวกลับส่วนใหญ่กระทำอย่างไม่เป็นทางการ โดยผู้ถูกส่งตัวกลับได้รับอนุญาตให้เดินข้ามชายแดนเข้าไปในพื้นที่ที่คาดว่าจะไม่เป็นอันตราย และพวกเขาจะไม่ถูกส่งตัวให้ทางการพม่า ตั้งแต่เดือนกันยายน 2546 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ส่งตัวคนกลับประเทศอย่างเป็นทางการเดือนละ 400 คนไปยังศูนย์ดำเนินการที่เมียวดี ซึ่งดำเนินงานโดย Directorate of the Defense Service Intelligence ของกระทรวงกลาโหม ประเทศพม่า (Human Rights Watch, 2004:13)

ผู้ขอลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในศูนย์อพยพตามชายแดนพม่า ดำรงชีวิตท่ามกลางสภาวะทางกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจ รัฐบาลไทยถือว่าคนเหล่านี้เป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ และศูนย์อพยพเป็นที่พักพิงชั่วคราว พวกเขาไม่ได้รับอนุญาตให้ออกนอกศูนย์ ดังนั้น จึงไม่มีสิทธิทำงานนอกศูนย์ แม้ว่ามีคนจำนวนมากเดินทางออกนอกศูนย์อพยพ เขาอาจถูกกักกันและส่งตัวกลับประเทศได้ ถ้าถูก

เจ้าหน้าที่ไทยจับกุม เนื่องจากผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่สามารถรับจ้างทำงานได้ตามกฎหมาย คนเหล่านี้จึงต้องอยู่อย่างคนว่างงาน ปราศจากรายได้ หรือถูกชักจูงให้ทำงานโดยผิดกฎหมายนอกศูนย์อพยพ (และบางครั้งต้องทำงานในสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ) **การขาดรายได้และประสบการณ์ในการทำงานสำหรับคนส่วนใหญ่ในศูนย์อพยพ หมายความว่าคนเหล่านี้จะไม่มีความพร้อมสำหรับการส่งตัวกลับประเทศหรือพำนักอยู่ในประเทศไทยอย่างยั่งยืนได้** ในจำนวนผู้หนีภัยเหล่านี้ อย่างน้อย 90,000 คน อยู่ในศูนย์อพยพมาแก้ปีแล้ว

บุตรของผู้ลี้ภัยบางคนไม่มีสิทธิได้รับใบรับรองการคลอดบุตร ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการขอรับสูติบัตร บุคคลที่เกิดในศูนย์อพยพก่อนวันที่ 1 มีนาคม 2542 และเกิดจากบิดามารดาที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนในศูนย์อพยพจะไม่มีสิทธิได้รับใบรับรองการคลอดบุตร ผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัยในกรุงเทพฯ สามารถขอรับใบรับรองการคลอดบุตรได้เพียงเมื่อคลอดบุตรในโรงพยาบาลรัฐเท่านั้น มิใช่ที่บ้านหรือในสถานพยาบาลขององค์กรพัฒนาเอกชน เด็กจำนวนมากเป็นบุคคลไร้รัฐ และไม่มีสูติบัตรอันเป็นผลมาจากกฎข้อบังคับเหล่านี้

การย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมาย

การย้ายถิ่นของคนไทยไปต่างประเทศ

ข้อมูลสังเขปของประชากร

การย้ายถิ่นของคนไทยเพื่อไปทำงานในต่างประเทศเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วระหว่างต้นทศวรรษที่ 1990 จาก 63,200 คนที่ไปทำงานอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2533 จนถึง 202,300 คนในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งมากสูงสุด (ตารางที่ 8) คนส่วนใหญ่ย้ายถิ่นไปยังตะวันออกกลาง โดยเฉพาะประเทศซาอุดีอาระเบีย แต่นับจาก พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา จำนวนของบุคคลที่ไปทำงานอย่างเป็นทางการได้ผันแปร และลดลง ประมาณ 85% ของแรงงานเหล่านี้ได้ย้ายไปทำงานในเอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หลังจากเหตุการณ์ที่สร้างปัญหาทางการทูตในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ประเทศซาอุดีอาระเบีย งดออกวีซ่าทำงานให้คนไทยเกือบทั้งหมด นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องแข่งขันด้านค่าจ้างมากขึ้นกับประเทศเอเชียอื่น ๆ ที่ส่งออกแรงงาน เช่น บังกลาเทศ อินโดนีเซีย และศรีลังกา คนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศลดลงจาก 202,000 คนในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นจำนวนสูงสุดเหลือเพียงประมาณ 150,000 คน ในปี พ.ศ. 2546 และ 2547

อายุของคนไทยที่ทำงานในต่างประเทศมีช่วงอายุที่ค่อนข้างกว้าง ประมาณ 56% อายุระหว่าง 26-35 ปี (ตารางที่ 9) แรงงานส่วนใหญ่ (82%) เป็นชาย และได้รับ

ตารางที่ 8

จำนวนแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ และจำนวนรายได้ที่ส่งกลับประเทศ, ประเทศไทย, พ.ศ. 2533-2547

ปี	แรงงาน ในต่างประเทศ (1,000 คน)	รายได้ ส่งกลับประเทศ (ล้านเหรียญสหรัฐ)
2533	63.2	973
2538	202.3	1,695
2539	185.4	1,806
2540	183.7	1,658
2541	175.4	1,424
2542	159.6	1,460
2543	177.7	1,500
2544	165.0	1,117
2545	160.8	1,481
2546	147.8	1,304
2547	148.6	1,509

ที่มา : Battistella (2003), แดลัมวงษ์ (2004), องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (2003b), Jones and Kittisuksathit (2003), Martin (2004:63), และข้อมูลจากกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม และกระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ : ควรใช้ข้อมูลอย่างระมัดระวัง เนื่องจากข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ไม่ตรงกันเสมอไป แต่อาจช่วยให้อนุมานความสำคัญโดยทั่วไปได้ แม้ว่าการประมาณการแนวโน้มอาจไม่แน่นอน เนื่องจากความผันแปรในลำดับเวลา

ตารางที่ 9

จำนวนแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ
จำแนกตามกลุ่มอายุ, ประเทศไทย, พ.ศ. 2544

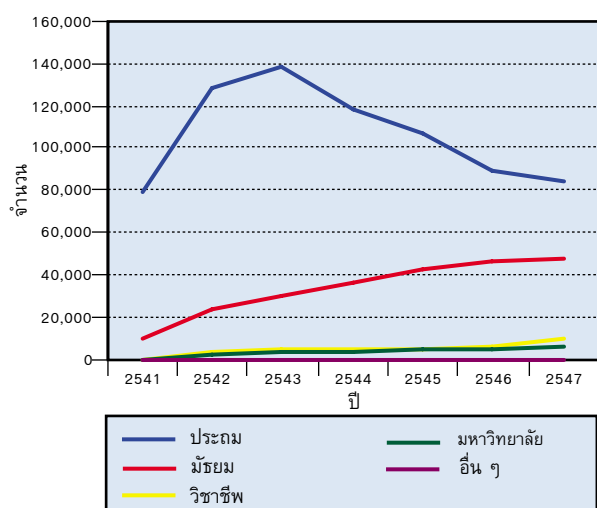
กลุ่มอายุ	จำนวน
รวม	165,047
21-25 ปี	23,825
26-30 ปี	45,788
31-35 ปี	45,832
36-40 ปี	33,376
41-45 ปี	16,226

ที่มา : องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (2003b:178)

การศึกษาระดับต่ำ แต่ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยเริ่มเพิ่มสูงขึ้นในระยะหลังนี้ (สถิติ 1) 56% ของแรงงานไทยที่ไปทำงานอย่างเป็นทางการในต่างประเทศในปี พ.ศ. 2547 ได้รับการศึกษาเพียงระดับประถม แต่แรงงานหญิงสำเร็จการศึกษาระดับสูงกว่า ตัวอย่างเช่น 46% ของแรงงานหญิงจบการศึกษาระดับมัธยมต้นเป็น อย่างต่ำ หรือจบมหาวิทยาลัย เมื่อเทียบกับแรงงานชาย ที่จบการศึกษาระดับนี้เพียง 34% (ตารางที่ 10)

สถิติ 1

แรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศ จำแนกตามระดับ การศึกษา, พ.ศ. 2541-2547



มณฑลไต้หวันของประเทศจีน เป็นประเทศปลายทาง สำหรับแรงงานไทยส่วนใหญ่ โดยจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่ง ไปทำงานในพื้นที่นี้ (สถิติ 2) 88% ของแรงงานที่ไป ทำงานในไต้หวันเป็นชาย ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศ ปลายทางที่สำคัญเป็นอันดับสอง และดึงดูดคนงานชาย เป็นส่วนใหญ่ (ตารางที่ 11)

ตารางที่ 10

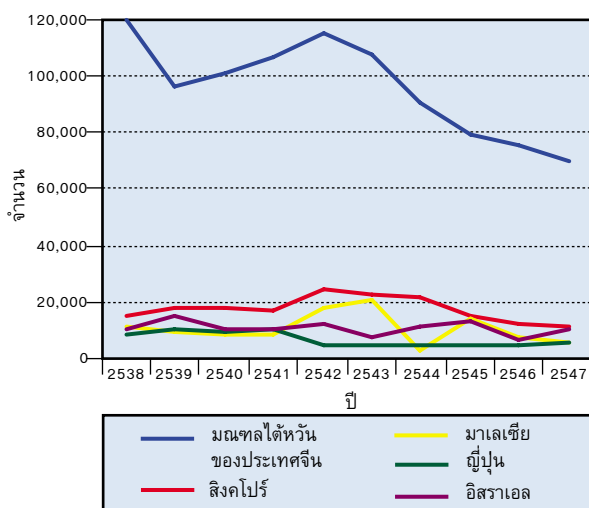
จำนวนแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ
จำแนกตามเพศ และระดับการศึกษา, ประเทศไทย, พ.ศ. 2547

ระดับการศึกษา	ชาย	หญิง	รวม
รวมทุกระดับ	121,200	27,396	148,596
ประถม	71,329	12,567	83,896
มัธยม	37,894	9,930	47,824
ปวช.	3,304	878	4,182
ปวส.	4,530	1,233	5,763
มหาวิทยาลัย	4,129	2,783	6,912
อื่น ๆ	14	5	19

ที่มา : ข้อมูลจากกระทรวงแรงงาน

สถิติ 2

แรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศ จำแนกตามประเทศ ปลายทาง, พ.ศ. 2538-2547



ตารางที่ 11

จำนวนแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ
จำแนกตามเพศ และประเทศปลายทาง, ประเทศไทย,
พ.ศ. 2544

ประเทศปลายทาง	ชาย	หญิง	รวม
รวม	140,104	24,943	165,047
เอเชีย	118,155	21,558	139,713
บรูไน ดารุสซาลาม	6,847	1,760	8,607
ฮ่องกง (ประเทศจีน)	589	4,899	5,488
สิงคโปร์	19,935	476	20,411
มณฑลไต้หวัน ของประเทศจีน	82,705	11,421	94,126
ประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย	8,079	3,002	11,081
ตะวันออกกลาง และแอฟริกา	18,110	1,944	20,054
อิสราเอล	11,037	1,126	12,163
อื่น ๆ	7,073	818	7,891
ภูมิภาคอื่น	3,839	1,441	5,280

ที่มา : องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (2003b:176)

ประเทศไทยได้สร้างตลาดเฉพาะสำหรับแรงงานไทยในอิสราเอล และอาณาเขตที่อิสราเอลยึดครอง ในปี พ.ศ. 2544 คนงานไทยมากกว่า 12,000 คน (7% ของจำนวนคนงานทั้งหมด) ไปทำงานที่นี่ ประมาณ 90% ของคนงานเหล่านี้เป็นชาย จำนวนคนงานไทยที่ไปทำงานในอิสราเอลในเวลานี้ สูงกว่าจำนวนคนงานที่ไปทำงานในประเทศตะวันออกกลางทั้งหมดรวมกัน การพำนักอยู่ในอิสราเอล และอาณาเขตยึดครองของอิสราเอล มีความเสี่ยงภัยมากกว่าในประเทศปลายทางสำคัญอื่น ๆ หนังสือพิมพ์ *International Herald Tribune* (2004) รายงานว่าคนไทยสามคนถูกฆ่าในอาณาเขตยึดครองเมื่อปี พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตามเห็นได้ชัดว่าคนงานพอใจกับสภาพการทำงานดังกล่าว หลังจากคนงานไทยรายหนึ่งเสียชีวิตในเขตตั้งถิ่นฐานของชาวยิว ในอาณาเขตยึดครองเมื่อเดือนธันวาคม 2547 นางอุไรวรรณ เทียนทอง รัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน

ได้เดินทางไปอิสราเอล เพื่อพยายามหว่านล้อมให้คนงานไทยกลับประเทศ แต่คนงานส่วนมากปฏิเสธข้อเสนอ (*International Herald Tribune*, 2004)

ประเทศปลายทางที่สำคัญเป็นอันดับที่สี่ และที่สำคัญสำหรับคนงานไทย คือ บรูไน ดารุสซาลาม และฮ่องกง (ประเทศจีน) (ตารางที่ 11) ฮ่องกงเป็นปลายทางสำคัญเพียงแห่งเดียวที่คนงานที่เดินทางไปทำงานส่วนใหญ่เป็นหญิง ในปี พ.ศ. 2544 เกือบ 90% ของคนงานที่ไปทำงานในฮ่องกง (ประเทศจีน) เป็นคนงานหญิง และส่วนใหญ่ทำงานเป็นผู้ช่วยงานบ้าน

เนื่องจากคนงานไทยในต่างประเทศมีการศึกษาระดับต่ำ จึงไม่น่าแปลกใจที่คนงานเหล่านี้ทำงานในอาชีพที่ใช้ทักษะต่ำ คนงานน้อยกว่าครึ่งหนึ่งเป็นแรงงานที่ถือได้ว่ามีฝีมือ มากกว่าหนึ่งในสามของคนงานหญิงทำงานด้านบริการ ส่วนใหญ่เป็นผู้ช่วยงานบ้าน น้อยกว่า 5% ทำงานวิชาชีพ ด้านวิชาการ และที่เกี่ยวข้องกับวิชาการงานบริหารจัดการ หรืองานเสมียน คนงานประเภทนี้เป็นหญิงมากกว่าชาย โดย 7.9% ของคนงานหญิงในต่างประเทศทำงานสามประเภทนี้ เมื่อเทียบกับคนงานชายที่มีเพียง 4.1% ที่ทำงานประเภทนี้ (ตารางที่ 12)

ตลาดแรงงานในภูมิภาคมีเฉพาะบางอาชีพ ซึ่งรวมถึงผู้ช่วยงานบ้าน (Huguet, 2003) ดังนั้น แรงงานไทยที่ทำงานประเภทนี้จึงต้องแข่งขันกับหญิงชาวอินโดนีเซีย และศรีลังกา ในประเทศสิงคโปร์ และแข่งขันกับหญิงชาวอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ในฮ่องกง (ประเทศจีน)

ระหว่างปี พ.ศ. 2531 ถึง 2538 คนไทยจำนวน 40,000 ถึง 60,000 คนย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น ในแต่ละปี และในปี พ.ศ. 2534 มีคนงานไทยในประเทศญี่ปุ่นทั้งสิ้นถึง 105,666 คน ซึ่งเป็นปีที่จำนวนคนงานมากที่สุด (Chantavanich, 2001a:13) แต่จำนวนคนงานก็ลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากต้องแข่งขันมากขึ้นกับประเทศส่งออกแรงงานอื่นๆ รวมทั้งความพยายามของรัฐบาลญี่ปุ่นที่จะลดจำนวนผู้ย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย เมื่อถึงปี พ.ศ. 2544 คนงานไทยที่ไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการจึงเหลืออยู่เพียง 5,246 คน (IOM, 2003b:176) อาชีพหนึ่งที่มีคนงานไทยทำงานมากที่สุด

ตารางที่ 12

จำนวนแรงงานที่ทำงานในต่างประเทศ

จำแนกตามเพศ และอาชีพ, ประเทศไทย, พ.ศ. 2547

อาชีพ	ชาย	หญิง	รวม
รวมทุกอาชีพ	121,200	27,396	148,596
งานวิชาชีพ วิชาการ และงานที่เกี่ยวข้อง	3,568	1,437	5,005
งานบริหาร และการจัดการ	749	239	988
งานเสมียน และงานที่เกี่ยวข้อง	674	481	1,155
การค้าขาย และการพาณิชย์	154	163	317
คณงานบริการ	5,458	9,435	14,893
งานเกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง	11,426	1,537	12,963
การผลิต	9,502	1,388	10,890
คณงานมีฝีมือ รวมถึงการขนส่ง	56,162	10,272	66,434
คณงานทั่วไป และอื่น ๆ	33,507	2,444	35,951

ที่มา : ข้อมูลจากกระทรวงแรงงาน

ในประเทศญี่ปุ่นคืองานในธุรกิจบันเทิง ในปี พ.ศ. 2546 คนไทย 748 คน เข้าไปทำงานในธุรกิจบันเทิงในประเทศญี่ปุ่น (Japan, Ministry of Justice, 2004)

ในปี พ.ศ. 2546 มีคนไทย 34,825 คน พำนักรในประเทศญี่ปุ่นโดยได้รับอนุญาต กระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่น (2004) ประมาณการว่า ณ เดือนมกราคม 2547 มีคนไทย 14,334 คนที่อยู่ในประเทศญี่ปุ่นเกินวีซ่า ประเทศญี่ปุ่นส่งตัวคนไทยกลับประเทศมากกว่า 2,000 คนในแต่ละปี ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2546

แรงงานไทยที่ย้ายถิ่นไปประเทศญี่ปุ่น มีการศึกษาสูงกว่า และมีรายได้ดีกว่าแรงงานที่ทำงานในประเทศปลายทางอื่น ๆ จากการสำรวจแรงงานไทยในญี่ปุ่นที่จัดทำโดย ARCM เมื่อ พ.ศ. 2542 พบว่าแรงงาน 90% ได้รับการศึกษาสูงกว่าระดับประถม แรงงานมากกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ใน

ประเทศญี่ปุ่นมาแล้วอย่างน้อยเจ็ดปี ค่ามัธยฐานของรายได้ของคนงานไทยอยู่ระหว่าง 50,000-75,000 บาท ต่อเดือน ประมาณ 71% ของแรงงานส่งเงินกลับประเทศอย่างน้อย 100,000 บาทต่อปี และ 10% ส่งเงินกลับมากกว่า 2 ล้านบาทต่อปี (Chantavanich, 2001a: 13-16)

นอกจากแรงงานไทยที่ทำงานในประเทศญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการ ยังมีคนไทย 3,000 ถึง 5,000 คน เดินทางไปประเทศญี่ปุ่นทุกปีนับจาก พ.ศ. 2533 ในฐานะผู้ฝึกงานอุตสาหกรรม ผ่านโครงการที่ดำเนินการโดย Japan International Training Co-operation Organization หรือ JITCO (Chantavanich, 2001a:17)

จำนวนคนไทยที่ไปทำงานในประเทศมาเลเซียไม่เป็นที่ทราบชัด เพราะมีเพียงจำนวนน้อยที่เดินทางไปทำงานอย่างเป็นทางการ แรงงานส่วนใหญ่มาจากภาคใต้ของประเทศไทย และทำงานในรัฐกลันตัน และเคดาห์ ตามแนวชายแดนไทย คนไทยสามารถเข้าประเทศมาเลเซียโดยใช้บัตรผ่านแดนอายุ 14 วัน บางคนทำงานที่นั่น และกลับประเทศทุกสองสัปดาห์ แต่ส่วนใหญ่จะอยู่เกินอายุบัตรผ่านแดน จากการสำรวจคนไทยที่ทำงานในประเทศมาเลเซียครั้งหนึ่ง ARCM พบว่า 75% ของคนไทยเหล่านี้ เข้าใจภาษามาลาเซีย และ 56% มีคู่สมรสในมาเลเซีย ผลสำรวจพบว่า 73% ของแรงงานไม่แน่ใจว่าจะกลับมาประเทศไทยหรือไม่ 42% ของผู้ตอบคำถามทำงานในภาคการ 16% ทำงานในภาคเกษตรกรรม และ 10% ทำงานในโรงงาน (Chantavanich, 2001a:21-22)

ในปี พ.ศ. 2544 แรงงานไทยมากกว่า 20,000 คนไปทำงานในประเทศสิงคโปร์อย่างเป็นทางการ ซึ่งมีจำนวนมากเป็นอันดับสองรองจากมณฑลไต้หวันของประเทศจีน (ตารางที่ 11) Chantavanich (2001a:23) ประมาณการว่ามีแรงงานไทย 65,000 คน ทำงานในประเทศสิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2542 จากจำนวนนี้ 10,000 คน อาจเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้อาจทำงานโดยผิดกฎหมาย จากการสำรวจแรงงานไทยที่ทำงานในประเทศสิงคโปร์ ARCM พบว่า 68% ทำงานก่อสร้าง และ 23% ทำงานในอุตสาหกรรม การสำรวจยังพบ

ด้วยว่าแรงงานเหล่านี้ส่งเงินกลับประเทศเฉลี่ยเดือนละ 12,800 บาท ดังนั้น แรงงาน 65,000 คนจึงน่าจะส่งเงินกลับประเทศทั้งหมดประมาณหนึ่งหมื่นล้านบาทต่อปี (Chantavanich, 2001a:24)

ดังกล่าวไว้ข้างต้น คนงานที่ไปทำงานในไต้หวันในปัจจุบันในแต่ละปีมีจำนวนมากที่สุด (ตารางที่ 11) Chantavanich (2001a:28) ประเมินการว่ามีคนงานไทย 140,000 คนที่นั่นในปี พ.ศ. 2542 และนับเป็นครึ่งหนึ่งของแรงงานต่างชาติในพื้นที่นั้น 70% ของแรงงานไทยทำงานในอุตสาหกรรมการผลิต และ 30% ทำงานก่อสร้าง การสำรวจของ ARCM พบว่ามีคนไทยจำนวนน้อยที่ย้ายถิ่นไปไต้หวันด้วยตนเอง เกือบทั้งหมดได้รับการจ้างงานผ่านบริษัทจัดหางาน หรือนายจ้างในประเทศไทย หรือโดยสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ (Thailand Overseas Employment Administration) และ **ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมจัดหางาน และค่าเดินทางเป็นจำนวนมาก** โดย 90% ของแรงงานย้ายถิ่นต้องจ่าย 80,000 บาทเป็นอย่างต่ำ และหนึ่งในสี่ต้องจ่ายมากกว่านี้ถึงสองเท่า **แต่อย่างไรก็ตามค่าจ้างไม่ได้สูงมาก** ค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับ 21,000 บาทต่อเดือน แต่สามในสี่ของผู้ตอบคำถามได้รับค่าจ้างน้อยกว่า 40,000 บาทต่อเดือน คนงานก่อสร้างมีรายได้สูงกว่าเพราะสามารถทำงานล่วงเวลาได้มากกว่า รายได้ที่ไม่สูงนี้ทำให้แรงงานไทยจำเป็นต้องทำงานถึงเกือบครึ่งปีเพื่อชดเชยค่าธรรมเนียมจัดหางาน และค่าเดินทางของตน (Chantavanich, 2001a:28-29)

แรงงานย้ายถิ่นชาวไทยจำนวนมากทำงานนอกภูมิภาคเอเชีย The Seattle Times (2005) รายงานว่าคนไทยประมาณ 170 คนกำลังทำงานในภาคตะวันออกของรัฐวอชิงตันระหว่างฤดูเก็บเกี่ยวพืชผลทางการเกษตร คนเหล่านี้เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายด้วยวีซ่า H-2A ซึ่งมีอายุ 3 ปี พวกเขาจ่ายเงิน 8,000 เหรียญสหรัฐให้บริษัทจัดหางานในกรุงเทพฯ เพื่อหางานให้ในสหรัฐอเมริกา พวกเขาหาเงินได้ประมาณ 14,000 เหรียญสหรัฐภายในเวลาสิบเดือน โดยทำงานสัปดาห์ละ 40 ชั่วโมง คนงานหลายคนวางแผนจะหางานทำต่อไปในรัฐฮาวาย หลังจากสิ้นสุดฤดูเก็บเกี่ยวในรัฐวอชิงตัน

นโยบายของรัฐบาล

การย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานจากประเทศไทยถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองการจัดหางานและคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2537 ซึ่งครอบคลุมการจัดหางานทั้งภายใน และภายนอกประเทศ พระราชบัญญัติไม่ได้ห้ามคนไทยย้ายถิ่นถ้ามีเอกสารเดินทางอย่างถูกต้อง จุดประสงค์หลักของพระราชบัญญัติคือการควบคุมการจัดหางานเพื่อป้องกันการฉ้อโกง หรือการแสวงหาประโยชน์จากผู้ที่ต้องการย้ายถิ่น และลดจำนวนการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ยังให้ความคุ้มครองแก่คนงานในด้านสัญญาจ้าง และค่าจ้างหลังจากเดินทางไปต่างประเทศแล้ว

ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัตินี้ บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้นที่สามารถขอทำใบอนุญาตจัดหางานในต่างประเทศได้ และผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตดังกล่าวจะไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจจัดหางานในต่างประเทศได้ บริษัทจัดหางานต้องมีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วอย่างน้อยหนึ่งล้านบาท และต้องมีสัญญาค้ำประกัน หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารเป็นเงิน 500,000 บาท เป็นอย่างต่ำ

บริษัทจัดหางานต้องยื่นสัญญาจัดหางาน และเงื่อนไขการจ้างงานต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน โดยผ่านสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ (Overseas Employment Administration Office) พิจารณออนุมัติ บริษัทต้องจัดการให้ผู้ต้องการย้ายถิ่นได้รับการตรวจสอบสุขภาพ และการทดสอบทักษะ และให้เข้าฟังการปฐมนิเทศที่สำนักงานทะเบียนในส่วนกลาง หรือประจำจังหวัด หรือที่สถาบันอื่น ๆ ตามแต่จะกำหนด บริษัทจัดหางานไม่ได้รับอนุญาตให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้หางานทำมากกว่าระยะเวลา 30 วัน ก่อนออกเดินทาง

พระราชบัญญัตินี้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการคนงานในต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยเงินสมทบจากรัฐบาล เงินค้ำประกันที่จ่ายโดยบริษัทจัดหางานที่มีใบอนุญาตค่าธรรมเนียมที่นายจ้างในต่างประเทศต้องจ่าย และเงินทุนจากแหล่งอื่น ๆ กองทุนสวัสดิการนี้จะใช้สำหรับ (ก) จัดการนำตัวคนหางานที่ถูกทิ้งกลับประเทศ (ข) ให้

ความช่วยเหลือแก่คนงานในต่างประเทศ หรือผู้ที่วางแผนว่าจะไปต่างประเทศ และ (ค) ดำเนินกระบวนการคัดเลือกการทดสอบทักษะ และจัดปฐมนิเทศก่อนการเดินทาง

ถ้าคนงานไปถึงประเทศปลายทาง แต่ไม่มีการจ้างงานตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างงาน บริษัทจัดหางานต้องส่งตัวคนงานกลับประเทศไทย และจ่ายค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง อาหาร และที่พัก ถ้าบริษัทจัดหางานสามารถแสดงให้เห็นว่าการไม่มีงานตามที่ระบุไว้หรือการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่ระบุในสัญญาจ้างงานไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของบริษัท บริษัทอาจขอให้อธิบดีกรมการจัดหางาน โดยผ่านสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ (Overseas Employment Administration Office) จ่ายคืนครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการส่งตัวคนงานกลับประเทศ โดยใช้เงินจากกองทุนสวัสดิการคนงานในต่างประเทศ

ถ้าการจ้างงานที่เสนอให้ในประเทศปลายทางต่างจากที่ระบุไว้ในสัญญาจัดหางาน หรือจ่ายค่าจ้างต่ำกว่า แรงงานย้ายถิ่นอาจยอมรับเงื่อนไขที่เปลี่ยนไป หรือร้องขอให้บริษัทจัดหางานนำตัวเขากลับประเทศไทยได้ คนงานสามารถยื่นคำร้องขอเช่นนั้นได้ภายใน 90 วัน ถ้าไม่สามารถติดต่อบริษัทจัดหางานได้ คนงานสามารถส่งคำบอกกล่าวไปยังสถานทูตไทย หรือสถานกงสุลใหญ่ในประเทศปลายทาง

ถ้าบริษัทจัดหางานไม่สามารถส่งคนงานไปต่างประเทศ บริษัทต้องจ่ายคืนค่าธรรมเนียมจัดหางาน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ทั้งหมดที่เรียกเก็บมาแล้วภายใน 30 วัน นับจากวันที่เสนอว่าจะให้เดินทางไปต่างประเทศ ถ้าคนงานเลือกที่จะกลับประเทศ เพราะงานที่เสนอให้ในประเทศปลายทางต่างจากที่ระบุในสัญญาจัดหางาน หรือได้รับค่าจ้างต่ำกว่า บริษัทจัดหางานต้องจ่ายคืนค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ภายใน 30 วัน นับจากวันที่คนงานกลับถึงประเทศไทย ถ้าค่าจ้างที่ได้รับในต่างประเทศต่ำกว่าที่ระบุในสัญญาจัดหางาน แต่คนงานเลือกที่จะทำงานต่อไป บริษัทจัดหางานต้องจ่ายคืนค่าธรรมเนียมจัดหางานตามสัดส่วนของค่าจ้างที่ขาดไป (IOM, 2003b:172-173) แม้จะมีเงื่อนไขต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติการจัดหางาน

และคุ้มครองคนหางาน บางครั้ง แรงงานไทยก็ยังตกเป็นเหยื่อของบุคคล หรือบริษัทที่ไร้ศีลธรรม ซึ่งรับแรงงานเหล่านี้เพื่อส่งไปทำงานในต่างประเทศ บางครั้ง หลังจากเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแล้ว บุคคลหรือบริษัทดังกล่าวก็อันตรายกันไปโดยไม่จัดหางานในต่างประเทศให้ บ่อยครั้งอีกเช่นกันที่บริษัทเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเกินกว่าที่รัฐบาลกำหนดให้

เมื่อปี พ.ศ. 2546 คณะกรรมการแรงงานของสภาผู้แทนราษฎร ได้รวบรวมรายชื่อผู้มีอิทธิพล 800 รายในธุรกิจจัดหางาน จำแนกตามจังหวัด เพื่อให้รัฐบาลสืบสวนหากิจกรรมที่ไม่สุจริต หรือผิดกฎหมาย ประธานคณะกรรมการประมาณการว่า “มาเฟียแรงงาน” ได้ฉ้อโกงคนงานไทย 43,807 คน เป็นเงินเกือบ 2.3 พันล้านบาทระหว่าง พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2545 การฉ้อโกงกระจุกตัวอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Bangkok Post, 2003) ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลได้บัญญัติกฎหมายและดำเนินการเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับการย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศให้ดีขึ้นมากแล้วก็ตาม แต่มีบางปัญหาที่ยังยืดเยื้อต่อไป

ผลกระทบทางสังคม และเศรษฐกิจ

คนไทยที่ทำงานในต่างประเทศอาจประสบปัญหามากมายเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงาน หรือค่าตอบแทน บางครั้งนายจ้างเปลี่ยนสัญญาเพื่อให้คนงานได้รับค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ น้อยลง คนงานอาจถูกปลดออกจากงานหลังจากหมดสัญญา และนายจ้างอาจปฏิเสธที่จะจ่ายค่าเดินทางให้คนงานกลับบ้าน นายจ้างอาจจ่ายค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่า จ่ายล่าช้า หรือไม่จ่ายเลย สภาพการทำงานอาจไม่ตรงตามสัญญาจ้างงาน หรือกฎหมายแรงงานของประเทศนั้น นายจ้างอาจโอนให้คนงานไปทำงานกับนายจ้างรายอื่น ซึ่งเป็นการละเมิดสัญญาจ้างงาน และกฎหมายของประเทศนั้น นายจ้างอาจไม่ให้สวัสดิการหรือบริการด้านสุขภาพที่เหมาะสมเมื่อคนงานล้มป่วย (IOM, 2003b:173-174)

แม้ว่าการละเมิดเหล่านี้เป็นสาเหตุแห่งความกังวลสำหรับรัฐบาลไทย รัฐบาลของประเทศปลายทาง และโดยเฉพาะคนงานที่เกี่ยวข้อง แต่คนงานส่วนใหญ่ที่ไปทำงานใน

ต่างประเทศยอมรับสภาพ และค่าตอบแทนเช่นนี้ได้ พวกเขาสามารถเก็บออมเงินได้มากกว่าเมื่อเขาทำงานในประเทศ และส่งเงินออมส่วนใหญ่กลับบ้าน โดยเฉพาะส่งให้สมาชิกในครอบครัว แม้ว่าทั้งจำนวนคนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ และจำนวนเงินส่งกลับประเทศ ได้ลดลงจากจุดสูงสุดเมื่อประมาณหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา แต่คนงานไทยยังส่งเงินกลับประเทศเป็นจำนวนเกือบ 1.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ผ่านช่องทางในระบบ (ตารางที่ 8)

เพื่อการศึกษาผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจจากการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงาน Jones and Kittisuksathit (2003) ได้ทำการสำรวจ 1,400 ครอบครัวใน 14 หมู่บ้านของอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี เมื่อปี พ.ศ. 2540 และ 2541 และตรวจสอบคุณภาพชีวิตของครัวเรือนที่ไม่มีแรงงานย้ายถิ่น ครัวเรือนที่มีแรงงานย้ายถิ่นที่กำลังทำงานในต่างประเทศ และครัวเรือนที่มีแรงงานย้ายถิ่นที่กลับมาแล้ว ดัชนีวัดคุณภาพชีวิตที่ชาวบ้านระบุส่วนใหญ่เน้นที่สมบัติทางวัตถุ นักวิจัยพบว่าครัวเรือนที่แรงงานย้ายถิ่นกลับมาบ้านแล้วมีคุณภาพชีวิตสูงที่สุด และครัวเรือนที่แรงงานย้ายถิ่นกำลังทำงานอยู่ในต่างประเทศมีคุณภาพชีวิตต่ำที่สุด ผลการศึกษาแสดงนัยว่ารายได้ที่ต่ำ และความร่ำรวยเป็นสาเหตุให้ครัวเรือนต่าง ๆ ส่งสมาชิกในครอบครัวไปทำงานในต่างประเทศ ความจริงที่ว่าคนงานจำเป็นต้องกู้ยืมเงินมาจ่ายค่าธรรมเนียมจัดหางาน และค่าเดินทางอาจเป็นสาเหตุให้ครัวเรือนเหล่านี้มีคุณภาพชีวิตต่ำ ผู้เขียนสังเกตว่าคุณภาพชีวิตระหว่างครัวเรือนทั้งสามกลุ่มแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย และได้ข้อสรุปว่า ในพื้นที่ที่ทำการศึกษามีคนย้ายถิ่นไปต่างประเทศกันมากจนส่งผลให้มี “การแสดงออกและการเลียนแบบ” เกี่ยวกับความทะเยอทะยานในการบริโภค เกิดขึ้นทั่วไปในชุมชน การสำรวจไม่ได้บ่งชี้ว่าการทำงานในต่างประเทศทำให้เกิดปัญหาสำคัญทางสังคม เช่นครอบครัวแตกแยก หรือปัญหาด้านพฤติกรรมในหมู่เด็ก ๆ

ในการศึกษาที่เริ่มดำเนินการให้สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกของ UNICEF ในกรุงเทพฯ Bryant (2005) ประมาณการว่าอาจมีเด็กถึงครึ่งล้านคนที่อายุ

ระหว่าง 0-14 ปีในประเทศไทย (หรือ 2-3% ของจำนวนเด็กทั้งหมด) ที่มีบิดาหรือมารดาทำงานในต่างประเทศ ผู้เขียนได้ทบทวนงานวิจัยชิ้นเล็กๆ ที่หาได้ในประเทศไทยเกี่ยวกับสถานการณ์ของบุตรที่คนงานย้ายถิ่นทิ้งไว้เบื้องหลัง แม้ผลการศึกษาบางชิ้นรายงานผลในทางลบจากการย้ายถิ่นดังกล่าว แต่ผลการศึกษาอีกหลายชิ้นไม่พบว่ามีผลเช่นนั้น การศึกษาวิจัยในอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ก็ได้ผลในทำนองเดียวกัน เห็นได้ชัดว่ามีปัจจัยสำคัญสองประการที่ช่วยบรรเทาผลกระทบจากการแยกกันอยู่ของครอบครัวเนื่องจากการย้ายถิ่นข้ามชาติ ประการแรกคือครอบครัวที่มีสมาชิกกำลังทำงานในต่างประเทศมักได้รับเงินที่ส่งกลับบ้านซึ่งช่วยจุนเจือการศึกษา และความเป็นอยู่ของบุตร ประการที่สองครอบครัวขยายในสังคมเอเชียเหล่านี้มักช่วยกันดูแลบุตรของแรงงานย้ายถิ่น และชดเชยการขาดบิดา หรือมารดาได้เป็นส่วนใหญ่

การย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย

ข้อมูลสังเขปของประชากร

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนประมาณการของประชากรต่างชาติที่พำนักและทำงานในประเทศไทย จำแนกตามสถานะการเข้าเมืองของคนเหล่านั้น และมีคำอธิบายในบทที่ 1 บทนี้จะเน้นที่แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนที่มาจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า จากแรงงาน 814,000 คนที่ยื่นขอมิใบอนุญาตทำงานต่อกระทรวงแรงงานก่อนกลางเดือนธันวาคม 2547 สามในสี่มาจากประเทศพม่า และมาจากประเทศกัมพูชาและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศละประมาณ 100,000 คน (ตารางที่ 13) แม้การดำเนินการขึ้นทะเบียนได้เสร็จสิ้นลงแล้ว แต่มีความล่าช้าในการออกใบอนุญาตทำงานตัวจริง และแรงงานจำนวนมากถือแต่ใบเสร็จ (หรือสำเนาใบเสร็จ) ที่ได้จากการขึ้นทะเบียนเมื่อปลายปี คนงานกระจุกตัวอยู่ในภาคเกษตรกรรม ผู้ช่วยงานบ้าน อุตสาหกรรมประมง และการก่อสร้าง เราไม่สามารถจำแนกผู้ถือใบอนุญาตทำงานตามภาคอุตสาหกรรมได้ เนื่องจากสถิติของกระทรวงแรงงานจัดให้ 30% ของแรงงานอยู่ใน

ตารางที่ 13

จำนวนใบอนุญาตทำงานที่ยื่นขอ และที่ออกให้ จำแนกตามประเภทธุรกิจ และสัญชาติของแรงงาน,
1 กรกฎาคม – 15 ธันวาคม 2547

ประเภทธุรกิจ	จำนวน ใบอนุญาต ทำงานที่ยื่นขอ	จำนวนใบอนุญาตทำงานที่ออกให้				
		จำนวนลูกจ้าง	รวม	กัมพูชา	สาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนลาว	พม่า
รวม	1,598,752	197,804	814,247	104,789	99,352	610,106
เรือประมง	127,796	6,518	58,686	22,874	2,634	33,178
การแปรรูปอาหารทะเล	130,935	2,548	68,602	4,666	1,013	62,923
เกษตรกรรม	380,488	44,811	179,404	18,816	16,795	143,793
โรงสีข้าว	12,692	778	6,923	186	266	6,471
โรงงานผลิตอิฐ	9,440	700	5,280	280	395	4,605
โรงงานผลิตน้ำแข็ง	7,626	572	4,514	387	485	3,642
การขนส่ง	7,764	57	3,002	1,770	124	1,108
การก่อสร้าง	259,884	10,387	114,459	24,463	8,442	81,554
เหมืองแร่	2,770	146	1,489	93	38	1,358
บ้านส่วนตัว	178,588	88,059	128,514	8,746	31,449	88,319
อื่น ๆ	480,769	43,228	243,374	22,508	37,711	183,155

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ประเภท “อื่น ๆ” สถิติของกระทรวงแรงงานไม่ได้แยกจำนวนตามเพศ แต่แรงงานส่วนใหญ่ในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล และผู้ช่วยงานบ้านเป็นแรงงานหญิง

ในขณะที่ผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้านทำงานในจังหวัดชายแดน หรือจังหวัดชายฝั่งทะเลเกือบครึ่งหนึ่ง (43%) ทำงานในกรุงเทพฯ หรือจังหวัดในภาคกลาง (ตารางที่ 14 และแผนที่ 2) พื้นที่ภาคกลางดึงดูดผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากจากสามประเทศเพื่อนบ้าน มีคนงานจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวทำงานในกรุงเทพฯ มากกว่าในภาคอื่นใด โดยภาคกลางเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญเป็นอันดับสอง

มีคนงานต่างชาติจำนวนไม่มากที่ขึ้นทะเบียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และคนงานขึ้นทะเบียนส่วนใหญ่

(72%) มาจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และก็เป็นไปตามความคาดหมาย ที่คนงานต่างชาติส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกมาจากประเทศกัมพูชา แต่หนึ่งในสามมาจากประเทศพม่า ส่วนจังหวัดในภาคใต้และภาคเหนือที่มีชายแดนติดกับประเทศพม่า หรือเข้าถึงได้ทางทะเล ก็ดึงดูดแรงงานจำนวนมากจากประเทศแถบนั้น คนงานต่างชาติกว่า 97% ที่มีใบอนุญาตทำงานในภาคเหนือมาจากพม่า เช่นเดียวกับ 90% ของคนงานต่างชาติในภาคใต้ (ตารางที่ 14)

ก่อนเดือนกรกฎาคม 2547 เป็นไปได้ว่าผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่จากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับรัฐบาลไทย ดังนั้นจึงมีข้อมูลที่เป็นระบบเกี่ยวกับคนเหล่านี้้น้อยมาก ด้วยเหตุนี้ WVFT จึงร่วมมือกับ ARCM ทำการสำรวจแรงงาน

ตารางที่ 14

จำนวนใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ จำแนกตามภาค และจังหวัด และตามสัญชาติของแรงงาน,
1 กรกฎาคม – 15 ธันวาคม 2547

ภาค และจังหวัด	จำนวนลูกจ้าง	จำนวนใบอนุญาตทำงานที่ออกให้			
		รวม	กัมพูชา	สาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนลาว	พม่า
รวม	197,804	814,247	104,789	99,352	610,106
ภาคต่าง ๆ ยกเว้นกรุงเทพฯ	138,022	662,084	87,543	62,743	511,798
กรุงเทพฯ	59,782	152,163	17,246	36,609	98,308
ภาคกลาง	37,366	195,407	21,149	23,636	150,622
นครปฐม	5,429	23,380	1,098	2,834	19,448
นนทบุรี	7,273	19,593	3,300	4,447	11,846
ปทุมธานี	6,946	29,621	7,123	5,105	17,393
สมุทรปราการ	6,341	27,027	5,712	2,880	18,435
สมุทรสาคร	5,357	74,225	1,337	5,089	67,799
อื่น ๆ	6,020	21,561	2,579	3,281	15,701
ภาคตะวันออก	20,808	100,309	52,019	14,886	33,404
ชลบุรี	5,551	33,654	11,147	5,934	16,573
ตราด	3,358	15,734	11,498	197	4,039
ระยอง	3,535	22,193	14,341	2,734	5,118
อื่น ๆ	8,364	28,728	15,033	6,021	7,674
ภาคตะวันตก	10,683	51,331	2,083	3,331	45,917
ภาคเหนือ	29,977	131,674	801	3,048	127,825
เชียงใหม่	12,672	48,502	4	73	48,425
ตาก	5,593	50,961	9	20	50,932
อื่น ๆ	11,712	32,211	788	2,955	28,468
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8,912	15,940	1,443	11,502	2,995
ภาคใต้	30,276	167,423	10,048	6,340	151,035
ชุมพร	4,150	18,239	457	1,090	16,692
พังงา	4,643	22,480	14	182	22,284
ภูเก็ต	3,333	27,300	18	530	26,752
ระนอง	7,339	30,158	44	27	30,087
อื่น ๆ	10,811	69,246	9,515	4,511	55,220

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ข้ามชาติในจังหวัดเชียงใหม่ ดาก และระนอง และ
สัมภาษณ์ผู้ย้ายถิ่นเกือบ 400 คน ในแต่ละจังหวัดในช่วง
ครั้งแรกของปี พ.ศ. 2546

สิ่งที่ควรสังเกตคือความคลุมเครือของสถานะของผู้ย้ายถิ่น
ที่ขึ้นทะเบียนในประเทศไทย แม้คนเหล่านี้ขึ้นทะเบียนแล้ว
กับกระทรวงมหาดไทย และได้รับอนุญาตให้อยู่ใน
ประเทศได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 แต่คนเหล่านี้
ยังมีสถานะเป็น “ผู้ย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย” ตาม
กฎหมายคนเข้าเมือง เพราะพวกเขาเข้าเมืองโดยไม่ได้รับ

อนุญาต หรืออยู่เกินอายุบัตรผ่านแดนชั่วคราว แม้ว่าการ
ย้ายถิ่นของแรงงานดังกล่าวจัดว่าผิดกฎหมาย ผลการ
สำรวจของ WVFT/ARCM แสดงว่าการหลั่งไหลเข้าเมือง
ของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ได้กลายเป็นเรื่อง
ปกติไปแล้ว ผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่ที่แม่สาย (จังหวัด
เชียงราย) และแม่สอด (จังหวัดตาก) เป็นหญิง (ตาราง
ที่ 15) ในขณะที่แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่อายุน้อย แต่
43% อายุ 26 ปีขึ้นไป และ**อยู่ในประเทศไทยเป็นเวลา
ค่อนข้างนาน** แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่อยู่ในประเทศ

ตารางที่ 15

ลักษณะทางประชากรศาสตร์ และสังคมของกลุ่มตัวอย่างแรงงานจากประเทศพม่าในประเทศไทย

ลักษณะ	แม่สาย	แม่สอด	ระนอง	รวม
จำนวนในกลุ่มตัวอย่าง	395	399	393	1,187
อัตราร้อยละของแรงงานหญิง	51.9	51.0	31.6	44.9
อายุ (%) 0-14 ปี ⁿ	1.0	1.5	0.5	1
15-18 ปี	7.6	13.3	10.9	11
19-25 ปี	47.8	43.1	41.0	44
26 ปี ขึ้นไป	43.5	38.6	47.0	43
ระยะเวลาที่อยู่ในประเทศ (%) ⁿ				
น้อยกว่า 1 ปี	29.4	14.3	20.4	21
1-2 ปี	25.0	31.6	20.6	26
3-4 ปี	16.2	24.6	30.8	24
เกิน 5 ปี	29.4	28.3	30.8	29
จำนวนปีการศึกษา (%) ⁿ				
ไม่มี/ไม่ให้อำตอบ	35.7	7.1	7.4	17
1-4 ปี	25.8	37.1	23.2	29
5-8 ปี	23.3	30.3	43.5	32
9-10 ปี	9.9	20.1	16.0	15
11 ปี หรือมากกว่า	5.3	5.5	9.7	5
อัตราร้อยละของบุคคลที่เข้าเมือง ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง	69.4	68.4	88.0	75.2

ที่มา : มูลนิธิศูนย์นิคมแห่งประเทศไทย ร่วมกับ ศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (ไม่ระบุวันที่) *Research Report on Migration and Deception of Migrant Workers in Thailand*

ⁿ อัตราร้อยละบางจำนวนรวมกันไม่เท่ากับร้อยละ 100

ไทยมาแล้วสามปี หรือนานกว่านั้น และ 29% อยู่ในประเทศไทยเกินห้าปี

แม้ว่ารัฐบาลไทยถือว่าการย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยของผู้ตอบคำถามเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย สามในสี่ของผู้ตอบคำถามก็เข้าประเทศผ่านจุดตรวจคนเข้าเมืองตามชายแดน (ตารางที่ 15) อย่างไม่ต้องสงสัยว่าหลายคนเข้าเมืองโดยใช้บัตรผ่านแดนรายวัน (day pass) จากนั้นก็อยู่ในประเทศ และทำงานในเมืองชายแดนซึ่งได้ทำการสำรวจ คนอื่น ๆ ที่เข้ามาทางจุดตรวจคนเข้าเมือง อาจเข้ามาได้ด้วยความร่วมมือระหว่างนายหน้าของแรงงานข้ามชาติ และเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง

แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่ามีการศึกษาในระดับต่ำ 17% ของผู้ตอบคำถามในการสำรวจของ WVFT/ARCM ไม่รายงานว่าได้ได้รับการศึกษาแต่อย่างใด มากกว่า 60% เคยศึกษา 1-8 ปี และ 20% เคยศึกษา 9 ปี หรือมากกว่า (ตารางที่ 15)

การสำรวจของ WVFT/ARCM ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบโควตา เพื่อให้ได้ผู้ตอบคำถามที่มีอาชีพหลากหลาย ดังนั้นการกระจายของอาชีพที่หลากหลายของผู้ตอบคำถามจึงไม่สามารถแสดงภาพของประชากรข้ามชาติทั้งหมดได้ แต่กระนั้น การจำแนกในตารางที่ 16 ก็สอดคล้องกับประเภทธุรกิจตามรายงานของแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงานระหว่างครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2547 (ตารางที่ 13) ผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่าที่ทำงานตามชายแดนไทย ส่วนใหญ่ทำงานในอุตสาหกรรมประมง แปรรูปอาหารทะเล เกษตรกรรม การผลิต และผู้ช่วยงานบ้าน (การสำรวจของ WVFT/ARCM ไม่ได้แยกประเภทสำหรับคนงานก่อสร้าง)

นโยบายของรัฐบาล

อนุสัญญาสากลว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวทุกคน ได้รับการรับรองจากที่ประชุมใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ตามมติ ที่

ตารางที่ 16

อัตราร้อยละของกลุ่มตัวอย่างแรงงานจากประเทศพม่าในประเทศไทย จำแนกตามอาชีพ, พ.ศ. 2546

อาชีพ	แม่สาย	แม่สอด	ระนอง	รวม
รวม ^ก	100.0	100.0	100.0	100.0
เกษตรกรรม ^ข	25.6	16.8	1.0	14.5
การประมง	0.8	..	44.8	15.1
การแปรรูปอาหารทะเล และการผลิตอื่น	24.6	..	22.4	15.6
คนงานอุตสาหกรรมการผลิต	13.2	36.3	..	16.6
พนักงานขาย และบริการ	1.3	5.3	9.9	5.5
ช่างไม้	0.3	2.0	..	0.8
คนงานขนส่ง	1.8	1.0	0.3	1.0
ผู้ช่วยงานบ้าน	20.8	3.0	5.6	9.8
คนงานทั่วไป	11.9	30.6	15.0	19.2
ตกงาน/ไม่มีคำตอบ	..	4.1	0.8	1.6

ที่มา : มูลนิธิศูนย์มิตแห่งประเทศไทย ร่วมกับ ศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (ไม่ระบุวันที่) *Research Report on Migration and Deception of Migrant Workers in Thailand*

^ก อัตราร้อยละที่ปรากฏข้างต้นรวมกันไม่เท่ากับร้อยละ 100 เนื่องจากการปัดเศษ

^ข รวมถึงคนงานประมงสำหรับอำเภอแม่สอด

45/158 วันที่ 18 ธันวาคม 2533 เริ่มมีผลบังคับเมื่อ วันที่ 1 กรกฎาคม 2546 ในจำนวน 30 ประเทศที่ให้ สัตยาบัน หรือให้ความเห็นชอบต่ออนุสัญญาฉบับนี้ มีเพียงสามประเทศจากภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก คือ ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา และทาจิกิสถาน นอกจากนี้ บังกลาเทศ ได้ลงนาม แต่ยังไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ (Piper and Iredale, 2004:1) แม้ประเทศไทยไม่ได้ลงนามใน อนุสัญญา แต่เมื่อไม่นานมานี้ได้ดำเนินมาตรการทวิภาคี ในระดับชาติ และภูมิภาค ในการเสริมความเข้มงวดใน การควบคุม และการบริหารจัดการการย้ายถิ่น มาตรการ เหล่านี้เป็นการอำนวยความสะดวก และจัดระเบียบแรงงาน ข้ามชาติระหว่างประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งสาม ตามรายละเอียดในหมวดต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี

รัฐบาลไทยสนองตอบคำร้องขอจากนายจ้างให้ อนุญาตให้จ้างคนงานต่างชาติ โดยการเพิ่มทั้งขนาด และขอบเขตของแผนการขึ้นทะเบียนแรงงาน ดังกล่าวเพื่อการจ้างงานในประเทศไทย ในเบื้องต้น การจ้างงานยังจำกัดอยู่เพียงจังหวัดตามชายแดนพม่า และเฉพาะบางภาคของเขตเศรษฐกิจนี้ ในปัจจุบัน ผู้ย้ายถิ่น มากกว่า 800,000 คนในทุกจังหวัดของประเทศ มีใบอนุญาตทำงานเพื่อการจ้างงานในหลายภาคเศรษฐกิจ

จากข้อมูลที่ได้จากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2535 อนุญาตให้นายจ้าง ใน 10 จังหวัดตามแนวชายแดนที่ติดกับประเทศพม่า สามารถขึ้นทะเบียนคนงานได้ อีกมติหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2536 ผ่อนผันให้อุตสาหกรรมประมงใน 22 จังหวัด ชายฝั่งทะเลสามารถจ้างคนงานต่างชาติได้ มติคณะ รัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2539 ให้ตั้งระบบใบอนุญาตทำงาน อายุ 2 ปี สำหรับคนงานต่างชาติใน 39 จังหวัด และ 7 ภาคอุตสาหกรรม และต่อมาได้ขยายขอบเขตให้ ครอบคลุม 43 จังหวัด และ 11 ภาคอุตสาหกรรม แรงงานข้ามชาติ 372,000 คนมาขึ้นทะเบียนภายใต้ แผนนี้ และ 303,988 คนได้รับใบอนุญาตทำงานอายุ 2 ปี และเป็นการขึ้นทะเบียนครั้งแรก ที่ค่าธรรมเนียม ขึ้นทะเบียนรวมค่าธรรมเนียมสำหรับบริการสาธารณสุข

ไว้ด้วย มติคณะรัฐมนตรีสองครั้งในปี พ.ศ. 2541 ได้ขยายขอบเขตของระบบคนงานต่างชาติเป็น 54 จังหวัด และ 47 ประเภทงาน ใบอนุญาตทำงานของปี พ.ศ. 2539 ที่หมดอายุในปี พ.ศ. 2541 สามารถต่ออายุได้

ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีสองครั้งในปี พ.ศ. 2542 แผน จ้างงานแรงงานข้ามชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้นครอบคลุม 37 จังหวัด และ 18 ธุรกิจในห้าภาคอุตสาหกรรม แรงงานเกือบ 100,000 คนได้รับใบอนุญาตทำงานหนึ่งปี มติเมื่อปี พ.ศ. 2543 ได้ขยายเวลาแผนนี้ไปจนถึง ปลายเดือนสิงหาคม 2544

ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลใหม่ได้เริ่มต้นขยายขอบเขตการ ย้ายถิ่นของแรงงานครั้งใหญ่ มติคณะรัฐมนตรีในปีนั้น อนุญาตให้จ้างคนต่างชาติได้ในทุกภาคอุตสาหกรรม และ ทุกประเภทงาน ค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตทำงาน หกเดือน คือ 3,250 บาท และ 1,200 บาท สำหรับการ ต่ออายุใบอนุญาตอีกหกเดือน ผู้ย้ายถิ่น 568,245 คน มาขึ้นทะเบียนภายใต้แผนนี้

แผนที่เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 ครอบคลุม ทุกจังหวัด และทุกภาคการจ้างงาน ภายใต้แผนนี้มี แรงงานข้ามชาติ 409,339 คนมาขึ้นทะเบียนใน พ.ศ. 2545 และ 288,780 คนมาขึ้นทะเบียนใน พ.ศ. 2546 ภายหลังมติคณะรัฐมนตรีในเดือนเมษายน 2547 ได้มีการขึ้นทะเบียนที่ครบถ้วนที่สุดในปีเดียวกัน เมื่อกระทรวงมหาดไทยขึ้นทะเบียนคนต่างชาติ 1,280,000 คนระหว่างเดือนกรกฎาคม ในจำนวนนี้ 814,000 คนได้ยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานเมื่อถึงกลาง เดือนธันวาคม Martin (2004) และ Archavanitkul และ Kanchanachitra-Saisoonthon (2005) ได้สรุปข้อมูล อันมีค่าเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของการย้ายถิ่นจาก ประเทศพม่าสู่ประเทศไทยเมื่อไม่นานมานี้ และการ พัฒนาระบบนโยบายของประเทศไทยเกี่ยวกับการย้ายถิ่นจาก ประเทศเพื่อนบ้าน

มติคณะรัฐมนตรีในเดือนพฤษภาคม 2548 อนุญาตให้ แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2547 ขอรับใบอนุญาตทำงาน และการประกัน สุขภาพจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 รวมทั้งแรงงาน

ข้ามชาติที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานในปี พ.ศ. 2547 ก็สามารถมาขึ้นทะเบียนได้ในปี พ.ศ. 2548

มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่ได้วางรูปแบบมาตั้งแต่ต้นให้เป็นนโยบายการย้ายถิ่น อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานได้มาก เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 คณะรัฐมนตรีได้รับรองโครงการเขตเศรษฐกิจชายแดนแม่สอด โครงการนี้ครอบคลุมพื้นที่อำเภอแม่สอด แม่ระมาด และพบพระ ในจังหวัดตาก และเมืองเมียวดี ในประเทศพม่า เขตเศรษฐกิจนี้จะดึงดูดภาคอุตสาหกรรม และดังนั้น จึงดึงดูดแรงงานข้ามชาติด้วย หนังสือพิมพ์ Bangkok Post (2005c) รายงานว่ามีการซื้อขายที่ดิน และอาคารในสามอำเภอนี้เพิ่มขึ้น 90% ในปี พ.ศ. 2547 สำนักงานที่ดินอำเภอแม่สอด จัดการธุรกรรมมูลค่า 648 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2547 ซึ่งทำให้มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมถึง 50 ล้านบาท เป็นที่คาดการณ์ได้ว่า เมื่อธุรกิจต่าง ๆ ย้ายเข้าไปในพื้นที่ หรือขยายตัวภายในเขตเศรษฐกิจ ย่อมก่อให้เกิดความต้องการแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้น

ปฏิกิริยากรุงเทพฯ ว่าด้วยการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย

ในช่วงหกปีที่ผ่านมา **รัฐบาลไทยได้ริเริ่มความร่วมมือกับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค เพื่อจัดระเบียบ จัดการ และควบคุมการย้ายถิ่นของแรงงาน** รัฐบาลไทยได้จัดประชุมระหว่างประเทศเรื่องการย้ายถิ่น ที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 21-23 เมษายน 2542 โดยได้รับการสนับสนุนจาก IOM รัฐบาลจาก 19 ประเทศในเอเชีย และแปซิฟิกมาร่วมประชุมครั้งนี้ รัฐมนตรี และผู้แทนรัฐบาลได้รับรอง “ปฏิกิริยากรุงเทพฯ ว่าด้วยการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง” ในการประชุมครั้งนี้ ซึ่งสะท้อนแนวนโยบายที่รัฐบาลไทยได้เริ่มต้นไว้ และจะดำเนินการต่อไปด้วยความพยายามที่มากยิ่งขึ้น

ปฏิกิริยากรุงเทพฯ ยอมรับว่า “การย้ายถิ่นข้ามชาติ โดยเฉพาะการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญมากขึ้นด้านเศรษฐกิจ สังคม มนุษยธรรม การเมือง และความมั่นคง สำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก” แม้ปฏิกิริยาฉบับนี้เน้นว่า “จำเป็นต้อง

จัดทำนโยบายที่ครอบคลุมรอบด้าน สอดคล้อง และมีประสิทธิผล เกี่ยวกับการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย/โดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง ภายในบริบทของกรอบภูมิภาคที่กว้างขึ้น โดยมีเจตนารมณ์แห่งการเป็นพันธมิตร และความเข้าใจร่วมกันเป็นพื้นฐาน” แต่ไม่มีความพยายามสำคัญในระดับภูมิภาคที่ประสบผลนับจากนั้นมา ข้อตกลงที่มีความสำคัญมากกว่าสำหรับประเทศไทย และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชีย เป็นข้อตกลงระดับทวิภาคีมากกว่าที่จะเป็นระดับภูมิภาค

พรรคสำคัญของปฏิกิริยากรุงเทพฯ ระบุรายละเอียดของเป้าหมาย ซึ่งรัฐบาลไทยพยายามบรรลุถึงในนโยบายการย้ายถิ่นของตน ปฏิกิริยาฉบับนี้กระตุ้นให้รัฐบาลต่าง ๆ “บัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้การลักลอบนำคนเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ในทุกรูปแบบ และทุกจุดประสงค์ รวมทั้งเพื่อใช้เป็นแหล่งแรงงานราคาถูก เป็นอาชญากรรม” ปฏิกิริยาฉบับนี้เรียกร้องรัฐบาลต่าง ๆ ให้แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการย้ายถิ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์ ทบทวน และกระตุ้นเตือนประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางให้ “เพิ่มประสิทธิภาพของช่องทางการเจรจาในระดับที่เหมาะสม เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และส่งเสริมความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาของการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย และการค้ามนุษย์”

ในปฏิกิริยากรุงเทพฯ มีสองข้อที่สะท้อนแนวทางที่รัฐบาลไทยจะดำเนินการต่อไปเพื่อแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง

12. ประเทศที่เกี่ยวข้องควรเพิ่มความร่วมมือ โดยสอดคล้องกับกฎหมายและวิธีปฏิบัติงานของประเทศตน ในการพิสูจน์สัญชาติของผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารเข้าเมือง/เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งดูเหมือนว่าเป็นพลเมืองของตน เพื่อเร่งรัดการรับตัวกลับประเทศ;
13. การส่งตัวผู้ไม่มีสิทธิเข้าประเทศและอยู่ในประเทศกลับประเทศอย่างรวดเร็ว เป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ทำให้การค้ามนุษย์มีความน่าสนใจลดลง ซึ่งจะกระทำสำเร็จเมื่อ

ประเทศที่เกี่ยวข้องแสดงความตั้งใจ และร่วมมือด้วยอย่างเต็มที่เท่านั้น การส่งตัวกลับควรกระทำด้วยวิธีการที่ปลอดภัย และตามหลักมนุษยธรรม

ปฏิกิริยากรุงเทพฯ ระบุว่า “ประเทศ และภูมิภาคที่มีส่วนร่วม [หมายถึงฮ่องกง (ประเทศจีน)] ต่างควรกำหนดและเพิ่มประสิทธิภาพให้จุดศูนย์กลางระดับชาติ เพื่อใช้เป็นกลไกสำหรับการหารือ และความร่วมมือในระดับทวิภาคี ภูมิภาค และ/หรือ พหุภาคี เกี่ยวกับปัญหาการย้ายถิ่นข้ามชาติ”

บันทึกความเข้าใจ

แนวความคิดของข้อตกลงระดับทวิภาคี ในการพิสูจน์สัญชาติ และส่งกลับผู้ย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย และการกำหนดศูนย์ประสานงานระดับชาติสำหรับปัญหาด้านการย้ายถิ่น เป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายของรัฐบาลไทย ในการเรียกร้องรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของการบริหารจัดการการย้ายถิ่น และควบคุมการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง ในเดือนตุลาคม 2545 รัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน และได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจในทำนองเดียวกันกับรัฐบาลกัมพูชา เมื่อเดือนพฤษภาคม 2546 และกับรัฐบาลพม่าเมื่อเดือนมิถุนายน 2546 บันทึกความเข้าใจเหล่านี้แสดงออกซึ่งความห่วงใยเกี่ยวกับผลกระทบด้านลบต่อสังคม และเศรษฐกิจ ที่เกิดจากการจ้างงานโดยผิดกฎหมาย บันทึกที่ลงนามร่วมกับกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยอมรับ “หลักการที่ระบุ” ในปฏิกิริยากรุงเทพฯ ว่าด้วยการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง แต่บันทึกที่ลงนามกับประเทศพม่าไม่ได้ยอมรับเช่นนั้น แม้จะมีความแตกต่างในแง่ของภาษาบ้าง แต่บันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีทั้งสามฉบับมีสาระเหมือนกัน (บันทึกความเข้าใจได้นำมาจัดพิมพ์ซ้ำใน Morris, 2004)

มาตราแรกของบันทึกความเข้าใจที่ลงนามร่วมกับรัฐบาลกัมพูชา เรียกร้องให้มี “วิธีดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับ

การจ้างคนงาน” และ “การส่งตัวคนงานกลับประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อคนงานสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน หรือถูกส่งตัวกลับโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของอีกฝ่ายหนึ่ง ก่อนสัญญาจ้างงานสิ้นสุดไปยังที่อยู่ถาวรของคนงาน”

บันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีทั้งสามฉบับบรรยายถึงระบบที่ค่อนข้างละเอียดสำหรับการจ้างงานชั่วคราวของพลเมืองของประเทศหนึ่งที่อยู่ในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งเป็นระบบที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศต้องมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้น บันทึกความเข้าใจกำหนดให้มีการหารือระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และ/หรือ รัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง และระบุว่าการจ้างแรงงานต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจในประเทศนั้น ๆ บันทึกความเข้าใจระบุว่า ประเทศหนึ่งอาจจัดทำรายการตำแหน่งงานที่พลเมืองของอีกประเทศหนึ่งสามารถทำได้ จากนั้นประเทศที่สองจะจัดหารายชื่อของผู้สมัครงานที่คัดเลือกไว้สำหรับตำแหน่งงานเหล่านั้น พร้อมด้วยที่อยู่ถาวร บุคคลอ้างอิง และประสบการณ์ในการทำงานของผู้สมัคร เมื่อผู้สมัครได้รับเลือกสำหรับตำแหน่งงานที่ว่างนั้น ทั้งสองประเทศจะทำงานร่วมกันเพื่อให้ความมั่นใจว่าคนงานแต่ละคนมีคุณสมบัติที่ตรงตามความต้องการสำหรับการขอวีซ่า ใบอนุญาตทำงาน การประกันสุขภาพ การจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินสะสม ภาษี และสัญญาการจ้างงาน (บันทึกความเข้าใจฉบับแรก กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไม่ได้ระบุว่าจำเป็นต้องมีสัญญาการจ้างงาน)

บันทึกความเข้าใจระบุว่า ระยะเวลาและเงื่อนไขของการจ้างแรงงานจะไม่เกินสองปี และสามารถขยายเวลาได้อีกสองปี แต่ระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินสี่ปี ไม่ว่าจะในกรณีใด คนงานที่ทำงานครบสี่ปีในอีกประเทศหนึ่งต้องหยุดพักเป็นเวลาสามปีก่อนจะมีสิทธิขอสมัครงานอีกครั้ง รัฐบาลทั้งสองมีหน้าที่ต้องจัดการให้คนงานกลับไปยังที่อยู่ถาวรหลังจากสิ้นสุดสัญญาการจ้างงานแล้ว

บันทึกความเข้าใจเหล่านี้ระบุว่า ประเทศผู้จ้างต้องจัดตั้งและบริหารกองทุนเงินสะสม คนงานต้องจ่ายเงิน 15% ของเงินเดือนเข้ากองทุน คนงานจะได้รับเงินทั้งหมด

ของคนที่จ่ายเข้ากองทุน รวมทั้งดอกเบี้ยที่ถือเป็นรายได้ เมื่อกลับไปยังที่อยู่ถาวร แต่ต้องยื่นขอรับเงินนอ้อย่างน้อย สามเดือนก่อนกลับประเทศ เมื่อนั้นรัฐบาลต้องชำระ จำนวนเงินที่ต้องจ่ายคืนให้คนงานภายใน 45 วัน นับจาก วันที่คนงานเดินทางกลับ (7 วันในบันทึกความเข้าใจกับ ประเทศพม่า) แม้แต่คนงานที่ถูกเลิกจ้างก่อนจะหมด สัญญาก็ควรได้รับเงินของคนที่จ่ายเข้ากองทุนคืนภายใน 45 วัน (7 วันสำหรับประเทศพม่า) บันทึกความเข้าใจ ระบุชัดเจนว่า “สิทธิที่จะได้รับเงินที่จ่ายเข้ากองทุน เงินสะสมคืนจะถูกเพิกถอนสำหรับคนงานที่ไม่กลับไปยัง ที่อยู่อาศัยของตนเมื่อสัญญาการจ้างงานสิ้นสุดลง”

ทั้งปฏิกิริยากรุงเทพฯ และบันทึกความเข้าใจที่ลงนาม ร่วมกับสามประเทศเพื่อนบ้าน ระบุว่าเป้าหมายของ รัฐบาลไทย คือการจัดระเบียบการย้ายถิ่นของแรงงานให้ เป็นไปตามความต้องการแรงงานในประเทศปลายทาง และเพื่อควบคุมอย่างเข้มงวดการลักลอบนำคนเข้าเมือง หรือการค้ามนุษย์ รวมทั้งการย้ายถิ่นและการจ้างงานโดย ผิดกฎหมาย เอกสารเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความต้องการ ของรัฐบาลไทยที่จะป้องกันผู้ย้ายถิ่นที่ไม่ขึ้นทะเบียนไม่ให้ ตั้งถิ่นฐานในประเทศ และเพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนงานต่างชาติ ขึ้นทะเบียนจะออกจากประเทศเมื่อสิ้นสุดการจ้างงาน ปฏิกิริยากรุงเทพฯ ระบุอย่างชัดเจนในข้อตกลงระหว่าง รัฐบาลในภูมิภาค ว่าประเทศต้นทางมีพันธกรณีในการรับ พลเมืองของตนกลับประเทศ บันทึกความเข้าใจระดับ ทวิภาคีกำหนดโครงสร้างอย่างละเอียด พร้อมด้วยสัญญา การจ้างงาน และสิ่งจูงใจด้านการเงิน เพื่อให้คนงานข้ามชาติ กลับประเทศของตนหลังจากเสร็จสิ้นการจ้างงานแล้ว

การขึ้นทะเบียนผู้ย้ายถิ่น และใบอนุญาตทำงาน

เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ลงมติเกี่ยวกับมาตรการใหม่ เพื่อจัดการกับปัญหา แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย มตินี้ประกอบด้วยแนวทาง หลักหกประการเกี่ยวกับการบริหารจัดการการย้ายถิ่น คือ (ก) ยอมรับการใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในบาง ภาคอุตสาหกรรม แต่จำกัดจำนวนรวมโดยพิจารณาจาก อุปสงค์ของแต่ละภาค (ข) จัดทำประวัติส่วนตัว และบัตร ประจำตัวสำหรับแรงงานข้ามชาติ (ค) จ้างเฉพาะแรงงาน

ข้ามชาติ ไม่รวมสมาชิกครอบครัว (ง) ควบคุมให้จ่าย ค่าจ้างอย่างเหมาะสม (จ) ดำเนินมาตรการส่งตัวกลับ ประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ และ (ฉ) พัฒนาเศรษฐกิจ ของภาคต่าง ๆ ที่อยู่ตรงข้ามชายแดนไทย เพื่อลดปริมาณ การย้ายถิ่น

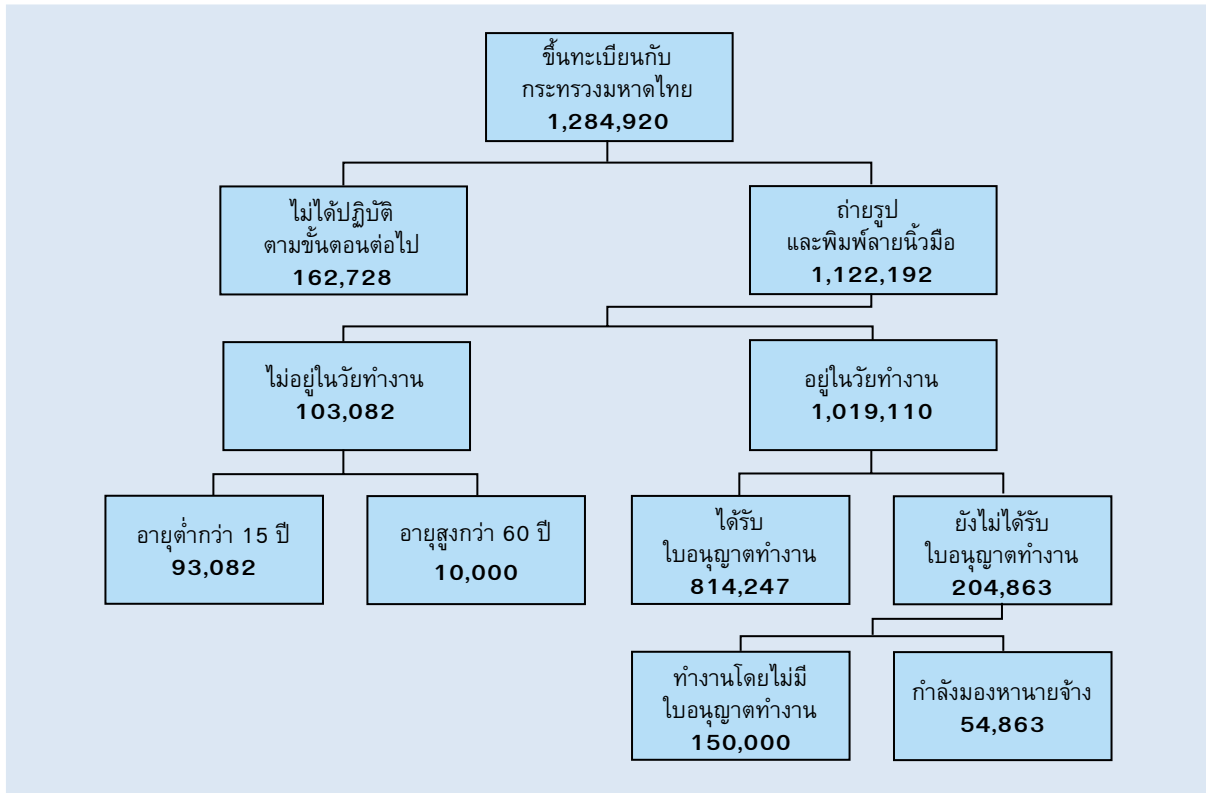
ในการดำเนินการตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ก่อนอื่น กระทรวงแรงงานกำหนดให้นายจ้างในทุกจังหวัด ยื่นคำขอจ้างแรงงานข้ามชาติในจำนวนที่ต้องการจ้าง ระบบนี้ใช้กับคนงานจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่าเท่านั้น นายจ้าง ทั้งหมด 248,746 ราย ยื่นคำขอจ้างแรงงานต่างชาติ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,598,752 คน รัฐบาลได้ตรวจสอบ คำขอ และจัดสรร “โควตา” แรงงานข้ามชาติจำนวน 1,512,587 คน ที่นายจ้าง 245,113 ราย สามารถ จ้างได้

ในขั้นตอนแรกของกระบวนการขึ้นทะเบียน แรงงานจาก สามประเทศเพื่อนบ้านต้องขึ้นทะเบียนกับกระทรวง มหาดไทยในช่วงเดือนกรกฎาคม 2547 เป็นการขึ้น ทะเบียนในระดับอำเภอ นายจ้างส่วนใหญ่จัดการขึ้น ทะเบียนให้ลูกจ้างของตน แต่แรงงานข้ามชาติที่ไม่มี นายจ้างได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนเป็นรายบุคคลกับ กระทรวงมหาดไทย การขึ้นทะเบียนกับกระทรวง มหาดไทยไม่มีค่าใช้จ่าย และอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติ อยู่ในประเทศไทยได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 คนงานที่ไม่มีนายจ้างได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ระหว่าง ช่วงเวลานั้น แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวง มหาดไทยระหว่างเดือนกรกฎาคม 2547 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,284,920 คน หลังจากขึ้นทะเบียนขึ้นต้นแล้ว คนงาน ต้องไปรายงานตัวต่อที่ว่าการอำเภอเพื่อถ่ายรูป และพิมพ์ ลายนิ้วมือเพื่อใช้ระบุตัว แรงงานข้ามชาติ 1,122,192 คน ปฏิบัติตามขั้นตอนนี้ ในจำนวนนี้ 93,082 คนอายุต่ำกว่า 15 ปี และ 10,000 คนอายุสูงกว่า 60 ปี ดังนั้น จึงไม่มี สิทธิขอรับใบอนุญาตทำงาน (สถิติ 3)

จากจำนวนแรงงานข้ามชาติ 1.0 ล้านคนที่มิสิทธิยื่นขอ มี ใบอนุญาตทำงาน 814,247 คนได้ยื่นขอก่อนกลางเดือน ธันวาคม 2547 และ 204,863 คนยังไม่ได้ยื่นขอ ดังที่

สถิติ 3

จำนวนแรงงานต่างชาตินที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย ในเดือนกรกฎาคม 2547 และได้รับใบอนุญาตทำงานในเวลาต่อมา



แสดงไว้ในสถิติ 3 กระทรวงแรงงานประมาณการว่าในจำนวนบุคคลที่ยังไม่ได้ยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานนี้ประมาณ 150,000 คนกำลังทำงานโดยผิดกฎหมาย และ 54,863 คนกำลังหางานทำ

ก่อนจะยื่นขอมีใบอนุญาตทำงาน แรงงานข้ามชาติต้องตรวจสุขภาพที่โรงพยาบาล หรือคลินิกที่กำหนดให้ ซึ่งตามปกติจะเป็นโรงพยาบาลรัฐประจำอำเภอที่แรงงานพำนักร แรงงานข้ามชาติ 817,254 คนได้รับการตรวจสุขภาพเมื่อเดือนธันวาคม 2547 โดยจ่ายค่าธรรมเนียมตรวจสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท แรงงานข้ามชาติได้รับบัตรประจำตัวเคลือบพลาสติกที่มีรูปถ่ายของตน เพื่อพิสูจน์ว่าพวกเขาได้เข้าร่วมในแผนประกันสุขภาพแล้ว การบริหารเงินกองทุนประกันสุขภาพกระทำในระดับจังหวัด ซึ่งส่วนหนึ่งถูกใช้ไปในการ

ส่งเสริมสุขภาพ และส่วนน้อยจะถูกโอนไปให้กระทรวงสาธารณสุข เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ถ้าแรงงานข้ามชาติต้องการใช้บริการด้านการแพทย์ก็สามารถขอรับบริการได้จากสถานที่ที่ตนเคยตรวจสุขภาพ จากนั้นเขาจะได้รับการรักษาอย่างเท่าเทียมกับคนไทยที่ใช้บริการจากโครงการ 30 บาท กล่าวคือ เขาต้องจ่ายค่าธรรมเนียม 30 บาทต่อการไปรับการรักษาหนึ่งครั้ง แต่จะได้รับการรักษาตามความต้องการไม่ว่าค่ารักษาจะมากเท่าไรก็ตาม จากนั้น โรงพยาบาลรัฐจะเรียกเก็บเงินส่วนเกินจากเงินกองกลางประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

ต่อจากนั้น แรงงานข้ามชาติต้องยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานต่อกระทรวงแรงงาน ในขณะที่ขั้นตอนก่อนหน้านี้สามารถดำเนินการได้ภายในอำเภอที่แรงงานพักอาศัย แต่การยื่น

ขอมีใบอนุญาตทำงานต้องกระทำที่สำนักงานแรงงานจังหวัด เนื่องจากกระทรวงแรงงานไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะปฏิบัติตามกระบวนการขึ้นทะเบียนได้ในทุกอำเภอ ส่วนใหญ่นายจ้างเป็นผู้ดำเนินการยื่นขอแทนลูกจ้างของตน

ใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ในปี พ.ศ. 2547 มีอายุสามเดือน หกเดือน หรือหนึ่งปี ค่าธรรมเนียมทั้งหมดสำหรับใบอนุญาตทำงานที่มีอายุหนึ่งปี คือ 3,800 บาท ซึ่งรวมไว้ด้วยค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท และค่าขึ้นทะเบียน 100 บาท ค่าใช้จ่ายสำหรับใบอนุญาตทำงานหกเดือนคือ 2,900 บาท ในกรณีนี้ 900 บาท เป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ส่วนค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เท่ากับสำหรับใบอนุญาตหนึ่งปี สำหรับใบอนุญาตที่มีอายุสามเดือน ค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตทำงานคือ 450 บาท ส่วนค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เท่ากัน ผู้ย้ายถิ่นขึ้นทะเบียนที่ได้รับอนุญาตให้ขอรับใบอนุญาตทำงานได้ในปี พ.ศ. 2548 ได้รับการประเมินค่าธรรมเนียมต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าเขากำลังขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานที่ยังมีผลบังคับอยู่ (1,800 บาทสำหรับใบอนุญาตหนึ่งปี) หรือขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานที่หมดอายุแล้ว (450 บาท) หรือยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานเป็นครั้งแรก (450 บาท)

เนื่องจากค่าธรรมเนียมเหล่านี้สูงเกือบเท่าค่าจ้างหนึ่งเดือนสำหรับคนงานหลายคน ตามปกตินายจ้างจึงออกค่าธรรมเนียมให้ก่อน แล้วจึงหักค่าจ้างของลูกจ้างเป็นเวลาหลายเดือนเพื่อชดเชย เมื่อยื่นขอมีใบอนุญาตทำงาน กระทรวงแรงงานจะให้ต้นฉบับของใบเสร็จและสำเนาหนึ่งฉบับ แม้ลูกจ้างควรเป็นผู้ได้รับต้นฉบับใบเสร็จ แต่โดยทั่วไปนายจ้างจะเป็นผู้เก็บต้นฉบับไว้ และให้เพียงสำเนาแก่ลูกจ้าง แต่แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาครบอกผู้เขียนว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจยอมรับว่าสำเนาใบเสร็จเป็นเอกสารที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย

ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่รวบรวมได้เมื่อแรงงานยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานจะถูกส่งต่อไปจากจังหวัดให้แก่กระทรวงแรงงานในกรุงเทพฯ เพื่อกรอกเข้าฐานข้อมูล จากนั้นข้อมูลจะถูกส่งให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดทำ

บัตรประจำตัวควบกับใบอนุญาตทำงาน ใบอนุญาตทำงานเป็นบัตรพลาสติกสีชมพู มีรูปแบบคล้ายกับบัตรประจำตัวประชาชนของคนไทย บัตรนี้มีรูปถ่าย ชื่อ และที่อยู่ของแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งชื่อ และที่อยู่ของธุรกิจที่จ้างคนงานดังกล่าว นโยบายของวิธีการนี้คือแรงงานข้ามชาติที่ยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานเท่านั้นจึงจะได้รับบัตรประจำตัวพลาสติก ผู้ที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานจะถือเพียงสำเนาใบคำขอของตน

ไม่ว่าแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานเมื่อใดก็ตาม บัตรประจำตัวที่ควบกับใบอนุญาตทำงานทุกใบจะหมดอายุในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 (หรือก่อนวันนั้น ถ้าใบอนุญาตมีอายุสามเดือน และหกเดือน) ดังนั้น แม้ว่าแรงงานข้ามชาติได้ขึ้นทะเบียนในเดือนกันยายน 2547 และได้จ่าย 3,800 บาทสำหรับใบอนุญาตทำงานอายุหนึ่งปี แต่ใบอนุญาตทำงานก็จะหมดอายุเมื่อถึงปลายเดือนมิถุนายน 2548 เช่นเดียวกัน ดังได้กล่าวแล้วว่า ผู้ย้ายถิ่นที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2547 ได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของตน รวมทั้งการประกันสุขภาพได้อีกเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปี

เมื่อกระทรวงมหาดไทยจัดทำใบอนุญาตทำงานแล้วเสร็จ จะส่งให้สำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งจะแจ้งให้นายจ้างมารับไป กระบวนการนี้ใช้เวลามาก สำนักงานแรงงานจังหวัดกาญจนบุรีให้ข้อสังเกตว่าจากจำนวนใบคำขอ 16,000 ใบ ที่ส่งให้กระทรวงแรงงาน มีใบอนุญาตทำงานเพียง 4,000 ใบ เท่านั้นที่ถูกส่งกลับมายังจังหวัด ในตอนปลายปี พ.ศ. 2547 ซึ่งตามระเบียบแรงงานข้ามชาติต้องถือใบอนุญาตทำงานของตน แต่นายจ้างส่วนใหญ่จะเป็นผู้ถือต้นฉบับ และให้ลูกจ้างถือสำเนา

กระบวนการขึ้นทะเบียนที่เริ่มต้นในเดือนกรกฎาคม 2547 สนองความต้องการหลายข้อที่ระบุโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายจ้าง และผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ กระบวนการนี้รวมไว้ด้วยการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย การตรวจสุขภาพ และการประกันสุขภาพจากสาธารณสุขจังหวัด และการออกใบอนุญาตทำงานโดย

กระทรวงแรงงาน เห็นได้ชัดว่ากระบวนการขึ้นทะเบียนนี้ เป็นการเคลื่อนไหวที่สำคัญที่นำไปสู่การจัดระเบียบการ ย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติในระดับ และประเภทที่พึง ประารถนา

แต่หลายฝ่าย รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบ นายจ้าง ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และ ตัวแรงงานเอง ได้สังเกตเห็นข้อบกพร่องในกระบวนการ แม้แต่ผู้ที่วางรูปแบบระบบ และดำเนินการขึ้นทะเบียนยัง ยอมรับว่ากระบวนการนี้ตอบสนองเป้าหมายเพียงไม่กี่ข้อ ของบันทึกความเข้าใจที่ลงนามร่วมกับประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ระบบ ปัจจุบันจัดหาใบอนุญาตทำงาน และการประกันสุขภาพ ให้แรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นการปรับปรุงสถานะก่อนหน้านี้ ของผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายให้ดีขึ้นมากก็จริง แต่แรงงาน ข้ามชาติก็ยังเข้าประเทศไทยโดยไม่มีหนังสือเดินทาง หรือวีซ่า และยังถือว่าเป็นแรงงานที่ไม่มีเอกสารเข้าเมือง เช่นเดิมสำหรับจุดประสงค์อื่นๆ นอกเหนือจากการทำงาน แรงงานข้ามชาติส่วนมากไม่มีสัญญาการจ้างงาน ใบอนุญาตทำงานมีอายุเพียงหนึ่งปี มีใช้สองปีอย่าง ที่ คาดหมายไว้ในบันทึกความเข้าใจ และกองทุนเงินสะสม ของแรงงานที่บันทึกความเข้าใจคาดหวังก็ยังไม่ได้ ถูกจัดตั้งขึ้นแต่อย่างใด

แต่ทั้งแรงงานข้ามชาติ และนายจ้างก็ได้ประโยชน์จากการ เบี่ยงเบนครั้งสำคัญจากเงื่อนไขของบันทึกความเข้าใจ ดังกล่าว บันทึกความเข้าใจกำหนดว่าสัญญาควรมีอายุ สองปี และต่ออายุได้เพียงหนึ่งครั้งเพื่อให้แรงงานทั้งหมด ต้องเดินทางกลับประเทศของตนหลังจากทำงานได้สี่ปีแล้ว ระบบขึ้นทะเบียน และใบอนุญาตทำงานในปัจจุบันไม่ได้ กำหนดเวลาสูงสุดที่สามารถอยู่ในประเทศได้ และแรงงาน ที่ขึ้นทะเบียนแล้วจำนวนมากพำนักในประเทศไทยมาแล้ว ห้าปี หรือนานกว่านั้น

แม้ว่าการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยไม่จำเป็นต้องผูกมัดแรงงานไว้กับนายจ้าง และแรงงานสามารถขึ้น ทะเบียนด้วยตนเองเพื่ออยู่ในประเทศไทย และหางาน ทำได้ แต่ใบอนุญาตทำงานที่กระทรวงแรงงานออกให้ เจาะจงนายจ้าง และระบบการประกันสุขภาพก็ใช้ได้เพียง

ในอำเภอที่ขออนุญาตเท่านั้น โดยหลักการ คนงาน สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้โดยการขึ้นทะเบียนใหม่เพื่อ ขอใบอนุญาตทำงาน แรงงานข้ามชาติน้อยคนที่ทราบ ความจริงข้อนี้ และอาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในกรณี ส่วนมาก เพราะนายจ้างรายแรกจะยังคงยึดต้นฉบับใบขึ้น ทะเบียนของกระทรวงมหาดไทยไว้ต่อไป เนื่องจากตาม ปกตินายจ้างจะออกเงินค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและ ใบอนุญาตทำงานให้ก่อน นายจ้างจึงต้องการให้ใช้ใบ อนุญาตทำงานนี้สำหรับทำงานกับตนเท่านั้น แต่ระบบ ได้ละเลยสิทธิพื้นฐานหลายประการของคนงาน แม้ว่า สภาพการทำงาน หรือค่าจ้างไม่ตรงกับข้อบังคับตาม กฎหมาย คนงานก็ลาออกได้ยาก เห็นได้ชัดว่ารัฐบาล ไม่ได้ทำอะไรมากนักในการติดตามตรวจสอบสภาพการ ทำงาน หรือค่าจ้าง สำนักงานแรงงานจังหวัดกาญจนบุรี บอกผู้เขียนว่า สำนักงานจะตรวจสอบสถานที่ทำงานได้ เพียงเมื่อได้รับคำร้องเรียนอย่างเป็นทางการ เช่น จากอีก บริษัทหนึ่ง หรือจากลูกจ้างคนใด

ค่าธรรมเนียม 3,800 บาทเพื่อขอทำใบอนุญาตทำงาน อายุหนึ่งปี เป็นจำนวนที่นับว่าสูงสำหรับทั้งนายจ้าง และ แรงงานข้ามชาติ สำหรับบริษัทที่กำลังแรงงานขนาดใหญ่ ค่าธรรมเนียมนี้หมายถึงค่าใช้จ่ายขั้นต้นจำนวนมาก เพราะนายจ้างมักเป็นผู้ออกเงินจ่ายไปก่อน นายจ้างยอม เกรงว่าคนงานจะออกจากการงานก่อนที่จะจ่ายค่าธรรมเนียม คืนได้หมด ในทรรณะของแรงงานข้ามชาติ บ่อยครั้งที่ ค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตหนึ่งปีจะสูงเกือบเท่ากับ ค่าจ้างหนึ่งเดือน จำนวนค่าธรรมเนียมเป็นสิ่งที่ทำให้ นายจ้าง และคนงานไม่ต้องการยื่นขอมีใบอนุญาตทำงาน จากจำนวนแรงงานข้ามชาติหนึ่งล้านคนที่ขึ้นทะเบียนกับ กระทรวงมหาดไทย และมีสิทธิยื่นขอมีใบอนุญาตทำงาน เพียง 814,000 คน ได้ทำเช่นนั้นเมื่อถึงปลายปี พ.ศ. 2547 (สถิติ 3) จำนวนค่าธรรมเนียมอาจเป็น สิ่งที่ทำให้หลายคนไม่อยากรื่นขอ

หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับระบบใบอนุญาตทำงาน รวมถึง เจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง และแรงงานข้ามชาติ ตั้งข้อสังเกต เรื่องเวลา และการเดินทางเพื่อจะขอรับใบอนุญาตทำงาน นายจ้าง หรือแรงงานข้ามชาติที่ดำเนินการด้วยตนเองต้อง

เดินทางไป-กลับอย่างน้อยห้าเที่ยวเพื่อ : (ก) ยื่นคำขอต่อกระทรวงมหาดไทยที่ว่าการอำเภอ (ข) ถ่ายรูป และพิมพ์ลายนิ้วมือที่ว่าการอำเภอ (ค) ตรวจสุขภาพที่โรงพยาบาลประจำอำเภอ (ง) ยื่นขอมติใบอนุญาตทำงานที่สำนักงานแรงงานจังหวัด และ (จ) รับใบอนุญาตทำงานจากสำนักงานจังหวัด และเป็นไปได้ว่าอาจต้องเดินทางบ่อยครั้งกว่านี้เพื่อขอข้อมูล และแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ เป็นต้น

คนงานบางคนต้องรอนานหลายเดือนกว่าจะได้รับใบอนุญาตทำงานหลังจากได้ยื่นคำขอแล้ว ระหว่างที่รออยู่คนงานได้แต่ถือสำเนาใบคำขออนุญาตทำงาน เพื่อใช้ยืนยันการจ้างงานของตนต่อเจ้าหน้าที่

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า แม้มีระเบียบว่าคนงานต้องถือใบอนุญาตทำงานของตน แต่ในกรณีส่วนใหญ่ นายจ้างจะเป็นผู้ถือ และให้คนงานถือเพียงสำเนาใบอนุญาต หรือสำเนาคำขอมติใบอนุญาตทำงาน เจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่โดยทั่วไปยอมรับสถานการณ์นี้ แต่ความจริงก็ยังคงอยู่ว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าถึงเอกสารที่จำเป็นต้องใช้แสดงว่าพวกเขาได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยและทำงานอย่างถูกกฎหมาย

ในขณะที่ใบอนุญาตทำงานที่ออกให้โดยกระทรวงแรงงานในปี พ.ศ. 2547 มีระยะเวลาดัง ๆ กัน Martin (2004:5) ได้แนะนำให้จัดทำใบอนุญาตทำงานสำหรับ 24 เดือนด้วย โดยคิดค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกัน ใบอนุญาตทำงานที่มีช่วงเวลานั้นกว่า และค่าธรรมเนียมต่ำกว่าเหมาะสมสำหรับงานตามฤดูกาล เช่นงานในภาคเกษตรกรรมหรือสำหรับคนงานที่ไม่ต้องการจากบ้านไปทั้งปี ใบอนุญาตทำงานอายุสองปี (ตามที่คาดหมายในบันทึกความเข้าใจ) จะทำให้มีความแน่นอนมากขึ้นสำหรับทั้งนายจ้าง และลูกจ้าง

หลายคนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการย้ายถิ่นของแรงงานในประเทศไทย เชื่อว่าควรขยายระยะเวลาขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย ทั้งครั้งปัจจุบัน หรือการต่ออายุ แม้ว่ารัฐบาลได้อนุมัติโควตาสำหรับคนงานต่างชาติดังจำนวน 1.5 ล้านคน แต่จนถึงปลายปี พ.ศ. 2547 มีคนงานเพียง 814,000 คนยื่นขอมติใบอนุญาตทำงาน

การขยายระยะเวลาขึ้นทะเบียนจะช่วยให้รัฐบาลจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติได้มากขึ้น และให้ความสะดวกแก่แรงงานที่เข้าประเทศมาตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม 2547 ซึ่งในปัจจุบันถือว่าทุกคนเป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

แม้ว่า **โดยหลักการ กระบวนการขึ้นทะเบียนประชากรย้ายถิ่น และการออกใบอนุญาตทำงานนี้ออกแบบมาเพื่อช่วยให้คนไทยรับข้อเสนอการจ้างงานสำหรับงานที่พวกเขาจะยอมรับได้ แต่ในทางปฏิบัติ ไม่มีการพยายามชักจูงให้คนไทยสนใจงานที่แรงงานข้ามชาติทำ** ในกระบวนการขึ้นทะเบียนก่อนหน้านี้ นายจ้างจะต้องระบุจำนวนตำแหน่งงานที่ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติทำ นายจ้างทั่วประเทศขอจ้างแรงงานข้ามชาติ 1.6 ล้านคน และคณะกรรมการจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประเมินคำร้องขอได้จัดโควตาแรงงานให้ทั้งสิ้น 1.5 ล้านคน แต่หลังจากนั้น นายจ้างได้ขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติไม่ถึง 1.3 ล้านคนกับกระทรวงมหาดไทย และได้ยื่นขอใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานเพียง 814,000 คน ระหว่างช่วงเวลาห้าเดือนครั้งแรกของกระบวนการขึ้นทะเบียน

ระดับของการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ เห็นได้ชัดว่านายจ้างคิดว่าพวกเขาไม่สามารถจ้างคนงานไทยให้ทำงานประเภทที่แรงงานข้ามชาติทำได้ และนโยบายของรัฐบาลก็สะท้อนความคิดเช่นนี้ ในการศึกษาที่ Martin (2004:31) อ้างถึง เมื่อปี พ.ศ. 2543 ARCM พยายามประมาณการความต้องการแรงงานข้ามชาติระหว่าง พ.ศ. 2546-2548 โดยสัมภาษณ์นายจ้าง 6,000 ราย รวมทั้งแรงงานข้ามชาติและแรงงานไทย การศึกษาประมาณการว่ามีคนไทยมากเกินความต้องการในภาคเกษตรกรรม และภาคก่อสร้าง แต่จะมีการขาดแคลนแรงงาน 475,000 คนในภาคประมง แปรรูปอาหารทะเล และการผลิต

แรงงานไทยกล่าวว่าพวกเขาสนใจงานที่ใกล้บ้าน จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอย่างน้อย และมีสภาพการทำงานที่ดี แต่การศึกษาของ ARCM ประมาณการว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเพียง 60-80 บาทต่อวัน ในปี

พ.ศ. 2543 หรือประมาณครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนได้รับความคุ้มครองจาก กฎหมายแรงงานของไทย แต่กฎหมายแรงงานส่วนใหญ่ รวมถึงค่าจ้างขั้นต่ำ มีผลบังคับเฉพาะบริษัทที่จ้างคนงาน 10 คน หรือมากกว่านั้น Martin (2004:30) ประมาณ การว่าในปี พ.ศ. 2543 กำลังแรงงานในประเทศไทย เพียง 18% เป็นลูกจ้างในบริษัทที่จ้างคนงาน 10 คน หรือมากกว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนงานจำนวนมากเป็น สมาชิกในครอบครัว หรือประกอบธุรกิจของตนเอง ดังนั้น จึงกลายเป็นเรื่องให้โต้แย้งได้ว่า ถ้านายจ้างจ่ายค่าจ้าง ขั้นต่ำเป็นอย่างน้อย และปรับปรุงสภาพการทำงานให้ ดีขึ้น ก็จะสามารถดึงดูดแรงงานไทยมากขึ้น และมีความ จำเป็นต้องใช้แรงงานข้ามชาติน้อยลง

เห็นได้ชัดว่านโยบายการจ้างงานสำหรับคนไทย และ คนงานต่างชาติดังกล่าวมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน นายวันมู อัมหมัด นอร์มะทา รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ประกาศไว้เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2547 ว่ารัฐบาล จะเสนองาน 100,000 ตำแหน่งให้ประชาชนในจังหวัด ชายแดนภาคใต้เพื่อบรรเทาความไม่พอใจทางการเมือง ในพื้นที่นั้น (Bangkok Post, 2004a) แต่เมื่อต้นปี รัฐบาลได้จัดสรรโควตาแรงงานข้ามชาติ 285,000 คน ให้จังหวัดภาคใต้ และนายจ้าง 30,000 รายได้ยื่นขอใบ อนุญาตทำงานให้แรงงานข้ามชาติ 167,000 คน (ตารางที่ 14)

IOM และ ILO ได้ร่วมกันศึกษาวิจัยโดยละเอียด เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย ในการ ทบทวนนโยบายของประเทศ และกรณีศึกษาในห้าภาค อุตสาหกรรม ที่จัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่ง ประเทศไทย TDRI ทำการศึกษาภาคเกษตรกรรม และ ผู้ช่วยงานบ้าน ARCM ทำการศึกษาภาคอุตสาหกรรม ประมง และการแปรรูปอาหารทะเล และภาคก่อสร้าง และ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม (IPSR) มหาวิทยาลัย มหิดล ทำการศึกษาภาคอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า และสิ่งทอ ข้อมูลจากการศึกษาเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้ อ้างอิงตลอดรายงานนี้ (รายงานฉบับเต็มภายใต้ชื่อ ARCM, IPSR and TDRI (2004) และ Martin (2004) ปรากฏอยู่ในรายการเอกสารอ้างอิงแนบท้ายรายงานนี้)

ผลกระทบทางสังคม

สถานะด้านสาธารณสุข การศึกษา และครอบครัว

คนทั่วไปในประเทศไทยคิดว่าผู้ย้ายถิ่น โดยเฉพาะ จากประเทศพม่า มีโรคที่ได้กำจัดการไปแล้ว หรือเป็น โรคหายากในประเทศไทย ดังนั้นจึง**เป็นความเสี่ยงด้าน สาธารณสุข** และยังเชื่อกันด้วยว่าผู้ย้ายถิ่นสร้างภาระ ให้แก่โรงพยาบาลรัฐใกล้ชายแดน โดยเข้ามาใช้บริการที่ พวกเขาไม่สามารถจ่ายเงินได้ ก่อนจะยื่นขอมีใบอนุญาต ทำงาน แรงงานข้ามชาติต้องผ่านการตรวจสุขภาพเพื่อ ตรวจหาเชื้อวัณโรค โรคเรื้อน โรคเท้าช้าง โรคซิฟิลิส การติดเชื้อเสียด โรคพิษสุราเรื้อรัง และการตั้งครรภ์ ในจำนวนแรงงาน 817,000 คนที่ได้รับการตรวจสุขภาพ ระหว่างครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2547 พบว่า 9,532 คน (1.2%) เป็นโรคใดโรคหนึ่งดังกล่าว แต่ได้รับการผ่อนผัน ให้ทำงานได้ถ้าเข้ารับการรักษาพยาบาล (ตามสถิติของ กระทรวงแรงงาน) ในจำนวนนี้ 5,399 คนเป็นวัณโรค และ 3,092 คนเป็นซิฟิลิส และพบว่า 809 คน (หนึ่งคน ต่อพันคน) เป็นโรคใดโรคหนึ่งดังกล่าวในระยะแพร่เชื้อ และไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน รัฐบาลไทยจะให้การรักษา พยาบาลคนเหล่านี้ แต่จะส่งตัวกลับประเทศด้วย

จากการสัมภาษณ์ครั้งหนึ่ง ผู้อำนวยการโรงพยาบาลรัฐที่ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ระบุว่าแรงงาน ข้ามชาติมีโอกาสเป็นโรคมลารายมากกว่าประชากรไทย และโรงพยาบาลของเขาได้รับประโยชน์จากระบบขึ้น ทะเบียนแรงงาน ซึ่งรวมการตรวจสุขภาพ และการประกัน สุขภาพด้วย แรงงานข้ามชาติต้องจ่าย 600 บาทสำหรับ การตรวจสุขภาพ ซึ่งสามารถจัดให้ได้ภายในราคานี้ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ยังอายุน้อย และ สุขภาพดี การประกันสุขภาพของคนเหล่านี้จึงเพียงพอ จะชดเชยค่ารักษาพยาบาลที่พวกเขาได้รับ ดังที่กล่าวไว้ ข้างต้น คนงานที่มีประกันสุขภาพจะได้รับการรักษา พยาบาล เสมือนว่าอยู่ในโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ของรัฐบาลไทย ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาทต่อคน ที่คนงานจ่ายสมทบ จะถูกโอนไปให้สำนักงานสาธารณสุข จังหวัด และโรงพยาบาลท้องถิ่นสามารถขอเบิกค่ารักษา พยาบาลที่จัดให้แก่คนงานที่มีประกันภัยคืนได้จาก

เงินกองทุน กองทุนจากโครงการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาตินี้ยังนำไปใช้สนับสนุนโครงการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคด้วย

อย่างไรก็ตามผู้อำนวยการโรงพยาบาลสังขละบุรี กล่าวด้วยว่า โรงพยาบาลต้องสูญเสียเงินไปในการรักษาพยาบาลผู้ถือบัตรสีในอำเภอ ซึ่งหลายคนไม่สามารถจ่ายค่าบริการที่จัดให้เต็มจำนวนได้ (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับระบบบัตรสีในประเทศไทยได้ในบทต่อไป)

แม้ระบบประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติมีประโยชน์มากต่อคนเหล่านี้ แต่ก็มีข้อจำกัด เพราะคนงานเท่านั้นที่เข้าร่วมในระบบประกันสุขภาพ แต่ไม่รวมสมาชิกครอบครัวที่ไม่ทำงาน การประกันสุขภาพไม่คุ้มครองบริการด้านทันตกรรม สภากาชาดไทยพยายามตอบสนองความต้องการด้านทันตกรรมในหมู่ผู้ย้ายถิ่น โดยจัดคลินิกทันตกรรมเคลื่อนที่ไปเยี่ยมสถานที่ต่าง ๆ ที่มีผู้ย้ายถิ่นอยู่รวมกันเป็นจำนวนมากเป็นประจำทุกเดือน

อุปสรรคสำคัญที่แรงงานประสบในการขอรับบริการทางการแพทย์ คือ พวกเขาไม่ได้รับอนุญาตให้หยุดงาน นายจ้างส่วนใหญ่ไม่อนุญาตให้ลาป่วย คนงานที่ขาดงานจะไม่ได้รับค่าจ้างสำหรับวันที่ขาดงานนั้น คนงานในเมืองสามารถขอรับบริการทางการแพทย์หลังเลิกงานได้ แต่อาจทำได้ยากเมื่อต้องทำงานวันละ 12 ชั่วโมง หรือมากกว่านั้น ผู้ช่วยงานบ้าน และคนงานภาคเกษตรกรรมตามปกติจะอาศัยอยู่ในสถานที่ทำงาน และบ่อยครั้งที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ออกจากสถานที่ ความแตกต่างด้านภาษาก็คือเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่สาธารณสุขไทย และผู้ขอรับบริการต่างชาติ และแบบฟอร์มของโรงพยาบาลก็มักจะมีแต่ภาษาไทย

เมื่อเดือนธันวาคม 2547 คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล ซึ่งมีนายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้ตัดสินใจว่าสตรี 9,383 คน ที่ตรวจพบว่าตั้งครรภ์ระหว่างการตรวจสุขภาพในระหว่างการขึ้นทะเบียนแรงงาน จะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศของตน (Bangkok Post, 2004b และ 2004c) คณะกรรมการเกรงว่า ถ้าหญิงต่างชาติคลอดบุตรในไทย บุตรของคนเหล่านี้จะเป็นคนไร้รัฐ กระทรวง

แรงงานเตรียมส่งคนเหล่านี้กลับประเทศ แม้จะถูกคัดค้านจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่จนถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ 2548 ก็ไม่มีรายงานเรื่องการส่งตัวหญิงมีครรภ์กลับประเทศ จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข หญิงต่างชาติได้ให้กำเนิดบุตร 14,296 คนในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2544 และ 15,928 คนในปี พ.ศ. 2545 โดย 96% ได้รับความช่วยเหลือในการคลอดจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุข (Achthichat และ Kongkhunhot, 2004)

องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ได้จัดทำโครงการหลายโครงการเพื่อปรับปรุงสภาวะด้านสุขภาพ และบริการสาธารณสุขในพื้นที่ชายแดน สำนักงานองค์การอนามัยโลกในประเทศไทยได้จัดทำโครงการสุขภาพชายแดน ซึ่งผลิตสิ่งพิมพ์ และให้ข้อมูลด้านวิชาการ มีการจัดประชุมด้านวิชาการ และส่งเสริมการประสานงานให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น โครงการนี้ปฏิบัติงานใน 10 จังหวัดของประเทศไทยที่ติดกับชายแดนพม่า ตั้งแต่จังหวัดเชียงรายในภาคเหนือไปจนถึงจังหวัดระนอง เนื่องจากครอบครัวของแรงงานข้ามชาติจะย้ายที่อยู่เสมอ จึงไม่มีประวัติการรักษาพยาบาลของตนเอง โครงการนี้ได้พัฒนา และแจกจ่ายคู่มือสุขภาพแม่ และเด็ก (เป็นภาษาพม่า ไทย และ อังกฤษ) ในวงกว้าง ซึ่งมารดาจะเก็บไว้ และสามารถใช้นบันทึกข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประวัติการตั้งครรภ์ การเจริญเติบโต และการสร้างภูมิคุ้มกันโรคของบุตร

โครงการนี้จัดประชุมสุขภาพชายแดนเป็นประจำทุกปี ในจังหวัดชายแดน เพื่อปรับปรุงการประสานงานระหว่างรัฐบาล หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้สนับสนุนด้านการเงิน และบุคคลอื่น ๆ และสนับสนุนการจัดประชุมประสานงานด้านสาธารณสุขระดับจังหวัด ระหว่างสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และองค์กรพัฒนาเอกชน โครงการนี้ให้การสนับสนุนตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิชาการข้อมูลสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นในสำนักงานโรคระบาดวิทยา กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีหน้าที่ปรับปรุงการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น และมีการจัดทำระบบภายในกระทรวงสาธารณสุข เพื่อรวบรวมสถิติเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นจากสถานพยาบาลของรัฐและคลินิก

องค์การอนามัยโลกจะร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข ในการจัดทำรายงานสุขภาพชายแดนในปี พ.ศ. 2548

สำนักงาน IOM ในประเทศไทย และกระทรวงสาธารณสุข กำลังดำเนินโครงการสาธารณสุขสำหรับผู้ย้ายถิ่น ว่าด้วยการควบคุมโรคติดต่อ สุขภาพด้านการเจริญพันธุ์ และการดูแลเบื้องต้นสำหรับผู้ย้ายถิ่น และชุมชนคนไทยใน จังหวัดตาก เชียงราย พังงา และระนอง โครงการนี้ เน้นการปลูกจิตสำนึก และการให้บริการเพื่อการป้องกัน และรักษาโรค และหาวิธีสร้างแบบจำลองในการปรับปรุง การดูแลสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น และให้บริการด้าน สาธารณสุขที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย โดยได้จัดตั้ง และ สนับสนุนเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขในชุมชน ผู้ย้ายถิ่น ซึ่งช่วยเหลือหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ ในการให้บริการ องค์การพัฒนาเอกชน และองค์การ อนามัยโลกยังร่วมมือกันดำเนินโครงการนี้ด้วย

นอกจากนี้ IOM ยังได้ดำเนินโครงการบริการด้านสุขภาพ และสังคม ในศูนย์กักกันคนต่างด้าวในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2547 IOM ได้จัดการฝึกอบรม หลายครั้ง รวมถึงกิจกรรมอื่น ๆ ที่ศูนย์กักกันคนต่างด้าว ที่ซอยสวนพลู ในกรุงเทพฯ กิจกรรมเหล่านี้ประกอบด้วย การป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี และวัณโรค ผ่านการฝึก อบรมทักษะชีวิตสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และผู้ถูกกักกัน การฝึกอาชีพสำหรับผู้ถูกกักกัน การตรวจ หาเชื้อ และการรักษาวัณโรค ระหว่าง พ.ศ. 2548-2549 IOM จะร่วมงานกับองค์กรพันธมิตรเพื่อขยายขอบเขต ของโครงการ และขยายออกไปยังศูนย์กักกันแห่งอื่น ในประเทศไทย

โครงการระดับประเทศของ United Nations Population Fund (UNFPA) สำหรับประเทศไทย สนับสนุนเงินทุนให้ IPSR ทำการวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสุขภาพการ เจริญพันธุ์ของแรงงานข้ามชาติในจังหวัดภูเก็ต และ ระนอง และการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขของคน เหล่านี้ งานวิจัยนี้จะถูกใช้ในการออกแบบโครงการที่ให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพการเจริญพันธุ์

นอกจากนี้ UNFPA ยังได้สนับสนุนโครงการ “ปรับปรุง การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพการเจริญพันธุ์ของประชากร

ชายแดน” ซึ่งมูลนิธิ WVFT เป็นผู้ดำเนินการ โดยร่วมมือ กับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โครงการนี้เริ่มต้นที่ จังหวัดระนองใน พ.ศ. 2546 โครงการประกอบด้วย การ ประเมินผลอย่างรวบรัด (จัดทำโดย IPSR) เกี่ยวกับ ความต้องการด้านสุขภาพการเจริญพันธุ์ภายในชุมชน แรงงานข้ามชาติ การจัดทำคลินิกที่ให้บริการด้านสุขภาพ การเจริญพันธุ์อย่างครบวงจร ระบบอาสาสมัครสาธารณสุข คลินิกเคลื่อนที่ เอกสารข้อมูลและการรณรงค์ โครงการนี้ จะขยายออกไปให้บริการในจังหวัดพังงา และภูเก็ต ในปี พ.ศ. 2548

อีกโครงการหนึ่งซึ่ง UNFPA ให้การสนับสนุนที่ดำเนินการ โดย WVFT คือการขยายบริการด้านสุขภาพการเจริญพันธุ์ แก่แรงงานข้ามชาติในพื้นที่ที่ประสบภัยจากคลื่นสึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 โดยเฉพาะจังหวัดพังงา และระนอง โครงการนี้ให้ข้อมูล คำปรึกษา และบริการ ด้านสุขภาพการเจริญพันธุ์แก่แรงงานข้ามชาติในจังหวัด เหล่านี้ รวมถึงบริการสุขภาพแก่มารดาและบุตร และการป้องกัน และรักษาโรคที่ติดต่อจากการมีเพศสัมพันธ์ รวมถึงเชื้อ เอชไอวี

มูลนิธิรักษ์ไทย เป็นหนึ่งในองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหลาย ที่ให้บริการด้านสังคมและสาธารณสุขแก่ผู้ย้ายถิ่น และมี สำนักงาน และศูนย์บริการข้อมูลด้านสาธารณสุขใน จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งมีแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียน 72,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานในธุรกิจประมง แปรรูป อาหารทะเล เกษตรกรรม และผู้ช่วยงานบ้าน มูลนิธินี้ให้ ข้อมูลแก่แรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับสุขภาพการเจริญพันธุ์ รวมถึงการวางแผนครอบครัว และป้องกันโรคที่ติดต่อจาก การมีเพศสัมพันธ์ และเชื้อเอชไอวี โดยจัดทำข้อมูลเป็น ภาษาของแรงงานเหล่านี้ ทนายความหนึ่งคนจากสภา ทนายความแห่งประเทศไทย มาประจำการสัปดาห์ละ หนึ่งวันที่ศูนย์รักษ์ไทยที่สมุทรสาคร เพื่อให้คำแนะนำแก่ แรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับสิทธิของตน และพันธะทาง กฎหมายของนายจ้าง และหน่วยงานของรัฐ

งานของมูลนิธิรักษ์ไทย คือการส่งเสริมประสิทธิภาพให้ ระบบสาธารณสุขสามารถตอบสนองความต้องการด้าน สุขภาพ และการรักษาพยาบาลของชุมชนผู้ย้ายถิ่น มูลนิธิ

มีระบบอาสาสมัครด้านสาธารณสุข ซึ่งจะให้ข้อมูลแก่ผู้ย้ายถิ่น และสามารถทำหน้าที่ล่ามเมื่อผู้ย้ายถิ่นขอรับการรักษาพยาบาล และได้พัฒนาเครือข่ายบริการสาธารณสุข และการส่งตัวให้โรงพยาบาลทำการรักษาต่อไป มูลนิธิเป็นสมาชิกของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกลุ่มสนับสนุนบริการด้านสาธารณสุข ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งกำลังดำเนินโครงการนำร่องในเจ็ดจังหวัด เพื่อส่งเสริมและให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิถีปฏิบัติด้านสาธารณสุขที่ประสบผลสำเร็จ

หลายหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งโครงการและสำนักงานต่าง ๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนกำลังดำเนินการป้องกันการแพร่เชื้อเอชไอวี/เอดส์ และช่วยสนับสนุนบุคคลที่ต้องมีชีวิตอยู่กับเชื้อเอชไอวี/เอดส์ บทต่อไปจะกล่าวถึงโครงการเหล่านี้โดยละเอียด

การศึกษาสำหรับเด็กข้ามชาติ และบุตรของแรงงานข้ามชาติ เป็นแง่มุมหนึ่งที่เป็นปัญหาสำคัญของการย้ายถิ่นข้ามแดนเข้ามาในประเทศไทย ในจำนวนบุคคลที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ย้ายถิ่นกับกระทรวงมหาดไทยในเดือนกรกฎาคม 2547 มี 93,000 คนที่อายุต่ำกว่า 15 ปี ในจำนวนนี้เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปีจากประเทศพม่า 63,000 ซึ่งนับเป็น 6.9% ของจำนวนบุคคลจากประเทศพม่าที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นอัตราร้อยละที่สูงกว่าผู้ย้ายถิ่นจากประเทศกัมพูชา (3.3%) หรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (2.7%) โดยหลักการ บุคคลที่ขึ้นทะเบียนมีสิทธิได้รับบริการทางสังคมในประเทศไทย รวมถึงการเข้าโรงเรียนรัฐในท้องถิ่น

สถิติจากกระทรวงศึกษาธิการระบุว่าในปีการศึกษา 2546 มีนักเรียน 13,637 คนจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่าที่เข้ารับการศึกษานในโรงเรียนในประเทศไทย (Samienrum, 2004) ในปี พ.ศ. 2547 ในโรงเรียนมัธยม และระดับต่ำกว่ามีนักเรียนดังกล่าวจำนวน 13,459 คน หรือ 14% ของแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ถ้าปรับตัวเลขให้รวมผู้ย้ายถิ่นขึ้นทะเบียนที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีเรียน อัตราการเข้าเรียนจะอยู่ที่ระหว่าง 15-20%

อัตราร้อยละที่แท้จริงน่าจะต่ำกว่านี้ เพราะเด็กต่างชาติจำนวนมากที่เข้าเรียนในโรงเรียนไทยอาจเป็นบุตรของแรงงานวิชาชีพเฉพาะที่มีใบอนุญาตทำงาน แทนที่จะเป็นบุตรของแรงงานที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยเมื่อเดือนกรกฎาคม 2547 อัตราการเข้าเรียนที่ประมาณการในที่นี้ยังรวมข้อสันนิษฐานที่ว่าไม่มีบุตรของแรงงานข้ามชาติไม่ขึ้นทะเบียนเข้าเรียนในโรงเรียน อัตราที่ต่ำนี้เป็นผลมาจากอุปสรรคหลายประการ ผู้ย้ายถิ่นบางคนรายงานว่ามีโรงเรียนในท้องถิ่นไม่ยอมรับบุตรของผู้ย้ายถิ่นเข้าโรงเรียน เมื่อคำนึงถึงรายได้ระดับต่ำของคนเหล่านี้ ค่าเล่าเรียนก็อาจเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ขัดขวางผู้ย้ายถิ่นหลายครอบครัวในการส่งบุตรเข้าโรงเรียน การที่แรงงานต่างชาติแทบจะไม่มีที่ยอมรับในชุมชน อาจทำให้แรงงานข้ามชาติหลายครอบครัวไม่พร้อมจะต่อสู้เพื่อสิทธิของตนกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

แรงงานข้ามชาติบางคนที่อยู่ในตัวเมืองสมุทรสาครเป็นเวลานาน ได้บอกผู้เขียนว่าพวกเขาส่งบุตรไปเรียนในประเทศพม่า ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้เชื่อว่าไม่มีบุตรของผู้ย้ายถิ่น 2,800 คนในสมุทรสาคร แต่ไม่ทราบว่าใครบ้างที่เข้าโรงเรียนไทย เด็กประมาณ 100 คนจะไปรวมตัวกันทุกวัน ที่วัดในท้องถิ่น แต่เห็นได้ชัดว่าเป็นการดูแลอย่างไม่เป็นทางการมากกว่าเป็นการศึกษา เด็กโตจำนวนมากน่าจะทำงานในสถานะแรงงานผิดกฎหมาย แต่ดูเหมือนว่าเด็กเหล่านี้หลายคนจะได้รับการศึกษา แม้ว่าเด็กส่วนหนึ่งได้เข้าเรียนในโรงเรียน การเรียนการสอนก็เป็นภาษาไทย ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการเรียนสำหรับเด็กหลายคน และอาจหมายความว่าการศึกษาของพวกเขาไม่มีประโยชน์เพียงเล็กน้อยเมื่อพวกเขากลับประเทศ

แม้จะมีการศึกษาวิจัยน้อยมากในหัวข้อนี้ แต่การย้ายถิ่นจากสามประเทศเพื่อนบ้านมายังประเทศไทย คงต้องสร้างความเครียดให้ครอบครัวของผู้ย้ายถิ่นมากที่สุดเนื่องจากแรงงานข้ามชาติแทบทั้งหมดเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จึงต้องจ่ายราคาสูงเพื่อข้ามชายแดน ดังนั้นเมื่อเข้ามาในประเทศไทยแล้ว พวกเขาจะมีชีวิตอยู่ในประเทศหลายปีก่อนจะเดินทางกลับประเทศของตน เนื่องจากสภาพงานที่คนเหล่านี้ต้องทำ และโครงสร้างพื้นฐาน

ที่อ่อนด้อยในประเทศบ้านเกิด แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ จึงติดต่อกับครอบครัวในประเทศของตนน้อยมาก การสำรวจของ WVFT/ARCM (2004:94) พบว่า 24% ของแรงงานข้ามชาติที่แม่สาย แม่สอด และระนอง ไม่เคยติดต่อกับครอบครัวเลย หนึ่งในหกคนเท่านั้นที่ติดต่อกับครอบครัว และเป็นครั้งคราว และหนึ่งในสี่คนติดต่อกับครอบครัว 1-3 ครั้งต่อปี แรงงานที่ติดต่อกับครอบครัวของตนทุกเดือนมีเพียง 35%

มีผู้ย้ายถิ่นไม่ทราบจำนวนในประเทศไทยที่อาศัยอยู่กับสมาชิกอื่นในครอบครัวของตน สถานการณ์นี้อาจเชื่อมความสัมพันธ์ของครอบครัวได้ดีขึ้น แต่ความเครียดยังคงมีอยู่ บ่อยครั้งที่สามีและภรรยาทำงานต่างกัน ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่ต้องทำงานวันละหลายชั่วโมง และบ่อยครั้งที่ไม่มีวันหยุด จึงทำให้ยากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในครอบครัว ถ้าภรรยาตั้งครรภ์ เธออาจถูกส่งตัวกลับประเทศ ถ้าคู่สามีภรรยาให้กำเนิดบุตรในประเทศไทย บิดามารดาของเด็กอาจได้รับหรือไม่ได้รับสัญชาติ แต่ถึงอย่างไรก็ไม่มีสิทธิได้รับสัญชาติหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ สัญชาติของประเทศไทยอาจทำให้เด็กไม่สามารถขอสัญชาติในประเทศของบิดามารดาได้

เนื่องจากในกลุ่มแรงงานข้ามชาติในเอเชียมีแรงงานหญิงเพิ่มมากขึ้น สำนักงานขององค์การ UNIFEM ในกรุงเทพฯ จึงได้ดำเนินโครงการ “UNIFEM Asia Pacific and Arab States Regional Programme on Empowering Women Migrant Workers in Asia” ปัจจุบัน โครงการดังกล่าวครอบคลุมประเทศอินโดนีเซีย เนปาล และฟิลิปปินส์ ในฐานะประเทศต้นทาง และประเทศจอร์แดนในฐานะประเทศปลายทาง แต่โครงการได้ขยายออกไปโดยรวมประเทศไทย บังกลาเทศ กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และฮ่องกง (ประเทศจีน) ในปี พ.ศ. 2548 โครงการพยายามบรรลุเป้าหมายโดยการช่วยสร้างนโยบายที่เป็นไปได้ และสภาพแวดล้อมทางสถาบัน และเศรษฐกิจสังคม เพื่อให้สตรีได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน และเข้าถึงทรัพยากร และสวัสดิการได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการย้ายถิ่น

ผู้ช่วยงานบ้าน

แรงงานหญิงที่เป็นผู้ช่วยงานบ้านมีความเสี่ยงมากที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ และล่วงละเมิด เพราะคนเหล่านี้มักต้องทำงานอย่างโดดเดี่ยว และไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ระหว่างปี พ.ศ. 2547 มีผู้ยื่นขอใบอนุญาตทำงานเป็นผู้ช่วยงานบ้าน 129,000 คน และคงต้องสันนิษฐานว่าเกือบทั้งหมดเป็นหญิง (ตารางที่ 13) ถ้ารวมแรงงานข้ามชาติไม่ขึ้นทะเบียน จำนวนหญิงต่างชาติที่ทำงานเป็นผู้ช่วยงานบ้านอาจมีจำนวนระหว่าง 150,000 ถึง 200,000 คน ประมาณสองในสามมาจากประเทศพม่า และหนึ่งในสี่มาจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ตารางที่ 13) แม้ผู้ช่วยงานบ้านที่เป็นคนต่างชาติส่วนใหญ่ในปัจจุบันน่าจะมีใบอนุญาตทำงาน Panam และอื่นๆ (2004:3) ประมาณการว่าก่อนเดือนกรกฎาคม 2547 เพียงหนึ่งในสามของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเป็นแรงงานขึ้นทะเบียน อัตราส่วนของผู้ช่วยงานบ้านคงต่ำกว่านี้แน่นอน แม้ผู้ช่วยงานบ้านอาจมีใบอนุญาตทำงาน แต่สถานการณ์ของคนเหล่านี้ก็ยังล่อแหลม เพราะไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

เนื่องจากการจ้างแรงงานข้ามชาติเป็นผู้ช่วยงานบ้านเป็นประเด็นสำคัญทางสังคม และก่อนหน้านี้นข้อมูลที่เป็นระบบก็หาได้ยาก สถาบัน IPSR จึงได้ทำการสำรวจผู้ช่วยงานบ้านจำนวนมากจากประเทศพม่า ที่เชียงใหม่ และแม่สอด ระหว่างเดือนสิงหาคม 2545 และมกราคม 2546 การสำรวจนี้ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ ในประเทศไทย และจาก United Nations Inter-Agency Project to Combat Trafficking in Women and Children in the Mekong Sub-Region (UNIAP) (รายละเอียดในเอกสารอ้างอิงภายใต้ชื่อ Panam และอื่นๆ (2004))

ระหว่างการสำรวจ IPSR ได้สัมภาษณ์ผู้ช่วยงานบ้าน 528 คนในสองพื้นที่ ผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่อายุน้อย และยังไม่ได้สมรส ซึ่งเป็นไปตามความคาดหมาย 19%

อายุต่ำกว่า 19 ปี, 41% อายุระหว่าง 19-24 ปี และ 39% อายุเกิน 25 ปี ในจำนวนผู้ตอบคำถาม 52% ยังเป็นโสด, 35% สมรสแล้ว และ 13% เป็นหม้าย หย่า หรือแยกกันอยู่ สองในสามของผู้ตอบคำถามไม่มีบุตร และ 31% มีบุตรหนึ่งถึงสามคน

ผู้ย้ายถิ่นที่ทำงานเป็นผู้ช่วยงานบ้าน มีการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงกว่าระดับการศึกษาของหญิงไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศค่อนข้างมาก ในจำนวนผู้ตอบคำถามในการสำรวจครั้งนี้ 15% ไม่ได้รับการศึกษา, 32% ได้รับการศึกษาระดับประถม, 35% ระดับมัธยม และ 18% ระดับไฮสคูล หรือสูงกว่า (Panam และอื่นๆ, 2004:35) เมื่อเทียบกันแล้ว เกือบสองในสามของหญิงไทยที่ทำงานในต่างประเทศได้รับการศึกษาเพียงระดับประถม (ตารางที่ 10) 60% ของผู้ช่วยงานบ้านจากพม่าพูดได้อย่างน้อยสามภาษา การย้ายถิ่นเพื่อหางานทำไม่ได้กระทำเป็นระยะสั้น 87% ของผู้ตอบคำถามย้ายถิ่นมายังประเทศไทยอย่างน้อย 18 เดือนก่อนหน้านั้น และอาศัยอยู่ในประเทศไทยเกินสามปีโดยเฉลี่ย ระหว่างการสำรวจ 57% ของผู้ตอบคำถามมีใบอนุญาตทำงาน ผู้สำรวจสันนิษฐานว่าอัตราร้อยละนี้สูงกว่าอัตราเฉลี่ยของผู้ช่วยงานบ้านทั้งหมด เพราะผู้ที่ขึ้นทะเบียนมีโอกาสถูกรวมอยู่ในการสำรวจมากกว่า ตัวเลขนี้คงเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอนหลังการขึ้นทะเบียนครั้งใหม่ในปี พ.ศ. 2547

ผู้ช่วยงานบ้านข้ามชาติส่วนใหญ่ได้งานผ่านนายหน้าจัดหางาน ไม่มีใครทราบว่าสภาพการทำงานจะเป็นอย่างไรจนกระทั่งมาถึงบ้านของนายจ้าง 32% ได้รับค่าจ้าง 1,000 บาท หรือต่ำกว่านั้น 30% ได้รับค่าจ้างระหว่าง 1,001 ถึง 2,000 บาท 22% ได้รับระหว่าง 2,001 ถึง 3,000 บาท และเพียง 15% ได้รับมากกว่า 3,000 บาท ต่อเดือน 80% ของแรงงานหญิงเหล่านี้ต้องทำงานมากกว่าวันละ 12 ชั่วโมง และ 61% ถูกคาดหวังให้ทำงานมากกว่า 14 ชั่วโมงต่อวัน หลายคนทำงานสัปดาห์ละเจ็ดวัน โดยไม่มีวันหยุดประจำ

ประมาณ 80% ของผู้ช่วยงานบ้านมีที่พักอาศัย แต่เพียง 30% มีห้องส่วนตัว คนอื่นๆ นอนในพื้นที่ส่วนรวม หรือพักรวมกับสมาชิกครอบครัวของนายจ้าง ซึ่งพวกเขาต้อง

ดูแล ประมาณสองในสามของผู้ตอบคำถามมีหน้าที่ดูแลเด็ก หรือคนชราในบ้าน ซึ่งหมายความว่าเขาคงถูกเรียกใช้ได้ตลอดเวลา

ผู้ช่วยงานบ้านส่วนใหญ่ถูกจำกัดบริเวณให้อยู่ภายในบ้านของนายจ้าง และไม่ได้รับอนุญาตให้ต้อนรับผู้มาเยี่ยมเพียง 43% ได้รับอนุญาตให้ออกนอกบ้านได้ และเพียง 42% ได้รับอนุญาตให้ต้อนรับผู้มาเยี่ยมได้

ในสภาพเช่นนี้ ผู้ช่วยงานบ้านข้ามชาติย่อมรู้สึกไม่ปลอดภัย และถูกคุกคาม แรงงานครึ่งหนึ่งรายงานว่าเคยถูกนายจ้างข่มขู่ และหนึ่งในสิบรายงานว่าเคยถูกทำร้ายร่างกาย เกือบ 20% รายงานว่าถูกสัมผัสตัวโดยที่พวกเขาไม่ต้องการ 8% เคยถูกเกี่ยวพาราสิ และ 1.3% เคยถูกกระทำชำเรา

เนื่องจากผู้ช่วยงานบ้านข้ามชาติจำนวนมากยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนขณะที่ทำการสำรวจ คนเหล่านี้จึงเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่ หรือจับกุมจากเจ้าพนักงาน ซึ่งตามปกติคือเจ้าหน้าที่ตำรวจไทย ในจำนวน 43% ที่รายงานว่าเคยเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ไทย 49% กล่าวว่าเคยถูกขอเงิน และ 29% เคยถูกขู่ว่าจะส่งตัวกลับประเทศ (Panam และอื่นๆ, 2004:xv)

การเข้าถึงบริการสาธารณสุขเป็นปัญหาสำหรับผู้ช่วยงานบ้าน เพราะตามปกตินายจ้างจะไม่อนุญาตให้พวกเขาออกนอกบ้านเพื่อขอข้อมูล หรือขอรับบริการด้านสาธารณสุข เมื่อพวกเขาจำเป็นต้องใช้บริการสาธารณสุข 79% ของนายจ้างปฏิเสธที่จะจ่ายค่าบริการ ซึ่งเป็นเรื่องยากสำหรับแรงงานข้ามชาติที่จะรับภาระค่าใช้จ่ายเนื่องจากได้รับค่าจ้างต่ำ นายจ้างหลายรายยังหักค่าจ้างเมื่อลูกจ้างหยุดทำงานเนื่องจากป่วยด้วย

เช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติทุกคนในปัจจุบัน ใบอนุญาตทำงานจะสมบูรณ์ตามกฎหมายเพียงเมื่อเขาทำงานกับนายจ้างที่ระบุไว้เท่านั้น นายจ้างส่วนใหญ่เก็บใบอนุญาตไว้และให้คนงานถือเพียงสำเนา ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจไม่ยอมรับว่าเป็นเอกสารที่สมบูรณ์ได้ ดังนั้นผู้ช่วยงานบ้านจึงไม่ค่อยมีทางเลือกเมื่อถูกแสวงหาประโยชน์หรือล่วงละเมิด กฎหมายแรงงานไม่ได้คุ้มครองสภาพการ

ทำงาน และค่าจ้างของคนงานเหล่านี้ ถ้าเขาหนีจากนายจ้าง เขาจะกลับไปสู่สถานะคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งต้องถูกกักกัน และส่งตัวกลับประเทศ

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ผลกระทบจากการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานต่อประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้าน เกิดจากประโยชน์ที่คนงานสร้างขึ้นต่อการผลิต ค่าจ้างที่คนงานได้รับ จำนวนเงินที่ส่งกลับประเทศต้นทาง และค่าธรรมเนียมสำหรับการขึ้นทะเบียน การข้ามชายแดน และการส่งเงินกลับประเทศ

แรงงานข้ามชาติมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจในประเทศไทย เนื่องจากอาจมีคนงานดังกล่าวระหว่าง 1.2 ถึง 2.3 ล้านคนที่รับจ้างทำงานในประเทศ (รวมถึงผู้ย้ายถิ่นไม่ขึ้นทะเบียน และผู้ที่อยู่เกินอายุวีซ่า) แม้ค่าจ้างจะต่ำ แต่ส่งผลกระทบอันมีค่าต่อเศรษฐกิจ เพราะแรงงานข้ามชาติจำนวนมากช่วยในการผลิต และแปรรูปสินค้าเพื่อการส่งออก เช่น ผลผลิตทางการเกษตร อาหารทะเล และเครื่องนุ่งห่ม

อัตราส่วนของใบอนุญาตทำงานที่ออกให้นายจ้างหนึ่งราย (4.1) แสดงว่าแรงงานข้ามชาติมักมีประโยชน์สำหรับกิจการขนาดเล็ก อัตราส่วนจะสูงสำหรับอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล (คนงาน 26.9 คนต่อนายจ้างหนึ่งราย) การก่อสร้าง (11.0) และเรือประมง (9.0) แม้ว่านายจ้างหนึ่งรายอาจมีเรือประมงมากกว่าหนึ่งลำก็ตาม เป็นที่คาดกันได้ว่าอัตราส่วนสำหรับผู้ช่วยงานบ้านย่อมจะต่ำ (1.5) แต่อัตราส่วนในภาคเกษตรกรรมก็ต่ำเช่นกัน (4.0) รวมทั้งในประเภท “อื่น ๆ” ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก (5.6) (อัตราส่วนนี้สามารถคำนวณได้จากตารางที่ 13) เป็นไปได้ที่นายจ้างบางรายขึ้นทะเบียนให้คนงานเพียงส่วนหนึ่ง โดยคิดว่าจะเพียงพอสำหรับการเลี้ยงการลงโทษทางกฎหมาย

แรงงานข้ามชาติส่งผลกระทบต่างกันต่อกลุ่มคนต่าง ๆ ภายในเศรษฐกิจของประเทศไทย การศึกษาของ TDRI ที่อ้างโดย Martin (2004:30) ประเมินการว่าแรงงาน 700,000 คนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ในปี พ.ศ. 2538

ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้น 0.5% แต่ทำให้ค่าจ้างของแรงงานไทยที่มีการศึกษาระดับประถมหรือต่ำกว่า ลดลง 3.5% เนื่องจากในปัจจุบันแรงงานต่างชาติในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่านี้สองหรือสามเท่า ผลกระทบจึงอาจเพิ่มขึ้นถึงสองเท่าเป็นอย่างน้อย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB) ประเมินการไว้ว่า 60% ของครอบครัวที่ยากจนที่สุดมีรายได้แท้จริงลดลง 0.4% อันเป็นผลมาจากแรงงานข้ามชาติ ขณะที่ 40% ของครอบครัวที่รวยที่สุดมีรายได้แท้จริงเพิ่มขึ้น 0.3% NESDB สรุปว่าแรงงานข้ามชาติเอื้อประโยชน์มากที่สุดต่อนายจ้าง และเจ้าหน้าที่รัฐเพียงไม่กี่คน (Martin, 2004:30)

การศึกษาวิจัยที่ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยในประเทศไทยให้แก่ IOM และ ILO เกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติในบางภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับค่าจ้างของแรงงานข้ามชาติ (Martin, 2004) จากการศึกษาภาคเกษตรกรรม โดย TDRI พบว่าค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมาก แม้เมื่อคำนึงถึงว่านายจ้างได้จัดหาที่พัก และอาหารให้แล้วก็ตาม คนงานในสวนผักและผลไม้ในจังหวัดกาญจนบุรี ได้รับค่าจ้างวันละ 60-70 บาท สำหรับการทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน และ 6-7 วันต่อสัปดาห์ แรงงานข้ามชาติที่ทำงานก่อนฤดูเก็บเกี่ยวในไร่้อยในจังหวัดเดียวกันได้รับค่าจ้างวันละ 80 บาท แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในฟาร์มเลี้ยงหมูในจังหวัดนครปฐม หรือลพบุรี ได้รับค่าจ้างวันละ 120-130 บาท สำหรับการทำงาน 8-10 ชั่วโมงต่อวัน และ 7 วันต่อสัปดาห์

ในการศึกษาอุตสาหกรรมประมง โดย ARCM พบว่ามูลค่าสัตว์น้ำที่เรือประมงจับได้จะถูกแบ่งกันตามปกติโดยเจ้าของเรือได้ 70% และ อีก 30% จะนำมาแบ่งกันระหว่างลูกเรือ ซึ่งทำให้ลูกเรือมีรายได้ประมาณวันละ 200 บาท แรงงานข้ามชาติในภาคก่อสร้างรายงานว่าได้รับค่าจ้างวันละ 150-200 บาท โดยต้องทำงานวันละ 8-9 ชั่วโมง และ 7 วันต่อสัปดาห์ จากการศึกษาของ IPSR ที่แม่สอด จังหวัดตาก ระบุว่าแรงงานข้ามชาติหญิงที่ทำงานในร้านตัดเย็บเสื้อผ้าส่งผู้ผลิตเครื่องนุ่งห่ม

ได้รับค่าจ้างระหว่าง 40-80 บาทต่อวัน หรือประมาณ 1,500 บาทต่อเดือน จากการศึกษาของ TDRI เกี่ยวกับผู้ช่วยงานบ้าน TDRI พบว่าคนงานต้องจ่ายเงินให้นายหน้า 5,000-6,000 บาท เพื่อหางานให้ และได้รับค่าจ้างระหว่าง 2,000-4,000 บาทต่อเดือน โดยนายจ้างจัดหาอาหาร และที่พักให้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (Martin, 2004:43-48)

ระหว่างการสัมภาษณ์ในจังหวัดสมุทรสาคร แรงงานหญิงในโรงงานแปรรูปอาหารทะเลระบุว่าได้รับค่าจ้างวันละ 150-170 บาท และต้องทำงาน 7 วันต่อสัปดาห์ พวกเขาต้องทำงานให้ถึงไควตา มิฉะนั้นจะถูกหักค่าจ้าง คนงานในโรงงานแปรรูปกุ้ง ระบุว่าได้รับค่าจ้างตามอัตราต่อหน่วยคือ 8 บาท เพื่อทำความสะอาดกุ้งหนึ่งกิโลกรัม และสามารถหาเงินได้วันละ 200-300 บาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณกุ้งที่มี คนงานเหล่านี้เริ่มทำงานตั้งแต่ 01.00 น. และบางครั้งต้องทำงานจนถึง 20.00 น. คือ 19 ชั่วโมง โดยมีช่วงพักผ่อนครึ่งชั่วโมงทุก 8 ชั่วโมง คนงานต้องยืนทำงานตลอดวัน เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราค่าจ้างเหล่านี้เท่าเทียมกับค่าจ้างขั้นต่ำคือวันละ 170 บาท ในตัวจังหวัดและคนงานไทยในโรงงานก็ได้รับค่าจ้างเท่ากันกับแรงงานข้ามชาติ

สื่อมวลชน สภานายความแห่งประเทศไทย รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ได้รับรายงานและเรื่องราวร้องเรียนจำนวนมากเกี่ยวกับนายจ้างที่ไม่จ่ายค่าจ้าง หรือจ่ายค่าจ้างไม่ครบ เนื่องจากกระทรวงแรงงานไม่มีกระบวนการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ จึงไม่สามารถทราบได้ว่าการกระทำดังกล่าวมีมากเพียงไร

เราสามารถคาดเดาอย่างคร่าว ๆ ได้ว่าแรงงานข้ามชาติส่งเงินจำนวนเท่าใดกลับบ้านในประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า แรงงานข้ามชาติคนหนึ่งโน้มน้าวที่จังหวัดสมุทรสาคร ระบุว่าเธอส่งเงินกลับบ้านประมาณเดือนละ 3,000 บาท ซึ่งสันนิษฐานได้ว่าเป็นเงินจากสามของเธอ (ซึ่งทำงานบนเรือประมง) และของตัวเองเอง เงินจำนวนนี้สูงกว่าจำนวนเฉลี่ยอย่างแน่นอน เพราะรายได้ของเธอสูงกว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ และเธออยู่ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องมานานหลายปีแล้ว

การส่งเงินกลับประเทศจะกระทำผ่านช่องทางนอกระบบที่ดำเนินการอย่างเป็นระเบียบ จำนวนเงินขั้นต่ำที่ส่งกลับประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า สามารถประมาณการได้โดยสันนิษฐานว่ามีแรงงานข้ามชาติ 1,180,000 คน (จำนวนของแรงงานข้ามชาติอายุระหว่าง 15-59 ปีที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย เมื่อเดือนกรกฎาคม 2548) ซึ่งส่งเงินกลับประเทศ และจำนวนเฉลี่ยของเงินที่ส่งกลับคือเดือนละ 500 บาท ข้อสันนิษฐานขั้นต่ำนี้ทำให้ได้ตัวเลขประมาณการเท่ากับ 590 ล้านบาท (เกือบ 14.8 ล้านเหรียญสหรัฐ) ต่อเดือน หรือ 7,080 ล้านบาท (177 ล้านเหรียญสหรัฐ) ต่อปี

เราอาจประมาณการจำนวนที่น่าจะใกล้เคียงความจริงมากกว่าได้โดยสันนิษฐานว่ามีคนงาน 1.4 ล้านคนที่ส่งเงินกลับประเทศ (รวมคนงานไม่ขึ้นทะเบียนด้วย) และส่งเงินกลับประเทศเดือนละ 750 บาทโดยเฉลี่ย (ไม่ถึง 20 เหรียญสหรัฐต่อเดือน) ข้อสันนิษฐานนี้ทำให้ได้ตัวเลขประมาณการสำหรับเงินส่งกลับประเทศเท่ากับ 1,050 ล้านบาท (26 ล้านเหรียญสหรัฐ) ต่อเดือน หรือ 12,600 ล้านบาท (315 ล้านเหรียญสหรัฐ) ต่อปี ดังนั้น แม้จากการสันนิษฐานขั้นต่ำเช่นนี้ยังได้ตัวเลขประมาณการอย่างไม่เป็นทางการว่าแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่งเงินประมาณ 1,000 ล้านบาทต่อเดือนกลับไปยังประเทศบ้านเกิดของตน ถ้าสมมุติว่าจำนวนเงินส่งกลับประเทศเป็นสัดส่วนกับจำนวนแรงงานจากประเทศเหล่านั้น 75% จะถูกส่งกลับประเทศพม่า และประมาณหนึ่งในแปดจะถูกส่งกลับไปประเทศกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

แรงงานข้ามชาติห่อเลี้ยงธุรกิจที่ช่วยให้พวกเขาเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ขออนุญาตทำงาน และส่งเงินกลับประเทศ โดยจ่ายค่าธรรมเนียมที่สูงทุกขั้นตอน มีรายงานว่า จำนวนเงินที่จ่ายเป็นค่าเดินทางออกจากพม่า มายังจุดหมายในประเทศไทย จะแตกต่างกันตั้งแต่ 5,000 บาทถึง 10,000 บาท ตามปกติผู้ย้ายถิ่นจะจ่ายเงินให้นายหน้าพาพวกเขาข้ามชายแดน และไปส่งยังจุดหมายปลายทาง หรือนายจ้างอาจจ่ายเงินให้นายหน้าเพื่อนำตัวคนงานมาส่งให้ในจำนวนที่ตกลงกัน

จากนั้นนายจ้างจะเรียกคืนค่าใช้จ่ายโดยหักออกจากค่าจ้างของแรงงาน ถ้าต้องจ่าย 5,000 บาทต่อคน คนงานต่างชาติ 1.4 ล้านคนในประเทศไทยต้องจ่ายเงินทั้งสิ้น 7,000 ล้านบาท เพื่อเดินทางมาทำงานทำในประเทศไทย ถ้าต้องจ่าย 10,000 บาทต่อคน (ตามที่ผู้ย้ายถิ่นบางคนรายงาน) แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทยเวลานี้คงต้องจ่ายเงินทั้งสิ้นถึง 14,000 ล้านบาท ดังนั้น การจัดหางาน และการขนส่งแรงงานข้ามชาติจึงเป็นธุรกิจที่ทำเงินประมาณ 10,000 ล้านบาท แม้จะเป็นธุรกิจที่มั่นคงและดำเนินงานกันเป็นกิจวัตร แต่เป็นธุรกิจที่ถือว่าผิดกฎหมายตามหลักวิชาการ แรงงานข้ามชาติจำนวนมากข้ามชายแดนที่จุดตรวจคนเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยหลักวิชาการ ถือว่าคนเหล่านี้ถูกลักลอบนำพาเข้าประเทศ แต่ไม่ได้เป็นปฏิบัติการที่กระทำอย่างซ่อนเร้นแต่อย่างใด

แม้แต่การกลับบ้านก็ยังมียกจ่าย แรงงานข้ามชาติที่จังหวัดสมุทรสาคร รายงานว่าต้องจ่ายเงินคนละ 2,000 บาทเพื่อเดินทางกลับประเทศพม่า โดย 600 บาทเป็นค่านายหน้า และ 1,400 บาทเป็นค่าอนุญาตข้ามชายแดน เนื่องจากคนงานเหล่านี้ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะตามที่กำหนดไว้ในบันทึกความเข้าใจ ถ้าเขาต้องการกลับมาประเทศไทย เขาต้องจ่ายเงินให้นายหน้าอีกครั้งเป็นเงินที่อาจสูงถึง 10,000 บาท เพื่อช่วยนำพวกเขาข้ามชายแดนและเดินทางไปยังจุดหมายปลายทาง

แม้กระทรวงมหาดไทยขึ้นทะเบียนให้ผู้ย้ายถิ่น 1,280,000 คนเมื่อปี พ.ศ. 2547 โดยผู้ย้ายถิ่นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่ผู้ที่ต้องการขอใบอนุญาตทำงานต้องจ่ายเงินไม่น้อย ผู้ย้ายถิ่น 817,000 คนจ่ายเงินคนละ 600 บาท เป็นค่าตรวจสุขภาพ ซึ่งรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 490 ล้านบาท เงินจำนวนนี้นำไปจ่ายให้โรงพยาบาลท้องถิ่นที่ทำการตรวจสุขภาพ แรงงานข้ามชาติยังได้จ่ายเงินคนละ 1,300 บาทให้กระทรวงสาธารณสุข เป็นค่าประกันสุขภาพ ทำให้มีเงินกองกลางถึง 1,062 ล้านบาท ณ กลางเดือนธันวาคม 2547 แรงงานข้ามชาติ 814,000 คน ได้ยื่นขอมีใบอนุญาตทำงาน โดยจ่ายค่าธรรมเนียมระหว่าง 550 ถึง 1,900 บาท

ต่อคน ให้แก่กระทรวงแรงงาน ดังนั้น ถ้าสันนิษฐานว่า 80% ของแรงงานข้ามชาติได้จ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตทำงานหนึ่งปี และ 20% จ่ายสำหรับใบอนุญาตทำงานหกเดือน กระทรวงแรงงานจะได้รับเงินทั้งสิ้น 14,000 ล้านบาทเพื่อออกใบอนุญาตทำงาน ขณะที่ค่าใช้จ่ายทั้งหมด 3,800 บาทสำหรับการยื่นขอใบอนุญาตทำงาน อาจนับว่าสูง แต่ Martin (2004:45) รายงานว่าแรงงานข้ามชาติบางคนคิดว่าค่าธรรมเนียมนี้ยังน้อยกว่าเงินที่พวกเขาเคยต้องจ่ายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อเลี่ยงการถูกจับกุม และยิ่งต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการกลับมายังประเทศไทย หากพวกเขาถูกจับกุม และส่งตัวกลับประเทศ

ผู้ย้ายถิ่นในจังหวัดสมุทรสาคร รายงานว่าถ้าเขาจะส่งเงิน 3,000 บาทกลับประเทศผ่านช่องทางนอกระบบ เขาต้องจ่าย 500-900 บาท เป็น “ค่าโทรศัพท์” ซึ่งหมายความว่าเขาต้องจ่ายเงิน 20% เป็นอย่างต่ำสำหรับการส่งเงินกลับบ้าน ค่าธรรมเนียมนี้จะสูงกว่าอัตราเฉลี่ย ผู้ย้ายถิ่นอื่น ๆ อาจรวบรวมเงินให้มากกว่านี้ ก่อนจะส่งกลับประเทศเพื่อลดอัตราค่าธรรมเนียม ผู้ย้ายถิ่นบางคนรายงานว่าต้องจ่ายเงินระหว่าง 300 ถึง 500 บาทเพื่อส่งเงินกลับประเทศพม่าจากจังหวัดตาก ถ้าสันนิษฐานว่าต้องจ่ายค่าธรรมเนียม 10% โดยเฉลี่ย เพื่อโอนเงินกลับประเทศตามที่ประมาณการไว้ข้างต้น คงทำให้พอจะคาดเดาขนาดของธุรกิจได้ ถ้าประมาณการเงินส่งกลับประเทศว่ามีจำนวนขั้นต่ำที่สุดที่ 590 ล้านบาทต่อเดือน ค่าธรรมเนียมในการส่งเงินจำนวนดังกล่าวจะเท่ากับ 59 ล้านบาท (1.5 ล้านเหรียญสหรัฐ) ต่อเดือน หรือ 708 ล้านบาท (17.7 ล้านเหรียญสหรัฐ) ต่อปี ถ้าคาดประมาณจำนวนเงินส่งกลับประเทศไว้สูงกว่านี้ ตัวเลขค่าธรรมเนียมจะเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า ผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยจ่ายเงินที่ส่งกลับประเทศเป็นเงินบาท แต่ผู้รับเงินจะได้รับเป็นเงินจั๊ตของพม่า ดังนั้นจึงอาจสันนิษฐานได้ว่าช่องทางส่งเงินนอกระบบจะได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราด้วย

ดังนั้น การจัดหางานและอำนวยความสะดวกในการเดินทางให้แรงงานข้ามชาติเข้ามายังประเทศไทย จึงได้

กลายเป็นธุรกิจที่ทำกำไรอย่างงาม แต่เนื่องจากเป็นธุรกิจนอกระบบ และผิดกฎหมาย จึงมีข้อบ่งชี้หลายประการว่าธุรกิจนี้กำลังแสวงหาประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ

บทสรุป

การย้ายถิ่นข้ามชาติเปิดโอกาส แม้จะเป็นโอกาสที่มีความเสี่ยงอยู่มากก็ตาม ให้คนงานไทยและคนงานในประเทศเพื่อนบ้านที่มีการศึกษาและทักษะต่ำ สามารถหารายได้มากกว่าที่เขาจะหาได้ในประเทศของตนมากทีเดียว เนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ที่ย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศได้รับการศึกษาระดับต่ำ จึงต้องประกอบอาชีพที่ใช้ทักษะต่ำและได้ค่าจ้างน้อย คนงานชายส่วนใหญ่ทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตบางประเภท แม้จะมีแรงงานย้ายถิ่นหญิงจำนวนมากทำงานในภาคการผลิตด้วยเช่นกัน แต่อาชีพที่มีแรงงานหญิงทำงานมากที่สุด คืองานบริการ โดยเฉพาะเป็นผู้ช่วยงานบ้าน

คนไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศอย่างเป็นทางการได้ลดจำนวนลงเรื่อย ๆ จาก 202,000 คนในปี พ.ศ. 2542 เป็น ประมาณ 150,000 คนในปี พ.ศ. 2546 เนื่องจากต้องแข่งขันมากขึ้นกับประเทศส่งออกแรงงานที่มีประชากรมากกว่า และค่าแรงถูกกว่า และเนื่องจากมีกฎระเบียบควบคุมการย้ายถิ่นของแรงงานที่เข้มงวดขึ้นทั้งในประเทศไทย และประเทศปลายทาง แม้จำนวนของการย้ายถิ่นจะลดลง แต่ยังคงเป็นช่องทางอันมีค่าให้คนงานเพิ่มรายได้ของตน และครอบครัว และทำให้ชุมชนต่าง ๆ ได้รับประโยชน์จากเงินที่ส่งกลับประเทศ คนงานไทยในต่างประเทศยังส่งเงินกลับประเทศเกือบ 1.5 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ผ่านช่องทางในระบบ

แม้จะประสบกับสภาพการทำงานที่ยากลำบาก และการเลือกปฏิบัติ แรงงานประมาณ 1.2 ล้านคนจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ก็ยังขึ้นทะเบียนเป็นผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยกับกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน อาจมีคนที่ต่างชาติดีก 700,000 คนที่กำลังทำงานอยู่ในประเทศไทย ถ้านับรวมบุคคลไม่ทราบจำนวนจากสามประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย และบุคคลอีกจำนวนหนึ่งจากประเทศอื่น ๆ ซึ่งอยู่เกินวีซ่าเข้าเมือง (ตารางที่ 1)

แม้ค่าจ้างที่แรงงานข้ามชาติได้รับในประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำ หรือแทบจะไม่ถึงระดับค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ก็ยังสูงกว่าค่าจ้างที่พวกเขาคาดหวังจะได้รับในประเทศของตนมาก ประเทศไทยเป็นประเทศที่เข้าเมืองได้ง่าย เพราะใช้ระบบบัตรผ่านแดนรายวัน และการบังคับใช้กฎหมายอย่างหละหลวมที่จุดตรวจชายแดนทางบก และเนื่องจากระบบวีซ่าที่วางรูปแบบไว้เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว กระทรวงแรงงานมีความสามารถน้อยมากในการตรวจสอบสถานประกอบการ เนื่องจากอำนาจ และเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่อย่างจำกัด

แรงงานข้ามชาติเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศไทย เพราะคนเหล่านี้จำนวนมากทำงานในอุตสาหกรรมการผลิต หรือแปรรูปสินค้าเพื่อการส่งออก เช่นในภาคเกษตรกรรม การแปรรูปอาหารทะเล และการผลิต แต่ NESDB สรุปว่า ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ที่ได้จากแรงงานข้ามชาติตกอยู่กับนายจ้าง และเจ้าหน้าที่รัฐบางคนเท่านั้น เนื่องจากแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนมาก จึงน่าจะส่งผลกระทบทางลบต่อค่าจ้างของคนงานไทย

รัฐบาลไทยดำเนินความพยายามอย่างต่อเนื่อง เพื่อจัดระเบียบการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า และดำเนินมาตรการเพื่อควบคุมการย้ายถิ่นโดยไม่ขึ้นทะเบียน โดยอาศัยโครงการระดับชาติ และข้อตกลงทวิภาคี การหารือ และเวทีระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านี้

รัฐบาลไทยได้วางระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งมีขอบเขตและเงื่อนไขกว้างกว่าการขึ้นทะเบียนครั้งก่อน ๆ และตอบสนองวัตถุประสงค์หลายประการของรัฐบาล รวมทั้งคำแนะนำจากผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ และความต้องการหลายด้านของตัวแรงงานข้ามชาติเอง ระบบนี้ใช้กับผู้ย้ายถิ่นจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่าเท่านั้น ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนให้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้หนึ่งปี และได้รับอนุญาต

ให้ตรวจสุขภาพ และเข้าร่วมในโครงการประกันสุขภาพ โดยจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับบริการทั้งสองอย่างนี้ นายจ้างของแรงงานข้ามชาติสามารถยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานให้คนงานได้เป็นเวลา 3, 6 หรือ 12 เดือน โดยแรงงานข้ามชาติจ่ายค่าธรรมเนียม ผู้ย้ายถิ่นเกือบ 1.3 ล้านคนขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย ในเดือนกรกฎาคม 2547 ประมาณ 817,000 คน **ได้รับการตรวจสุขภาพ และ 814,000 คน ได้รับใบอนุญาตทำงาน ณ กลางเดือนธันวาคม 2547**

แม้ระบบใหม่จะได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นมาก แต่ยังมีข้อจำกัดอยู่มากเช่นกัน คนงานหนึ่งคนต้องจ่ายเงิน 3,800 บาท เพื่อยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานหนึ่งปี ซึ่งสูงเกือบเท่ากับค่าจ้างทั้งเดือนสำหรับคนงานหลายคน (แม้ว่าค่าธรรมเนียมนี้รวมการประกันสุขภาพด้วยก็ตาม) นายจ้างและ/หรือลูกจ้างต้องเดินทางไปยังสำนักงานของรัฐ หรือโรงพยาบาลอย่างน้อยห้าเที่ยวเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนทั้งหมด การยื่นขอมีใบอนุญาตทำงานสามารถกระทำได้ที่สำนักงานแรงงานจังหวัดเท่านั้น และต้องเดินทางอีกเที่ยวหนึ่งเพื่อไปรับใบอนุญาตตัวจริง

รัฐบาลไทยแก้ปัญหาการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองด้วยการจัดระเบียบจำนวน และประเภทของการย้ายถิ่นให้อยู่ในระดับที่ต้องการ และควบคุมการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมายในเวลาเดียวกัน ดังนั้น ผู้ย้ายถิ่นที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย หรือทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานอาจต้องถูกกักกัน และส่งตัวกลับประเทศ แต่การจะส่งตัวกลับประเทศอย่างเป็นทางการได้ต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศต้นทางของผู้ย้ายถิ่น ขณะนี้ยังไม่มีกระบวนการที่ครอบคลุมสำหรับประเทศต้นทางในการยอมรับสัญชาติของแรงงานข้ามชาติ และตกลงยอมรับผู้ที่ถูกส่งตัวกลับ แม้ว่ามีความคืบหน้าในการดำเนินการด้านนี้บ้างแล้วกับประเทศกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

แม้ว่า สภาพการทำงานของผู้ย้ายถิ่นอาจยากลำบาก และได้รับค่าจ้างต่ำ แต่ก็มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากทำงานร่วมกับ หรือในสภาพเดียวกับแรงงานย้ายถิ่นชาวไทย แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนควรได้รับ

ความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานเช่นเดียวกับคนงานไทย แต่โดยทั่วไป กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับต่อธุรกิจที่มีลูกจ้าง 10 คนหรือมากกว่าเท่านั้น (เป็นที่น่าสังเกตว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ต้องกำหนดจำนวนขั้นต่ำเช่นนี้ เพราะรัฐบาลต้องการสนับสนุนธุรกิจขนาดย่อมโดยไม่ให้แบกภาระจากกฎเกณฑ์ที่มากเกินไปจนเกินควร) แรงงานข้ามชาติไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงาน แต่อนุญาตให้เข้าร่วมในสหภาพแรงงานไทยที่มีอยู่แล้ว ในสถานที่ทำงานได้ แต่ในความเป็นจริง แรงงานข้ามชาติลังเลใจที่จะเข้าร่วมในสหภาพ และสหภาพแรงงานไทยก็ลังเลใจที่จะให้แรงงานต่างชาติเข้าร่วมประชุมด้วย

การตรวจสุขภาพแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียน แสดงว่าสุขภาพโดยรวมของคนเหล่านี้ไม่ได้เลวร้ายอย่างที่คนจำนวนมากในประเทศไทยคาดหมาย มีเพียงหนึ่งในพันคนเท่านั้นที่เป็นโรคติดต่อซึ่งกระทรวงสาธารณสุขเชื่อว่าไม่ควรอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย

โอกาสสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่จะขึ้นทะเบียนเพื่อพำนักและทำงานในประเทศไทยเป็นประโยชน์มากต่อคนกลุ่มนี้ แต่ผู้ย้ายถิ่นหลายคนถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าใช้จ่ายในการข้ามชายแดนเข้ามาในประเทศไทย และส่งเงินกลับประเทศ

เนื่องจากสภาพที่ยากลำบากในการดำรงชีพ และทำงานในประเทศไทย รวมถึงพฤติกรรมเลือกปฏิบัติ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จึงต้องการกลับประเทศต้นทางของตน เมื่อรู้สึกว่าเขาได้สะสมเงินได้มากพอจะทำให้ครอบครัวของเขามีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง ซึ่งอาจต้องใช้เวลานานหลายปี การสำรวจแรงงานข้ามชาติในจังหวัดชายแดนติดกับประเทศพม่า ที่ดำเนินการโดยมูลนิธิ WVFT โดยร่วมมือกับ ARCM พบว่า 43% ของผู้ตอบคำถามอายุ 26 ปี หรือมากกว่านั้น 53% อยู่ในประเทศไทยมานานกว่าสามปี และ 29% อยู่ในประเทศไทยมานานกว่าห้าปี (ตารางที่ 15) แม้ว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่วางแผนจะกลับประเทศในอนาคต และรัฐบาลไทยวางแผนจะดำเนินนโยบายเพื่อจำกัดการจ้างงานไม่ให้เกินสี่ปีในแต่ละครั้ง แต่ยังมีความเป็นไปได้ที่จะมีการตั้งถิ่นฐานถาวรเกิดขึ้น

เนื่องจากในประเทศไทย มีคนงานระหว่าง 1.2 ถึง 1.4 ล้านคนจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า คงเป็นเรื่องที่น่าแปลกใจถ้าคนเหล่านี้จำนวนมากไม่ตัดสินใจอยู่ในประเทศเป็นเวลานาน หรืออยู่อย่างถาวร เนื่องจากพวกเขาติดต่อกับนายจ้าง และมิตรสหายในประเทศไทย และเลิกติดต่อกับมิตรสหายทางบ้านทีละน้อย (ในการศึกษาของ WVFT/ARCM พบว่า 24% ของผู้ตอบคำถามรายงานว่าไม่เคยติดต่อกับบ้านเลย) ผู้ย้ายถิ่นบางคนจึงไม่มีเหตุผลที่จะกลับบ้านเท่าไรนัก เมื่อประชากรข้ามชาติมีจำนวนเกินหนึ่งล้านคน และคนเหล่านี้ถือศาสนาเดียวกัน และมีวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกับประชากรเจ้าบ้าน จึงเป็นเรื่องปกติที่ผู้ย้ายถิ่นบางส่วนจะสมรสกับคนไทย และไม่ต้องการกลับประเทศของตน ในปัจจุบัน มีเพียงไม่กี่ช่องทางที่จะขอสัญชาติไทย ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป ในหมวดว่าด้วยชนกลุ่มน้อย แม้แต่คู่สมรสของคนไทยก็ไม่ได้สิทธิในการเป็นพลเมืองไทยโดยอัตโนมัติ แต่จะได้รับการพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

การขึ้นทะเบียนของกระทรวงมหาดไทย พบว่าผู้ย้ายถิ่น 93,000 คน อายุต่ำกว่า 15 ปี แม้จะไม่ได้รับการศึกษาในระบบในประเทศไทย แต่หลายคนจะถูกกลืนเข้ากับประเทศไทย เรียนรู้ภาษา คบหาเพื่อนฝูง และพัฒนาทักษะการทำงาน และเส้นสาย เขาจะเข้ากับประเทศไทยได้ดีกว่าแผ่นดินเกิดของบิดามารดา คงจะกล่าวได้อย่างเป็นธรรมดาว่า คนไทยส่วนใหญ่คิดว่าประเทศไทยเป็น

ประเทศวัฒนธรรมเดียว และมีศาสนาสำคัญเพียงหนึ่งเดียว คนไทยเรียนรู้จากวิชาประวัติศาสตร์ว่าคนไทยย้ายถิ่นฐานมายังลุ่มน้ำเจ้าพระยาเมื่อประมาณ 800 ปีก่อน แต่คนไทยส่วนใหญ่ไม่คิดว่าประเทศของตนเป็นประเทศของผู้ย้ายถิ่นฐาน หรือมีวัฒนธรรมหลากหลายแต่กระนั้น **นโยบายปัจจุบันเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานอาจทำให้คาดได้ว่าจะนำไปสู่สังคมที่มีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมาก และบางคนอาจต้องการสภาพแวดล้อมที่มีหลากหลายวัฒนธรรม** การศึกษาโดย IPSR เผยว่ามีความไม่ไว้วางใจกันในระดับสูงระหว่างคนไทย และแรงงานข้ามชาติ (Archavanitkul และ Kanchanachitra-Saisoonthon, 2005) ปัจจุบันการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานถูกมองว่าเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจ (ประเทศไทยต้องการแรงงานราคาถูก และคนงานในประเทศข้างเคียงก็ต้องการย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำ) แต่อาจคาดหมายได้เช่นกันว่าประเด็นนี้จะนำไปสู่การถกเถียงระยะยาวด้านสังคมและวัฒนธรรมภายในสังคมไทย และกับประเทศเพื่อนบ้าน การรวมปัญหาของการย้ายถิ่นไว้ในหลักสูตรการศึกษาในระบบทุกระดับในประเทศไทยจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการถกเถียงที่มีข้อมูลถูกต้องในหัวข้อนี้ ในบริบทนี้ Chantavanich (2001b) ได้จัดทำแผนงานโดยละเอียดเพื่อรวมการศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นไว้ในหลักสูตรสังคมศาสตร์ในระดับมัธยมศึกษาแล้ว

การย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง

คนไทยในต่างประเทศที่มีสถานะเป็น
คนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

บ่อยครั้งที่การย้ายถิ่นข้ามชาติ และการจ้างงานโดย
ฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศต้นทางและปลายทาง
ถูกเรียกกันว่า การย้ายถิ่นและการจ้างงานโดยผิด
กฎหมาย โดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง หรือโดยไม่ได้รับ
อนุญาต เนื่องจากแต่ละคำมีความหมายที่เข้าใจได้ยาก
จึงนิยมใช้คำว่า “การย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสาร
เข้าเมือง” มากกว่า คำอธิบายศัพท์เกี่ยวกับการย้ายถิ่น
ของ IOM นิยามความหมายของคำว่า การย้ายถิ่นโดย
ไม่มีเอกสารเข้าเมือง ไว้ดังนี้ :

การย้ายถิ่นโดยไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานของ
ระเบียบข้อบังคับของประเทศต้นทาง ทางผ่าน
และปลายทาง ไม่มีการนิยามคำว่า การย้ายถิ่น
โดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง ที่ชัดเจนหรือเป็นที่
ยอมรับกันในระดับสากล ตามธรรมชาติของ
ประเทศปลายทางถือว่าการเข้าประเทศ
การพำนัก หรือการทำงานในประเทศหนึ่งโดย
ผิดกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าผู้ย้ายถิ่นไม่ได้รับ
อนุญาต หรือมีเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ตาม
ระเบียบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อจะ
เข้าประเทศ พำนัก หรือทำงานในประเทศนั้น
ตามธรรมชาติของประเทศต้นทางถือว่า เป็นการ
ฝ่าฝืนระเบียบ เช่นในกรณีที่บุคคลหนึ่งข้าม

เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ โดยปราศจาก
หนังสือเดินทาง หรือเอกสารเดินทางที่สมบูรณ์
หรือไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบของฝ่ายบริหาร
ในการออกนอกประเทศ แต่อย่างไรก็ตามไม่มี
แนวโน้มที่จะจำกัดการใช้คำว่า “การย้ายถิ่นโดย
ผิดกฎหมาย” สำหรับกรณีของการลักลอบนำพา
ผู้ย้ายถิ่นเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ (IOM,
2004b:34-35)

ILO (2004a:11) เสริมว่า “ความผิดปกติในการย้ายถิ่น
สามารถเกิดขึ้นได้ในจุดต่าง ๆ เช่น จุดที่ออกจากประเทศ
ทางผ่าน เข้าประเทศ และกลับประเทศ และ อาจเป็นการ
กระทำต่อผู้ย้ายถิ่น หรือกระทำโดยผู้ย้ายถิ่น” (เน้นคำ
โดยผู้เขียน)

การย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองอาจมีสาเหตุมาจาก
(ก) นโยบายจำกัดการเข้าเมืองในประเทศปลายทาง
(ข) ความยากจนแสนสาหัส และปัญหาการว่างงานใน
ประเทศต้นทาง (ค) การปราบปรามทางการเมือง และ
การสู้รบ (ง) การปฏิบัติโดยมิชอบของนายหน้าจัดหางาน
เอกชน (จ) การย้ายถิ่นอย่างถูกกฎหมายมีค่าใช้จ่ายสูง
และ (ฉ) กิจกรรมของขบวนการอาชญากรรม และ
ขบวนการค้ามนุษย์ (Wickramasekera, 2002) ดังนั้น
จึงไม่สามารถแยกการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง
ออกจากนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นอย่างถูกกฎหมายได้
(ILO, 2003)

แนวความคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองที่นำเสนอข้างต้นนี้ มีประโยชน์ในการตรวจสอบสถานการณ์ของคนไทยที่อยู่ในต่างประเทศในสถานะคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่สถานการณ์คลุมเครือมากกว่าสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ที่อยู่ในประเทศไทย ดังจะกล่าวถึงในหมวดต่อไป

คนไทยในต่างประเทศส่วนใหญ่ออกจากประเทศอย่างถูกกฎหมาย และเข้าประเทศปลายทางอย่างถูกกฎหมาย สถานะของคนเหล่านี้จะกลายเป็นผิดกฎหมาย เพียงเมื่อเขาอยู่เกินวีซ่า หรือทำงานโดยที่วีซ่าไม่อนุญาต ไม่มีการประมาณการที่ครบถ้วนเกี่ยวกับจำนวนคนไทยที่อยู่ในสถานะผิดกฎหมายในต่างประเทศ แม้ว่าจะเป็นที่เข้าใจได้จากรายงานต่าง ๆ ว่ามีบุคคลดังกล่าวทั้งหมดจำนวนหลายหมื่นคนในประเทศในทวีปยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคนไทยที่ย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองในประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย Chantavanich (2001a) ชี้ว่า เนื่องจากคนไทยสามารถข้ามชายแดนทางบกเข้าไปในประเทศมาเลเซียได้อย่างง่ายดาย จึงเป็นไปได้ที่จะประมาณการจำนวนคนไทยที่พำนักและทำงานในประเทศนั้น หรือประมาณการอัตราร้อยละของคนเหล่านี้ที่อยู่ในสถานะผิดกฎหมาย คนไทยจำนวนมากเข้าประเทศมาเลเซีย โดยใช้บัตรผ่านแดนชั่วคราว และบัตรผ่านแดนที่อนุญาตให้ทำงานได้ แต่คนอื่น ๆ เข้าประเทศโดยปราศจากเอกสารเข้าเมือง คนไทยจำนวนมากที่ทำงานในประเทศมาเลเซีย เป็นชาวมุสลิมและพูดภาษามลายูได้ ดังนั้น เส้นกั้นพรมแดนระหว่างประเทศจึงไม่ใช่อุปสรรคสำคัญสำหรับการย้ายถิ่น การค้าขาย การพาณิชย์ และการท่องเที่ยว ระหว่างภาคใต้ของประเทศไทย และภาคเหนือของประเทศมาเลเซีย

Chantavanich (2001a:3-15) ประมาณการว่าระหว่างปี พ.ศ. 2531-2538 คนไทยประมาณ 40,000-60,000 คน เดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นในแต่ละปี และส่วนใหญ่พำนักหรือทำงานในประเทศญี่ปุ่นอย่างผิดกฎหมาย การสำรวจแรงงานข้ามชาติชาวไทยในประเทศ

ญี่ปุ่นที่จัดทำเมื่อกลางปี พ.ศ. 2542 พบว่าในจำนวนแรงงานที่ไม่ใช่ผู้ฝึกงาน มีเพียง 38% ที่ทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย คนอื่น ๆ เข้าประเทศอย่างถูกกฎหมาย แต่พำนัก และทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ย้ายถิ่นหลายคนใช้บริการของนายหน้าจัดหางานเพื่อขอวีซ่า แต่ส่วนใหญ่เดินทางไปด้วยตนเอง หรือไปพร้อมกับเพื่อน และหางานผ่านเครือข่ายเพื่อนฝูง ประมาณ 42% ของกลุ่มตัวอย่างของคนไทยที่ทำงานในประเทศญี่ปุ่น (ทั้งผู้ที่อยู่ในสถานะถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย) ได้ใช้บริการของนายหน้าจัดหางานหรือตัวแทนในการขอวีซ่า และ 56% เข้าประเทศโดยใช้ วีซ่านักท่องเที่ยว ผู้ย้ายถิ่นหนึ่งในสามให้นายหน้าจัดหางาน หรือนายจ้างในประเทศญี่ปุ่นจัดการเรื่องการเดินทางไปญี่ปุ่นให้ 29% ให้เพื่อนหรือญาติช่วยจัดการเรื่องการเดินทาง และ 28% จัดการด้วยตนเอง ในจำนวนผู้ย้ายถิ่นชาวไทยในประเทศญี่ปุ่น (ทั้งผู้ที่อยู่ในสถานะถูกกฎหมาย และผิดกฎหมายอีกเช่นกัน) 36% ทำงานในภาคบริการ (มักเป็นงานในโรงแรมหรือร้านอาหาร) 23% (ส่วนใหญ่เป็นคนงานหญิง) ทำงานในธุรกิจบันเทิง 29% ทำงานในโรงงาน และ 8% ทำงานก่อสร้าง (Chantavanich, 2001a:14-15)

Chantavanich (2001a:25) ประมาณการว่ามีคนไทยประมาณ 10,000 คน พำนักและทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศสิงคโปร์ ในปี พ.ศ. 2542 ส่วนใหญ่เข้าเมืองโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยว จากนั้นก็อยู่เกินอายุวีซ่า บางทีอาจมีคนงานถึง 30,000 คนที่อยู่ในประเทศสิงคโปร์โดยมีวีซ่าอย่างถูกกฎหมาย แต่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต นายหน้าจัดหางานเป็นผู้อำนวยการความสะดวกในการจ้างงานดังกล่าว โดยรับเหมาช่วงเพื่อจัดหาคนงานส่งให้บริษัทก่อสร้าง หรือบริษัทผลิตสินค้า บริษัทนายหน้าเหล่านี้ขายโควตาให้นายหน้าชาวไทยอีกทอดหนึ่ง มีบางกรณีที่แรงงานข้ามชาติถูกดักจับโดยนายหน้าหาใบอนุญาตทำงานปลอมให้ และหายตัวไปพร้อมกับหนังสือเดินทางของพวกเขา แรงงานข้ามชาติบางรายทำงานได้เกือบสามเดือน แล้วจึงรายงานสำนักงานแรงงานไทย (Office of Labour Affairs) ว่าถูกล่อลวงมาที่ประเทศสิงคโปร์ บทลงโทษสำหรับการอยู่ในประเทศสิงคโปร์อย่างผิดกฎหมายเป็นระยะเวลาไม่ถึงสามเดือน

คือโทษปรับ แต่ถ้าอยู่เกินสามเดือน จะถูกลงโทษด้วยการเพิกถอนวีซ่า รวมทั้งโทษปรับ มีบางกรณีที่มีแรงงานข้ามชาติขายหนังสือเดินทางของตน และไปแจ้งความว่าถูกขโมย

แรงงานไทยส่วนใหญ่ในมณฑลไต้หวันของประเทศจีน เข้าประเทศและทำงานอย่างถูกกฎหมาย มีคนงานไม่ทราบจำนวนที่อยู่ในสถานะผิดกฎหมาย บางคนเข้าประเทศโดยถูกกฎหมาย แต่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ส่วนคนอื่น ๆ เข้าประเทศในฐานะคนงานที่มีสัญญาการจ้างงาน แต่ได้ย้ายไปทำงานให้นายจ้างรายอื่น หรืออยู่ทำงานต่อเมื่อสิ้นสุดสัญญาการจ้างงานแล้ว ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2540 เจ้าหน้าที่ของไต้หวันได้จับกุมคนไทย 3,681 คน (เป็นชาย 2,910 คน และหญิง 771 คน) ในข้อหาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในจำนวนหญิงต่างชาติ 457 คนที่ถูกจับกุมด้วยข้อหาเป็นโสเภณี ในระหว่างปี พ.ศ. 2538-2541 นั้น 377 คนเป็นคนไทย (Chantavanich, 2001a:30-31) Chantavanich กล่าวว่าโสเภณีไทยในไต้หวันถูกนำตัวมายังประเทศปลายทางโดยขบวนการค้ามนุษย์

Sobieszczyk (2000) ให้คำอธิบายไว้อย่างดีเยี่ยมเกี่ยวกับช่องทาง และกระบวนการที่เปิดทางให้คนไทยย้ายถิ่นไปต่างประเทศทั้งโดยได้รับอนุญาต และไม่ได้รับอนุญาต เธอกล่าวว่า แม้จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมที่สูงกว่า ผู้ย้ายถิ่นหลายคนก็ยังเลือกใช้ “อุโมงค์” ที่ผิดกฎหมายในการเดินทางเข้าประเทศอื่น แทนที่จะใช้ “สะพาน” ที่ถูกกฎหมาย ทั้งนี้เพราะต้องเสียเวลากับพิธีการต่าง ๆ น้อยกว่า ต้องการคุณสมบัติในการจ้างงานน้อยกว่า และบ่อยครั้งเป็นผลให้ได้รับค่าจ้างสูงกว่า เธอให้เหตุผลว่านายจ้างต่างชาติสามารถเสนอค่าจ้างสูงกว่าให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ เพราะไม่ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของรัฐในการจัดหา และจ้างแรงงานข้ามชาติ และไม่ต้องจ่ายค่าสวัสดิการต่าง ๆ เช่นการประกันสุขภาพ การลางานโดยได้รับค่าจ้าง หรือค่าตัวเครื่องบินกลับประเทศ แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ส่วนใหญ่จ่ายเงินล่วงหน้าให้ผู้จัดหางาน หรือนายหน้าเป็นค่าธรรมเนียมทั้งหมดที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการเดินทาง และการเข้าประเทศปลายทาง บ่อยครั้งโดยที่ไม่ทราบ

สถานที่ หรือลักษณะของการจ้างงานที่แน่ชัดในประเทศปลายทางนั้น ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นบางคนไม่มีเงินจ่ายค่าธรรมเนียม และค่าเดินทางขั้นต้นได้ จึงยินยอมทำสัญญาใช้หนี้ เพื่อหางานทำในต่างประเทศ ในกรณีนี้นายจ้างจะจ่ายเงินแก่นายหน้าให้นำแรงงานข้ามชาติมาให้ จากนั้นก็เรียกเงินที่ลงทุนไปกลับคืน โดยหักค่าใช้จ่ายเบื้องต้นนี้ (รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราสูง) ออกจากรายได้ของคนงาน บุคคลประเภทเดียวกับ Sobieszczyk ระบุว่า ย้ายถิ่นโดยทำสัญญาใช้หนี้คือคนงานหญิง ในแต่ละกรณีคนเหล่านี้ทราบล่วงหน้าว่าจะต้องทำงานในสถานที่ใด และทำงานประเภทใด

การย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย

ตามคำนิยามของ IOM เกี่ยวกับการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองที่เสนอไว้ในตอนต้นของบทนี้ ผู้ย้ายถิ่นจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ในประเทศไทยที่ถือว่ามิสสถานภาพถูกกฎหมายอาจมีน้อยกว่า 1% และน้อยกว่า 6,300 คนจากประเทศพม่าได้ขึ้นทะเบียนเป็นคนงานวิชาชีพใน พ.ศ. 2547 (ตารางที่ 2) เกือบทั้ง 1,280,000 คน จากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ซึ่งขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยในเดือนกรกฎาคม 2547 อาจถือได้ว่าอยู่ในสถานะไม่มีเอกสารเข้าเมืองเนื่องจากคนเหล่านี้ลักลอบเข้าประเทศ หรือเข้าประเทศโดยใช้บัตรผ่านแดนรายวันผ่านทางจุดตรวจชายแดน เนื่องจากคนเหล่านี้ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยแล้ว และได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยต่อไปได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 และได้รับอนุญาตให้ต่ออายุได้อีกหนึ่งปี รายงานนี้จึงถือว่าคนเหล่านี้เป็นแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย และได้กล่าวถึงสถานการณ์ของพวกเขาไว้ในบทที่ 3 แล้ว ในบทนี้ ผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสถานะไม่มีเอกสารเข้าเมือง หมายถึงบุคคลที่ไม่มีวีซ่า หรือบัตรผ่านแดนที่สมบูรณ์ และไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย เราควรยอมรับว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่อยู่ในสถานะไม่มีเอกสารเข้าเมือง ได้เข้ามาในประเทศและทำงานโดยอย่างน้อยก็ได้รับความเห็นชอบโดยปริยายจากเจ้าหน้าที่

ดังกล่าวไว้ในบทที่ 1 บางครั้งความแตกต่างระหว่างสถานะที่มีเอกสารเข้าเมือง และไม่มีเอกสารเข้าเมืองก็ไม่ใช่ประเด็นที่สำคัญเป็นพิเศษ อันที่จริง แรงงานข้ามชาติหลายคนจัดว่าอยู่ในทั้งสองสถานะนี้ ขึ้นอยู่กับเวลาที่อ้างถึง ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่จากจำนวน 1,280,000 คนที่ได้ถูกจัดให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย ย่อมเป็นผู้ย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองในช่วงเวลาก่อนเดือนกรกฎาคม 2547 ผู้ย้ายถิ่นจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ทำงานประเภทเดียวกัน และกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่เดียวกันทั้งคนที่ขึ้นทะเบียน และไม่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย สำหรับบางแง่มุม อาจมีความแตกต่างเพียงเล็กน้อยระหว่างผู้ย้ายถิ่นที่มีเอกสารเข้าเมือง และไม่มีเอกสารเข้าเมือง (หรือระหว่างผู้ที่ขึ้นทะเบียน และไม่ขึ้นทะเบียน) เช่นโอกาสให้บุตรได้รับการศึกษา หรือความเสี่ยงของคนงานเองที่จะติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์

แต่ในด้านอื่น ๆ ความแตกต่างเป็นเรื่องสำคัญ แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนได้รับอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศไทยได้จนถึงกลางปี พ.ศ. 2548 ดังนั้น โดยหลักการ เขาจะประสบปัญหาน้อยกว่าจากการถูกคุกคาม และข่มขู่ว่าจะส่งตัวกลับประเทศจากเจ้าหน้าที่ ผู้ย้ายถิ่น 814,000 คนที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจะได้รับความคุ้มครองจากกฎระเบียบแรงงานอย่างเท่าเทียมกับคนไทย ผู้ย้ายถิ่นขึ้นทะเบียนประมาณ 817,000 คน ได้เข้าร่วมในโครงการประกันสุขภาพ ดังนั้น จึงน่าจะประสบปัญหาจากการเจ็บป่วยและการบาดเจ็บน้อยกว่าผู้ย้ายถิ่นที่ไม่ขึ้นทะเบียนมากนักทีเดียว บุคคลที่ถูกลักลอบนำพาตัวเข้าประเทศไทยเกือบทั้งหมดอาจถือได้ว่าเป็นผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารเข้าเมือง ในขณะที่ผู้ย้ายถิ่นที่ขึ้นทะเบียนน้อยคนที่จะถูกลักลอบนำพาเข้าประเทศ

เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะผิดกฎหมายไม่ได้ขึ้นทะเบียน จึงไม่สามารถประมาณการจำนวนที่เชื่อถือได้ กระทรวงแรงงานประมาณการ ตามที่ปรากฏในตารางที่ 1 ว่ามีบุคคลที่อยู่เกินอายุวีซ่า 502,680 คนในประเทศไทย แต่ไม่มีข้อมูลมากกว่าจำนวนประมาณการนี้ได้มาด้วยวิธีใด

ผู้ย้ายถิ่นจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน เป็นส่วนประกอบหลักของประเภทของผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะผิดกฎหมาย แม้แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการขึ้นทะเบียนของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงานก็ยังไม่สามารถประมาณการอย่างมั่นใจได้ว่าการขึ้นทะเบียนครั้งนั้นครบถ้วน แรงงานข้ามชาติประเภทนี้มาจากประเทศพม่าเป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่ทราบจำนวน IOM (2004b) ระบุว่า “การประมาณการแสดงนัย” ว่ามีแรงงานจากประเทศกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศละ 80,000 คนที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน

จากข้อมูลที่ผู้เขียนได้รับเกี่ยวกับจำนวนบุคคลที่ถูกกักกันโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดกาญจนบุรี แสดงว่าการขึ้นทะเบียนผู้ย้ายถิ่นที่ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย ในเดือนกรกฎาคม 2547 สามารถลดจำนวนผู้ย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองอย่างค่อนข้างได้ผล สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้กักกันบุคคลไว้ 583 คนในเดือนพฤษภาคม และ 576 คนในเดือนมิถุนายน เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองได้รับคำสั่งมิให้กักกันผู้ย้ายถิ่นระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงตุลาคม เพื่อให้ระบบขึ้นทะเบียนประสบผลอย่างเต็มที่ จำนวนคนที่ถูกกักกันมีเฉลี่ยเพียง 120 คนต่อเดือน ในระหว่างระยะเวลานี้ เดือนนี้ จากนั้นก็เพิ่มขึ้นเป็นเพียง 195 คนในเดือนพฤศจิกายน และ 99 คนในเดือนธันวาคม สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดกาญจนบุรีกักกันผู้ย้ายถิ่น 3,567 คนในปี พ.ศ. 2547 โดย 91% มาจากประเทศพม่า 5% มาจากกัมพูชา และ 3% มาจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

บุคคลที่ถูกกักกันทั่วทั้งประเทศด้วยข้อหาฝ่าฝืนระเบียบคนเข้าเมืองมาจากสามประเทศนี้เป็นส่วนใหญ่ ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้วว่า 228,062 คนถูกจับกุมในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2546 ในข้อหาเข้าเมือง/อยู่ในประเทศโดยผิดกฎหมาย ในจำนวนนี้ 65% มาจากประเทศพม่า 27% มาจากกัมพูชา และ 6% มาจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (UNHCR, 2004:9) จากจำนวน 61,623 คนที่ถูกกักกันในสถานกักกันคน

ต่างด้าวในกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2546 40% มาจากประเทศพม่า 38% มาจากกัมพูชา และ 13% มาจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ตารางที่ 17)

ประเทศไทยถูกใช้เป็นทางผ่านสำหรับการย้ายถิ่นข้ามชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ผิดกฎหมาย และเกี่ยวข้องกับการลักลอบนำพาคนเข้าประเทศ หรือการค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่รัฐผู้หนึ่งบอกกับผู้เขียนว่า แก๊งอาชญากรในประเทศไทย ซึ่งมีสมาชิกต่างชาติรวมอยู่ด้วย จะเกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมหรือจัดทำหรือซื้อหนังสือเดินทางปลอมหรือดัดแปลง เพื่อ

ลักลอบนำพาคนเข้าประเทศที่สาม ผู้ย้ายถิ่นจะเข้ามาในประเทศไทย โดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยว จากนั้นก็ถูกลักลอบนำเข้าสู่ประเทศอื่น หรือโดยใช้เอกสารปลอม

เด็ก

บุตรของผู้ย้ายถิ่น หรือเด็กที่ย้ายถิ่นเข้ามาด้วยตนเอง เป็นปัญหาที่น่าห่วงใยเป็นพิเศษ การขึ้นทะเบียนของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2547 บ่งชี้ว่า 93,082 คนอายุต่ำกว่า 15 ปี แม้ว่าเด็ก และเยาวชนเหล่านี้อายุต่ำกว่าเกณฑ์สำหรับการจ้างงานในประเทศไทย แต่ที่ยัง

ตารางที่ 17

จำนวนบุคคลที่ถูกกักกัน และส่งกลับประเทศจากสถานกักกันคนต่างด้าวที่กรุงเทพฯ จำแนกตามภูมิภาค และประเทศ, พ.ศ. 2542-2545 และ 2546

ภูมิภาค และประเทศ	2542-2545		2546	
	กักกัน	ส่งกลับประเทศ	กักกัน	ส่งกลับประเทศ
รวม	178,909	176,777	61,623	61,930
เอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	169,393	167,780	58,322	58,719
พม่า	86,246	86,599	24,511	24,910
กัมพูชา	59,307	57,948	23,531	23,547
สาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว	16,402	16,095	8,306	8,396
จีน	5,361	5,290	1,210	1,187
อื่น ๆ	2,077	1,848	764	679
เอเชียใต้	5,428	5,149	2,344	2,224
ศรีลังกา	2,610	2,502	1,701	1,634
ปากีสถาน	1,089	1,062	218	226
อื่น ๆ	1,729	1,585	425	364
ตะวันออกกลาง	831	789	212	224
ยุโรป	1,835	1,719	307	310
แอฟริกา	1,123	1,080	391	408
อเมริกาเหนือ	197	180	39	38
ละตินอเมริกา	24	15	8	7
ออสเตรเลีย/นิวซีแลนด์	78	65	..	..

ที่มา : ข้อมูลที่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ได้รับจากสถานกักกันคนต่างด้าว

ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยต่อไปได้เพราะได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยแล้ว ในกรณีส่วนใหญ่ เด็กเหล่านี้ไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียน และไม่มีประกันสุขภาพ จากจำนวนทั้งหมดนี้ 19,109 คนอายุระหว่าง 12-14 ปี และอาจสันนิษฐานได้ว่าหลายคนในจำนวนนี้กำลังทำงานทั้งที่ไม่มีใบอนุญาต หลายคนในกลุ่มอายุ 12-14 ปี อาจเข้ามาในประเทศไทยเพื่อหางานทำ โดยเฉพาะ แต่คนอื่น ๆ อาจทำงานเพราะไม่สามารถเข้าโรงเรียนได้ ในการศึกษาที่จัดทำเพื่อ UNICEF ในประเทศไทย Bryant (2005) ตั้งข้อสังเกตว่า บุตรเล็ก ๆ บางคนของผู้ย้ายถิ่นใช้เวลาส่วนใหญ่ในสถานที่ทำงานของบิดามารดาของเขา ซึ่งนอกจากจะไม่ช่วยกระตุ้นเด็กแล้วยังทำให้เด็กตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงอันตรายด้วย เนื่องจากบิดามารดาเป็นผู้ย้ายถิ่น เด็กเหล่านี้จึงไม่น่าจะมีญาติในประเทศที่สามารถช่วยเหลือเขาได้

นอกจากบุคคลที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน ตั้งแต่สองสามเดือนจนถึงหลายปี ยังมีคนงานจำนวนหนึ่งในเมืองชายแดน ซึ่งเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-กลับเย็นโดยใช้บัตรผ่านแดนรายวัน หรือบัตรอายุหนึ่งหรือสองสัปดาห์ UNICEF สนับสนุนให้ ARCM ทำการศึกษาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในลักษณะนี้ตามชายแดนติดกับประเทศกัมพูชา (Angsuthanasombat และอื่น ๆ, 2003) การศึกษาพบว่า โดยเฉลี่ยมีเด็ก 500-700 คนต่อวันจากกัมพูชา เข้ามาทำงานภายในหรือรอบอำเภออรุณประเทศของประเทศไทย ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับเมืองปอยเปตของประเทศกัมพูชา เด็กเหล่านี้ทำงานในภาคเกษตรกรรม ในตลาด และร้านค้า เป็นโสเภณี หรืองานบริการ เช่นเฝ้ารถ เป็นต้น เด็กประมาณ 50-200 คนต่อวัน ทำงานในจังหวัดจันทบุรี ในภาคเกษตรกรรม ในร้านค้า หรือในตลาด อีก 50-200 คนต่อวัน ทำงานในจังหวัดตราด ในภาคเกษตรกรรม ในตลาด หรือในธุรกิจแปรรูปอาหารทะเล

การศึกษาค้นคว้าความยากจนของครอบครัวผลักดันให้เด็ก ๆ เข้ามาทำงานดังกล่าว ในกรณีส่วนใหญ่ ครอบครัวของเด็กเหล่านี้ย้ายถิ่นจากภายในประเทศกัมพูชา มาเมืองชายแดนเพื่อหางานทำ เด็กได้รับค่าจ้างวันละ 50-70 บาท ถ้าทำงานเกษตรกรรม แต่ได้รับเพียงวันละ

30-50 บาท ถ้าทำงานบริการ หรือในตลาด เด็กหลายคนสามารถไปโรงเรียนในกัมพูชาครึ่งวัน และทำงานในประเทศไทยอีกครั้งวัน แต่เด็กที่ทำงานในพื้นที่ลึกเข้ามาในประเทศไทยไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษา ทางกรมไทยยอมรับว่าเด็กเหล่านี้ถูกความยากจนบีบบังคับให้ทำงาน จึงอนุญาตให้เด็กทำงานได้ แต่จะพยายามจับกุมเด็กที่ทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย เช่นปล้นทรัพย์ หรือขายสารเสพติด

การค้ำมนุษย์

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ได้รับการรับรองที่เมืองปาเลอโรโม ประเทศอิตาลี ในปี พ.ศ. 2543 และตามมาด้วย พิธีสารขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสตรี และเด็ก ซึ่งได้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ และการลักลอบนำพาคนเข้าประเทศ ไว้ในข้อที่ 3(a) และได้ให้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ว่าดังนี้ :

การสรรหา ขนส่ง โยกย้าย ให้ที่พักพิง หรือรับตัวบุคคล โดยใช้วิธีข่มขู่ หรือใช้กำลังบังคับ หรือการข่มขู่รูปแบบอื่น การลักพาตัว การฉ้อโกง การหลอกลวง การใช้อำนาจ หรือใช้สภาพความอ่อนแอแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในการให้หรือการรับเงิน หรือผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลที่มีอำนาจควบคุมอีกบุคคลหนึ่ง เพื่อจุดประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ ความหมายอย่างน้อยที่สุดของการแสวงหาประโยชน์จะรวมถึง การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงาน หรือบริการ การทำงานเยี่ยงทาส หรือวิธีปฏิบัติอื่นที่คล้ายกับการทำงานเยี่ยงทาส ภาวะจำยอม หรือการตัดด้วยวา

พิธีสารข้อนี้ยังระบุต่อไปว่า “ความยินยอม” ของบุคคลที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดที่ระบุไว้ก็ตาม จะไม่ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ และให้ถือว่า “การสรรหา

การขนส่ง การโอน การให้ที่พักพิง หรือการรับตัวเด็กคนหนึ่งไว้เพื่อจุดประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ เป็น “การค้ามนุษย์” แม้ว่าจะไม่ได้ใช้วิธีการที่ระบุไว้” ในข้อนี้ก็ตาม (United Nations Inter-Agency Project Newsletter, ไตรมาสแรก, 2001:4)

พิธีสารข้อเดียวกัน นิยามความหมายของการลักลอบนำพาคนเข้าประเทศว่าเป็น “การจัดหา เพื่อให้ได้มา โดยตรงหรือทางอ้อม ซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน หรือทางวัตถุอื่น ๆ จากการให้บุคคลหนึ่งเข้าสู่รัฐภาคี ซึ่งบุคคลนั้นไม่ได้เป็นประชากรของชาติ หรือเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร” (IOM, 2004b:60)

นโยบายของรัฐบาลไทยพยายามอย่างยิ่งที่จะป้องกันการค้ามนุษย์ แต่การประมาณการที่นำเสนอข้างต้นบ่งชี้ว่าจำเป็นต้องพยายามให้มากยิ่งขึ้นไปอีก ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และพิธีสาร ในปี พ.ศ. 2544 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด รัฐบาลไทยได้ริเริ่มกระบวนการระดับอนุภูมิภาค เพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ข้อริเริ่มนี้เรียกว่า COMMIT รัฐบาลไทยได้จัดประชุมระหว่างประเทศ COMMIT เป็นครั้งแรกในเดือนพฤษภาคม 2547 โดย UNIAP รับหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ผู้แทนจากประเทศกัมพูชา จีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พม่า และเวียดนาม ได้เข้าร่วมในการประชุมนี้ ในเดือนตุลาคม 2547 รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้แทนของประเทศสมาชิก COMMIT ทั้งหกประเทศ ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจที่ระบุมาตรการที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ มาตรการนี้รวมถึงการจัดตั้งเครือข่ายเพื่อการส่งเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์กลับประเทศ

ประเทศไทยเป็นผู้ร่วมประชุมที่กระตือรือร้นในกระบวนการบาทลี ซึ่งเกิดขึ้นจากการประชุมระดับรัฐมนตรีภูมิภาคเกี่ยวกับการลักลอบนำพาคนเข้าประเทศ การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งจัดขึ้นที่บาทลี ในเดือนกุมภาพันธ์ 2545 (กรุณอ่านรายละเอียดในบทที่ 1)

รัฐบาลไทย และรัฐบาลกัมพูชา ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจในเดือนพฤษภาคม 2546 ว่าด้วยความร่วมมือระดับทวิภาคี เพื่อการจัดการค้ามนุษย์ในเด็กและสตรี และช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ บันทึกความเข้าใจฉบับนี้รับรองคำนิยามสากลของการค้ามนุษย์ที่อ้างถึงข้างต้น และระบุว่าทั้งสองรัฐบาลจะดำเนินการปฏิรูปกฎหมายที่จำเป็น เพื่อประกันว่ากรอบทางกฎหมายในประเทศของตนสอดคล้องกับอนุสัญญาสากลฉบับสำคัญต่าง ๆ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิของเด็ก และการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ทั้งสองรัฐบาลจะพยายามป้องกันขบวนการค้ามนุษย์ในสตรี และเด็ก โดยการเพิ่มบริการทางสังคมให้แก่กลุ่มที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ การปฏิรูปการศึกษา และการฝึกอบรม และปลูกจิตสำนึกของสาธารณชนเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์

บันทึกความเข้าใจกับประเทศกัมพูชาระบุว่า ให้ถือว่าเด็กและสตรีที่ถูกลักลอบนำเข้าประเทศควรได้รับการพิจารณาในฐานะที่เป็นเหยื่อ มิใช่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือผู้กระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งหมายความว่าผู้ที่ถูกลักลอบนำเข้าประเทศจะไม่ถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย และจะไม่ถูกกักขังในสถานกักกันคนต่างด้าว แต่จะได้รับการดูแลในแหล่งพักพิงของรัฐบาล คนเหล่านี้จะได้รับการปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมตลอดกระบวนการให้ความคุ้มครอง การส่งตัวกลับประเทศ และการดำเนินการทางศาล เหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถเรียกร้องค่าชดเชยจากผู้กระทำผิดได้ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะหน่วยงานตามแนวชายแดน จะร่วมงานอย่างใกล้ชิดเพื่อเปิดโปงขบวนการค้าสตรี และเด็กทั้งในประเทศ และข้ามชายแดน รัฐบาลทั้งสองจะดำเนินการพยายามทุกทางที่ทำได้ ซึ่งจะนำไปสู่การนำเหยื่อการค้ามนุษย์กลับไปอยู่ร่วมกับครอบครัว และชุมชนเดิมอย่างปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ (Morris, 2004) ในเดือนกันยายน 2548 รัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจลักษณะเดียวกันกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการจัดการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในสตรีและเด็ก

ประเทศไทยยังได้ทบทวนกฎหมายไทยเพื่อจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และให้

ความคุ้มครองแก่เหยื่อมากขึ้น พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2539 ว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการค้าประเวณี กำหนดบทลงโทษสถานหนักสำหรับคนกลางในการค้าประเวณี และคุ้มครองบุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี จากการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ไม่ว่าบุคคลเหล่านี้จะยินยอมหรือไม่ก็ตาม พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2540 ว่าด้วยมาตรการป้องกัน และปราบปรามการค้าสตรี และเด็ก ให้ความคุ้มครองไม่เพียงสำหรับเด็กหญิงอายุต่ำกว่า 18 ปี เท่านั้น แต่รวมถึงเด็กชายที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เช่น เด็กในสภาพการทำงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ พระราชบัญญัติฉบับนี้อ่อนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนให้ที่พักพิงแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ได้ (Muntarbhorn, 2003:20)

รัฐบาลไทยประกาศเมื่อเดือนเมษายน 2548 ว่าได้ตั้งคณะกรรมการแห่งชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คณะกรรมการได้รับงบประมาณ 500 ล้านบาทเพื่อปราบปรามแก๊งลักลอบค้ามนุษย์ และช่วยเหลือเหยื่อ แผนฟื้นฟูจะรวมไว้ด้วยความช่วยเหลือทางร่างกาย และจิตใจ และการฝึกอาชีพ (Bangkok Post, 2005d)

Derks (1999) ให้รายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิด และวิธีการในการลักลอบนำสตรี และเด็กเข้ามาในประเทศไทย เธอกล่าวว่าคำนิยามสากลของการค้ามนุษย์หมายถึงกระบวนการ และวิธีการในการสรรหาเหยื่อ รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นในขั้นสุดท้าย แต่ใช้ว่ากรณีหนึ่งใดจะมีองค์ประกอบทั้งหมดนี้ การค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่กระตุ้นความรู้สึก เพราะมักจะมองกันว่าเกี่ยวข้องกับการชักชวนสตรีและเด็กเข้าสู่ธุรกิจค้าประเวณี หรือให้เด็กทำงานโดยถูกเอารัดเอาเปรียบ พิธีสารของสหประชาชาติสนับสนุนความเข้าใจเช่นนี้ โดยนิยามว่าการค้าประเวณีหมายถึงการแสวงหาประโยชน์ รวมทั้งถือว่าการชักชวน หรือการข่มขืนเด็กเพื่อการแสวงหาประโยชน์ก็เป็นการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะไม่ได้ใช้วิธีข่มขู่ ฉ้อโกง หรือหลอกลวงก็ตาม

แม้การลักลอบนำสตรีและเด็กเข้าประเทศเพื่อค้าประเวณีเป็นอาชญากรรมในรูปแบบหนึ่งที่ร้ายแรงที่สุด แต่ควรเข้าใจให้ชัดเจนว่า การค้ามนุษย์ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อการค้าประเวณีไปทั้งหมด และโสเภณีก็ไม่ใช่เหยื่อของการค้ามนุษย์กันทุกคน เมื่อไม่นานมานี้ *International Herald*

Tribune (2005) ได้กล่าวถึงพื้นที่หนึ่งทางตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศจีน ซึ่งในอดีตเคยมีผู้หญิงถูกลักพาตัวเพื่อนำมาค้าประเวณี แต่การย้ายถิ่นของผู้หญิงเข้ามาในประเทศไทยเพื่อค้าบริการทางเพศ ส่วนใหญ่กระทำไปโดยสมัครใจ

Archavanitkul (ตามที่อ้างโดย Angsuthanasombat และอื่น ๆ, 2003:7) เสนอให้คิดว่าการย้ายถิ่นเป็นภาวะต่อเนื่อง จากสถานการณ์ที่เหยื่อถูกบังคับหรือลักพาตัวกลายเป็นสถานการณ์ที่ผู้ย้ายถิ่นทราบดีว่าจะทำงานประเภทใด และสามารถเลือกสถานที่ทำงานได้ ความต่อเนื่องในการย้ายถิ่นหนึ่งๆ ขึ้นอยู่กับว่าผู้ย้ายถิ่นมีทางเลือกมากเพียงไร และได้รับข้อมูลมากและถูกต้องเพียงไร แนนอนว่าผู้หญิงอย่างไม่ต้องสงสัยเป็นเหยื่อส่วนใหญ่ของขบวนการค้ามนุษย์ที่ใช้วิธีข่มขู่ และใช้กำลัง และผู้ชายจำนวนหนึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เมื่อมีสภาพการทำงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ

เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมาย และลักลอบกระทำ จึงไม่ควรคาดหวังว่าจะมีสถิติของปรากฏการณ์ที่แน่ชัด

IOM (2004c) อ้างการประมาณการว่ามีคนที่ถูกนำพาเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมายระหว่าง 200,000 ถึง 450,000 คนต่อปี ภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง แต่ให้สังเกตว่าตัวเลขนี้โดยทั่วไปหมายถึงผู้หญิงและเด็ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่าเมื่อไม่นานมานี้ ซึ่งดำเนินการโดย WVFT โดยร่วมมือกับ ARCM (ไม่ระบุวันที่) ได้ถามผู้ย้ายถิ่นว่าพวกเขาถูกข่มขู่ หรือถูกแสวงหาประโยชน์ในลักษณะใดบ้าง จากผู้ตอบคำถาม 1,187 คน ซึ่ง 45% เป็นหญิง (อัตราส่วนเดียวกันกับอัตราส่วนของผู้หญิงที่ขึ้นทะเบียนเพื่อขอทำใบอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2547) 5.3% รายงานว่าถูกบังคับให้ค้าประเวณี และอีก 5.8% รายงานว่าถูกบังคับใช้แรงงาน ต้องทำงานเยี่ยงทาส หรือถูกกักขัง (ตารางที่ 18) อีก 1.1% เคยถูกทำร้ายทางเพศ ซึ่งอาจเข้าข่ายการค้ามนุษย์เพราะเป็นการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า 12.2% ของกลุ่มตัวอย่างเคยตกเป็นเหยื่อของการลักลอบนำเข้าประเทศเพื่อทำงานทำ

ตารางที่ 18

อัตราร้อยละของกลุ่มตัวอย่างแรงงานจากประเทศพม่าในประเทศไทย จำแนกตามประเภทของการแสวงหาประโยชน์ที่ได้รับรายงาน, พ.ศ. 2546

ประเภทของการแสวงหาประโยชน์	แม่สาย	แม่สอด	ระนอง	รวม
ไม่มี	88.5	89.8	85.4	87.9
บังคับให้ค้าประเวณี	10.3	1.8	3.6	5.3
ถูกทำร้ายทางเพศ	..	2.5	0.9	1.1
แรงงานบังคับ/ไม่จ่ายค่าจ้าง	0.3	4.3	7.1	3.9
ทำงานเยี่ยงทาส	1.2	0.9	1.5	1.2
ถูกคุมขัง (และหลบหนีได้)	..	0.9	1.2	0.7
รวม ¹	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย ร่วมกับ ศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (ไม่ระบุวันที่) *Research Report on Migration and Deception of Migrant Workers in Thailand*

¹ อัตราร้อยละที่ปรากฏข้างต้น รวมกันไม่เท่ากับร้อยละ 100 เนื่องจากการปัดเศษ

ถ้ากลุ่มตัวอย่างของ WVFT/ARCM เป็นการแสดงภาพของผู้ย้ายถิ่นทั้ง 1,280,000 คนในประเทศไทยที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยในเดือนกรกฎาคม 2547 ย่อมหมายความว่า 157,000 คนในจำนวนผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้เข้าเมืองผ่านขบวนการค้ำมนุษย์ เพราะอย่างน้อยก็มีองค์ประกอบบางอย่างสอดคล้องกับคำนิยามสากล ผลการสำรวจแสดงนัยด้วยว่าผู้ย้ายถิ่น 68,000 คนถูกบังคับให้ค้าประเวณี (เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย อยู่ในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน จึงไม่ควรตีความว่าตัวเลขที่คำนวณได้นี้เป็นตัวเลขนัย) ในทางตรงกันข้าม Wille (2001:1) อ้างตัวเลขว่ามีโสเภณีต่างชาติ 16,423 คนในประเทศไทย ซึ่ง 30% ของจำนวนนี้อายุต่ำกว่า 18 ปี แต่ตัวเลขนี้น่าจะเป็นการประมาณการที่ต่ำเกินไป

การสำรวจของ WVFT/ARCM อาจประมาณการความแพร่หลายของการค้ำมนุษย์ไว้ต่ำเกินไป เนื่องจากเป็นที่ยากที่จะหาตัวและสัมภาษณ์ผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสภาพการทำงานที่ถูกเอาเปรียบมากที่สุด แต่ในอีกด้านหนึ่ง อัตราร้อยละของผู้ตอบคำถามที่ถูกบังคับให้ค้าประเวณีอาจสูงเกินความเป็นจริง เพราะ (ก) สถานประกอบการที่มีผู้ค้าประเวณี เช่น ร้านคาราโอเกะ บาร์ และสถานอาบอบนวด เป็นสถานที่ที่พบเห็นได้ง่าย ดังนั้นจึงอาจถูก

เลือกเข้ามาในกลุ่มตัวอย่างมากเกินไป และ (ข) โสเภณีหลายคน que เลือกทำงานนี้อาจรายงานว่าถูกบังคับให้ค้าประเวณี

แม้จะยอมรับว่าการสำรวจของ WVFT/ARCM อาจแสดงได้เพียงอัตราร้อยละโดยประมาณของแรงงานข้ามชาติที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ แต่ก็ยังเป็นนัยสำคัญที่น่าเป็นห่วงเนื่องจากมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากในประเทศไทย แม้จำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์ที่คิดเป็นอัตราร้อยละยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ แต่เมื่อพิจารณาในเชิงปริมาณจะมีผู้ย้ายถิ่นหลายหมื่นคนตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

ในการศึกษาเรื่องการลักลอบนำผู้หญิงและเด็กจากประเทศกัมพูชา เข้าประเทศไทย Derks (1999) ตั้งข้อสังเกตว่าการชักชวนผู้หญิงให้ค้าประเวณีอาจเป็นไปได้โดยความสมัครใจ เป็นข้อผูกมัด หรือไม่สมัครใจ เธอสังเกตว่าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีธรรมเนียมเก่าแก่ที่บิดามารดาให้ยืม หรือขายบุตรให้ไปทำงาน ซึ่งการจ้างงานในลักษณะนี้ควรมองว่าเป็นการค้าบริการทางเพศเช่นกัน แต่ในแทบทุกกรณี การชักชวนให้หญิงเข้ามาทำงานค้าประเวณีเนื่องมาจากความยากจนของครอบครัวเป็นแรงผลักดันสำคัญในการตัดสินใจ Derks ยังตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแบบแผนของการจัดหาหญิงสาวกัมพูชาเข้ามาทำงานเป็นขอทานในกรุงเทพฯ คนส่วนใหญ่ย้ายถิ่นโดย

สมัครใจเพื่อมาหางานทำ แต่ถูกหลอกลวงเกี่ยวกับประเภทของงานที่พวกเขาจะทำ และถูกเอาเปรียบ เพราะรายได้ส่วนใหญ่ถูกบุคคลที่ควบคุมพวกเขายึดเอาไปหมด Derks ตั้งข้อสังเกตด้วยว่าเด็กชายบางคนจากประเทศกัมพูชาถูกจัดหามาเพื่อทำงานผิดกฎหมายในประเทศไทย ในขณะที่ผู้หญิงและเด็กหญิงหลายคนทำงานเป็นผู้ช่วยงานบ้าน บางครั้งอยู่ในสภาพที่ถูกเอาเปรียบ ในกรณีเช่นนี้ การย้ายถิ่นเป็นไปโดยสมัครใจ แต่การแสวงหาประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากสภาพการทำงานทำให้การย้ายถิ่นนี้ถูกจัดให้อยู่ในประเภทของการค้ามนุษย์

ในการประเมินผลอย่างรวบรัดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับเด็กในบริเวณชายแดนในประเทศไทย Wille (2001:64) ได้สรุปไว้ว่า ตามปกติเด็กจะย้ายถิ่นโดยสมัครใจ และบ่อยครั้งที่ครอบครัว และเพื่อนฝูงเป็นผู้จัดการให้ แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะเด็กเท่านั้นที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยแล้ว บ่อยครั้งที่พวกเขาตกอยู่ในสภาพที่ถูกแสวงหาประโยชน์ Wille พบว่าผู้เยาว์ทุกคนที่เขาศึกษา “ขาดความตระหนักรู้ในขั้นรุนแรง หรือไร้เดียงสาเกี่ยวกับสิ่งที่พวกเขากำลังเดินเข้าไปหา” Wille ระบุว่า เด็ก และเยาวชนที่มาทำงานในประเทศไทยโดยทั่วไปจะทำงานในสภาพที่ลำบากแสนสาหัส ภายใต้ข้อตกลงที่เอารัดเอาเปรียบ แม้จะเป็นเช่นนั้น หลายคนก็ยังเลือกที่จะยอมรับสภาพของเขามากกว่าจะกลับบ้าน ในบรรดาอาชีพทั้งหลายของเด็กย้ายถิ่น ผู้ตอบคำถามร้องเรียนมากที่สุดเกี่ยวกับงานประมง และงานก่อสร้าง

D'Cunha (2002) กล่าวว่า การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิงและเด็ก จะต้องกระทำภายในกรอบของความเสมอภาคทางเพศ และสิทธิมนุษยชน เธอเห็นว่า (ก) กระบวนการพัฒนาซึ่งไม่เท่าเทียมกันทางเพศ และถูกซ้ำเติมจากบริบทของโลกาภิวัตน์ในยุคหลังนี้ ทำให้มีความไม่เสมอภาคระหว่างเพศเพิ่มขึ้น และทำให้ผู้หญิงยากจนมากขึ้น (ข) การพลัดถิ่นอันเกิดจากภัยพิบัติตามธรรมชาติ และที่เกิดจากฝีมือมนุษย์ และ (ค) ธรรมเนียมปฏิบัติทางวัฒนธรรมที่แบ่งแยกเพศ ทำให้มีผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์มากขึ้น ปัจจัยที่ทำให้เกิดความ

ต้องการนำพาผู้หญิงเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย มีดังนี้ (ก) การพัฒนาของภาคเศรษฐกิจบางภาคซึ่งต้องการใช้แรงงานหญิงโดยเฉพาะ (ข) ประเพณีทางวัฒนธรรมสังคมที่เลือกปฏิบัติ (ค) นโยบายและกฎหมายควบคุมคนเข้าประเทศ และออกนอกประเทศที่คับแคบ (ง) การบริหารจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพ และ (จ) การละเมิดสิทธิต่าง ๆ โดยการเพิ่มความแปลกแยก และลดคุณค่าของมนุษย์

D'Cunha เสนอมาตรการเฉพาะเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์และพิทักษ์สิทธิของเหยื่อดังนี้ (ก) การให้อำนาจทางเศรษฐกิจแก่ผู้หญิงและเด็กหญิง (ข) การศึกษา เพื่อให้ความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนและฟื้นคืนสภาพเดิม (ค) ความมั่นคงทางสังคม และความคุ้มครองแก่ผู้หญิงและเด็กในสถานการณ์ที่คับขัน (ง) ยุทธศาสตร์ทางกฎหมาย (จ) การย้ายถิ่นที่ปลอดภัย และสิทธิในการเป็นพลเมืองสำหรับผู้หญิง และเยาวชนหญิง (ฉ) การเปลี่ยนแนวความคิด ทศนคติ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับชาย หญิง และความแตกต่างทางเพศ ซึ่งให้ผู้ชายเป็นใหญ่ Corner (2002) ได้แย้งว่า โอกาสในการดำรงชีวิตที่ออกแบบมาเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์จะประสบผลสำเร็จก็ต่อเมื่อมี (ก) การแข่งขันในเชิงรายได้ และสภาพการทำงาน (ข) ตามมาด้วยโครงการพัฒนาสังคม และชุมชนควบคู่กัน และ (ค) ความยั่งยืนในเชิงของการเข้าถึงอย่างต่อเนื่องของการจ้างงานที่ดี

เพื่อจะแก้ไขปัญหาของการค้ามนุษย์ในลักษณะที่สอดคล้องกัน องค์การสหประชาชาติได้ตั้งโครงการระหว่างองค์กรว่าด้วยการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-region – UNIAP) ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2543 หกรัฐบาลในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง องค์กร และสำนักงาน 11 แห่งของสหประชาชาติ IOM องค์กรพัฒนาเอกชนแปดองค์กร และองค์กรพันธมิตรหลายองค์กรในท้องถิ่น ได้เข้าร่วมในโครงการนี้ UNIAP มีสำนักงานภูมิภาคในกรุงเทพฯ และสำนักงานประจำในหกประเทศที่เข้าร่วมโครงการ

หลังจากปฏิบัติงานได้สี่ปีแรก UNIAP (2004) ได้รับทราบ บทเรียนสำคัญจำนวนหนึ่ง ซึ่งสรุปได้ดังนี้ :

- งานวิจัยจากส่วนต่าง ๆ ของโลกบ่งชี้ว่า การเข้าแทรกแซงขบวนการค้ามนุษย์ในระดับชุมชนบางแห่ง ซึ่งดูเหมือนว่าประสบความสำเร็จ อาจเพียงแค่ทำให้ปัญหาไปปรากฏขึ้นที่อื่น โครงการช่วยเหลือ และส่งตัวกลับประเทศก็อาจประสบปัญหานี้เช่นเดียวกัน หากไม่มีมาตรการหยุดยั้งผู้ที่นำพาเหยื่อเข้ามาอยู่ในสภาพที่ถูกแสวงหาประโยชน์ เหยื่อที่ได้รับการช่วยเหลือก็จะถูกแทนที่ด้วยเหยื่อรายใหม่
- สาเหตุของการค้ามนุษย์มีอยู่มากมาย ประกอบด้วย ความยากจน การขาดแคลนการศึกษา ขาดแคลนความตระหนักรู้ และการเลือกปฏิบัติทางเพศ และอาจรวมถึงความขัดแย้งภายในประเทศ และกระแสบริโภคนิยม
- เนื่องจากระดับรายได้ในประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีความแตกต่างกันมาก จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ทางด้านอุปทานเพียงฝ่ายเดียว จำเป็นต้องดำเนินการความพยายามลดอุปสงค์ด้วย
- ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องช่วยเหลือเหยื่อให้มากขึ้น เพราะจำเป็นต้องให้คนเหล่านี้เป็นพยานในการดำเนินคดีอาญา
- การค้ามนุษย์ไม่ได้จำกัดเพียงการค้าประเวณี แต่รวมถึงการใช้แรงงานราคาถูกในสภาพการทำงานที่ยากลำบาก ผู้ช่วยงานบ้าน การประมงงานในไร่ นา การขอทาน การบังคับให้สมรส และการรับบุตรบุญธรรม
- ผู้ชายก็ถูกลักลอบนำเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย เพื่อจุดประสงค์เหล่านี้หลายประการ
- หลักฐานเผยให้เห็นว่าการควบคุมการเข้าเมืองอย่างเข้มงวดมากขึ้น แทนที่จะลดปริมาณการค้ามนุษย์ แต่กลับผลักดันให้ผู้ย้ายถิ่นเข้าสู่รูปแบบการย้ายถิ่นที่เป็นระบบและอันตรายมากขึ้น ทำให้ต้องเสี่ยงภัยมากขึ้น

- การกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานช่วยลดความต้องการในการค้ามนุษย์ ในภาคอุตสาหกรรมที่มี การกำหนด ตรวจสอบ และบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน ที่ครอบคลุมชั่วโมงทำงาน สุขภาพ ความปลอดภัย และค่าจ้างอย่างเคร่งครัด แทนจะ ไม่มีความต้องการแรงงานจากการค้ามนุษย์
- ผู้หญิงและเด็กย่อมต้องการความช่วยเหลือที่แตกต่างกัน การรวมผู้หญิงและเด็กไว้ในกลุ่มเดียวกันในการอภิปราย สถิติ และโครงการ มักทำให้การประเมินความสามารถของผู้หญิง ในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญในชีวิตต่ำเกินไป ในขณะที่มองข้ามความต้องการเป็นพิเศษของเด็ก
- เป็นการยากที่จะพัฒนาดัชนีวัดผลกระทบของโครงการต่อการค้ามนุษย์ เนื่องจากมีความแตกต่างในคำนิยาม เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ ลักลอบกระทำ ไม่มีกลไกสำหรับรวบรวมข้อมูล และการวัดผลกระทบอาจกระทำในวงแคบเกินไป

UNIAP กำลังพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และบุคคลที่เคยตกเป็นเหยื่อ สำนักงาน UNESCO ในกรุงเทพฯ ร่วมมือกับ UNIAP ในการดำเนินโครงการ Social Sentinel Surveillance Programme และ UNESCO ใช้ระบบข้อมูลทางภูมิศาสตร์เพื่อติดตาม และวิเคราะห์แบบแผนการ ย้ายถิ่นของชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะเด็กหญิง และผู้หญิง ในภาคเหนือของประเทศไทย โครงการนี้จะฝึกอบรม ชาวบ้าน ครู องค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น และ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ให้ติดตามความเคลื่อนไหวของ บุคคลที่ย้ายเข้า และย้ายออกจากหมู่บ้าน ข้อมูลนี้ และ ข้อมูลสำคัญอื่น ๆ ถูกนำมารวมกันในฐานะข้อมูล ตาราง และแผนที่ถูกนำมาบรรจุไว้ในเว็บไซต์ UNESCO Bangkok <<http://www.unescobkk.org>>

นับจากปี พ.ศ. 2545 UNESCO กรุงเทพฯ ได้ร่วมมือกับวิทยุแห่งประเทศไทยที่เชียงใหม่ เพื่อจัดทำ และ กระจายเสียงรายการวิทยุเป็นภาษาชนกลุ่มน้อย เพื่อให้ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการค้าผู้หญิงและ

เด็ก รายการนี้จัดทำในรูปของละครวิทยุ โดยใช้ข้อมูลจากประสบการณ์จริง และบัดนี้ได้ขยายโครงการให้ครอบคลุมถึงมณฑลยูนนานของประเทศจีน และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

โครงการระหว่างประเทศเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็ก (IPEC) ของสำนักงาน ILO ในกรุงเทพฯ กำลังดำเนินโครงการระดับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าสตรีและเด็ก และได้ผลิตอุปกรณ์ฝึกอบรมชุดหนึ่งที่ใช้ในการเข้าแทรกแซงเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ การแทรกแซงที่สำคัญจะรวมถึงการส่งเสริมการย้ายถิ่นของแรงงานโดยถูกกฎหมาย และตลาดแรงงานที่ถูกกฎหมาย การศึกษานอกระบบ การฝึกทักษะต่าง ๆ ในชนบท โครงการสนับสนุนเงินทุนระดับจุลภาค และการส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ อุปกรณ์นี้ยังประกอบด้วยการแทรกแซงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ เช่น การบริหารจัดการโครงการ การสร้างเครือข่าย และการประสานงาน การวิจัยที่เน้นการมีส่วนร่วม และกิจกรรม การออกแบบ โครงการที่เน้นการมีส่วนร่วม การติดตามผลและการเรียนรู้ การฝึกอบรมครูฝึก และทักษะในการอำนวยความสะดวกสำหรับการแทรกแซงในแต่ละด้าน จะมีคำแนะนำด้านวิชาการว่าควรทำสิ่งใด ซึ่งรวมถึงกรณีศึกษา บทเรียนที่เรียนรู้มา วิธีที่ควรปฏิบัติ และการทบทวนงานทำนองเดียวกันนี้ที่มีอยู่

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP) ได้จัดทำหนังสือชื่อ *Combating Human Trafficking in Asia: A Resource Guide to International and Regional Legal Instruments, Political Commitments and Recommended Practices* ซึ่งเป็นคำแนะนำที่เรียกร้องให้หาวิธีการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในด้านต่าง ๆ โดยใช้กฎหมาย และเครื่องมืออื่น ๆ ที่ครอบคลุม และเกี่ยวข้องกับทุกมิติของการค้ามนุษย์ รวมถึงสิทธิมนุษยชน การค้าทาส การปฏิบัติเยี่ยงทาส การลักลอบนำพาคนเข้าประเทศ การอพยพย้ายถิ่น แรงงาน เพศ และเด็ก

IOM จัดทำกิจกรรมต่อต้านการค้ามนุษย์ในระดับสากล ภูมิภาค และประเทศ และในปี พ.ศ. 2543 สำนักงานใน

ประเทศไทยได้ริเริ่มโครงการ “การส่งกลับและบูรณาการกลับคืนถิ่นเดิม สำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ และสตรีและเด็กที่มีความเสี่ยง ระหว่างประเทศที่คัดเลือกในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง” โครงการนี้เน้นความสำคัญของการเสริมสร้างสมรรถภาพร่วมกับรัฐบาล และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ร่วมงานกัน เพื่อจัดสร้างระบบสำหรับการส่งกลับและบูรณาการกลับคืนถิ่นเดิม ในประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง IOM กำลังดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เกี่ยวกับการส่งกลับและบูรณาการกลับคืนถิ่นเดิมของเหยื่อการค้ามนุษย์ โครงการนี้จะต่อยอดกลไกที่รัฐบาลไทยได้พัฒนาขึ้นในปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากประเทศไทย ผ่านประเทศไทย และมายังประเทศไทย รวมถึงการทำบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคี กับรัฐบาลกัมพูชา ว่าด้วยการค้ามนุษย์

โครงการความช่วยเหลือด้านสังคมจิตวิทยา ก่อนส่งตัวกลับประเทศของ IOM ช่วยส่งเสริมสมรรถนะของสถาบันของรัฐที่ทำหน้าที่ให้ความดูแล เพื่อพัฒนาทักษะสำหรับการดำรงชีวิต และให้ความช่วยเหลือด้านสังคมจิตวิทยา แก่เหยื่อการค้ามนุษย์ในที่พักพิงในประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และไทย ระยะที่สองของโครงการจะช่วยปรับปรุงการดูแลที่มอบให้แก่เหยื่อการค้ามนุษย์ก่อนจะส่งตัวกลับไปยังประเทศของแต่ละคน ด้วยวิธีการดังนี้ (ก) การให้ความช่วยเหลือทางสังคมจิตวิทยาแก่ผู้หญิงและเด็กที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์โดยตรง และ (ข) การขยาย และเสริมสร้างสมรรถนะกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการในประเทศไทย ในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ด้วยการทำเช่นนี้ โครงการจะแสดงให้เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการบูรณาการกลับคืนถิ่นเดิม และการเยียวยาทางสังคมจิตวิทยาแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ และการถูกล่วงละเมิด IOM ประเทศไทย ได้ผลิตวิดีโอทัศน์เรื่อง *ฝันสลาย (Shattered Dreams)* เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์ และอันตรายพหุเป็นภาษาต่าง ๆ ที่ใช้กันในภูมิภาค และได้แจกจ่ายวิดีโอทัศน์นี้แก่โรงเรียนรัฐ และชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความเสี่ยงในประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พม่า ไทย และเวียดนาม

IOM ร่วมมือกับคณะกรรมการแห่งชาติไทยเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ในการสนับสนุนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ และองค์กรพัฒนาเอกชน เกี่ยวกับกฎหมายไทย และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ส่วนในระดับสากล IOM ประเทศไทย ได้ให้การสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการในการประชุม และการหารือต่าง ๆ เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน และการค้ามนุษย์ รวมถึง the Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking

เอชไอวี/เอดส์

มีหลักฐานทั่วโลกที่แสดงว่า ความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นระหว่างการย้ายถิ่นฐาน จะสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการระบาดของเชื้อเอชไอวี และคนจำนวนมากเชื่อว่าผู้ย้ายถิ่นและประชากรที่ย้ายถิ่นฐานบ่อย เป็นผู้นำเชื้อเอชไอวีติดมาด้วย เมื่อคนเหล่านี้เข้ามาในประเทศหรือเข้าไปอยู่ในชุมชน แต่หลักฐานยืนยันว่าสิ่งที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นเรื่องตรงกันข้าม คือแทนที่จะเป็นผู้นำโรคร้ายเข้ามา บ่อยครั้ง ผู้ย้ายถิ่นกลับเป็นผู้ที่เสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี ระหว่างเดินทางผ่านประเทศ และหลังจากไปถึงจุดหมายปลายทางแล้ว

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีหลักฐานบ่งชี้ว่าเชื้อเอชไอวี แพร่กระจายจากแหล่งที่มีเชื้อชุกชุมมากไปยังแหล่งที่เชื้อไม่ชุกชุม โดยอาศัยปัจจัยทางโครงสร้างและสังคม และตามมาด้วยเครือข่ายถนนหลวงที่มีสภาพดีขึ้น การย้ายถิ่นของแรงงานและอุตสาหกรรมที่ต้องทำงานในทะเล แม้ผู้ย้ายถิ่นทั้งที่มีสถานะถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย อาจเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี แต่มีเหตุผลหลายประการที่ทำให้สรุปได้ว่ากลุ่มที่เสี่ยงสูงกว่าคือกลุ่มที่มีสถานะผิดกฎหมาย ผู้ย้ายถิ่นที่ถูกนำพาเข้าประเทศ หรือกำลังทำงานในสภาพที่ถูกแสวงหาประโยชน์ อาจเข้าถึงบริการสาธารณสุขเพื่อป้องกันและรักษาโรคได้น้อยกว่า ผู้หญิงและเด็กหญิงที่ถูกลักลอบนำเข้าประเทศเพื่อค้าบริการทางเพศอาจมีโอกาสน้อยกว่าผู้ที่สมัครใจทำงานประเภทนี้ ที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันเชื้อเอชไอวี หรือสามารถยื่นกรานให้ใช้ถุงยางอนามัยในการมีเพศสัมพันธ์ และได้รับตรวจ

สุขภาพเป็นประจำ (ในทางตรงกันข้าม ก็อาจคาดหมายได้ว่าแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนสามารถออกนอกสถานที่ทำงานได้โดยสะดวกมากกว่า และมีพฤติกรรมที่เสี่ยงสูงกว่า การวิจัยเพิ่มเติมในประเด็นนี้ต่อไปจะมีประโยชน์มาก)

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 ประมาณการว่ามีประชากร 2 ล้านคนที่ติดเชื้อ เอชไอวี/เอดส์ ในประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พม่า ประเทศไทย เวียดนาม และมณฑลยูนนานของประเทศจีน กลุ่มอายุสูงสุด (ระหว่าง 15-49 ปี) ที่ติดเชื้อ เอชไอวี/เอดส์ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง คือ ประเทศกัมพูชาในอัตรา 2.6% ตามมาด้วยประเทศไทยในอัตรา 1.8% แต่ตัวเลขเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มที่ลดลงในทั้งสองประเทศ อันเนื่องมาจากการรณรงค์ต่อสาธารณชน โดยเน้นไปที่แรงงานขายบริการทางเพศและลูกค้า พื้นที่เขตเมืองในประเทศมีอัตราระหว่าง 1.1-2.2% ซึ่งต่ำกว่าในเขตชนบท ขณะที่การแพร่หลายของเชื้อเอชไอวี ในประเทศจีนอยู่ในระดับต่ำ แต่จำนวนบุคคลที่ติดเชื้ออาจมากกว่า 1 ล้านคน มณฑลยูนนานได้รับการมองว่าเป็นต้นกำเนิดของเอชไอวี/เอดส์ในประเทศจีน และเชื่อกันว่าประมาณ 32% ของผู้ติดเชื้อในประเทศจีนอยู่ในมณฑลยูนนาน อัตราการติดเชื้อสูงสุดในมณฑลยูนนานอยู่ในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดตามแนวชายแดน ยูนนาน-พม่า และจากนั้นได้แพร่กระจายไปยังพื้นที่ส่วนใหญ่ของมณฑล (องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO), 2004) การมีความชุกสูงของเชื้อเอชไอวีในมณฑลยูนนานได้สร้างความกังวลแก่ประเทศไทยเนื่องจากมีสตรีจำนวนหนึ่งจากมณฑลยูนนานที่ทำการค้าบริการทางเพศในประเทศไทย

รายงานฉบับหนึ่งของ United Nations Development Programme (2004) เกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์ในประเทศไทย ระบุว่าประชากรที่ย้ายที่อยู่บ่อย และผู้ค้าบริการทางเพศ รวมทั้งผู้ใช้เข็มฉีดยาเสพติด เป็นกลุ่มที่เสี่ยงมากเป็นพิเศษ และควรเป็นกลุ่มเป้าหมายในการพยายามป้องกันโรค การย้ายถิ่นข้ามชายแดน การค้าบริการทางเพศ และเอชไอวี/เอดส์ เป็นหัวข้อที่มีการทำวิจัยมากขึ้น

ตัวอย่างเมื่อไม่นานมานี้คือหนังสือของ Darwin, Wattie และ Yuarsi (2003) ชื่อ *Living on the Edges: Cross-border Mobility and Sexual Exploitation in the Greater Southeast Asia Sub-region* และหนังสือของ Chantavanich และอื่น ๆ (2000) ชื่อ *Cross-border Migration and HIV Vulnerability in the Thai-Myanmar Border: Sangkhlaburi and Ranong* งานวิจัยส่วนใหญ่ รวมทั้งหนังสือสองเล่มนี้ เน้นความสำคัญของความเสี่ยงของผู้ย้ายถิ่นต่อการติดเชื้อเอชไอวี แต่มีไม่กี่กรณีที่ทราบอัตราความชุกแท้จริงของเชื้อเอชไอวี ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นและประชากรในท้องถิ่น แต่การเชื่อมโยงระหว่างการย้ายถิ่นกับเอชไอวี/เอดส์ ได้รับการยืนยันจากการสังเกตว่าพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีการย้ายถิ่นกันมากจะมีอัตราความชุกของเชื้อเอชไอวี สูงขึ้นด้วย

แม้จะเป็นส่วนน้อย แต่ผู้ค้าบริการทางเพศในประเทศไทยที่ถูกนำพาเข้าสู่ธุรกิจนี้มีอัตราส่วนที่สูง คนเหล่านี้เสี่ยงที่จะติดโรคที่ติดต่อการมีเพศสัมพันธ์ รวมถึงเอชไอวี ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย พม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และมณฑลยูนนานของประเทศจีน เป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการค้ามนุษย์เพื่อมาค้าบริการทางเพศ สตรีชนกลุ่มน้อยที่ทำงานค้าบริการทางเพศมีความเสี่ยงมากเป็นพิเศษต่อการติดเชื้อเอชไอวี เนื่องจากไม่ได้รับการศึกษา ความยากจน การล่มสลายทางสังคมในชุมชนบ้านเกิดของตน และขาดข้อมูลในภาษาของตน (UNESCO, 2004)

Jones (2004:23-24) สังเกตว่า ผลงานวิจัยแสดงว่าชนกลุ่มน้อยเผ่าอาข่า เย้า และฉาน ในประเทศไทยมีอัตราการติดเชื้อเอชไอวี สูงกว่าเผ่ากะเหรี่ยง และม้ง เขาให้เหตุผลว่าครอบครัว และชุมชนชาวกะเหรี่ยง และม้งมีการควบคุมที่พฤติกรรมทางเพศอย่างเข้มงวด และโดยเฉพาะชาวกะเหรี่ยง จะคัดค้านการมีเพศสัมพันธ์ก่อนการสมรส และนอกสมรส การหย่าร้าง การทำงานในช่องโสเภณี และการใช้ และการค้ายาเสพติด

ในด้านอุปสงค์ของพฤติกรรมเสี่ยง ความเชื่อมโยงระหว่างการย้ายที่อยู่บ่อย ๆ และเอชไอวี/เอดส์ มีความเกี่ยวข้องกับสภาพ และโครงสร้างของ

กระบวนการย้ายถิ่น รวมถึงความยากจน การแสวงหาประโยชน์ การแยกจากครอบครัว และคู่สมรส **และการแยกตัวจากบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมสังคม ที่ชี้นำพฤติกรรมในชุมชนที่มั่นคง** ปัจจัยบางอย่างที่ทำให้ประชากรย้ายถิ่นมีความเสี่ยงมากขึ้นต่อการติดเชื้อเอชไอวี คือ : (ก) การอยู่อย่างโดดเดี่ยวเนื่องจากการถูกตั้งข้อรังเกียจ และการเลือกปฏิบัติ (ข) การแยกจากเพื่อนประจำ (ค) การขาดการสนับสนุน และมิตรภาพ (ง) ความรู้สึกว่าตนเองเป็นบุคคลลึนาม และ (จ) การไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข และสังคม (IOM, 2004d)

การสำรวจที่ดำเนินการโดย IPSR ที่ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติเพศชาย 2,590 คน ใน 24 พื้นที่ในประเทศไทย พบว่าคนเหล่านี้มีคู่นอนขาจรโดยเฉลี่ย 4 คน (ซึ่งหลายคนเป็นผู้ค้าบริการทางเพศ) ในปีที่ผ่านมา และมีเพียง 5% ของผู้ตอบคำถามที่เคยใช้ถุงยางอนามัย ในขณะที่จำนวนของคู่นอนขาจรจะแตกต่างกันไปตามสถานภาพการสมรส และอาชีพ แต่ค่าเฉลี่ยแสดงนัยว่าแรงงานข้ามชาติเพศชายมีความเสี่ยงสูงไม่น้อยต่อการติดโรคที่ติดต่อการมีเพศสัมพันธ์ (Chamrathirong, Boonchalaksi และ Yampeka, 2004)

UNFPA ได้ให้ทุนสำหรับการศึกษาสุขภาพการเจริญพันธุ์ของผู้ย้ายถิ่นข้ามชายแดนในประเทศพม่า เพื่อสืบหาความเชื่อมโยงระหว่างการย้ายถิ่นข้ามชายแดน และโรคที่ติดต่อการมีเพศสัมพันธ์ รวมทั้งเอชไอวี ผลการศึกษาถูกนำมาใช้วางแผนการให้บริการด้านสาธารณสุขเพื่อป้องกันเชื้อเอชไอวี ตามชายแดนฝั่งประเทศพม่า UNFPA โดยผ่านโครงการความร่วมมือใต้-ใต้ (South-South Cooperation) ในประเทศไทย ดำเนินโครงการป้องกันเอชไอวี ในเมืองแฝดติดพรมแดนระหว่างจังหวัดนราธิวาส-รัฐกลันตัน (มาเลเซีย) จังหวัดสระแก้ว-บันเตยเมียนเจย (กัมพูชา) และจังหวัดอุบลราชธานี-จัมปาศักดิ์ (สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว)

Ahmed (2001) ได้ประเมินความเสี่ยงในการติดเชื้อเอชไอวี โดยใช้กลุ่มตัวอย่างจากคณานประมง และแปรรูปอาหารทะเลจากประเทศพม่า ในจังหวัดสมุทรสาคร

เขาเชื่อว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี คือ ความรู้ในระดับต่ำเกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์ การมีคู่นอนหลายคน การเที่ยวในสถานบันเทิงที่มีความเสี่ยง การมีเพศสัมพันธ์โดยไม่ใช้ถุงยางอนามัย และการติดเชื้อจากการมีเพศสัมพันธ์ เขาสรุปว่าคนงานในสมุทรสาครโดยรวมมีความเสี่ยงอยู่ในระดับปานกลาง และระดับความเสี่ยงจะแตกต่างกันได้มากตามลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจสังคม และก็เป็นไปตามความคาดหวัง เขาพบว่าผู้ชาย คนโสด และบุคคลอายุน้อยมีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวีสูงกว่ากลุ่มอื่น เมื่อเทียบกับบุคคลที่มีการศึกษาระดับมัธยมและคนงานที่มีรายได้สูงกว่า บุคคลที่มีการศึกษาเพียงระดับประถมมีความเป็นไปได้มากกว่าที่จะมีพฤติกรรมเสี่ยง เช่น การมีคู่นอนหลายคน Ahmed พบว่าระยะเวลาที่อยู่ในประเทศไทยเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี โดยบุคคลที่อยู่ในประเทศไทยอย่างน้อยสองปีพบว่ามีความเสี่ยงลดลง อาจเป็นเพราะมีโอกาสได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์มากกว่า

การศึกษาจำนวนหนึ่งระบุว่ากลุ่มที่เสี่ยงมากเป็นพิเศษต่อการติดเชื้อเอชไอวี คือชาวประมง โดยเฉพาะผู้ที่อยู่บนเรือประมงที่เดินเรือจากท่าเรือของประเทศไทย ชาวประมงจะได้รับผลกระทบหนักกว่าจากปัจจัยเดียวกันที่กระทบต่อผู้ย้ายถิ่นทุกคน เพราะคนเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงผู้ย้ายถิ่นแต่ยังย้ายที่อยู่บ่อยมาก และใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่ห่างจากท่าเรือที่เป็นบ้านเกิดของตน เรือประมงที่มีคนไทยเป็นเจ้าของออกท่องทะเลตามชายฝั่งจากประเทศอินโดนีเซียและเวียดนาม จนถึงอินเดีย และแวะพักตามท่าเรือต่างๆ ซึ่งหาซื้อบริการทางเพศได้ง่าย

กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้ง UNICEF และ UNODC ได้จัดตั้งทีมงานวิจัยชาวประมงในประเทศไทย เพื่อทำการศึกษาลึกเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมง และความเสี่ยงของคนงานในอุตสาหกรรมนี้ในจังหวัดระนองต่อการติดเชื้อเอชไอวี และการใช้ยาเสพติด ทีมงานวิจัยได้พบปัจจัยมากมายที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเสี่ยงของชาวประมงและครอบครัว ซึ่งประกอบด้วย : (ก) ชาวประมงที่สมรสแล้วต้องการสนองความต้องการทางเพศของตนเมื่อภรรยาไม่อยู่

ที่ท่าเรือ (ข) ภรรยาของชาวประมงก็ต้องการสนองความต้องการทางเพศของตนเช่นกันเมื่อสามีออกทะเลเป็นเวลานาน (ค) ความยากจนทำให้แม่บ้านบางคนใช้ความสัมพันธ์ทางเพศเป็นวิธีหาเลี้ยงตน (ง) ชาวประมงโสดไม่มีที่ฝากเงิน บ่อยครั้งคนเหล่านี้จึงใช้เงินหมดไปกับการดื่มสุรา และบริการทางเพศ (จ) ได้กับางคนสนับสนุนให้คนงานประมงรับเงินที่ได้จากการจับสัตว์น้ำที่มีมูลค่ามากเป็นพิเศษในรูปของสุราและบริการทางเพศ (ฉ) บ่อยครั้งที่ชาวประมงพัฒนาความสัมพันธ์กับหญิงบริการที่ทำเรือและทั้งคู่ไม่ต้องการใช้ถุงยางอนามัย (ช) ผู้ชายรู้สึกว่าการใช้ถุงยางอนามัยทำให้ความสุขทางเพศลดลง และ (ซ) ชาวประมงบางรายใช้วิธีการเพิ่มขนาดอวัยวะเพศซึ่งทำให้เสี่ยงต่อการติดเชื้อจากโรคที่ติดต่อกจากการมีเพศสัมพันธ์ รวมถึงเชื้อเอชไอวี (Thailand Seafarers Research Team, ไม่ระบุวันที่)

ทีมงานวิจัยพยายามหาวิธีการแทรกแซงที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดความเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี และการใช้ยาเสพติดในหมู่ชาวประมง และครอบครัวของคนเหล่านี้ และได้ตั้งข้อสังเกตว่า トラบาจนถึงปัจจุบัน หน่วยงานรัฐของไทยไม่ได้ดำเนินการมาตรการใด ๆ แม้ว่า Thailand Business Coalition on AIDS เป็นสมาชิกรายหนึ่งของทีมงานวิจัย แต่ทีมงานสรุปว่า การร่วมมือของอุตสาหกรรมเอกชนในปัจจุบันในการป้องกันเชื้อเอชไอวี จะไม่ประสบความสำเร็จโดยทั่วไปสำหรับอุตสาหกรรมประมงในจังหวัดระนอง และได้เสนอข้อเสนอแนะว่าให้ดำเนินการแทรกแซงดังกล่าวโดยตรงกับสหกรณ์ท่าเทียบเรือ และเจ้าของเรือ รวมทั้งกำหนดเครือข่ายองค์กรที่แน่นชัดและเจาะจงระหว่างประเทศพม่าและไทยในการดำเนินการแทรกแซง บริษัทจัดหาแรงงานบางแห่งเต็มใจให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลแก่ชาวประมงเกี่ยวกับการป้องกันเชื้อเอชไอวี และสามารถใช้เครื่องมือวัดทัศนคติ และวิทยุบนเรือเป็นเครื่องมือเผยแพร่ข้อมูลได้

โครงการแทรกแซงข้ามพรมแดนอาจประสบผลสำเร็จเป็นพิเศษในการป้องกันเชื้อเอชไอวี และส่งเสริมกิจกรรมเพื่อการพัฒนาในหมู่ประชากรย้ายถิ่น
โครงการเพื่อเทคโนโลยีสาธารณสุขที่เหมาะสม [Program for Appropriate Technology in Health (PATH)]

ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรการ
อนามัยโลก และกองทุนโลกต่อต้านโรคเอดส์ วัณโรค
และมาลาเรีย ได้ริเริ่มโครงการชื่อ “พรมแดน” ในปี
พ.ศ. 2543 PATH พบว่าแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก
ในจังหวัดระยอง บนชายฝั่งตะวันออกของประเทศไทย
มาจากจังหวัดเปเรเว ในประเทศกัมพูชา โครงการนี้
เชื่อมโยงชุมชนต้นทางเข้ากับชุมชนแรงงานข้ามชาติ
ในประเทศไทย โครงการระยะแรก (พ.ศ. 2544-2545)
ประกอบด้วยการแทรกแซงที่มีเป้าหมายอยู่ที่การเพิ่ม
ความรู้และทักษะของแรงงานแต่ละคน ในการป้องกันการ
ติดโรคที่ติดต่อกจากการมีเพศสัมพันธ์ รวมถึงเอชไอวี/
เอดส์ และประเมินความเสี่ยงของการย้ายถิ่น ระยะที่สอง
(พ.ศ. 2546) เน้นที่การยกระดับการดำรงชีวิต และความ
เป็นอยู่ทางสังคมในห้าระดับ คือระดับบุคคล ครอบครัว
ชุมชนและองค์กรต่าง ๆ ของทั้งสองประเทศ และเครือข่าย
ระดับภูมิภาค ในระยะที่สาม (พ.ศ. 2547-2550)
โครงการมุ่งหมายจะบูรณาการยุทธศาสตร์ของโครงการ
เข้ากับระยะต่าง ๆ ของการย้ายถิ่น (ก่อนออกจาก
ประเทศ ระหว่างเดินทาง การกลับประเทศ และบูรณาการ
เข้ากับถิ่นเดิม) ขณะที่ส่งเสริมการออมเงิน และการลงทุน
ที่มีประโยชน์ในชุมชนต้นทาง (Kantayaporn, 2005)

สำนักงาน UNESCO ในกรุงเทพฯ ได้พัฒนารายการละคร
วิทยุเป็นภาษาของชนกลุ่มน้อย โดยมีวัตถุประสงค์จะลด
การข้ามชายแดน เอชไอวี/เอดส์ และการใช้ยาเสพติด รายการ
นำร่องได้ผลิตขึ้น และกระจายเสียงแล้วในภาคเหนือของ
ประเทศไทย สำหรับผู้ฟังในประเทศ และชนกลุ่มน้อย
ข้ามพรมแดนในภาคเหนือของสาธารณรัฐประชาธิปไตย
ประชาชนลาว ภาคเหนือของประเทศพม่า และภาค
ตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศจีน นับจากปี พ.ศ. 2546
เป็นต้นมา สำนักงาน UNESCO ในกรุงเทพฯ ได้ขยาย
กิจกรรมละครวิทยุ ไปสู่การผลิตและกระจายเสียงใน
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และมณฑลยูนนาน
ของประเทศจีน

นอกจากนี้ UNESCO ได้จัดตั้ง Clearing House on Pre-
ventive HIV/AIDS Education for the Greater Mekong
Subregion และได้ใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์
ซึ่งในเบื้องต้นได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อติดตามขบวนการ

ข้ามชายแดนในหมู่บ้านชาวเขาในภาคเหนือของประเทศไทย
(ตามรายละเอียดในหมวดข้างต้นเกี่ยวกับการข้ามชายแดน)
เพื่อติดตามแนวโน้มของการติดเชื้อเอชไอวี ในประเทศ
ไทยในระดับอำเภอ (UNESCO, 2004)

ในเดือนมกราคม 2548 สำนักงาน ILO/IPEC ใน
กรุงเทพฯ ได้ประกาศว่าโครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
เพื่อต่อต้านการค้าเด็กและสตรี ได้เริ่มต้นโครงการระหว่าง
องค์กรพันธมิตรจำนวนหนึ่งเพื่อต่อต้านขบวนการ
ข้ามชายแดนในจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ และพะเยา
(คำแถลงข่าวของ ILO, 17 มกราคม 2548) แม้ว่า
เป้าหมายหลักคือการป้องกันการค้าสตรีและเด็กจาก
จังหวัดเหล่านี้ โครงการนี้จะช่วยเหลือในการลดจำนวน
การค้าข้ามชายแดนระหว่างประเทศ โดยใช้มาตรการแก้ไขความ
ต้องการบุคคลที่เป็นเหยื่อการค้าข้ามชายแดน

ส่วนในระดับโลก IOM ได้ลงนามในกรอบงานความ
ร่วมมือกับ UNAIDS โดยสององค์กรจะร่วมมือกันรณรงค์
ขอการสนับสนุน เสริมสร้างศักยภาพ เรียกร้องให้สนใจ
ปัญหาของเอชไอวี/เอดส์ และการเผยแพร่ผลงานวิจัย
และข้อมูล (IOM, 2004d)

ปัญหาเรื่องสัญชาติ

อันที่จริง ไม่มีความจำเป็นต้องรวมการหารือเกี่ยวกับ
สัญชาติของประชากรชาวเขาในประเทศไทย ไว้ในรายงาน
เกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่
ไม่ใช่ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ แต่หมวดนี้ถูกนำมารวมไว้ใน
รายงานนี้ เพราะรัฐบาลไทย และกฎหมายไทยได้มองว่า
ประชากรชาวเขา และผู้ย้ายถิ่นกลุ่มต่าง ๆ มีความ
เหมือนกัน การทบทวนสถานการณ์ของประชากรชาวเขา
และแนวทางที่เสนอ เพื่อจัดการเปลี่ยนสถานะของคน
เหล่านี้ให้ถูกกฎหมาย จึงมีประโยชน์สำหรับการพิจารณา
วิวัฒนาการของสถานะของกลุ่มผู้ย้ายถิ่นในประเทศ

ในประเทศไทยประชากรชาวไทยภูเขาถูกเรียกว่า
“ชาวเขา” ชาวเขาทั้งหมดในประเทศไทยมีจำนวน
รวมกันเท่ากับ 90% ของประชากรชาวไทยภูเขาทั้งหมด
ประกอบด้วยกะเหรี่ยง 46.3% ม้ง 17.9% ละหู่ 10.5%
อาข่า 6.9% เย้า 5.8% และขี้น 4.7% ใน พ.ศ. 2538

(Aguettant, 1996:52) ชุมชนภายในกลุ่มชนเหล่านี้ อยู่ในประเทศไทยมานานหลายทศวรรษ และมีคนอื่น ๆ เดินทางมาสมทบอีกเมื่อไม่นานมานี้ แม้เขาจะจัดว่าตนเองอยู่ในประเภท “ประชากรพื้นเมือง” แต่กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยไม่ระบุข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประชากรพื้นเมืองไว้ชัดเจนนัก รัฐบาลไทยมักมองว่าชาวเขาเป็นชนกลุ่มน้อย (Muntarbhorn, 2003:27)

ประชากรชาวไทยภูเขาเผ่าเผิงจะได้รับการยอมรับที่ละน้อย และขึ้นทะเบียนเพื่อให้มีสถานะตามกฎหมาย การขึ้นทะเบียนมีความสำคัญในสามระดับในประเทศไทย กล่าวคือระดับหมู่บ้าน ครัวเรือน และบุคคล หมู่บ้านที่ไม่ขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการกับกระทรวงมหาดไทย จะไม่มีสิทธิได้รับบริการของรัฐ เช่นโรงเรียน หรือถนน ทะเบียนบ้านที่แสดงถิ่นที่อยู่ และการขึ้นทะเบียนบุคคลทำให้ได้รับสิทธิต่าง ๆ มากมาย เมื่อรัฐบาลไทยเริ่มออกไปทะเบียนบ้านให้แก่ครอบครัวต่าง ๆ เมื่อปลายทศวรรษที่ 1950 แต่ไม่มีประชากรชาวไทยภูเขารวมอยู่ด้วย เพราะไม่ได้รวมอยู่ในการสำรวจสำมะโนประชากร (Lertcharoenchok, 2001) แม้เมื่อประชากรชาวไทยภูเขาได้ขึ้นทะเบียนครัวเรือนแล้ว แต่จะได้รับบัตรสีในขณะที่พลเมืองไทยได้รับบัตรขาว การสำรวจระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึง 2531 พบว่าหมู่บ้านชาวเขาเพียง 42% ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ (Aguettant, 1996:58)

การสำรวจสำมะโนประชากรชาวเขาครั้งแรกดำเนินการในปี พ.ศ. 2512 และ 2513 ครอบคลุมประชากร 120,000 คน ใน 16 จังหวัด จากการสำรวจครั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงตัดสินใจเริ่มจดทะเบียนราษฎรให้ชาวไทยภูเขา ซึ่ง 182,065 คน ได้ขึ้นทะเบียนเป็นคนสัญชาติไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2518 ถึง 2535 การสำรวจสำมะโนประชากรชาวไทยภูเขาครั้งที่สองดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึง 2531 และครอบคลุม 20 จังหวัด หลังจากนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ออกบัตรประชาชนให้ชาวไทยภูเขา 250,000 คน ซึ่งเรียกกันว่า “บัตรสีฟ้า” ซึ่งอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ แต่ไม่มีสภาพเป็นพลเมือง ระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง 2539 กระทรวงมหาดไทยขึ้นทะเบียนชาวไทยภูเขาอีก 46,555 คน ในฐานะพลเมืองไทย (Lertcharoenchok, 2001)

เมื่อไม่นานมานี้ รัฐบาลไทย (โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย) ได้จัดการกับการย้ายถิ่นของคนเฉพาะกลุ่มที่เข้ามาในประเทศไทย โดยออก “บัตรสี” ให้ใช้ระบุตัวบัตรเหล่านั้นอนุญาตให้คนในกลุ่มนี้และครอบครัวพำนักในประเทศไทยได้ แต่มีข้อจำกัดบางอย่าง และไม่ได้แสดงว่ามีสิทธิได้รับสัญชาติไทย บางที ข้อจำกัดที่หนักหนาที่สุดคือ ผู้ถือบัตรไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทาง (หรือทำงาน) นอกเขตจังหวัด โดยไม่ขออนุญาตจากนายอำเภอก่อน

เมื่อเวลาผ่านไป มีการออกบัตรต่างสีให้แก่บุคคลกลุ่มต่าง ๆ คนเหล่านี้ประกอบด้วยชาวเขา และรวมไปถึงทหาร และบุตรหลานของกองทัพจีนคณะชาติ ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในจังหวัดเชียงราย ชาวเวียดนามหลายพันคนที่หลบหนีการสู้รบระหว่างฝรั่งเศส และกลุ่มเวียดมินห์ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รวมทั้งชุมชนต่าง ๆ ที่ข้ามพรมแดนมาจากประเทศพม่าในระยะหลังนี้ ในจังหวัดตราดมีชุมชนของคนสัญชาติกัมพูชาสองกลุ่มที่ถือบัตรสี (Angsuthanasombat และอื่น ๆ, 2003:34) ระบบบัตรสีที่วิจักษ์ขึ้นอย่างรวดเร็ว จนในปัจจุบันนี้มีชาวไทยภูเขาและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ถึง 16 ประเภท (Jongponphol และ Kokriettrakul, 2004)

รัฐบาลปัจจุบันตัดสินใจเมื่อ พ.ศ. 2544 ให้สภาพพลเมืองแก่บุตรของคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ถาวร และขยายเวลาการมีถิ่นที่อยู่ให้กลุ่มชนเหล่านี้ ในปี พ.ศ. 2543 กระทรวงมหาดไทย ประเมินการว่ามีชาวเขา และชนกลุ่มน้อยประมาณหนึ่งล้านคนในประเทศไทย ซึ่งครึ่งหนึ่งได้รับสัญชาติไทยแล้ว ในจำนวนครึ่งล้านคนที่เหลือ 100,000 คน เป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนสำหรับการเป็นพลเมืองไทย 120,000 คนเป็นเด็กที่มีสิทธิเป็นพลเมือง 90,000 คนมีสิทธิมีถิ่นที่อยู่ถาวร และ 190,000 คนได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศได้ชั่วคราว ระหว่างที่รัฐบาลตัดสินใจว่าควรจัดการกับเขาอย่างไร (Lertcharoenchok, 2001)

หลังจากการตัดสินใจให้สถานะพลเมืองในปี พ.ศ. 2544 ชาวไทยภูเขาจำเป็นต้องจดทะเบียน และสำนักงาน UNESCO ในกรุงเทพฯ ได้ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการนี้ โดยได้จัดตั้งโครงการจดทะเบียนพลเมือง

ชาวไทยภูเขาขึ้น และจัดการฝึกอบรมในเชียงใหม่ และ เชียงรายให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่ตัวแทนของกลุ่มชาวไทยภูเขา โครงการนี้ยังได้รับการร้องขอจาก กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้จัดประชุม เชิงปฏิบัติการขึ้นสี่ครั้ง เพื่อฝึกอบรมชาวเขาในหมู่บ้าน ต่าง ๆ ในจังหวัดตาก และกาญจนบุรี (Lertcharoenchok, 2001)

แต่กระบวนการนี้ก้าวหน้าอย่างเชื่องช้า ดังนั้นจึงมีคน จำนวนน้อยที่ได้รับสถานะพลเมือง รัฐบาลปัจจุบัน วางแผนจะตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อเร่งรัดการให้ สถานะพลเมือง และออกบัตรอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรแก่ ผู้ที่ยื่นขอ เป้าหมายขั้นต้นของคณะทำงานเฉพาะกิจ คือ นักศึกษา 200,000 คนที่เกิดในประเทศไทย แต่ถูก ถือว่าเป็นคนไร้รัฐ เป็นที่คาดกันว่าหลังจากวันที่ 24 สิงหาคม 2548 จะมีการกระจายอำนาจในการออก เอกสารแสดงสถานะพลเมืองจากกระทรวงมหาดไทย ไปสู่ระดับจังหวัด (Bangkok Post, 2004d) สำหรับ ชาวไทยภูเขาที่ไม่มีสิทธิได้รับสถานะพลเมือง ระบบบัตรสี จะถูกผนวกรวมกันเป็นประเภทเดียว

เห็นได้ชัดว่าสถานะพลเมืองเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการ พัฒนาบุคคล และชุมชน เมื่อไม่มีสถานะพลเมือง นักเรียน ในประเทศไทยที่สำเร็จการศึกษาจะไม่ได้รับใบประกาศ- นียบัตร ผู้ใหญ่ไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นเจ้าของ ที่ดิน หรือเดินทางออกนอกเขตจังหวัดของตน UNESCO กรุงเทพฯ อ้างว่าการขาดสถานะพลเมืองคือปัจจัยเสี่ยง สำคัญประการหนึ่งของการนำสตรีและเด็กหญิงชาวเขา เข้ามาในขบวนการค้ามนุษย์ เมื่อไม่มีประกาศนียบัตร รับรองวุฒิการศึกษา และไม่มีสิทธิทำงานนอกเขตจังหวัด คนเหล่านี้ย่อมถูกล่อลวงให้ใช้ช่องทางผิดกฎหมายเพื่อหา งานทำ

มีความเหมือนกันอย่างชัดเจนระหว่างสถานการณ์ ของประชากรชาวไทยภูเขาที่ไม่มีสถานะพลเมือง และบุตรของผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากในประเทศไทย อันที่จริง เด็ก ๆ มีโอกาสที่จะถูกจัดให้อยู่ตามชายขอบของ สังคมมากยิ่งขึ้น ประชากรชาวไทยภูเขา และผู้ถือบัตรสี ส่วนใหญ่มีสถานะเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศอย่างถาวร ในขณะที่บุตรของผู้ย้ายถิ่นไม่ได้รับแม้แต่ความมั่นคง

ในระดับนั้น อย่างมากที่สุด ผู้ย้ายถิ่นที่ขึ้นทะเบียนกับ กระทรวงมหาดไทยแล้วก็ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศ ได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 แม้ว่าผู้ย้ายถิ่นขึ้น ทะเบียนเหล่านี้มีสิทธิโดยหลักการที่จะเข้าโรงเรียนไทย แต่เห็นได้ชัดว่ามีเพียง 20% เท่านั้นที่ทำเช่นนั้น และถ้า เขาทำเช่นนั้น เขาก็อาจไม่ได้รับประกาศนียบัตร ไม่มีบุตร ของผู้ย้ายถิ่นคนใดได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมาย

เราได้กล่าวถึงความยากลำบากของผู้ย้ายถิ่นในการ จดทะเบียนเกิดในประเทศไทยในบทก่อนหน้านี้แล้ว แม้เมื่อจดทะเบียนเกิดได้ ก็ไม่ได้ทำให้มีสิทธิพำนักใน ประเทศ หรือมีสถานะพลเมือง เป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่จาก ประเทศเพื่อนบ้านจะไม่อยากยอมรับสิทธิบัตรไทย เพื่อ ทำการขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการในประเทศของตน แผ่นข้อมูลที่จัดทำโดย UNESCO กรุงเทพฯ ระบุว่าตาม มาตรา 24 ของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิ ทางการเมือง เด็กย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียน ได้ทันทีที่เกิดมา และมีชื่อ และมีสิทธิจะได้รับสัญชาติ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ยังระบุว่าเด็กย่อมมีสิทธิ ได้รับควบคุมครองจากการเลือกปฏิบัติ หรือการลงโทษ ทุกรูปแบบตามสถานะของบิดามารดาของเด็ก (นอกจาก ข้ออื่น ๆ)

ความลังเลใจของหน่วยราชการที่จะยอมรับสิทธิของ ประชากรชาวไทยภูเขาส่วนมากในประเทศไทย ได้นำไป สู่การไม่ได้รับสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และการถูกจำกัดให้อยู่ตามชายขอบของสังคม สำหรับประชากรหลายแสนคน ที่เกิดในประเทศไทย หรือได้พำนักอยู่ในประเทศเป็นเวลา นานมาแล้ว ในทำนองเดียวกัน ความลังเลใจจะแก้ไขปัญหา การย้ายถิ่นในบริบทของการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ที่กว้างขึ้น ย่อมนำไปสู่การจำกัดให้บุตรของผู้ย้ายถิ่น และบุตรของผู้ย้ายถิ่นไม่ขึ้นทะเบียนหลายหมื่นคนต้องอยู่ ตามชายขอบของสังคม เป็นที่คาดกันว่าบุตรของแรงงาน ข้ามชาติส่วนหนึ่งในประเทศไทยจะพำนักอยู่ในประเทศ ตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต **เมื่อเขาไม่ได้รับการ ศึกษา หรือหลักฐานการศึกษา และไม่มีสิทธิทำงาน ตามกฎหมาย จึงเป็นไปได้ที่บุตรของผู้ย้ายถิ่น จำนวนมากจะตกอยู่ในสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือหันไปสู่พฤติกรรมที่ต่อต้านสังคม**

ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน

หมวดก่อนหน้านี้ได้หยิบยกประเด็นปัญหาจำนวนหนึ่งเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียน และสถานะพลเมืองของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย และการจดทะเบียนเกิด หมวดนี้จึงจะกล่าวถึงปัญหาบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานภายใต้กฎหมายไทย และเน้นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนบางประการเกี่ยวกับคนงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นหลังจากคลื่นสึนามิถล่มหลายจังหวัดทางภาคใต้ของประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547

Muntarbhorn (2003:17) อ้างว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ต่อคนงานข้ามชาติทุกคน ไม่ว่าสถานะของคนเหล่านี้จะถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้คุ้มครองคนงานในประเทศไทยได้อย่างครบถ้วนที่สุด และข้อความส่วนใหญ่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล พระราชบัญญัติฉบับนี้คำประกัน นอกจากสิ่งอื่นๆ สภาพการทำงานที่เป็นไปตามหลักมนุษยธรรม และมีช่วงเวลาพักผ่อน ชั่วโมงทำงานต้องไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด (8 ชั่วโมงต่อวัน) และห้ามทำงานอันตรายเว้นแต่กฎหมายจะอนุญาต พระราชบัญญัตียังห้ามการรังควานทางเพศต่อลูกจ้างที่เป็นหญิงและเด็กด้วย พระราชบัญญัติคุ้มครองสตรีจากการทำงานอันตราย และกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานไว้ที่ 15 ปี หรือ 18 ปี ถ้าเป็นงานที่อันตราย มีความเป็นไปได้ที่คนงานข้ามชาติส่วนใหญ่ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ช่วยเหลือคนเหล่านี้คงอ้างได้ว่าไม่มีการบังคับใช้ข้อกำหนดเหล่านี้สำหรับคนงานข้ามชาติ

Muntarbhorn ตั้งข้อสังเกตว่าปฏิญญา ค.ศ. 1998 ของ ILO ว่าด้วยหลักการ และสิทธิพื้นฐานในการทำงาน และการติดตามผลโดยสมาชิกร่างการ ILO มีผลในการปกป้องสิทธิของคนงาน แม้ในประเทศที่ไม่ได้ลงนามในปฏิญญา ILO (เช่นประเทศไทย) และกำหนดให้มีการติดตามมาตรฐานแรงงานสากล ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลายฉบับของ ILO รวมทั้งฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ และฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้าม และมาตรการเร่งด่วนเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด

ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสำคัญหลายฉบับของ ILO ซึ่งให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งฉบับที่ 97 ว่าด้วยการย้ายถิ่นเพื่อหางานทำ (ฉบับปรับปรุงใหม่) ค.ศ. 1949 ฉบับที่ 143 ว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ (ข้อกำหนดเพิ่มเติม) ค.ศ. 1975 และฉบับที่ 169 ว่าด้วยประชากรพื้นเมืองและชนเผ่า นอกจากนี้ประเทศไทยไม่ได้ลงนามในปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1990 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งสมาชิกกรอบครีวทุกคน ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 (Muntarbhorn, 2003:23-25)

การปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติโดยเจ้าหน้าที่ไทย ปรากฏชัดขึ้นจากเหตุการณ์หลังคลื่นสึนามิที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ มีคนเสียชีวิตมากกว่า 5,000 คน รวมทั้งคนสัญชาติไทย นักท่องเที่ยวต่างชาติ และแรงงานข้ามชาติ และมีรายงานว่าอีกสองสามพันคนสูญหาย โรงแรม ร้านอาหาร และร้านค้าจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่ให้บริการนักท่องเที่ยว ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง รวมทั้งเรือประมงท้องถิ่นหลายลำ

หลังจากมีรายงานข่าวว่าคนงานบางคนจากประเทศพม่า ซึ่งต้องตกงานเพราะธุรกิจของนายจ้างเสียหาย ได้ถูกจับกุมในข้อหาปล้นสะดมร้านค้าที่ได้รับความเสียหาย และรัฐบาลไทยได้ทำการกักตัว และส่งตัวคนงานข้ามชาติกลับประเทศ

ก่อนจะเกิดภัยจากคลื่นสึนามิ มีคนงานต่างชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน 30,158 คนในจังหวัดระนอง 27,300 คน ในจังหวัดภูเก็ต 22,480 คนในจังหวัดพังงา และ 2,586 คน ในจังหวัดกระบี่ แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย เมื่อเดือนกรกฎาคม 2547 สำหรับสี่จังหวัดนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 120,971 คน รวมถึง 38,447 คนที่ไม่ได้ยื่นขอใบอนุญาตทำงาน สมาคมสิทธิมนุษยชน การศึกษา และการพัฒนาระดับรากหญ้า ในจังหวัดกาญจนบุรี ประมาณการว่าอาจมีบุคคลจากประเทศพม่า 2,500 ถึง 3,000 คนที่เสียชีวิต และคาดว่า 5,000 ถึง 7,000 คนหายสาบสูญ (Bangkok Post, 2005e) เป็นการยากที่จะประเมินตัวเลขเหล่านี้

แต่ดูเหมือนจะเป็นการประมาณการที่สูง เพราะจำนวนนี้เท่ากับครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้เสียชีวิตทั้งหมดที่ได้รับรายงาน และเท่ากับจำนวนบุคคลที่หน่วยงานราชการไทยรายงานว่าหายสาบสูญ

องค์การสหประชาชาติ และ IOM ได้ร่วมกันปฏิบัติการกิจพิเศษเพื่อช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นในจังหวัดกระบี่ พังงา ภูเก็ต และระนอง ระหว่างวันที่ 20-25 มกราคม 2548 คณะปฏิบัติงานประมาณการว่า แรงงานข้ามชาติอย่างน้อย 7,000 คน ในสี่จังหวัดนี้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคลื่นสึนามิ “ได้รับผลกระทบ” หมายถึง เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ สูญเสียบ้านเรือน สูญเสียงาน กลับไปบ้าน หรือย้ายไปจังหวัดอื่น และไม่สามารถประมาณการจำนวนคนที่ได้รับผลกระทบในแต่ละประเภทได้ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจำนวนมากกลายเป็นคนพลัดถิ่น (IOM และอื่น ๆ, 2005)

ภายในเวลาหนึ่งเดือนหลังเหตุการณ์คลื่นสึนามิ แรงงานจากประเทศพม่า 675 คน ถูกส่งตัวกลับประเทศ และอีก 556 คน ขอขึ้นทะเบียนเพื่อเปลี่ยนนายจ้าง (Bangkok Post, 2005f)

การประเมินผลกระทบจากคลื่นสึนามิ และผลที่เกิดตามมาต่อแรงงานข้ามชาติเป็นงานที่ปฏิบัติได้ยากยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลพยายามส่งตัวแรงงานหลายคนกลับประเทศ หลายคนที่ไม่ถูกจับกุมได้ไปหลบซ่อนตัวหรือย้ายไปจังหวัดอื่นเพื่อหนีการถูกจับกุม Action Network for Migrants รายงานว่า 60% ของแรงงานจากประเทศพม่าที่ขึ้นทะเบียนในจังหวัดพังงา ได้สูญเสียเอกสารประจำตัวระหว่างเหตุการณ์คลื่นสึนามิ (Nation, 2005) ตัวเลขนี้จะน่าจะมากเกินความจริงเช่นกัน เพราะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอยู่ห่างจากชายฝั่งเพียง 100 หรือ 200 เมตรเท่านั้น

แต่กระนั้นก็ตาม เนื่องจากกลัวว่าจะถูกจับกุม แรงงานหลายคนจึงไม่ออกมาแจ้งความว่าสมาชิกในครอบครัวหรือบุคคลที่รู้จักสูญหาย หรือพยายามระบุตัวศพที่ค้นพบศูนย์ระบุตัวเหยื่อคลื่นสึนามิ ในจังหวัดพังงา รายงานว่าหลายร้อยศพที่ยังระบุตัวไม่ได้ และตั้งข้อสงสัยว่าหลายคนอาจเป็นแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัว นายจ้าง

ก็กลัวที่จะระบุตัวศพคนงานของตนเช่นกัน เพราะอาจถูกตั้งข้อหาว่าจ้างคนงานไม่ขึ้นทะเบียน (Bangkok Post, 2005g)

คณะทำงานขององค์การสหประชาชาติ และ IOM ที่ร่วมกันปฏิบัติการกิจพิเศษในจังหวัดที่ประสบภัย ได้ให้ข้อเสนอแนะหลายข้อเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นในที่นั้น และขอร้องให้ดำเนินมาตรการผ่อนผันให้ผู้ย้ายถิ่นเข้าถึงความช่วยเหลือพื้นฐานด้านมนุษยธรรมได้โดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกจับกุม และถูกส่งตัวกลับประเทศ และเสนอด้วยว่าผู้ย้ายถิ่นควรได้รับการดูแลสุขภาพทั้งร่างกาย และจิตใจเป็นอย่างดีทันที คณะทำงานแนะนำให้ช่วยเหลือออกเอกสารใหม่ให้แก่ผู้ย้ายถิ่นที่เอกสารสูญหาย และขอให้ผู้ย้ายถิ่นทั้งที่ขึ้นทะเบียน และไม่ขึ้นทะเบียน มีโอกาสระบุตัว และรับศพบุคคลในครอบครัวที่เสียชีวิตโดยใช้วิธีพิสูจน์ DNA ครอบครัวของแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนที่เสียชีวิตระหว่างประสบภัยจากคลื่นสึนามิ ควรรับทราบสิทธิของตนในการขอค่าชดเชย และได้รับความช่วยเหลือในการยื่นขอรับค่าชดเชย (IOM และอื่น ๆ, 2005)

คนไทย และรัฐบาลไทยได้รับคำชมเชยทั้งจากภายในและภายนอกประเทศที่ได้ตอบสนองต่อภัยพิบัติครั้งนี้ อย่างใจกว้าง ซึ่งเป็นการเหมาะสมแล้ว แต่ไม่มีใครทราบมากนักว่าแรงงานข้ามชาติได้รับการปฏิบัติอย่างไรหลังจากภัยพิบัติ เมื่อเทียบกันแล้ว องค์การระดับชาติ และระดับสากล และองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรได้ตอบสนองอย่างรวดเร็ว และแข่งขันเพื่อช่วยเหลือเหยื่อคลื่นสึนามิทุกราย รวมทั้งแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากมีหลายองค์กรที่ทำงานในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จึงไม่ยุติธรรมที่จะระบุเฉพาะองค์กรใดองค์กรหนึ่ง

สำหรับประเทศพม่า รัฐมนตรีต่างประเทศของพม่าได้แสดงความห่วงใยในบรรดาแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติครั้งนี้ แต่เมื่อถูกถามว่ารัฐบาลของเขาจะให้ความช่วยเหลืออย่างไรแก่แรงงานจากพม่าที่ต้องการกลับประเทศ หนังสือพิมพ์ Bangkok Post (2005h) ได้อ้างคำพูดของเข่าว่า “ผมไม่มีข้อมูลนี้ คนเหล่านี้เข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ดังนั้น เราจึงไม่สามารถระบุได้ว่าใครเป็นพม่า ใครเป็นคนไทย”

บทสรุป

คนสัญชาติไทยส่วนใหญ่ที่ทำงานอย่างผิดกฎหมายในต่างประเทศ ออกจากประเทศ และเข้าประเทศปลายทางอย่างถูกกฎหมาย สถานะของเขาจะกลายเป็นผิดกฎหมายเพียงเมื่อเขาอยู่เกินอายุวีซ่า และทำงานโดยที่วีซ่าไม่ได้อนุญาต บางคนเข้าประเทศปลายทางด้วยวีซ่าที่อนุญาตให้ทำงานได้ แต่ก็เปลี่ยนงานโดยไม่ได้รับอนุญาตเนื่องจากการทำงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงไม่มีข้อมูลที่เชื่อถือได้เพื่อใช้คาดประมาณจำนวนคนสัญชาติไทยที่ทำงานในต่างประเทศ หรือแม้แต่ใช้ระบุแนวโน้มของจำนวนคนเหล่านี้ คนส่วนใหญ่ที่อยู่ในสถานะผิดกฎหมายเลือกใช้วิธีการนอกระบบเพื่อหางานทำในต่างประเทศ เพราะเร็วกว่า และใช้เอกสารน้อยกว่า ค่าจ้างสำหรับการจ้างงานที่ผิดระเบียบมักสูงกว่าการจ้างงานที่ถูกระเบียบ คนส่วนน้อย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง ย้ายถิ่นโดยทำสัญญาใช้หนี้ เพราะไม่มีเงินที่จะใช้จ่ายเป็นค่าเดินทาง และค่าจัดหางาน

เนื่องจากรัฐบาลไทยได้จัดระเบียบแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2547 โดยให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย และให้กระทรวงแรงงานออกใบอนุญาตทำงาน แต่กลับได้ผลที่ตรงกันข้าม คือบัดนี้มีข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานไม่ขึ้นทะเบียนน้อยกว่าในอดีต ความจริงที่ว่าแรงงานข้ามชาติไม่ขึ้นทะเบียนที่ถูกกักกันมีจำนวนลดลงมากหลังจากกระบวนการขึ้นทะเบียน แสดงนัยว่าแรงงานข้ามชาติจำนวนมากในประเทศได้ขึ้นทะเบียนแล้ว แต่ไม่มีการประมาณการที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศที่ไม่ขึ้นทะเบียน จำนวนประมาณการที่เสนอนี้เป็นเพียงการคาดคะเนโดยไม่มีหลักการทางวิทยาศาสตร์รองรับ

การประมาณการทั้งหมดดังกล่าวเป็นจำนวนคนนับแสน ซึ่งหมายความว่า แม้การประมาณการระดับต่ำก็ยังเป็นสาเหตุที่น่าห่วงกังวลด้วยเหตุผลหลายประการ เมื่อกระทรวงมหาดไทยดำเนินการขึ้นทะเบียน แรงงานข้ามชาติไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย การเข้าใจเหตุผลว่าทำไมแรงงานข้ามชาติบางคนไม่ขึ้นทะเบียนจึงจะมีประโยชน์

มาก แรงงานข้ามชาติที่ไม่ขึ้นทะเบียนอยู่ในสถานะที่เปราะบางในหลาย ๆ ด้าน คนเหล่านี้เป็นคนหลบหนีเข้าเมือง จึงต้องถูกจับกุมและส่งตัวกลับประเทศ เขาไม่มีการประกันสุขภาพ และไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาล เว้นแต่ว่าเขาจะจ่ายด้วยเงินของตนเอง บุตรของแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารเข้าเมืองไม่สามารถเข้าศึกษาในโรงเรียนรัฐได้ และเชื่อกันว่า น้อยคนได้รับการศึกษา ไม่ว่าจะในรูปแบบใด

บุตรของแรงงานข้ามชาติที่โตแล้วคงกำลังทำงานอย่างเน่หนอน ถ้าเขาอายุยังไม่ถึง 15 ปี เขาก็ทำงานโดยผิดกฎหมาย แม้ Muntarbhorn (2003:17) อ้างว่า คนงานทุกคนล้วนได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ว่าเขาจะขึ้นทะเบียนหรือไม่ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานราชการจะไม่บังคับใช้มาตรฐานแรงงานสำหรับแรงงานไม่ขึ้นทะเบียน การพยายามยื่นเรื่องร้องเรียนคงจบลงด้วยการถูกจับกุม

แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้มีความเสี่ยง คือ ผู้ช่วยงานบ้าน (ส่วนใหญ่เป็นสาวใช้) กฎหมายแรงงานของประเทศไทยไม่ได้กำหนดมาตรฐานแรงงานสำหรับผู้ช่วยงานบ้าน ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างชาติ แต่คนงานต่างชาติมีความเสี่ยงมากกว่า ในการศึกษาเกี่ยวกับผู้ช่วยงานบ้านจากประเทศพม่า Panam และอื่น ๆ (2004) รายงานว่าคนเหล่านี้มักได้รับการถูกจับกุม และการรังควานจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 80% ของคนเหล่านี้ทำงานอย่างน้อย 12 ชั่วโมงต่อวัน 85% ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 3,000 บาทต่อเดือน และเพียง 30% มีห้องพักส่วนตัว คนส่วนใหญ่มักเข้าไม่ถึงบริการด้านสาธารณสุข เพราะนายจ้างไม่เต็มใจปล่อยให้พวกเขาออกนอกบ้าน และนายจ้างส่วนใหญ่ให้คนงานจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง

แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในความเสี่ยงมากที่สุดคือบุคคลที่เข้ามาหางานทำผ่านขบวนการค้ำมนุษย์ การศึกษาดูเหมือนจะบ่งชี้ว่า ในบรรดาผู้ที่ถูกนำพาเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย มีเพียงส่วนน้อยที่ถูกข่มขู่ หรือบังคับขณะที่ถูกชักชวนในประเทศของตน หรือระหว่างเดินทางมายังประเทศไทย การบังคับ และการแสวงหาประโยชน์

ส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างการชักชวน หรือการเดินทางมายังประเทศไทย การศึกษาครั้งหนึ่งดำเนินการอย่างเป็นระบบในการวัดเกี่ยวกับการข่มขู่ และล่อลวง (WVFT/ARCM, 'ไม่ระบุวันที่) ของบรรดาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย พบว่า 5.3% รายงานว่าถูกบังคับให้ค้าประเวณี และอีก 5.8% รายงานว่าถูกบังคับใช้แรงงานให้ทำงานเยี่ยงทาส หรือถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศเมื่อนำอัตราร้อยละเหล่านี้ไปคำนวณกับแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนจำนวน 1,280,000 คน ผลที่ได้แสดงนัยว่าอย่างน้อยก็มีแรงงานข้ามชาตินับหมื่นคนในประเทศไทยที่เข้าประเทศผ่านขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงการถูกบีบบังคับให้ค้าประเวณี

สำหรับแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่ถูกลักพาเข้ามาหางานทำ การข่มขู่ หมายถึงการทำให้การย้ายถิ่นดังกล่าวกลายเป็นการค้ามนุษย์ มักเกิดขึ้นในสถานที่ทำงาน การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอย่างเข้มงวดมากขึ้น จึงน่าจะลดความต้องการแรงงานที่เข้าเมืองผ่านขบวนการค้ามนุษย์ เป็นไปได้ที่การควบคุมคนเข้าเมืองให้เข้มงวดมากขึ้นจะผลักดันให้แรงงานข้ามชาติหันไปใช้รูปแบบการย้ายถิ่นที่เป็นระบบ และอันตรายมากขึ้น ยุทธศาสตร์ในการป้องกันการค้ามนุษย์ จำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหาด้านบทบาทหญิงชายด้วยในทางปฏิบัติ การช่วยเหลือด้านการดำรงชีวิตเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ จะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อเป็นการช่วยเหลือที่เสนอโอกาสที่แข่งขันได้ในแง่ของรายได้ และสภาพการทำงาน และเป็นโอกาสที่ยั่งยืน

ผลวิจัยแสดงว่า บ่อยครั้งที่แรงงานข้ามชาติมีความเสี่ยงโดยเฉพาะจากการติดเชื้อเอชไอวี แม้ว่าจะมีการศึกษา

ไม่มากนักเกี่ยวกับอัตราความชุกที่แท้จริงของเชื้อเอชไอวีในหมู่แรงงานข้ามชาติ ยุทธศาสตร์ในการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี ในหมู่แรงงานข้ามชาติ และการให้ความคุ้มครองผู้ที่ติดเชื้อเอชไอวี ต้องปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของการทำงานที่แตกต่างกัน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวควรให้นายจ้าง และองค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วม และใช้ช่องทางต่าง ๆ ในการสื่อสารที่เน้นด้านวัฒนธรรม

ในขณะที่ปัญหาด้านสัญชาติของผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย รวมถึงระบบการใช้บัตรสำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่อย่างถาวรในประเทศไทย ไม่ได้ถือว่าเป็นประเด็นปัญหาของการย้ายถิ่น แต่ก็เน้นถึงผลลัพธ์บางอย่างที่คาดหมายได้เมื่อไม่มีการบรรจุเรื่องการย้ายถิ่นไว้ในกรอบนโยบายที่ครอบคลุมทุกด้าน และการบริหารจัดการตามนโยบาย การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับสัญชาติสื่อให้เห็นความคล้ายคลึงกันหลายประการกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ และเน้นให้เห็นสัญญาณเตือน เป็นไปได้ที่แรงงานข้ามชาติจำนวนมากจากกว่า 1.3 ล้านคนในประเทศไทย จะต้องการอยู่ในประเทศต่อไปอย่างไม่มีกำหนด เพราะความขาดแคลนโอกาสทางเศรษฐกิจ และสิทธิพลเมืองในประเทศของตน นโยบายและแผนปฏิบัติในปัจจุบันไม่ได้อำนวยความสะดวกเต็มที่แก่ผู้ย้ายถิ่น รวมถึงสิทธิพื้นฐาน เช่น การศึกษา การเคลื่อนไหว และการคบค้าสมาคมอย่างอิสระ เมื่อแรงงานข้ามชาติไม่ได้รับสิทธิ ก็มักจะนำไปสู่การล่วงละเมิด ถูกแสวงหาประโยชน์ และนำไปสู่การค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ปัญหาบางประการเหล่านี้จะเห็นได้ชัดในการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติภายหลังเหตุการณ์สึนามิในจังหวัดภาคใต้ในเดือนธันวาคม 2547

การขาดข้อมูล และความท้าทาย

ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัยทางการเมือง และผู้หนีภัยจากการสู้รบ

สิ่งสำคัญที่ทำนายบุคคล องค์กร และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัยทางการเมือง และผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทย คือ การไม่มีกรอบทางกฎหมายที่กำหนดประเภทของผู้ย้ายถิ่นประเภทเหล่านี้ให้ชัดเจน ประเทศไทยไม่ได้ลงนามในอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย หรือพิธีสาร ค.ศ. 1967 ของอนุสัญญาดังกล่าว ชุมชนนานาชาติจะยังคงแนะนำให้ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญานับนี้ต่อไป แต่จนกว่าจะถึงเวลานั้นควรมีหลายสิ่งหลายอย่างที่ควรกระทำให้สำเร็จได้ภายในกรอบกฎหมายของประเทศในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยอย่างมีเหตุมีผล กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดสถานะของ “ผู้ลี้ภัย” เนื่องจากช่องว่างดังกล่าว **บ่อยครั้งวิธีจัดการกับผู้ขอลี้ภัยจึงกระทำไป ในลักษณะเป็นการชั่วคราว และการตัดสินใจของฝ่ายบริหารก็เต็มไปด้วยความคลุมเครือ**

ประชากรในศูนย์อพยพทั้งหมดตามแนวชายแดนติดกับประเทศพม่าถูกเรียกอย่างเป็นทางการว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” แม้ว่าศูนย์อพยพเหล่านี้ดำเนินการมานานหลายปีแล้ว เนื่องจากรัฐบาลไทยตัดสินใจแล้วว่า ไม่ควรรับผู้หนีภัยรายใหม่เข้ามาในศูนย์อพยพ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิจารณาผู้หนีภัยประจำจังหวัดจึงถูกระงับไป แม้จะเป็นเช่นนั้น แต่ก็ประมาณการได้ว่ามีคนย้าย

เข้ามาในศูนย์อพยพอย่างน้อย 19,000 คน ความยืดหยุ่นของทางราชการนี้อาจน่าชมเชย เพราะทำให้ผู้มาใหม่มีที่หลบภัย แต่ในแง่มุมอื่น ๆ วิธีนี้เป็นเพียงการผลักดันปัญหาออกไปเท่านั้น

การขาดกรอบทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยนี้ยังหมายความว่าบ่อยครั้งที่กลุ่มคนต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติด้วยวิธีการเดียวกันทั้งหมด คนกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาในประเทศไทยอาจได้รับอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศได้ทุกคน หรือมีฉะนั้นก็ไม่มีใครได้รับอนุญาตเลยแม้แต่คนเดียว กฎระเบียบปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้ประเมินคำร้องขอลี้ภัยเป็นรายบุคคลมากนัก แม้ว่า UNHCR ได้ขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยและสอบสวนกรณีของคนเหล่านี้ แต่รัฐบาลไทยได้ระงับขบวนการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยสำหรับบุคคลจากประเทศพม่า ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2546 UNHCR จึงไม่สามารถพิจารณากรณีที่ยื่นคำขอหลังจากวันดังกล่าวได้

เมื่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิจารณาผู้หนีภัยประจำจังหวัด และกระบวนการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยสำหรับคนสัญชาติพม่าได้ถูกระงับไปในปัจจุบัน กลไกในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในประเทศไทยจึงหยุดชะงักสำหรับบุคคลเหล่านี้ ผู้หนีภัยจากการสู้รบและบุคคลที่ขอลี้ภัยจากประเทศพม่าไม่สามารถยื่นคำขอต่อไปได้ และไม่มีทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหาสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ผู้ขอลี้ภัย และผู้ลี้ภัยที่อยู่ในประเทศไทยแต่อย่างใด

UNHCR ถือว่าวิธีการแก้ไขปัญหายังยืนยันทันสำหรับผู้ลี้ภัย คือ การส่งตัวกลับประเทศ บุรณาการเข้ากับชุมชนผู้ลี้ภัย และการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม วิธีการที่ดีที่สุดคือการส่งตัวกลับประเทศ ในปัจจุบัน ไม่มีการดำเนินวิธีการแก้ไขเหล่านี้สำหรับคนสัญชาติพม่าส่วนใหญ่ที่เป็นผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทย ยกเว้นกรณีเฉพาะรายที่ยื่นคำขอก่อนปลายปี พ.ศ. 2546 เป็นที่เกรงกันว่าผู้พักพิง 135,000 คน ในศูนย์อพยพตามชายแดนพม่ากำลังถูก “เก็บเข้าโกดัง” ในที่นั้น พวกเขาได้รับอาหาร มีที่พักอาศัย และได้รับบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน และเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรมได้อย่างจำกัด คนจำนวน 90,000 คนอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพมานาน เก้าปีแล้ว และไม่มีการเตรียมการให้พวกเขาเดินทางกลับประเทศสักเท่าไรนัก มีความจำเป็นอย่างแนชัดที่รัฐบาลไทย องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลพม่า องค์การพัฒนาเอกชน และผู้แทนของผู้หนีภัยจากการสู้รบ จะทำการหารือต่อไปเพื่อหาวิธีแก้ไขปัญหายังยืนยันทันสำหรับผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

การย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมาย

ในขณะที่รัฐบาลไทยพยายามเสมอที่จะจัดระเบียบผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากในประเทศให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย และดำเนินมาตรการสำคัญในการต่อสู้กับขบวนการค้ามนุษย์ และการลักลอบนำคนเข้าเมือง แต่รัฐบาลไทยไม่ได้พยายามมากพอในการปรับนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติให้สอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาวของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความสอดคล้องของนโยบายดังกล่าวย่อมจะแสดงนัยว่า ประเทศไทยมีนโยบายที่สนับสนุน มิใช่บั่นทอน ความพยายามของประเทศที่จะยกระดับโครงสร้างการพัฒนาประเทศ ความสอดคล้องของนโยบายเป็นสิ่งจำเป็นต่อการเพิ่มพูนผลกระทบด้านบวก และบรรเทาผลกระทบด้านลบต่อการพัฒนาอันเกิดจากการย้ายถิ่น (IOM, 2005)

รัฐบาลสามารถผสมผสานการย้ายถิ่นเข้ากับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศได้ โดยปฏิบัติตามขั้นตอนต่อไปนี้ (ก) กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับ

มาตรฐานแรงงานสากลและการย้ายถิ่น (ข) เสริมสร้างความสามารถของหน่วยราชการในการจัดการกับการย้ายถิ่น (ค) ส่งเสริมการหารือทางสังคมเกี่ยวกับการย้ายถิ่น และ (ง) ปรับปรุงข้อมูล และความรู้เกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติที่กระทบต่อประเทศ (ILO, 2004b) **ควรนำปัญหาการย้ายถิ่นออกจากและเข้าสู่ประเทศไทยบรรจุไว้ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะห้าปี การคาดคะเนจำนวนประชากร และกำลังแรงงาน**

การริเริ่ม และส่งเสริมการเจรจาทางสังคมเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะแต่ละกลุ่มในสังคมได้รับผลกระทบต่างกันจากการย้ายถิ่น บางกลุ่มอาจได้รับประโยชน์ แต่กลุ่มอื่นได้รับผลกระทบทางลบ สิ่งที่เป็นประโยชน์และรัฐบาลควรทำ คือการออกเอกสารแถลงนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ ในประเด็นดังกล่าว เช่น จำนวน และอาชีพของผู้ย้ายถิ่นที่คาดว่าจะเข้ามาในประเทศภายใน 5-10 ปีข้างหน้า มาตรการเพื่อลดการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย และต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งขั้นตอนในการคุ้มครองสิทธิของผู้ย้ายถิ่น และมาตรการที่จะช่วยให้บุตรของผู้ย้ายถิ่นในประเทศได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ

แนวนโยบายปัจจุบันยังขาดเป้าหมายระยะยาว และอาจบั่นทอนเป้าหมายการพัฒนาอื่น ๆ โดยการสนับสนุนการพัฒนา กำลังแรงงานส่วนใหญ่ที่มีทักษะต่ำ และค่าจ้างต่ำ และได้รับความคุ้มครองทางสังคมเพียงเล็กน้อย การจ้างแรงงานข้ามชาติจำนวนมากภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวอาจส่งผลกระทบทางลบต่อพัฒนาการของแรงงานไทย

ขั้นตอนแรกที่น่าไปสู่การเจรจาทางสังคมอย่างชาญฉลาดคือการรวบรวม และเผยแพร่สถิติและข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติเข้าสู่และออกจากประเทศไทยให้มากขึ้น เราไม่มีข้อมูลมากนักเกี่ยวกับจำนวนคนไทยที่ออกนอกประเทศและไปพำนักในประเทศอื่นเป็นเวลานานหรืออย่างถาวร หรือลักษณะเฉพาะทางประชากรศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจของคนเหล่านี้ มีความจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลเหล่านี้จากแหล่งต่าง ๆ ในประเทศปลายทางแต่ละแห่ง เช่น การสำรวจสำมะโนประชากร การสำรวจพื้นที่

สถิติคนเข้าเมือง และการวิจัยทางสังคม ไม่เคยมีความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะรวบรวม หรือวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว และเช่นเดียวกันไม่มีความพยายามอย่างเต็มที่ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับจำนวน และลักษณะเฉพาะของคนสัญชาติไทยที่ไปศึกษาในต่างประเทศ

เช่นเดียวกับในกรณีของผู้ลี้ภัย กฎหมายของประเทศไทยยังมีการละเว้น และความคลุมเครืออยู่มากเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของคนงานข้ามชาติ รวมทั้งสมาชิกครอบครัวยุคคน แต่ได้ลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับเกี่ยวกับปัญหาแรงงาน รวมถึงอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ และฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้าม และมาตรการเร่งด่วนในการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ร้ายแรงที่สุด

แม้ไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศ แต่ประเทศไทยก็ยังสามารถบัญญัติกฎหมายเพื่อประกันว่าจะปฏิบัติต่อผู้ย้ายถิ่นและแรงงานตามมาตรฐานสากล พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดมาตรฐานดังกล่าวไว้หลายประการ แต่ระหว่างการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับต่อสถานประกอบการที่มีลูกจ้างอย่างน้อย 10 คนเท่านั้น เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับต่อแรงงานในประเทศไทย จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ แม้ว่าเงื่อนไขของพระราชบัญญัติไม่ได้ยกเว้นแรงงานข้ามชาติ แต่ก็ไม่ได้ระบุ โดยเฉพาะว่าไว้รวมแรงงานข้ามชาติ ผู้ช่วยงานบ้านไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน และการค้าประเวณีก็ถือว่าเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น อาชีพหลักสองประเภทสำหรับแรงงานข้ามชาติสตรีจึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย นี่มิใช่ตัวอย่างของการเลือกปฏิบัติอีกเช่นกัน เพราะคนสัญชาติไทยที่ทำงานค้าบริการทางเพศ หรือเป็นผู้ช่วยงานบ้านก็ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานเช่นกัน

รายงานสองบทก่อนหน้านี้ได้ระบุอย่างชัดเจนแล้วว่าเรายังขาดข้อมูลเบื้องต้นอีกมาก เช่นจำนวนคนต่างชาติ

ที่พำนัก และทำงานในประเทศไทย แม้ว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้รวบรวมสถิติบางอย่าง แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูลเหล่านี้ ดังนั้นจึงไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ในการเจรจาเชิงนโยบาย และการวางแผนนโยบายและโครงการที่เหมาะสม ในการจัดทำรายงานนี้ เราไม่สามารถหาสถิติเกี่ยวกับ (ก) จำนวนของผู้ติดตามแรงงานวิชาชีพเฉพาะที่ขึ้นทะเบียน (ข) จำนวนเจ้าหน้าที่นานาชาติของชุมชนนักการทูต องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงผู้ติดตามของคนเหล่านี้ (ค) จำนวนบุคคลที่พำนักในประเทศไทยโดยใช้วีซ่าสำหรับบุคคลเกษียณอายุ และ (ง) จำนวนประมาณการของบุคคลที่พำนักในประเทศไทยเกินหนึ่งปี โดยการต่อวีซ่าอายุสามเดือนหลาย ๆ ครั้ง

นอกจากควรทราบจำนวนบุคคลในแต่ละประเภทข้างต้นนี้แล้ว ข้อมูลอื่น ๆ ที่ควรทราบ คือลักษณะเฉพาะทางสังคมเช่น เพศ อายุ และประเทศต้นทาง ข้อมูลสำคัญที่ควรทราบด้วย คือ คนต่างชาติที่พำนักในประเทศไทยคนใดที่ทำงานในประเทศด้วย

ขณะที่กระทรวงแรงงานได้ให้รายละเอียดของจำนวนบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตทำงานระหว่างครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2547 จำแนกตามประเทศต้นทาง จังหวัด และประเภทธุรกิจ แต่สถิตินี้ไม่ได้แบ่งช่วงกลุ่มอายุเป็นกลุ่มละห้าปี

การขึ้นทะเบียนผู้ย้ายถิ่นที่ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทยเมื่อเดือนกรกฎาคม 2547 และการออกใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงาน ถือว่าผู้ย้ายถิ่นเป็นปัจเจกบุคคล ดังนั้นจึงไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางครอบครัว และไม่มีข้อมูลว่าผู้ย้ายถิ่นจำนวนเท่าไรอาศัยอยู่กับครอบครัวของตนเองขณะที่อยู่ในประเทศไทย ถ้าสามารถหาข้อมูลนี้เกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นที่เป็นเด็ก และเยาวชนได้ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

สิ่งที่ทราบกันดี คือ บุคคลอายุต่ำกว่า 15 ปีจำนวน 93,000 คน มาขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. 2547 และไม่มีสิทธิขอใบอนุญาตทำงาน แต่ไม่มีข้อมูลใดเลยเกี่ยวกับคนกลุ่มนี้ เว้นแต่ว่า สัดส่วนเด็กอายุต่ำกว่า 11 ปีจากประเทศพม่าจะมากกว่าจากประเทศ

เพื่อนบ้านอีกสองประเทศ และมีเด็กหญิงมากกว่าเด็กชายเล็กน้อยในกลุ่มอายุ 12-14 ปี เพื่อจะจัดวางนโยบายที่เหมาะสม และให้บริการทางสังคมที่จำเป็น เราจำเป็นต้องทราบเกี่ยวกับสถานการณ์ของเด็กเหล่านี้มากกว่านี้ เราจำเป็นต้องทราบจำนวนเด็กที่กำลังศึกษา ไม่ว่าจะเป็นในระบบหรือนอกระบบ เราจำเป็นต้องทราบว่า มีเด็กจำนวนเท่าไรที่กำลังทำงาน แม้จะทำงานโดยผิดกฎหมายโดยจำแนกตามประเภทของงาน

ไม่มีข้อมูลว่านายจ้างของแรงงานข้ามชาติปฏิบัติตามกฎระเบียบแรงงานหรือไม่ เพราะกระทรวงแรงงานจะตรวจสอบสถานประกอบการก็ต่อเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน **เนื่องจากคนต่างชาติไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้ง หรือเข้าร่วมในสหภาพแรงงาน จึงไม่มีกลไกที่จะประเมินผล และแก้ไขการฝ่าฝืนสัญญา หรือกฎระเบียบแรงงาน**

ไม่มีข้อมูลที่เป็นระบบเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ผู้ย้ายถิ่นส่งกลับ หรือนำกลับประเทศของตน ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเงิน วิธีการ และช่องทางที่ใช้ในการส่งเงินกลับประเทศ และค่าใช้จ่ายในการส่งเงินจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์มาก รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับผู้รับเงิน และเขาใช้เงินอย่างไรที่ปลายทางนั้น

กระทรวงสาธารณสุขร่วมมือกับองค์การอนามัยโลก สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชน ในการพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น ซึ่งจะมีประโยชน์มากต่อการวางนโยบาย และจัดทำโครงการด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะในจังหวัดชายแดน เมื่อระบบนี้ใช้งานได้ กระทรวงสาธารณสุขควรได้รับการสนับสนุนให้บรรจุข้อมูลสถิติรายเดือนลงในเว็บไซต์ของกระทรวง เช่นเดียวกับที่กระทำอยู่ในปัจจุบันสำหรับสถิติด้านสาธารณสุขที่ได้จากศูนย์อพยพสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

การย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง

เช่นเดียวกับกรณีของผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่นโดยถูกต้องตามกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยขาดกฎหมายที่กำหนดนิยาม และการคุ้มครองสิทธิของผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสถานะผิดกฎหมาย สำหรับประเทศไทย ผู้ย้ายถิ่นโดยไม่มี

เอกสารเข้าเมืองที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดคือ (ก) ผู้ย้ายถิ่นไม่ขึ้นทะเบียนจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า (ข) ผู้ที่อยู่เกินอายุวีซ่า (เพราะอาจมีจำนวนทั้งสิ้นเกิน 500,000 คน) (ค) เหลือของขบวนการค้ามนุษย์ และ (ง) เด็กที่ทำงานในสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ สองประเภทหลังนี้เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงมากที่สุด ผู้ย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองย่อมไม่มีทางเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ บุตรของผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ไม่มีสิทธิได้รับการศึกษา เหลือการค้ามนุษย์อาจถูกจับกุมในฐานะคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และถูกส่งตัวกลับประเทศ **แม้จะมีสิทธิที่จะส่งตัวบุคคลที่อยู่ในประเทศอย่างผิดกฎหมายกลับประเทศ แต่รัฐบาลควรบัญญัติกฎหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิของบุคคลดังกล่าวขณะที่อยู่ในประเทศไทย**

แม้นโยบายอย่างเป็นทางการจะแสดงความห่วงใยและองค์การระหว่างประเทศทั้งหลายจะให้ความสนใจในแง่มุมต่าง ๆ ของการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง แต่ยังมีข้อมูลอีกมากที่เราไม่ทราบเกี่ยวกับประเด็นสำคัญหลายประการ

ไม่มีการดำเนินความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะประมาณการจำนวนคนไทยที่อยู่ในต่างประเทศอย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากความสนใจทางวิชาการ และนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานในภูมิภาค เราจึงมีข้อมูลจำนวนมากเกี่ยวกับคนไทยที่ทำงานในประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ไม่มีความพยายามมากนักในการรวบรวมสถิติของคนไทยที่อยู่อย่างผิดกฎหมายในประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ ออสเตรเลีย หรือนิวซีแลนด์ ถ้าสามารถประมาณการจำนวนของคนเหล่านี้ โดยจำแนกตามเพศ และกลุ่มอายุอย่างกว้าง ๆ และมีข้อมูลบางอย่างเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของคนเหล่านี้ ข้อมูลเหล่านี้จะมีประโยชน์มาก

ช่องว่างทางความรู้ที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย คือ การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับจำนวนประมาณการของบุคคลที่อยู่ในสถานะคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย ไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่า

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสามารถปรับปรุงจำนวนประมาณการเกี่ยวกับบุคคลที่อยู่เกินวีซ่าจากจำนวนบุคคลที่เดินทางออกจากประเทศได้หรือไม่ แต่มีช่องว่างที่กว้างขึ้นเกี่ยวกับจำนวนผู้ย้ายถิ่นจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า ซึ่งอยู่ในประเทศไทย แต่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย ในเดือนกรกฎาคม 2547 ไม่มีหลักฐานใด ๆ ยืนยันตัวเลขที่เสนอ แต่เป็นเพียงการคาดคะเนเท่านั้น เมื่อคำนึงว่าการประมาณการดังกล่าวสำคัญเพียงไรต่อการเข้าใจสถานการณ์ของการย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย และการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม การศึกษาที่วางรูปแบบไว้เพื่อจัดทำตัวเลขประมาณการที่เชื่อถือได้จึงจะเป็นประโยชน์มาก

เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่ลักลอบกระทำ และผิดกฎหมาย จึงไม่อาจคาดหวังว่าจะสามารถรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วน และถูกต้องเกี่ยวกับอาชญากรรมประเภทนี้ได้ แม้จะพอเข้าใจได้ แต่ก็ยังเป็นความจริงที่ยังไม่มีการดำเนินการ ความพยายามอย่างเพียงพอที่จะประเมินขอบเขต และลักษณะของการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทย รวมทั้งที่เข้ามา และออกไปจากประเทศไทย เราจำเป็นต้องมีเทคนิคการวิจัยแบบใหม่ เพื่อประมาณการดัชนีชี้วัดพื้นฐานของการค้ามนุษย์ เช่นจำนวนผู้ชายและผู้หญิงที่เกี่ยวข้อง และในจำนวนนี้เป็นผู้ใหญ่หรือเด็กจำนวนเท่าไร เพื่อช่วยในการพัฒนาโครงการต่อต้านการค้า

มนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องสามารถประมาณการแนวโน้มอย่างคร่าว ๆ เกี่ยวกับจำนวนคน โดยจำแนกตามสถานที่ต้นทาง สถานที่ปลายทาง และประเภทของงาน เนื่องจากการค้ามนุษย์อาจเกิดจากการข่มขู่หรือล่อลวงจากต้นทาง ระหว่างทางผ่าน หรือในสถานที่ทำงาน ในสถานที่ปลายทาง จึงจะเป็นประโยชน์มากถ้าเราทราบว่าส่วนประกอบใดที่สำคัญที่สุดในการค้ามนุษย์ในประเทศไทย การค้ามนุษย์ในประเภทที่ต่างกัน อาจต้องแก้ไขด้วยนโยบายที่ต่างกันมาก

ผลการศึกษาจำนวนมาก รวมถึงผลการศึกษาบางอย่างที่อ้างถึงโดยละเอียดในรายงานฉบับนี้ ได้กล่าวถึงความเสี่ยงของกลุ่มผู้ย้ายถิ่นต่อการติดเชื้อเอชไอวี แต่จนถึงวันนี้ ยังไม่มีการศึกษาอย่างเพียงพอเกี่ยวกับสถานการณ์จริงด้านสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทย รวมถึงสุขภาพ การเจริญพันธุ์ การติดเชื้อจากการมีเพศสัมพันธ์ และเอชไอวี/เอดส์ เนื่องจากการเคยมีการตรวจสุขภาพผู้ย้ายถิ่น 817,000 คนในปี พ.ศ. 2547 (แม้จะไม่มี การตรวจหาเชื้อเอชไอวี) คงจะเป็นประโยชน์มากถ้านักวิจัยจะสามารถวิเคราะห์ผล โดยจำแนกตามเพศ อายุ อาชีพ ประเทศต้นทาง และอื่น ๆ เพื่อตรวจหาแบบแผนที่ต้องมีโครงการรองรับ ผู้เขียนไม่ขอแนะนำให้ตรวจสุขภาพผู้ย้ายถิ่นเป็นประจำเพื่อหาเชื้อเอชไอวี เว้นแต่ว่าในการตรวจดังกล่าว จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในการเก็บความลับ การไม่ระบุชื่อ และการให้คำปรึกษาหลังจากนั้น

ข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการ

รายงานนี้อ้างอิงการศึกษาหลายชิ้นที่ให้ข้อเสนอแนะที่มีคุณค่าและควรนำมาพิจารณา ข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการที่นำเสนอในบทนี้จะเชื่อมโยงกับข้อเสนอแนะหลายข้อก่อนหน้านี้ **ข้อเสนอแนะเหล่านี้ต้องการเห็นที่นโยบาย และโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย** และมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเสริม และสนับสนุนข้อเสนอแนะที่เฉพาะเจาะจงมากกว่า ที่นำเสนอในรายงานอื่น ๆ เกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นเฉพาะกลุ่ม

ข้อเสนอแนะส่วนแรกเป็นข้อเสนอแนะกว้าง ๆ ซึ่งครอบคลุมการย้ายถิ่นทุกประเภท ต่อจากนั้นจึงเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการย้ายถิ่นประเภทที่รายงานนี้กล่าวถึงโดยเฉพาะ

1. ความคิดริเริ่มของรัฐบาลไทยในการสนับสนุนความพยายามระดับภูมิภาคที่จะบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ และความพยายามระดับภูมิภาคที่จะส่งเสริมระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่น ที่ครอบคลุมทุกด้านของการย้ายถิ่น รวมทั้งการช่วยเหลือให้ผู้ย้ายถิ่นกลับประเทศโดยสมัครใจ นับว่าเป็นสิ่งที่น่ายกย่อง และควรดำเนินต่อไป และเสนอแนะว่าระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นระดับภูมิภาค อย่างน้อยควรมีข้อกำหนดสำหรับการย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมาย เพื่อหางานทำ มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ บริการสาธารณสุขสำหรับผู้ย้ายถิ่น กลไกเพื่อช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นในการสมัครพำนัก และส่งเงินกลับประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ การป้องกันการ

ค้ามนุษย์ การคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ และการเคารพสิทธิของผู้ย้ายถิ่นทุกประเภท รวมถึงระหว่างการส่งตัวคนเหล่านี้กลับประเทศ

2. เสนอแนะว่านโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ ควรปรับให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ เพื่อเป็นการเริ่มต้นรัฐบาลควรพิจารณาจัดทำเอกสารแถลงนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติเพื่อจุดประสงค์นี้ เอกสารแถลงนโยบายนี้ควรจัดทำขึ้นโดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการทบทวนแนวโน้มของการย้ายถิ่นในประเทศอย่างถี่ถ้วน และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการย้ายถิ่นต่อเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ควรรวมปัญหาการย้ายถิ่นข้ามชาติไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ระยะเวลาห้าปี การคาดคะเนจำนวนประชากร และกำลังแรงงาน ในการกำหนดนโยบายและจัดทำโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการย้ายถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทหญิงชายด้วย
3. เนื่องจากปัญหาการย้ายถิ่นที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่เป็นปัญหาที่มีความหลากหลาย ประเทศไทยจึงจะได้ประโยชน์จากระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นระดับชาติที่ครบถ้วน มีกลไกประสานงานที่เหมาะสม ที่จะจัดการกับการย้ายถิ่นได้ทุกประเภท (ทั้งผู้ขอลี้ภัย ผู้ย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมาย และผู้ย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง) อย่างมีบูรณาการ หลักการสำคัญ คือ การกลับประเทศโดยสมัครใจ การส่งตัวผู้ย้ายถิ่นกลับประเทศ และการส่งตัวผู้หนีภัยจากการสู้รบ

รวมทั้งผู้ขอลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR ควรมีการดำเนินการในลักษณะที่ปลอดภัย ยั่งยืน เคารพศักดิ์ศรี และสิทธิมนุษยชนของคนเหล่านี้ อย่างเต็มที่ ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายควรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการย้ายถิ่น รวมทั้งนายจ้างและแรงงานชาวไทย ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง ประชาสังคม และตัวผู้ย้ายถิ่นเอง

4. แนะนำให้เพิ่มความพยายามในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการย้ายถิ่นให้ทั่วประเทศ ไทยมากขึ้น ควรมีการหาช่องทางใหม่ ๆ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมการหารือของสาธารณชนเกี่ยวกับการย้ายถิ่น ได้อย่างมีความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของแรงงานข้ามชาติ หน่วยงานรัฐบาลและนายจ้างควรได้รับการส่งเสริม สื่อมวลชนเป็นส่วนสำคัญเช่นกันในการเผยแพร่ข้อมูลเช่นกัน นอกจากนี้ การศึกษาในระบบทุกระดับควรมีการบรรจุประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติไว้ด้วย

ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และผู้หนีภัยจากการสู้รบ

1. รัฐบาลไทยควรจัดตั้งกลไกกลั่นกรองตามชายแดนขึ้นอีกครั้ง เช่นคณะกรรมการพิจารณา รับผู้หนีภัยประจำจังหวัด เพื่อใช้เป็นเครื่องมือกำหนดว่าบุคคลใดที่ข้ามชายแดนมาจากประเทศพม่ามีสิทธิเป็นผู้ลี้ภัย และสมควรได้รับความคุ้มครองในศูนย์อพยพ หรือได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับที่จัดให้แก่ผู้หลบหนีจากภัยทางการเมือง และควรตั้งคณะกรรมการเพื่อกลั่นกรองผู้ลี้ภัยจากประเทศกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวด้วย
2. รัฐบาลควรบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่มีเหตุผลให้สมควรกลัวว่าจะถูกเบียดเบียนข่มเหงในประเทศของตนเอง ตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย
3. รัฐบาลไทยควรดำเนินการให้ผู้พักพิงในศูนย์อพยพได้รับความคุ้มครอง และความปลอดภัย รวมทั้งมีที่พัก การรักษาพยาบาล และการศึกษา

การบริหารงานศาลยุติธรรมในศูนย์อพยพควรเป็นไปตามมาตรฐานของประเทศไทย และมาตรฐานสากล ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก

4. รัฐบาลไทยควรป้องกันมิให้ศูนย์อพยพกลายเป็นเพียง “โกดัง” เก็บผู้ลี้ภัย และควรแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาย่างถาวรสำหรับประชากรในศูนย์อพยพ รวมทั้งการส่งกลับ การอยู่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่น และการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม นอกจากนี้ รัฐบาลไทยควรพิจารณาอนุญาตให้ผู้หนีภัยในศูนย์อพยพสามารถทำงานนอกศูนย์อพยพได้โดยมีระเบียบควบคุม ซึ่งจะช่วยให้คนเหล่านี้มีประสบการณ์ในการทำงาน และมีรายได้จุนเจือความเป็นอยู่ของตนและของครอบครัว ป้องกันการค้ามนุษย์ และเตรียมตัวให้พร้อมสำหรับการส่งตัวกลับประเทศ
5. สนับสนุนให้รัฐบาลไทยดำเนินความพยายามต่อไปในการจัดระเบียบการจ้างงานแรงงานข้ามชาติให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย และองค์การระหว่างประเทศควรสนับสนุนความพยายามนี้ ถ้าผู้ลี้ภัยและบุคคลอื่น ๆ มีโอกาสที่จะขึ้นทะเบียน และขอรับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย ย่อมจะทำให้คนเหล่านี้มีความมั่นคงในระดับหนึ่ง
6. รัฐบาลไทยควรพยายามดำเนินการให้เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยได้รับสัญชาติ และให้จดทะเบียนเกิดอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ เด็กที่เกิดจากแรงงานอพยพที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านในประเทศไทยควรได้รับการยอมรับว่ามีสัญชาติตามประเทศเพื่อนบ้านนั้น ๆ รัฐบาลไทยควรร่วมมือกับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านในเรื่องนี้ รวมทั้งการลงนามในบันทึกความเข้าใจ

การย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมาย

การย้ายถิ่นของคนไทยไปต่างประเทศ

Chantavanich (2001b:73-76) สรุปผลการศึกษานำหน้าหนึ่งของ ARCM ไว้ใน *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia* และได้เสนอข้อเสนอแนะที่มีคุณค่าหลายข้อแก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล

นอกจากนี้ อาจถือได้ว่าข้อเสนอแนะที่มีความเชื่อมโยงกันต่อไปนี้ควรได้รับการพิจารณาเป็นส่วนประกอบของยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานไปต่างประเทศ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเจาะตลาดเฉพาะในระดับที่สูงขึ้นให้แรงงานไทย

1. สนับสนุนให้รัฐบาลไทยเพิ่มความพยายามในการบังคับใช้ข้อกำหนดต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองคนหางานและการจ้างงาน พ.ศ. 2528 และปรับปรุงแก้ไขในเก้าปีต่อมา (พ.ศ. 2537) เพื่อเพิ่มความคุ้มครองแก่แรงงานข้ามชาติให้พ้นจากการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่นการเรียกค่าธรรมเนียมจัดงานในอัตราที่สูงเกินไป การฝ่าฝืนสัญญาแรงงาน และสภาพการทำงานที่เอารัดเอาเปรียบทั้งในประเทศไทย และในประเทศปลายทางตามความเหมาะสม
2. ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากการพัฒนา และปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ ที่จะทำให้แรงงานไทยในต่างประเทศมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบมากขึ้น โดยตั้งเป้าหมายให้แรงงานประกอบอาชีพเฉพาะที่ใช้วิชาการมากขึ้น และเสนอแนะให้รัฐบาลไทยจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างกระทรวงในระดับรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงพาณิชย์ เป็นอย่างน้อย เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ และหารือกับประเทศปลายทาง เพื่อส่งเสริมตลาดเฉพาะต่าง ๆ
3. สนับสนุนให้รัฐบาลไทยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการย้ายถิ่นของแรงงานไปต่างประเทศ เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่แรงงานย้ายถิ่น โดยปฏิบัติตามบรรทัดฐานและมาตรฐานระหว่างประเทศ เจรจาข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศปลายทาง เพิ่มประสิทธิภาพของบริการด้านที่ปรึกษาสำหรับแรงงานย้ายถิ่นในต่างประเทศ และต่อต้านการฉ้อโกง และการแสวงหาประโยชน์ในกระบวนการจัดหางาน

การย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย

การศึกษาที่ IOM และ ILO จัดทำขึ้น เกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ได้เสนอข้อเสนอแนะที่มีคุณค่าไว้หลายข้อ (ARCM, IPSR และ TDRI, 2004:63-71 และ Martin, 2004:50-51) และควรนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบาย และจัดทำโครงการเกี่ยวกับการย้ายถิ่น

1. บันทึกรู้ความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานข้ามชาติ ที่ลงนามร่วมกับสามประเทศเพื่อนบ้านถือเป็นก้าวที่สำคัญในการนำไปสู่การจัดระเบียบการมีอยู่ของผู้ย้ายถิ่นที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลไทย และรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านควรให้ร่วมมือกันต่อไปในการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ รวมถึงการจัดตั้งช่องทางที่ถูกกฎหมายสำหรับการย้ายถิ่น การติดตามบริษัทจัดหางาน การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ และการช่วยเหลือให้แรงงานกลับประเทศต้นทางอย่างปลอดภัย
2. ควรปรับปรุงกระบวนการขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงานให้ง่ายขึ้นและมีค่าใช้จ่ายลดลง เนื่องจากต้องดำเนินการหลายขั้นตอน ซึ่งบางครั้งทำให้จำเป็นต้องเดินทางไปยังอำเภอเมือง และเสียค่าใช้จ่ายสูง ขณะนี้นายจ้างจึงเป็นผู้ดำเนินการขึ้นทะเบียนเป็นส่วนใหญ่ แทนที่แรงงานจะเป็นผู้ดำเนินการเอง ทำให้แรงงานเผชิญกับความเสี่ยงมากขึ้น
3. รัฐบาลไทยจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิ และหน้าที่ของแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามให้สอดคล้องกับนโยบาย และโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น แม้ว่าโดยหลักการ แรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงานสามารถขึ้นทะเบียนกับนายจ้างรายอื่นได้ แต่แรงงานน้อยคนทราบว่ามีสิทธิดังกล่าว สถานการณ์เช่นนี้ทำให้นายจ้างมีอำนาจเหนือลูกจ้างมาก และเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติถูกแสวงหาประโยชน์และถูกละเมิดสิทธิ นายจ้างและบุคคลอื่นที่ยึดต้นฉบับเอกสารขึ้นทะเบียน หรือใบอนุญาต

ทำงานมาจากแรงงานข้ามชาติสมควรถูกลงโทษ
รัฐบาลไทยควรบัญญัติกฎหมายเพื่ออนุญาตให้
แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนได้เป็นระยะ และ
ควรทำการรณรงค์ประชาสัมพันธ์อย่างเพียงพอ
ควบคู่ไปด้วย

4. สนับสนุนให้กระทรวงแรงงานดำเนินโครงการ
เชิงรุก ในการสำรวจสถานประกอบการ เพื่อ
ประกันว่ามีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และ
มาตรฐานแรงงาน รวมถึงการจ่ายค่าจ้างตามที่
กฎหมายกำหนดอย่างตรงเวลา กระทรวงแรงงาน
ควรร่วมมือกับกลุ่มนายจ้าง สหภาพแรงงาน
สหภาพนายความแห่งประเทศไทย และองค์กร
พัฒนาเอกชน ในการติดตาม และเพื่อให้มั่นใจ
ได้ว่านายจ้างปฏิบัติตามกฎระเบียบแรงงาน
5. กฎหมายแรงงานในประเทศไทยควรระบุอย่าง
ชัดเจนว่ามีผลบังคับใช้ต่อแรงงานทุกคน รวมทั้ง
แรงงานข้ามชาติ และเพื่อการนี้ รัฐบาลไทยได้
ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย เพื่อคุ้มครองแรงงาน
นอกระบบและแรงงานในภาคเกษตร ซึ่งควร
ได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินการต่อไป เพื่อให้
กฎหมายสะท้อนถึงความจริงของตลาดแรงงาน
และควรกำหนดให้การสมรสและการตั้งครรภ์
ต้องไม่เป็นข้ออ้างสำหรับการเลิกจ้าง หรือบังคับ
ส่งผู้ย้ายถิ่นกลับประเทศ
6. รัฐบาลไทยควรพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญา
ILO ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม
และการคุ้มครองสิทธิในการก่อตั้งสมาคม ปี
พ.ศ. 2491 และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98
ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งสมาคมและการเจรจา
ต่อรองร่วม ปี พ.ศ. 2492 ซึ่งจะเป็นการประกัน
สิทธิของแรงงานข้ามชาติในการก่อตั้งสมาคม
7. ระบบข้อมูลสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นควรได้รับ
การพัฒนาต่อไป เพื่อให้สามารถผลิตรายงาน
สรุปสถิติเกี่ยวกับการอุบัติของโรคต่าง ๆ ในหมู่
คนไทย และผู้ย้ายถิ่น
8. กระทรวงศึกษาธิการควรร่วมมือกับโรงเรียน
ในอำเภอ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง

เพื่อประกันว่านโยบายการศึกษาเพื่อเด็กทุกคน
ได้รับการกำหนดขึ้น และเด็กข้ามชาติและบุตร
ของแรงงานข้ามชาติที่พำนักอยู่ในประเทศไทย
ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเหมาะสม

9. ควรจัดทำการศึกษาเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับผลกระทบ
ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการย้ายถิ่นเข้ามาใน
ประเทศไทย และการศึกษาวิจัยควรวิเคราะห์
แนวโน้มของการย้ายถิ่นของแรงงานต่างชาติ
และการย้ายถิ่นภายในประเทศไทย เพื่อให้ทราบ
ได้ว่าแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติเข้ามาทำงานแทน
คนงานไทยจริงหรือไม่ หรือเพียงแค่เข้ามาเสริม
ในกิจกรรมที่จ้างคนงานไทยอยู่แล้ว นอกจากนี้
ควรมีการวิจัยเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับแนวโน้มของ
ค่าจ้างโดยจำแนกตามจังหวัด เพื่อจะได้ทราบว่า
การมีแรงงานข้ามชาติในประเทศทำให้คนงานไทย
ถูกกดค่าจ้างหรือไม่
10. จำเป็นต้องมีการวิจัยสถานะทางครอบครัวของ
ผู้ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย รวมทั้งทำการ
ทบทวนการศึกษา และการจ้างงานเด็กต่างชาติ
ในการวิจัยนี้ ควรตรวจสอบระยะเวลาที่คนเหล่านี้
อยู่ในประเทศไทยด้วย รวมทั้งขอบเขตของ
บูรณาการเข้ากับชุมชน และความเป็นไปได้ที่
ผู้ย้ายถิ่นจะตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยอย่างถาวร

การย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง

ปฏิกิริยากรุงเทพฯ ที่ได้รับการรับรองจากหลายรัฐบาล
ในภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิก เมื่อเดือนเมษายน 2542
ได้วางแนวทาง และยุทธศาสตร์อันมีค่า ในการแก้ไข
ปัญหาที่ซับซ้อนอันเกิดจากการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสาร
เข้าเมือง

สิ่งพิมพ์ที่รายงานอ้างอิงถึงในบทที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่น
โดยไม่มีเอกสารเข้าเมือง ได้เสนอข้อเสนอแนะที่มี
คุณค่าหลายข้อ โดยเฉพาะข้อเสนอแนะจากสิ่งพิมพ์ของ
องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (1999)
Muntarbhorn (2003) Panam และอื่น ๆ (2004)
กระทรวงต่างประเทศของสวีเดน และอื่น ๆ (2002)
United Nations Development Programme (2004)

มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย โดยความร่วมมือกับศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (ไม่ระบุวันที่) และ Wille (2001) การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่เสนอในหมวดที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมายข้างต้นนี้ ควรช่วยลดระดับของการย้ายถิ่นโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองได้ และทำให้ผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสถานะคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้รับความคุ้มครองได้บ้าง

1. สำนักงานแรงงานจังหวัด ควรกำหนดกลไกเพื่อความร่วมมืออย่างเป็นทางการกับสหภาพแรงงานองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้แทนอื่น ๆ ของคนงานต่างชาติ คณะกรรมการเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสหภาพนายความแห่งประเทศไทย สามารถช่วยประสานความร่วมมือดังกล่าวได้
2. โครงการป้องกันโรค และดูแลสุขภาพ รวมถึงโครงการเกี่ยวกับเอชไอวี และโรคเอดส์ ควรมุ่งเป้าหมายที่และสามารถเข้าถึงได้โดยประชากรที่ย้ายที่อยู่บ่อย และเข้าถึงตัวได้ยาก เช่นโสเภณีต่างชาติ คนงานประมง และแรงงานข้ามชาติอื่น ๆ นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นแก่ความร่วมมือระหว่างภาคอุตสาหกรรม และโครงการแทรกแซงข้ามพรมแดน
3. สนับสนุนให้กระทรวงแรงงาน และเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการเชิงรุกในการตรวจสอบสถานประกอบการที่คิดว่าการจ้างบุคคลที่ถูกลักลอบนำเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย และสถานที่ที่ละเมิดสิทธิ และแสวงหาประโยชน์จากคนงาน การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานให้ทั่วถึงมากขึ้น จะช่วยลดความต้องการบุคคลที่ถูกลักลอบนำเข้าประเทศโดยผิดกฎหมายได้ ในประเด็นนี้ ควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ รวมทั้งองค์กรรัฐส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของแรงงาน และปัญหาการค้ามนุษย์ต่อไป
4. สำหรับปัญหาเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางคนร่วมมือกับขบวนการค้ามนุษย์ และการจ้างแรงงานที่มีการละเมิดสิทธิ และแสวงหาประโยชน์ ควรจัดการแก้ไขอย่างเป็นระบบ การปรับปรุงการ

ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะมีประโยชน์ และควรลงโทษการปฏิบัติที่ผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัดมากขึ้น

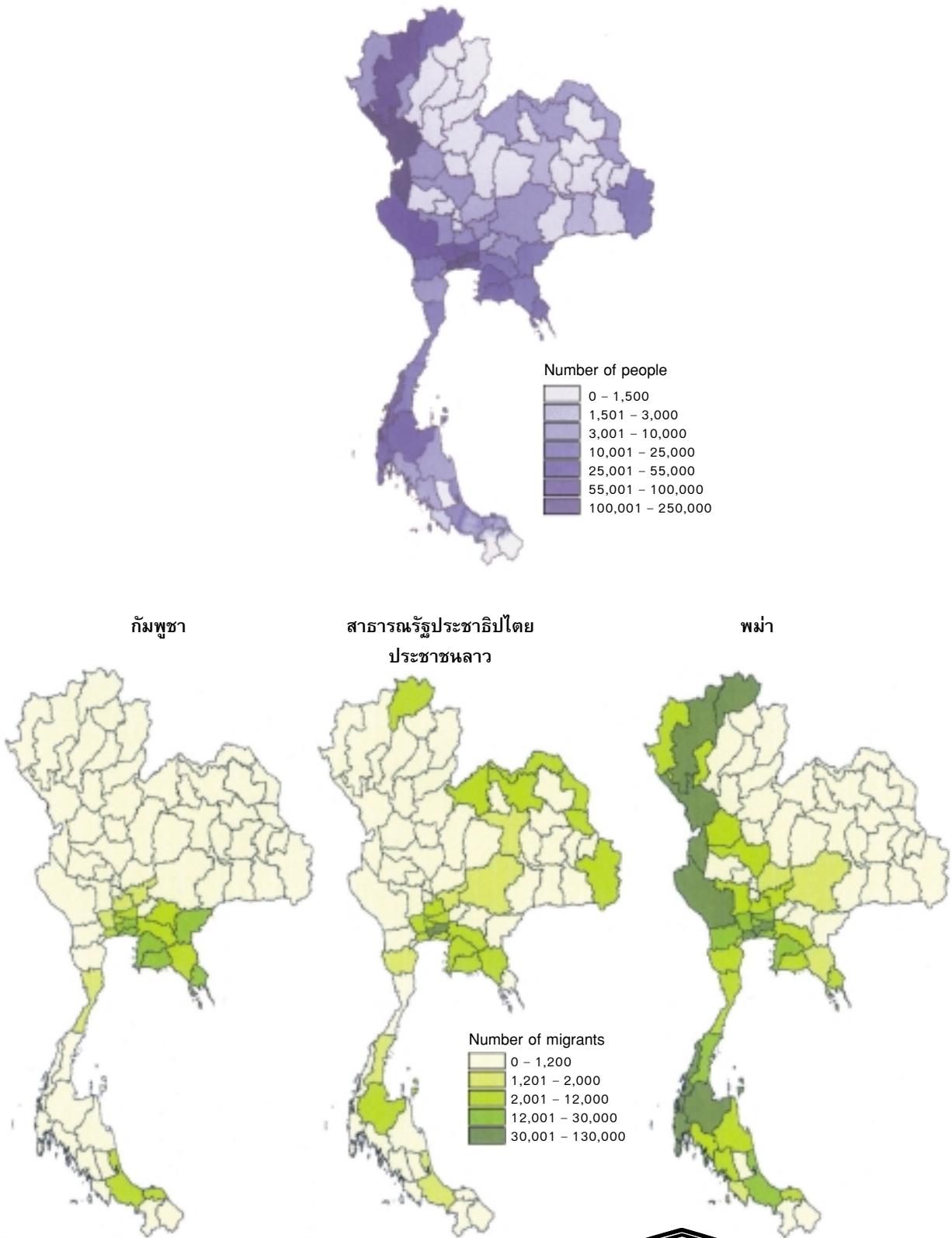
5. เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และสภาพการทำงานเยี่ยงทาส ก็ควรมีการดำเนินการปกป้องเหยื่อของการปฏิบัติการดังกล่าว โดย (ก) คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของเหยื่อ (ข) ให้ความช่วยเหลือในการฟ้องร้องผู้ค้ามนุษย์ และ (ค) ให้ที่พักพิง คำนะนำ และส่งตัวกลับประเทศ ถ้าเหยื่อต้องการ (IOM, 1999:45)
6. ควรเร่งรัดการทบทวนสถานะของผู้ถือบัตรสีในประเทศไทย รวมถึงการให้สัญชาติไทย เพื่อลดปริมาณการค้ามนุษย์ในชุมชนกลุ่มน้อยและผู้ย้ายถิ่น
7. ควรทำการสำรวจในจังหวัดสำคัญตามแนวชายแดนของประเทศไทย เพื่อประมาณการว่า การขึ้นทะเบียนผู้ย้ายถิ่น ที่ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย ในเดือนกรกฎาคม 2547 นั้นดำเนินการได้ครบถ้วนเพียงไร การประมาณการนี้ควรระบุพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และประเภทงาน ซึ่งยังขึ้นทะเบียนได้ไม่ครบถ้วน การสำรวจควรระบุเหตุผลของการไม่ขึ้นทะเบียนด้วย
8. จำเป็นต้องทำการวิจัยอย่างครบถ้วนมากขึ้นเกี่ยวกับการลักลอบนำบุคคลเข้ามาในประเทศไทย การวิจัยควรระบุพื้นที่หลักที่เป็นต้นทางและปลายทาง เส้นทางที่ใช้ และวิธีการลำเลียงบุคคลเข้าเมือง และควรจำแนกกลุ่มผู้ที่ถูกลักลอบนำเข้าประเทศ โดยแยกเป็นผู้ใหญ่และเด็ก และเป็นชายและหญิง
9. การวิจัยเกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์ และผู้ย้ายถิ่น ควรครอบคลุมมากกว่าการระบุความเสี่ยงต่อการติดเชื้อ แต่ควรรวมถึงการตรวจวัดการปฏิบัติและความชุกของโรคด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับการแทรกแซงที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดจะเป็นประโยชน์มาก

แผนที่ 1
ค่ายผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-พม่า



แผนที่ 2

จำนวนแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และพม่า
ที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย



REFERENCES

เอกสารอ้างอิง

Acthichat, Permsri and Suthat Kongkhunthot

2004 เพิ่มศรี อดิชาติ และ สุทัศน์ กองขุนทด “ระบบฐานข้อมูลคนต่างด้าว ของกระทรวงสาธารณสุข” ใน กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ) คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหน คือคำตอบ? เอกสารหมายเลข 288, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา นครปฐม

Aguettant, Joseph L.

1996 “Impact of population registration on hilltribe development in Thailand” *Asia-Pacific Population Journal*, 11(4):47-72.

Ahmed, Sultan

2001 *HIV/AIDS Vulnerability of Migrants from Myanmar Working at Samut Sakhorn in Thailand*, M.A. Thesis, Mahidol University.

Amarapibal, Amorntip, Allan Beesey and Andreas Germershausen

2003 “Irregular migration into Thailand” in Graziano Battistella and Maruja M.B. Asis (Eds), *Unauthorized Migration in Southeast Asia*, Scalabrini Migration Center, Quezon City, the Philippines.

Angsuthanasombat, Kannika and others

2003 *Rapid Assessment on Child Labour Employment in the Border Area between Thailand and Cambodia: Srakaew, Chantaburi and Trad Province*, Institute of Asian Studies and United Nations Children’s Fund, Bangkok.

Archavanitkul, Kritaya and Panthip Kanchanachitra-Saisoonthon

2005 กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร “คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทย ในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ” เอกสารหมายเลข 294, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา นครปฐม

Asian Research Center for Migration (ARCM), Institute for Population and Social Research (IPSR) and Thailand Development Research Institute (TDRI)

2004 *Thailand: Improving the Management of Foreign Workers, Case Studies on Five Industrial Sectors*, International Organization for Migration and International Labour Office, Bangkok.

Bangkok Post

- 2003 “List of 800 labour mafia figures awaits Thaksin”, 14 June.
- 2004a “Govt to offer local people 100,000 jobs”, 6 November.
- 2004b “Pregnant alien workers to be repatriated”, 14 December.
- 2004c “Pregnant alien workers to be sent back home”, 15 December.
- 2004d “Govt to revamp processing of nationality applications”, 4 December.
- 2005a “Hmong resettlement frozen pending checks”, 30 January.
- 2005b “Refugee plan on relocation sparks outcry”, 19 March.
- 2005c “Property boom after border zone okayed”, 18 February.
- 2005d “Human trafficking to be addressed by panel”, 25 April.
- 2005e “Burmese death toll ‘at least 2,500’”, 17 January.
- 2005f “Call to ease migrant worker restrictions”, 27 January.
- 2005g “Is our pride truly justified?”, 27 January.
- 2005h “Most vulnerable groups still not getting help, say NGOs”, 31 January.

Battistella, Graziano

- 2003 “International migration in Asia”, in Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Migration Patterns and Policies in the Asian and Pacific Region*, Asian Population Studies Series No. 160 (United Nations publication, Sales No. E.03.II.F.56).

Bryant, John

- 2005 “Children of international migrants in Indonesia, Thailand and the Philippines: A Review of Evidence and Policies”, Innocenti Working Paper No. 2005-05, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, Italy.

Burmese Border Consortium

- 1994 *Evaluation Report*, Burmese Border Consortium, Bangkok, March.
- 1996 *Programme Report for Period January to June 1996*, Burmese Border Consortium, Bangkok.
- 2000 *Programme Report for the Period July to December 2000*, Burmese Border Consortium, Bangkok.

Chalamwong, Yongyuth

- 2004 “Country report: Thailand”, paper presented at the Workshop on International Migration and Labour Market in Asia, Tokyo, 5-6 February.

Chamrathirong, Aphichat, Wathinee Boonchalaksi and Patama Yampeka

- 2004 *Prevention of HIV/AIDS among Migrant Workers in Thailand (PHAMIT): The Baseline Survey 2004 (Draft report)*, Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Nakhon Pathom.

Chantavanich, Supang

- 2001a *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia: The Prospects of Thailand's Migration Policy in the Light of the Regional Economic Recession*, Asian Research Center for Migration, Bangkok.

2001b “Culture of peace and migration: Integrating migration education into secondary school social science curriculum in Thailand”, paper submitted to UNESCO Bangkok.

Chantavanich, Supang and others

2000 *Cross-border Migration and HIV Vulnerability in the Thai-Myanmar Border: Sangkhlaburi and Ranong*, Asian Research Center for Migration, Bangkok.

Corner, Lorraine

2002 “Providing livelihood options for women and adolescent girls: An integrated approach”, in *Promoting Gender Equality to Combat Trafficking in Women and Children*, Sweden, Ministry for Foreign Affairs, United Nations Development Fund for Women and Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok.

Darwin, M., A.M. Wattie and S.E. Yuarsi

2003 *Living on the Edges: Cross-border Mobility and Sexual Exploitation in the Greater Southeast Asia Sub-region*, Center for Population and Policy Studies, Gadjah Mada University, Yogyakarta, Indonesia.

D’Cunha, Jean

2002 “Gender equality, human rights and trafficking: A framework of analysis and action”, in *Promoting Gender Equality to Combat Trafficking in Women and Children*, Sweden, Ministry for Foreign Affairs, United Nations Development Fund for Women and Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok.

Derks, Annuska

1999 “Trafficking of Cambodian women and children to Thailand”, in International Organization for Migration, *Paths of Exploitation: Studies on the Trafficking of Women and Children between Cambodia, Thailand and Viet Nam*.

Huguet, Jerrold W.

2003 “International migration and development: Opportunities and challenges for poverty reduction”, in Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Fifth Asian and Pacific Population Conference: Selected Papers*, Asian Population Studies Series No. 158 (United Nations publication, Sales No. E.03.II.F.27).

Human Rights Watch

2004 “Out of sight, out of mind: Thai policy toward Burmese refugees”, 16(2)C, February.

International Herald Tribune

2004 “Thais working in Israel remain despite deaths”, 21 December.

2005 “A Chinese village exports its daughters”, 4 January.

International Labour Office

- 2003 “Summary of conclusions”, ILO Regional Tripartite Meeting on Challenges to Labour Migration Policy and Management in Asia, 30 June – 2 July 2003, Bangkok (unpublished).
- 2004a *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, Report VI of the International Labour Conference, Geneva.
- 2004b “Report of the Committee on Migrant Workers”, Provisional Record 22, International Labour Conference, ninety-second session, Geneva.

International Organization for Migration

- 1999 *Paths of Exploitation: Studies on the Trafficking of Women and Children between Cambodia, Thailand and Viet Nam*, IOM, Geneva.
- 2003a *World Migration 2003: Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*, IOM, Geneva.
- 2003b *Labour Migration in Asia: Trends, Challenges and Policy Responses in Countries of Origin*, IOM, Geneva.
- 2004a “The Bali Process, People Smuggling and Human Trafficking in Asia”, IOM, Bangkok.
- 2004b *Glossary on Migration*, Geneva.
- 2004c “Counter trafficking in the Greater Mekong Sub-region”, IOM, Bangkok.
- 2004d “Population mobility and HIV/AIDS”, IOM, Bangkok.
- 2005 “Pursuing policy coherence in migration and development policy agendas”, discussion paper for Workshop on Migration and Development: Mainstreaming Migration into Development Policy Agendas, 2–3 February, Geneva.

International Organization for Migration (IOM) and others

- 2005 “Joint tsunami migrant assistance mission to the provinces of Krabi, Phang Nga, Phuket and Ranong, Thailand, 20–25 January 2005”, IOM, Bangkok.

Japan, Ministry of Justice, Minister’s Secretariat, Judicial System and Research Department

- 2004 *Annual Report of Statistics on Legal Migrants*

Jones, Huw

- 2004 “Demographic and developmental contexts of AIDS in northern Thailand”, in *Development, Spatial Mobility and HIV/AIDS*, UNDP South East Asia HIV and Development Programme, Bangkok, pp. 15–27.

Jones, Huw and Sirinan Kittisuksathit

- 2003 “International labour migration and quality of life: Findings from rural Thailand”, *International Journal of Population Geography*, 9:517–530.

Jongponphol, Montri and Sathien Kokriettrakul

2004 มนต์รี จงพูนผล และ เสถียร ก่อเกียรติตระกูล “ระบบฐานข้อมูลในประเทศไทย ของสำนักบริหาร การทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย” ใน กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ) คนต่างด้าวใน ประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหน คือคำตอบ? เอกสารหมายเลข 288, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา นครปฐม

Kantayaporn, Tussnai

2004 “Towards a higher quality of life for migrant populations: Strengthening linkages between source and destination communities”, in *Development, Spatial Mobility and HIV/AIDS*, UNDP South East Asia HIV and Development Programme, Bangkok, pp. 66–71.

Lertcharoenchok, Yindee

2001 “Searching for identity”, *Step by Step* (UNIAP newsletter), Issue 5.

Martin, Philip in collaboration with the Asian Research Center for Migration (ARCM) of Chulalongkorn University, the Institute for Population and Social Research (IPSR) of Mahidol University and the Thailand Development Research Institute

2004 *Thailand: Improving the Management of Foreign Workers*, International Labour Office and International Organization for Migration, Bangkok.

Morris, Elizabeth, editor

2004 *Report on the ILO Sub-regional Training Workshop on Labour Migration Policy and Management*, International Labour Office, Bangkok.

Muntarbhorn, Vitit

2003 “Employment and protection of migrant workers in Thailand: National laws/practices versus international labour standards”, paper prepared for the International Labour Organization Sub-regional Office in Bangkok (unpublished).

The Nation

2005 “Laws should be relaxed for Burmese victims, symposium told”, 27 January.

Panam, Awatsaya and others

2004 *Migrant Domestic Workers: From Burma to Thailand*, Institute for Population and Social Research, Nakhon Pathom.

Philippines, Department of Labor and Employment

2004 “To promote OFWs welfare Philippines will host labor migration ministerial meet”, <<http://www.dole.gov.ph/news/pressreleases2004/september04/295.htm>>.

Piper, Nicola and Robyn Iredale

2004 *Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers 1990: The Asia Pacific Perspective*, Asia Pacific Migration Research Network (APMRN), Working Paper No. 14, APMRN Secretariat, University of Wollongong, Australia.

Robinson, W. Courtland

1996 *Double Vision: A History of Cambodian Refugees in Thailand*, Asian Research Center for Migration, Chulalongkorn University, Bangkok.

Samienrum, Subin

2004 สุบิน เสมียนรัมย์ “ข้อมูลนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีสัญชาติไทยในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ” ใน กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ) คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหน คือคำตอบ? เอกสารหมายเลข 288, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา นครปฐม

Seattle Times

2005 “New state import: Thai farm workers”, 20 February.

Sobieszczyk, Teresa

2000 “Pathways abroad: Gender and international migration recruitment choices in northern Thailand”, *Asian and Pacific Migration Journal*, 9(4):391-428.

Sweden, Ministry for Foreign Affairs, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) and Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP)

2002 *Promoting Gender Equality to Combat Trafficking in Women and Children*, Sweden, Ministry for Foreign Affairs, UNIFEM and ESCAP, Bangkok.

Thailand Burma Border Consortium

2004 *Internal Displacement and Vulnerability in Eastern Burma*, Thailand Burma Border Consortium, Bangkok.

Thailand Seafarers Research Team

no date *Profiling the Maritime Industry and Responses to HIV and Drug Use among Seafarers in Ranong, Thailand*, Bangkok.

United Nations

2002 *International Migration Report 2002* (United Nations publication, Sales No. E.03.XII.4).

United Nations Development Programme

2004 *Thailand's Response to HIV/AIDS: Progress and Challenges*, United Nations Development Programme, Bangkok.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)

2004 *HIV/AIDS in the GMS: Bulletin for Preventive Education in the Greater Mekong Subregion*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Asian Development Bank, Bangkok.

United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region

2001 United Nations Inter-Agency Project Newsletter, first quarter, UNIAP, Bangkok.

2004 *UNIAP Partnership Against Trafficking*, UNIAP, Bangkok.

Wickramasekera, Piyasiri

2002 *Asian Labour Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization*, International Migration Papers No. 57, International Labour Office, Geneva.

Wille, Christina

2001 *Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour: Rapid Assessment*, International Labour Office, Geneva.

World Vision Foundation of Thailand, in cooperation with Asian Research Center for Migration

no date *Research Report on Migration and Deception of Migrant Workers in Thailand*, World Vision Foundation of Thailand, Bangkok.