

รายงานย้ายถิ่นในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

อมรา สุนทรธาดา*

บทคัดย่อ

ประเทศไทยเป็นปลายทางและเป็นศูนย์กลางการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา ที่มีปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วเนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรูปแบบการย้ายถิ่นแรงงานไร้ฝีมือ ผลกระทบและมาตรการต่างๆ เช่น การบันทึกความเข้าใจ การกำหนดกรอบการเจรจาระหว่างประเทศคู่สัญญา เพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ที่มีแรงงานไร้ฝีมือโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนจำนวนมากที่ยากจน ผนวกกับความไม่สงบทางการเมืองในประเทศต้นทาง ทำให้ตกเป็นเป้าหมายสำหรับขบวนการค้ามนุษย์ ด้วยปัจจัยความแตกต่างเชิงโครงสร้างด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศต้นทางและปลายทาง จึงยากที่จะคุ้มครองประชากรกลุ่มนี้ให้รอดพ้นจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ บทความนี้เสนอข้อคิดเห็นสองประการ คือ การศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์มิติสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อแรงงานย้ายถิ่นไร้ฝีมือโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน ประการที่สอง คือ การเพิ่มมาตรการระหว่างประเทศคู่สัญญาที่จะส่งผลโดยตรงในทางปฏิบัติ เพื่อหยุดยั้งปัญหาการจัดการแรงงานที่ไม่เป็นธรรมทุกรูปแบบ

คำสำคัญ: แรงงานไร้ฝีมือ แรงงานเยาวชนย้ายถิ่น การย้ายถิ่นไม่ประจำ การค้ามนุษย์ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

* รองศาสตราจารย์ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

Migrant Workers in Greater Mekong Sub – Region

*Amara Soonthornthada**

Abstract

Thailand is the host of unskilled labor flows from three countries namely Myanmar, Lao PDR and Cambodia. The continuous increase of migrant workers in Thailand is due to the economic development in this sub – region and Thailand’s significant role in export – oriented industry development. This article explores migration patterns, the effects of labor migration and the establishment of national bilateral cooperation, including the framework dialogue to protect workers from trafficking within the Greater Mekong Sub – region (GMS). The large number of people in the GMS seeking work in unskilled jobs gives rise to opportunities for traffickers and agents to recruit lower – income groups from the sending countries. Most of these migrants are young and come from parts of the GMS where there is chronic un – or under – employment due to stagnant economies or political instability. The imbalance of economic development and wealth between GMS countries results in both push and pull factors which can often expose cross – border migrants to exploitation. This article argues for the urgent need for new research models to investigate the effect of economic development and the mobility of the unskilled migrant workers, particularly the young population; and to establish best practices of government – to – government memoranda of action to secure labor recruitment and to protect the unskilled migrant workers from all forms of injustice.

Keywords: Unskilled labor, Irregular migration, Young migrant labor, Human trafficking, Mekong Sub – region

* Associate Professor, Institute for Population and Social Research, Mahidol University

สถานการณ์และความสำคัญ

การเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียนของประชากรวัยแรงงาน เป็นการย้ายจากประเทศต้นทางที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง และสภาพทางเศรษฐกิจและการจ้างงานอยู่ในระดับต่ำ เช่น การย้ายถิ่นของแรงงานจากอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม เข้าประเทศปลายทาง¹ เช่น สิงคโปร์และมาเลเซีย การย้ายถิ่นแรงงานลักษณะที่สองคือ การย้ายจากประเทศที่มีเศรษฐกิจและการจ้างงานต่ำและจำนวนประชากรไม่มาก เช่น กระแสการย้ายจากกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคสุมาตราแม่ข่าย เช่น ประเทศกัมพูชา พม่า และลาว ซึ่งเป็นประเทศต้นทางย้ายเข้าสู่ประเทศไทย (Skeldon, 2009; IOM, 2000; Huet, Chamratitthirong & Natali, 2012) การศึกษาของ UN Women (2013) อธิบายรูปแบบการย้ายถิ่นในกลุ่มประชาคมอาเซียน และชี้ว่าประเทศที่เป็นปลายทางของผู้ย้ายถิ่นมากที่สุดมี 4 ประเทศ ได้แก่ บรูไน สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย ในปี 2550 เฉพาะสิงคโปร์ ร้อยละ 42.6 ของประชากรทั้งประเทศเป็นแรงงานย้ายถิ่น ในขณะที่บรูไนมีแรงงานย้ายถิ่น ร้อยละ 33.2 ของประชากรของประเทศ

การเคลื่อนย้ายแรงงานในอนุภูมิภาคสุมาตราแม่ข่าย ส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นแบบไม่ประจำ² ซึ่งประกอบด้วยประเทศกัมพูชา พม่า ลาว ไทย เวียดนาม และมณฑลยูนนาน/กวางสีของประเทศจีน มีประชากรรวมกันประมาณ 260 ล้านคน ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางและเป็นศูนย์กลางสำหรับแรงงานย้ายถิ่น 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา แรงงานส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าเพื่อการจ้างงานไร้ฝีมือ หรือภาคเกษตรกรรม ข้อมูล ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2558 ชี้ว่า มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองจำนวน 1,248,416 คน แบ่งเป็นแรงงานพิสูจน์สัญชาติ 981,568 คน นำเข้าตาม MOU 266,848 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558) การจ้างงานที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมาตรา 9 ได้แก่ กรรมกร และแรงงานรับใช้ในบ้าน ในขณะที่แรงงานจากเวียดนาม ย้ายเข้ากัมพูชาและลาวมากกว่าเข้าประเทศไทย เช่น ปี 2553 มีแรงงานจากเวียดนามย้ายเข้ากัมพูชา 173,694 คน และย้ายเข้าลาว 8,167 คน มีเพียง 301 คน เข้ามาทำงานในไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557)

ในด้านหนึ่ง การไหลถ่ายเทแรงงานภายในกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคสุมาตราแม่ข่ายมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการกระจายตัวตามความต้องการของแรงงานในประเทศปลายทาง แต่ในอีกด้านหนึ่ง การเคลื่อนย้ายแรงงานได้สร้างผลกระทบต่อด้านสังคมและความมั่นคง เช่น การค้ามนุษย์ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย และปัญหาอาชญากรรม ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากสาเหตุของระบบจัดหาแรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นช่องทางให้ขบวนการผิดกฎหมายลักลอบ

¹ ในปี 2553 มีแรงงานประมาณ 4.6 ล้านคน เคลื่อนย้ายไปทำงานทำในประเทศปลายทาง มาเลเซียเป็นจุดรับแรงงานจำนวนมากที่สุดของกลุ่มประเทศอาเซียน นำเข้าแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางที่จดทะเบียนประมาณ 1.8 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากอินโดนีเซีย อันดับรองลงมาได้แก่ พม่าและเวียดนาม ปัจจัยสำคัญที่เป็นจุดดึงดูดแรงงานต่างชาติคือ ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่สูงกว่าหลายเท่า ในขณะที่ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางอันดับสอง กล่าวคือ มีแรงงานย้ายถิ่นประมาณ 1.3 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจาก พม่า ประมาณ 1 ล้านคน (UN Women, 2013)

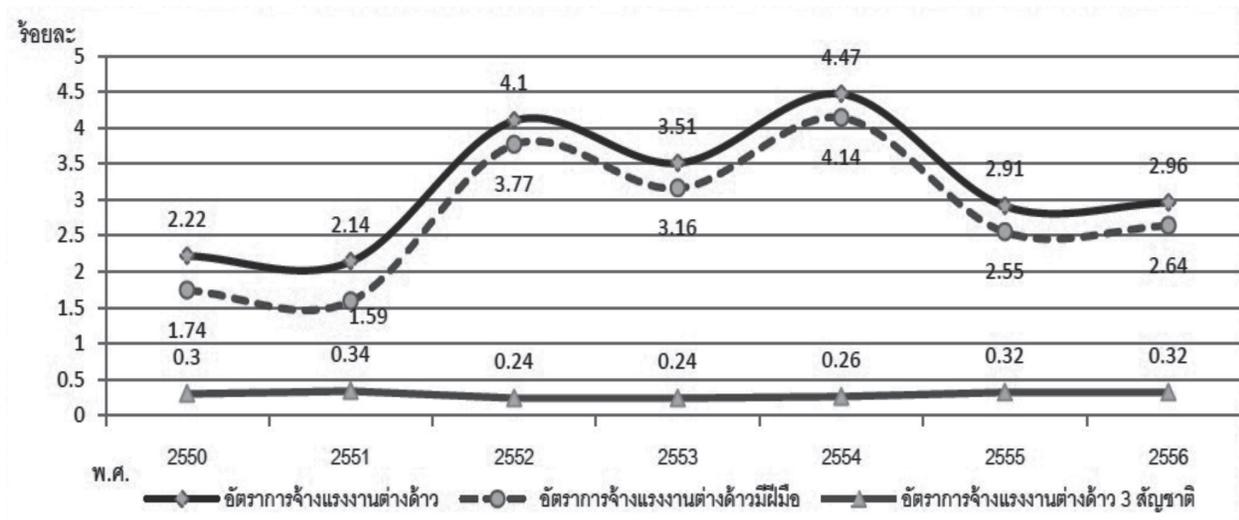
² สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Office on Drugs and Crime: UNODC) ให้คำจำกัดความลักษณะหรือสภาวะการย้ายถิ่นไว้ดังนี้ การย้ายถิ่นประจำ (Regular) หมายถึงการเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย การย้ายถิ่นแบบไม่ประจำ (Irregular) หมายถึงการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ไม่มีเอกสารแสดงตน หรือเอกสารสัญญาจ้างงาน การล่อลวง (Smuggling) หมายถึงนายหน้าไม่ให้ข้อมูลการจ้างงานที่ตรงต่อข้อเท็จจริง การลักพาหรือค้ามนุษย์ (Trafficking) หมายถึงการบังคับ กักขังแรงงาน

ส่งแรงงานเข้าเมือง และเอาเปรียบแรงงาน มีการปลอมแปลงเอกสารเข้าเมือง และการเรียกเก็บค่าบริการสูงเกินจริง (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์, 2556; Asian Development Bank, 2009)

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่น่าไปสู่วางงานไร้ฝีมือย้ายถิ่นและการละเมิดสิทธิมนุษยชนและอาชญากรรมคือ ปัจจัยภูมิศาสตร์เศรษฐกิจที่มีความเชื่อมโยงกัน เช่น การค้าชายแดน เกษตรกรรมชายแดน อุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและสิ่งทอ เป็นภาคอุตสาหกรรมที่มีมูลค่ามหาศาลและต้องการแรงงานจำนวนมาก แรงงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมหรือระบบเศรษฐกิจดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดอำนาจต่อรองกับนายจ้าง ไม่มีกฎหมายคุ้มครอง เนื่องจากเข้าประเทศผิดกฎหมาย³

ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (2557) ระบุว่า ปี 2556 ร้อยละ 2.96 ของผู้มีงานทำเป็นแรงงานต่างด้าว หมายความว่า ผู้มีงานทำทุก 100 คน จะมีการจ้างแรงงานต่างด้าวประมาณ 3 คน อัตราการจ้างแรงงานจาก 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา คิดเป็นร้อยละ 0.32 และอัตราการจ้างงานแรงงานต่างด้าวมียุโรปมีร้อยละ 2.64 ถ้าพิจารณาในช่วงปี 2550 – 2556 จะพบว่า ปี 2554 มีอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวยุโรปมีร้อยละ 4.47 ซึ่งสูงที่สุดในรอบช่วงปี 2550 – 2556 และเช่นเดียวกับอัตราการจ้างงานแรงงานมียุโรป มีร้อยละ 4.14 (รูป 1)

รูป 1 อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวมียุโรป และอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด พ.ศ. 2550 – 2556



ที่มา: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (2557)

³ มาเลเซียมีการผ่อนผันระเบียบปฏิบัติการเข้าประเทศระหว่างประเทศคู่เจรจา เช่น ข้อตกลงการเข้าเมืองสำหรับแรงงาน เกษตรกรรมชายแดน แรงงานย้ายถิ่นต้องมีเอกสารแสดงสถานะ (Border Pass) ที่มีอายุใช้งาน 6 เดือน และสามารถเดินทางเข้าประเทศได้ในระยะทางไม่เกิน 25 กิโลเมตร ปัญหาการค้าชายแดน และแรงงานชายแดน เป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นแบบไม่ประจำ ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่จึงเข้าชายเป็นผู้อพยพผิดกฎหมายและตกเป็นเหยื่อของการข่มขู่ และการตอรองของนายหน้าทางาน หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Harima, 2012)

วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อมูลการย้ายถิ่นในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในสามประเด็น คือ

1. รูปแบบและปริมาณการย้ายถิ่นแรงงานไร้ฝีมือ
2. ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ
3. มาตรการและข้อตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นไร้ฝีมือ เพื่อขจัดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานย้ายถิ่นลุ่มแม่น้ำโขง ภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางประชากร และการพัฒนาเชิงภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ ที่ส่งผลต่อรูปแบบแรงงานย้ายถิ่นในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิแสดงสถิติแรงงานต่างด้าว ที่จัดเก็บโดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน รายงานการวิจัย และบทความวิชาการต่างๆ ในการเสนอผลการศึกษา

แนวคิดว่าการเปลี่ยนแปลงทางประชากร และการพัฒนาเชิงภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ

หลังศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา การย้ายถิ่นฐานมีพัฒนาการจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมากขึ้น การพัฒนาทุกรูปแบบเน้นการเพิ่มรายได้ประชาชาติ เป็นดัชนีวัดระดับหรือผลสำเร็จจากการพัฒนา เกิดภาวะที่เรียกว่า “ปัจจัยผลักดัน” ตามแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ของ Todaro & Smith (1970) ที่อธิบายว่า การย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง เป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ จากประเทศที่มีศักยภาพการดูดซับประชากรวัยแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานต่ำไปสู่ประเทศที่มีศักยภาพเชิงเศรษฐกิจที่เหนือกว่า แนวคิดดังกล่าว ยังเป็นข้อถกเถียงเชิงวิพากษ์ว่า ช่องว่างระหว่างความมั่งคั่งกับความยากจนนั้น เป็นผลพวงมาจากการพัฒนาตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมหรือไม่ ขณะเดียวกันก็มีการนำเอาทฤษฎี Trickle-down growth and development มาใช้อธิบายการย้ายถิ่นและการพัฒนา แนวคิดนี้เชื่อว่าเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมจะช่วยสร้างงานและกระจายรายได้ไปสู่ประชากรระดับกลางและระดับล่าง การระดมทุนจากภาครัฐสำหรับธุรกิจขนาดใหญ่ จะทำให้รัฐเก็บภาษีรายได้ค้ำกับเงินลงทุน ไม่ว่าจะจากนักลงทุนหรือผู้ใช้แรงงานทุกระดับ (Benerjee & Newman, 1993; Aghion & Bolton, 1997; Lucas, 2005)

การเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มประเทศที่มีชายแดนร่วมกันของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการย้ายถิ่น ที่มีผลมาจากระบบการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่เน้นการพัฒนาในเขตเมืองใหญ่ ทำให้มีการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง รวมถึงการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่มีชายแดนติดต่อกัน เช่น การย้ายถิ่นระหว่างประเทศไทยและจีน (มณฑลยูนนานและมณฑลกว่างสี) ซึ่งเป็นกระแสการย้ายถิ่นแรงงานที่มีประวัติการติดต่อไปมาหาสู่กันเป็นระยะเวลาอันยาวนานและมากกว่าประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคนี้ สาเหตุมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ในขณะที่พม่าและกัมพูชาเพิ่งเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว เช่น โครงการทำเรื่อน้ำลิกทวาย เนื่องจากข้อจำกัดด้านปัจจัยการพัฒนาเชิงภูมิศาสตร์เศรษฐกิจที่น้อยกว่าประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคนี้ (Asian Development Bank, 2013; Tse, 2013) ต่างจากเวียดนามที่เตรียมนโยบายการย้ายถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ

อีกจำนวนมาก เพื่อการส่งออกระหว่างประเทศทั้งในและนอกภูมิภาคอาเซียน (Extra GMS migration)⁴ เช่น ไต้หวัน ญี่ปุ่น เกาหลี และกลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง (Kudo, 2007)

ผลการศึกษา

รูปแบบและปริมาณการย้ายถิ่นแรงงานไร้ฝีมือ

รูปแบบการย้ายถิ่นของประชากรแรงงานในกลุ่มประเทศของอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง คือการย้ายถิ่นบริเวณรอยต่อชายแดน โดยเฉพาะชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การเคลื่อนย้ายแรงงานในบริเวณนี้มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว สาเหตุเกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกของประเทศไทย ที่ต้องการแรงงานในทุกภาคการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอและประมง นอกจากการเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ปัจจัยทางด้านความมั่นคงทางการเมืองภายในประเทศที่ไม่มีเสถียรภาพและความยากจน โดยเฉพาะพม่าและกัมพูชา เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อสถานการณ์การย้ายถิ่นของประชากรในอนุภูมิภาคนี้ ข้อมูลจาก IOM (2000) ระบุว่า ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางรับผู้ย้ายถิ่นถึง 1.5 – 2 ล้านคน ที่เป็นผู้ย้ายถิ่นไม่ประจำ ไม่นับรวมผู้ลี้ภัยเนื่องจากความไม่สงบทางการเมืองอีกราว 150,000 คน

การย้ายถิ่นในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง มี 2 ลักษณะ คือ

1. การย้ายถิ่นกระแสหลัก คือ แรงงานย้ายถิ่นไร้ฝีมือจากพม่า ลาว กัมพูชา ไหลเข้าประเทศไทย เพื่อเป็นแรงงานสำหรับอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและสิ่งทอ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ประมง ก่อสร้าง และเกษตรกรรม
2. การย้ายถิ่นกระแสรอง คือการเคลื่อนย้ายแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ จากเวียดนามเข้าสู่กัมพูชาและลาว และการย้ายถิ่นระหว่างจีน (ยูนนานและกวางสี) เวียดนาม กัมพูชาและลาว เพื่อไปทำงานก่อสร้าง ประมง ธุรกิจการค้าย่อย และการบริการ

ปริมาณการย้ายถิ่นเมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศปลายทางในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ในช่วงปี 2553 พบว่า มีแรงงานจากเวียดนามเกือบ 2 แสนคน ย้ายเข้ากัมพูชา มากกว่าจำนวนแรงงานย้ายถิ่นจากกัมพูชาและลาวที่ย้ายเข้าประเทศไทย (ตาราง 1) เหตุผลที่สามารถอธิบายการย้ายถิ่นจากเวียดนามสู่กัมพูชาและลาว คือ ความต้องการของตลาดแรงงานในกัมพูชาและลาวเพื่อการพัฒนาาระบบสาธารณสุขโรค และความสะดวกในการย้ายเข้าประเทศที่มีชายแดนติดต่อกัน สามารถเดินทางเข้าออกได้ตลอดเวลาสำหรับการย้ายถิ่นแบบไม่ประจำ และผู้ย้ายถิ่นต้องออกนอกประเทศตามเงื่อนไขเวลาการเข้าประเทศ แรงจูงใจที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับจำนวนแรงงานมหาศาลจากเวียดนาม ยังเกี่ยวข้องกับแผนการพัฒนาสาธารณสุขโรคขั้นพื้นฐานของประเทศปลายทาง

⁴ Extra GMS migration หมายถึงกระแสการย้ายถิ่นของแรงงานในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงไปสู่ประเทศอื่นๆ ทั้งในและนอกประชาคมอาเซียน

ทั้งสองแห่งมีมากขึ้น โดยบริษัทข้ามชาติจากจีนเข้ามาดำเนินการและนำเข้าแรงงานฝีมือจากมณฑลยูนนานและมณฑลกว่างสี สำหรับแรงงานจากเวียดนามมีอายุเฉลี่ย 18–40 ปี มาจากภาคเกษตรกรรมที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำมาก

ตาราง 1 จำนวนแรงงานเคลื่อนย้ายในอาเซียน แยกตามประเทศต้นทางและปลายทาง พ.ศ. 2553

ประเทศต้นทาง	ประเทศปลายทาง										
	บรูไน	กัมพูชา	อินโดนีเซีย	ลาว	มาเลเซีย	พม่า	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ไทย	เวียดนาม	รวม
บรูไน	-	-	-	-	7,905	-	1,003	-	-	-	8,908
กัมพูชา	-	-	-	909	-	-	232	-	124,761	-	125,902
อินโดนีเซีย	6,727	505	-	-	1,397,684	-	5,865	102,332	586	-	1,513,699
ลาว	-	1,235	-	-	-	-	-	-	110,854	-	112,089
มาเลเซีย	81,576	816	-	-	-	-	394	1,060,628	2,251	-	1,145,665
พม่า	-	247	-	143	17,034	-	415	-	1,078,767	-	1,096,606
ฟิลิปปินส์	15,861	728	-	-	277,444	-	-	-	6,778	-	300,811
สิงคโปร์	3,033	581	-	-	103,318	-	288	-	1,617	-	108,837
ไทย	3,855	50	506	734	3,880	226	145	13,919	-	536	23,851
เวียดนาม	-	173,694	-	8,167	-	-	748	-	301	-	182,910
รวม	111,052	177,856	506	9,953	1,807,265	226	9,090	1,176,879	1,325,915	536	4,619,278

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2557)

การศึกษาระดับจุลภาคของวัชร (2557) เรื่องรูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงานจากเวียดนามเข้ามาทำงานในประเทศไทย พบว่า ผู้ย้ายถิ่นใช้การติดต่อผ่านเครือข่ายผู้ที่ย้ายเข้ามาในประเทศไทยก่อน เพื่อช่วยหางานทำและให้ที่อยู่อาศัยในระยะแรก แรงงานย้ายถิ่นจากเวียดนามจะย้ายเข้าจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย เพราะการเดินทางสะดวก ผู้ย้ายถิ่นมีอายุระหว่าง 16–25 ปี นอกจากนี้ ยังนิยมย้ายเข้าประเทศลาวก่อน เพราะพรมแดนติดต่อกัน การตรวจสอบ ณ จุดชายแดนไม่เคร่งครัด รวมทั้งค่าธรรมเนียมเข้าประเทศราคาถูก แรงงานย้ายถิ่นต้องมีค่าใช้จ่ายประมาณ 8,000–8,500 บาท โดยนายหน้าเป็นคนไทยเชื้อสายเวียดนาม ได้รับส่วนแบ่ง 2,000–2,500 บาท/คน แรงงานส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรในถิ่นต้นทาง (ร้อยละ 78) การเดินทางเข้าประเทศไทยใช้เส้นทางหลวงหมายเลข R9 ในประเทศลาวก่อนเข้าไทย สาเหตุจูงใจที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพราะได้รับค่าแรงสูงกว่าในเวียดนาม 2–8 เท่า กล่าวคือ ค่าแรงขั้นต่ำในเวียดนาม ประมาณ 40 บาท/วัน เปรียบเทียบกับค่าแรงที่ได้จากนายจ้างไทย 100–150 บาท/วัน พร้อมทั้งพักและอาหาร ลักษณะการจ้างจะเป็นการจ้างรายเดือนหรือจ้างเป็นช่วงเวลา นายจ้างมีระบบการช่วยเหลือแรงงานที่เป็นแรงจูงใจให้ทำงานต่อ คือการจ่ายภาษีและการจ่ายค่าธรรมเนียมนอกระบบ รวมทั้งการจ่ายค่าเดินทางเข้าประเทศไทยประมาณ 500 บาท/คน เพื่อกลับประเทศชั่วคราวเมื่ออยู่เกินกว่า 30 วัน โดยใช้เส้นทางช่องเม็ก แล้วย้อนกลับเข้าประเทศไทยเพื่อทำงาน

ผลกระทบจากการย้ายถิ่นของแรงงานย้ายถิ่นไร้ฝีมือ

นโยบายระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS economic corridors) ที่เริ่มขึ้นเมื่อปี 2535 ระหว่าง 6 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ไทย ลาว เวียดนาม พม่า และจีน (มณฑลยูนนาน/กวางสี) ที่ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 2 ล้าน 3 แสน ตารางกิโลเมตร มีประชากรราว 260 ล้านคน เพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รวม 6 สาขา ได้แก่ การค้าและการลงทุน การท่องเที่ยว การพลังงาน ประมง คมนาคมขนส่ง และเทคโนโลยี มีการสร้างเส้นทางเพื่อเชื่อมระยะทางระหว่างประเทศ เช่น ทางหลวงหมายเลข R9 มีระยะทางยาว 1,450 กิโลเมตร เชื่อมพื้นที่ด้านตะวันออกจากเวียดนาม ผ่านลาวสู่ไทยและพม่า จะช่วยร่นระยะทางและเวลาการเดินทางและการขนส่งสินค้าได้มาก รวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือด้วย การพัฒนาสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยสำคัญในการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ เพื่อสนองตอบความต้องการแรงงานราคาต่ำ โดยเฉพาะการค้าบริเวณรอยต่อชายแดน การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจะทำได้สะดวกมากขึ้น ปัญหาที่ตามมาคือ นายหน้าหางานหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐเรียกเก็บผลประโยชน์เพื่อเป็นค่าคุ้มครอง ถูกเอาเปรียบค่าแรง โดยเฉพาะแรงงานเด็ก เยาวชน และสตรี

ปัญหาแรงงานเด็กและเยาวชนเป็นปัญหาสำคัญสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง แม้จะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นบ่อย และมีผู้ถูกละเมิดสิทธิเป็นจำนวนมาก แต่การบริหารจัดการเพื่อหยุดยั้งการค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะมีขบวนการที่ซับซ้อนและมีผลประโยชน์มหาศาล การศึกษาของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ (2556) พบว่า ผู้จัดหางาน (Brokers) มีเครือข่ายทั้งประเทศต้นทางและปลายทาง วิธีการชักชวนหรือหากลุ่มเป้าหมายมีทั้งการล่อลวงหรือลักพาโดยตรง และตามความสมัครใจ เส้นทางเข้าประเทศไทยมีหลายช่องทาง เช่น เส้นทางจากพม่าสู่ไทย จากเมียวดี ฝากัน พะโค สู่อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เส้นทางจากลาวเข้าประเทศไทย เช่น แขวงบ่อแก้ว เมืองต้นผึ้ง ฝากุดม ปากทา หงสา เข้าประเทศไทยที่จังหวัดน่าน เส้นทางเวียงจันทน์ – หอนงคาย มาจากปากจิม หาดชายฟอง ลังข่ทอง เป็นต้น

กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประเมินสถานการณ์การใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยและจัดลำดับประเทศไทยให้อยู่ในระดับ Tier 3 ซึ่งหมายถึงการเฝ้าระวังขั้นสูงสุด และประเทศไทยได้รับคำเตือนจากสหภาพยุโรป สำหรับกิจกรรมประมงที่เข้าข่ายขาดการรายงาน และไร้การควบคุมการจับปลาอย่างยั่งยืน และทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ ด้วยการออกใบเหลือง⁵ และกระทรวงแรงงานของสหรัฐอเมริกาได้จัดลำดับสินค้าไทย 4 ประเภทที่เข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กและเยาวชน ได้แก่ อุตสาหกรรมกุ้ง ปลา อ้อย และเครื่องนุ่งห่ม ประเทศไทยมีรายได้จากการส่งออกทั่วโลกมีมูลค่า 7.31 ล้านล้านบาท สหรัฐอเมริกาเป็นตลาดอันดับสอง มูลค่า 7.67 แสนล้านบาท รองจากประเทศจีน การส่งออกสินค้าประมงตลอดปี 2557 มีมูลค่ารวม 1.14 แสนล้านบาท (อาจารย์, 2558)

รายงานโครงการความร่วมมือสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ระบุว่า เหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น มาจากสาเหตุด้านเศรษฐกิจ ครอบครัวยากจน และขาดโอกาสทางการศึกษา มีรายงานว่าแรงงานอุตสาหกรรมประมงส่วนใหญ่เป็นเยาวชนชาย อายุระหว่าง 15 – 17 ปี มาจากกัมพูชาและพม่า แรงงานเหล่านี้จะทำงานติดต่อกันหลายชั่วโมง (ILO – IPEC, 2001)

⁵ มาตรการเตือนการกระทำที่ผิดกฎหมายในการทำประมงที่ขัดต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการทำประมงอย่างยั่งยืนในอุตสาหกรรมประมง แม้ว่าจะเป็นคนละประเด็นกับการค้ามนุษย์ แต่ก็มีส่วนเชื่อมโยงกัน

UNODC ได้คาดประมาณมูลค่าการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงว่า เฉพาะแรงงานทั่วไป มีมูลค่าราว 192 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี และสำหรับการค้าหญิงเพื่อธุรกิจบริการทางเพศ มีมูลค่าประมาณ 181 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี (UNODC, 2013)

เครือข่ายการจัดหางานผิดกฎหมาย มีการประสานงานอย่างเป็นระบบ เช่น ผู้จัดหาแรงงานรายย่อยจะเป็นผู้ติดต่อโดยตรงกับแรงงานที่ต้องการไปทำงานทำนอกประเทศ จากนั้นส่งต่อให้ขบวนการใหญ่ที่รับผิดชอบทำเอกสารปลอมและการจัดส่งแรงงาน การลักลอบค้ามนุษย์ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งมีประเทศไทยเป็นประเทศจุดพักปลายทางหลัก สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) การลักลอบนำเข้าแรงงานจากประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา 2) การลักลอบนำเข้าแรงงานจากประเทศใกล้เคียง ได้แก่ มณฑลยูนนาน/กวางสี ประเทศจีน และเวียดนาม และ 3) การลักลอบนำเข้าแรงงานจากประเทศอื่นๆ (UN Women, 2013; Soda, 2009)

การศึกษาของ World Vision (2014) ในกลุ่มตัวอย่างจำนวน 9,260 คน ในประเทศต้นทาง ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ที่เคยทำงานในประเทศไทย แบ่งเป็นแรงงานเด็กจำนวน 2,885 คน เยาวชน 1,129 คน แม่หรือผู้ดูแล รวม 4,014 คน และกลุ่มตัวอย่างคนไทยรวม 1,232 คน ข้อมูลจากการศึกษาดังกล่าว ที่สอบถามว่าเคยได้ยินเกี่ยวกับการล่อลวงหรือการค้ามนุษย์จากนายหน้าทำงานหรือไม่ พบว่า มากกว่าครึ่งหนึ่งของเด็กและเยาวชน เคยได้ยินเรื่องดังกล่าว เมื่อแยกเป็นสัญชาติจะมีรายละเอียดดังนี้ เวียดนามร้อยละ 69 กัมพูชาร้อยละ 66 ลาวร้อยละ 61 และพม่าร้อยละ 51 พบว่า แรงงานจากลาวส่งเงินรายได้ให้ครอบครัวมากกว่าแรงงานจากประเทศอื่นๆ กล่าวคือ ลาวร้อยละ 82 เวียดนามร้อยละ 64 กัมพูชาร้อยละ 69 และพม่าร้อยละ 54

ผลการศึกษาของ World Vision (2014) ยังให้ข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์เลวร้ายจากการย้ายถิ่นมาทำงานที่ไทย โดยภาพรวม ร้อยละ 40 ระบุว่าเคยมีประสบการณ์ดังกล่าว เช่น ชั่วโมงการทำงานยาวนานกว่า 8 ชั่วโมง/วัน เป็นหนี้ ไม่ได้รับค่าแรง และถูกทารุณ สำหรับประสบการณ์การทำงานที่ยากและอันตราย พบว่า เด็กและเยาวชนจากกัมพูชาร้อยละ 38 ลาวร้อยละ 57 พม่าร้อยละ 30 และเวียดนามร้อยละ 28 ประสบปัญหาดังกล่าว สำหรับประสบการณ์เรื่องการถูกจำกัดออกนอกสถานที่ทำงาน พบว่า กัมพูชาร้อยละ 32 ลาวร้อยละ 31 พม่าร้อยละ 33 และเวียดนามร้อยละ 22 สำหรับประสบการณ์การถูกล่วงละเมิดทางเพศ พบร้อยละ 5 จากประชากรตัวอย่างทั้งหมด ยกเว้นเด็กและเยาวชนจากเวียดนาม ที่ระบุว่าไม่เคยประสบปัญหา นอกจากนี้ การสำรวจดังกล่าวระบุว่า แรงงานเด็กและเยาวชนมีความตระหนักเรื่องความปลอดภัยอยู่ในระดับดี เช่น การเก็บรักษาเอกสารแสดงตน และเคยได้ยินเรื่องการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม แรงงานเด็กและเยาวชน ยังต้องการเดินทางไปทำงาน แม้ว่าจะเคยประสบปัญหาความยากลำบากและความปลอดภัยในชีวิต สำหรับการสำรวจในกลุ่มตัวอย่างในประเทศไทย พบข้อมูลที่น่าสนใจว่า ร้อยละ 40 เคยพบเห็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมกับแรงงานเด็กและเยาวชนต่างชาติ เช่น การทำงานหนักและงานเสี่ยงอันตราย และร้อยละ 13 เคยพบเห็นการทำร้ายร่างกาย

อย่างไรก็ตาม การตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ยังคงเป็นปัญหาที่รุนแรงสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เป็นปัญหาด้านสวัสดิการสำหรับแรงงานเยาวชน โดยเฉพาะผู้หญิงที่ถูกล่อลวงเข้าสู่บริการทางเพศ (Beesey, 2008; Zimmerman et al., 2014) จากสถิติการจับกุมของสำนักงานตำรวจของกัมพูชา พ.ศ. 2547 ระบุว่า มีแรงงานเยาวชนสตรีมากกว่า 50,000 คน ทำงานภาคธุรกิจทางเพศ และคาดประมาณว่า ในพ.ศ. 2551 ร้อยละ 30 เป็นเยาวชนสตรีจากเวียดนามอายุต่ำกว่า 18 ปี เช่นเดียวกับแรงงานหญิงจากเวียดนาม

(ประมาณร้อยละ 40 เป็นแรงงานหญิง) และพบว่าส่วนหนึ่งต้องเข้าสู่การจ้างแรงงานในภาคธุรกิจทางเพศสำหรับให้บริการแรงงานจากจีน รวมทั้งชาวกัมพูชาและแรงงานจากเวียดนาม ปัจจุบันเชิงวัฒนธรรมมีส่วนทำให้การค้าแรงงานหญิงมีปริมาณสูง เพราะชายชาวจีนและกัมพูชานิยมแต่งงานหรือใช้บริการหญิงสาวชนกลุ่มน้อยจากเวียดนาม (Asian Migrant Centre, 2013; UNIAP 2011; Tse, 2013)

การศึกษาของอีเลน เพียร์สันและคนอื่นๆ (2549) เสนอข้อมูลจากการวิจัยในประเทศไทยเกี่ยวกับการแสวงประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ ดังนี้ ร้อยละ 20 ของแรงงานชายสำหรับกิจกรรมประมง ระบุว่าเคยถูกบังคับให้ทำงาน ส่วนใหญ่อายุระหว่าง 15 – 17 ปี ร้อยละ 60 ของแรงงานรับใช้ในบ้านมีประสบการณ์ที่นายจ้างไม่อนุญาตให้ออกนอกบ้านเพื่อพบญาติหรือเพื่อนหรือมาพบที่บ้าน สำหรับการทำงานมากกว่า 12 ชั่วโมงต่อวัน เป็นสิ่งที่แรงงานไร้ฝีมือต้องเผชิญ มีรายละเอียดดังนี้ ร้อยละ 82 ของแรงงานรับใช้ในบ้าน ร้อยละ 45 ของแรงงานประมง ร้อยละ 19 ของแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม

การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นแบบไม่ประจำ (Irregular migration) จะยังคงมีปริมาณการเคลื่อนย้ายจากประเทศที่มีประชากรวัยแรงงานมากกว่า เช่น การย้ายถิ่นจากเวียดนามสู่กัมพูชา และกระแสการไหลเข้าของแรงงานจากประเทศที่มีศักยภาพเศรษฐกิจต่ำกว่าและมีปัญหาทางการเมือง เช่น แรงงานจากพม่าและกัมพูชาเข้าสู่ประเทศไทยและจะเป็นเช่นนี้ตราบเท่าที่นโยบายการผลิตภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกยังเป็นรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตจำนวนมาก เพื่อให้ทันกับปริมาณการบริโภคของตลาดโลก⁶ เช่น ประเทศไทยที่ผลิตเพื่อการส่งออกไปประเทศจีน สินค้าส่วนใหญ่เป็นการผลิตที่ไม่ต้องการเทคนิคหรือทักษะที่ซับซ้อน พนักงานไม่จำเป็นต้องมีการฝึกงานเข้มข้นแต่อย่างใด เช่น อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและสิ่งทอ อุปกรณ์ไฟฟ้าหรืออิเล็กทรอนิกส์ ที่กระบวนการผลิตมีลักษณะงานจำเจ ชั่วโมงการทำงานยาวนาน หรือจ้างงานสองรอบต่อวัน มีระบบจ่ายค่าล่วงเวลา ต้องใช้เวลาต่อเนื่อง แรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสตรีและเด็กถูกจ้างเข้าระบบการจ้างงานที่ให้ค่าแรงจากจำนวนชิ้นงานที่ผลิตได้ มีวันหยุดน้อยหรือไม่มีเลย ไม่มีระบบจ่ายค่าแรงทดแทนในการหยุดงานแม้แต่ในกรณีเจ็บป่วย (UN Women, 2013)

⁶ นอกจากประเทศไทยที่เป็นฐานการผลิตที่เน้นการส่งออกสู่ตลาดประชาคมโลก (Export-oriented industries) โดยเฉพาะสินค้าเครื่องนุ่งห่ม สิ่งทอ และส่วนประกอบเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในอาเซียนแล้ว แรงงานในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงยังถูกดูดเข้าประเทศมาเลเซียที่มีกระบวนการผลิตคล้ายประเทศไทย คือ เน้นการจ้างแรงงานไร้ฝีมือ ค่าแรงต่ำ การตั้งนิคมอุตสาหกรรมให้ใกล้กับชายแดนเป็นกลยุทธ์การผลิตที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อลดต้นทุนการผลิต ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือจะสูงกว่าประเทศไทย และส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากกัมพูชาและพม่า

ข้อจำกัดเพื่อการปฏิบัติสำหรับคุ้มครองแรงงานเยาวชนที่เป็นปัญหาหลักและสำคัญคือการขาดข้อมูลระดับมหภาค เพื่อคาดประมาณสถานการณ์ โครงการ ILO Triangle Project แสดงสถิติการทำงานของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มเยาวชนจากการสำรวจในประเทศมาเลเซีย เน้นย้ำว่าการใช้แรงงานเยาวชนยังมีจำนวนใกล้เคียงกับแรงงานในกลุ่มอายุอื่นๆ พบว่าร้อยละ 19.5 มีอายุต่ำกว่า 21 ปี ในจำนวนนี้ร้อยละ 20.2 เป็นหญิง แรงงานเยาวชนหญิงถูกจ้างสำหรับงานรับใช้ในบ้านและอุตสาหกรรมการผลิตมากกว่าการจ้างงานลักษณะอื่นๆ และได้รับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานในกลุ่มอายุอื่นๆ มีชั่วโมงการทำงานนานกว่า คือ ร้อยละ 45.2 ทำงาน 11–12 ชั่วโมงต่อวัน เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในกลุ่มอายุ 30 ปีขึ้นไป (ร้อยละ 33.3) (Wickramasekara, 2013)

มาตรการและข้อตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นไร้พรมแดน

บทความในส่วนนี้จะเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความพยายามในระดับต่างๆ ของประเทศสมาชิกในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่น ตลอดจนอุปสรรคต่างๆ ดังนี้

ความพยายามสำหรับประเทศคู่เจรจาทำข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น การประชุมระดับรัฐมนตรีทั้ง 6 ประเทศสมาชิกอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อจัดตั้งคณะทำงานที่เรียกว่า The Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking (COMMIT) และในปี 2546 ไทยและพม่าได้ร่วมลงนามในการกำหนดมาตรการป้องกัน รัฐบาลพม่ามีกฎระเบียบที่เคร่งครัด เพื่อป้องกันการค้าเด็กและผู้หญิง เช่น อนุญาตสตรีอายุต่ำกว่า 25 ปี เดินทางข้ามพรมแดนหรือออกนอกประเทศยกเว้นมีผู้ปกครองเดินทางไปด้วย ห้ามขออนุญาตสตรีอายุต่ำกว่า 25 ปี เดินทางข้ามพรมแดนหรือออกนอกประเทศในกรณีแต่งงานกับชาวต่างชาติ

ความพยายามของรัฐบาลไทยในช่วงปี 2547–ปัจจุบัน ได้นำนโยบายผ่อนผันแรงงานทั้งสามสัญชาติมากขึ้น กล่าวคือ อนุญาตแรงงานที่อาศัยในไทยและลักลอบทำงาน จดทะเบียนโดยกำหนดตัวเลข 13 หลัก และให้นายจ้างเป็นผู้กำกับ โดยจดทะเบียนนายจ้างและให้แรงงานต่างด้าวเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านของนายจ้าง นอกจากนี้ยังกำหนดการตรวจประเทศคู่ภาคีเพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวมียผลในทางปฏิบัติมากขึ้น เช่น การพิสูจน์สัญชาติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับโดยออกหนังสือเดินทางให้ ยกเว้นกรณีประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง โดยกระทรวงต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อการทำงานเป็นกรรมกรหรือกิจกรรมที่ขาดแรงงานไทย ให้สิทธิทำงานครั้งละ 2 ปี ต่ออายุได้อีก 2 ปี และเมื่อครบ 4 ปีต้องกลับไปประเทศต้นทางเป็นเวลา 3 ปี จึงจะมีสิทธิกลับเข้ามาทำงานได้ นอกจากนี้ให้ออกระเบียบลดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราจากอัตราเดิม 2,000 บาท ให้จ่ายเพียง 500 บาท

นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงร่วมกันแบบทวิภาคี เช่น การเคลื่อนย้ายแรงงานในอนุภูมิภาคเข้าประเทศไทย มีมาตรการ 2 ประเภท คือการพิสูจน์สัญชาติและการต่อใบอนุญาตการจ้างงาน ใน 3 ประเทศ ได้แก่ ลาว กัมพูชา และพม่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือการย้ายถิ่นแบบไม่ประจำที่ทำให้ข้อตกลงต่างๆ ประสบความสำเร็จได้ยาก เนื่องจากกฎระเบียบด้านเอกสารต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการเข้าเมืองเพื่อการจ้างงานถูกต้องตามกฎหมาย เป็นช่องโหว่ที่ทำให้ขบวนการหรือนายหน้าหางานที่ผิดกฎหมายยังคงมีอยู่ เพราะเป็นการเอื้อประโยชน์หรือได้รับความสะดวกทั้งสองฝ่าย

เวียดนามและกัมพูชาร่างข้อกำหนดและการปฏิบัติเพื่อส่งตัวเด็กหรือเหยื่อที่ตกเป็นเป้าหมายของการค้ามนุษย์กลับประเทศต้นทาง ไทยและจีน (ยูนนานและกวางสี) ร่วมทำข้อตกลงกรณีกับผู้หญิงและเด็กที่ถูกค้ามนุษย์ในไทย

โดยจัดตั้งโครงการฟื้นฟูจิตใจก่อนส่งกลับภูมิลำเนาเดิม เช่นเดียวกับลาวและไทยที่มีการเจรจาข้อกำหนดต่างๆ เพื่อการคุ้มครองและบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นโดยเฉพาะแรงงานเด็ก (Archavanitkul, 1998) นอกจากมาตรการจากภาครัฐและองค์กรเอกชนสากลแล้ว ยังมีองค์กรต่างๆ และกลุ่มประชาสังคมที่มีฐานปฏิบัติงานในประเทศทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือโดยประสานงานกับภาครัฐด้วย เช่น มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ (MAP Foundation) เป็นศูนย์ประสานงานช่วยเหลือแรงงานจากพม่าที่ทำงานในไทย

นอกจากการจัดทำบันทึกความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกันภายในอนุภูมิภาคแล้ว ยังมีความพยายามที่จะสร้างระบบการบริหารจัดการแรงงานโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือย้ายถิ่นแบบไม่ประจำ เพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่นกัน เช่น รัฐบาลออสเตรเลียเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กร UNODCCP Global Programme ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นสำหรับแรงงานจากประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ถูกล่อลวงเข้าประเทศออสเตรเลีย (IOM, 2000)

กล่าวโดยสรุป กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค เพื่อหาข้อตกลงในการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นไร้ฝีมือ ยังคงมีปัญหาที่ซับซ้อนหลายประการ เช่น กรอบความร่วมมือเพื่อการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นยังมีไม่ครบทุกประเทศคู่สัญญา ขาดองค์ความรู้และข้อมูลในการกำหนดขนาดของปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานบริเวณรอยต่อชายแดน เนื่องจากกฏระเบียบบางประเด็นยังไม่เอื้อหรือจูงใจให้แรงงานย้ายถิ่นปฏิบัติตาม และต้องอาศัยเจ้าหน้าที่รัฐหรือนายหน้าทางาน ทำให้ปัญหาไม่ลดน้อยลง เพราะแรงงานย้ายถิ่นต้องการความสะดวกเพื่อลดขั้นตอนกฏระเบียบต่างๆ และในที่สุดกลายเป็นช่องทางให้ผู้เกี่ยวข้องแสวงหาผลประโยชน์

สรุป

บทความนี้เน้นประเด็นสำคัญของปรากฏการณ์แรงงานย้ายถิ่นไร้ฝีมือใน 3 ประเด็น คือ รูปแบบและปริมาณ การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ และสาระสำคัญของกรอบความร่วมมือเพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง

การย้ายถิ่นของแรงงานไร้ฝีมือในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง เป็นผลมาจากปัจจัยด้านประชากรและภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศต้นทางและปลายทางที่มีโครงสร้างต่างกัน เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานแบบไม่ประจำ (Irregular migration) โดยเฉพาะประเทศที่มีชายแดนติดต่อกัน เพื่อถูกว่าจ้างเป็นแรงงานค่าจ้างต่ำสำหรับงานหนักหรืองานเสี่ยงอันตราย เช่น ประมงและกิจการต่อเนื่อง เกษตรกรรม ก่อสร้าง แรงงานเด็กและเยาวชนยังเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก เพราะหาง่ายและมีจำนวนมากกว่าประชากรวัยแรงงานในกลุ่มอายุอื่นๆ การย้ายถิ่นประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น ผู้ย้ายถิ่น นายจ้างหรือผู้ประกอบการ นายหน้าทางาน ผู้ลักลอบค้าแรงงาน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า แรงงานย้ายถิ่นแบบไม่ประจำ (Irregular migration) คือ ผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่มีเอกสารแสดงตน ไม่มีเอกสารสัญญาจ้างงาน เป็นกลุ่มประชากรที่มีความซับซ้อนยากต่อการควบคุมหรือให้การดูแล โดยเฉพาะในกรณีที่เข้าข่ายการลักลอบนำเข้า (Smuggling) หรือการค้ามนุษย์ (Trafficking)

อุปสรรคที่สำคัญในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพคือ การประมวลสถิติหรือข้อมูลการย้ายถิ่นนับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการศึกษารูปแบบและปริมาณการเคลื่อนย้าย ปัญหาการมีเอกสารแสดงตนของแรงงานย้ายถิ่น โดยเฉพาะการเข้าเมืองที่ผิดกฎหมาย การบันทึกข้อมูล รวมทั้งการคาดประมาณจำนวนผู้ย้ายถิ่น เมื่อมีประเด็นกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเข้าประเทศปลายทาง จะส่งผลกระทบต่อเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น การทำธุรกรรมส่งเงินกลับประเทศโดยผ่านระบบการเงินปกติ

แรงงานไร้ฝีมือที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานเด็กและเยาวชน ไม่มีโอกาสยกระดับทักษะเนื่องจากลักษณะการจ้างงานเพื่อป้อนอุตสาหกรรมการผลิตที่เน้นปริมาณการผลิต และช่วงเวลาการทำงานที่ยาวนาน ไม่จำเป็นต้องใช้แรงงานที่มีทักษะ เพราะกระบวนการผลิตไม่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง แรงงานไร้ฝีมือจะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นค่าแรงต่ำ สวัสดิการไม่ได้มาตรฐาน トラブ怠ที่การพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคนี้ยังให้ความสำคัญกับการผลิตเพื่อส่งออก และที่สำคัญกว่านั้นคือ ระบบพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ย้ายฐานการผลิตเร็ว (Footloose industries) โดยมองหาศูนย์กลางที่เป็นจุดรวมแรงงานไร้ฝีมือราคาต่ำ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย: การพัฒนาเขตเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเริ่มมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงมีการลงทุนภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศเพิ่มขึ้น เช่น พม่า กัมพูชา และเวียดนาม การวิจัยถึงผลกระทบหรือการคาดประมาณปริมาณและแบบแผนการย้ายถิ่นแรงงานไร้ฝีมือที่อาจเปลี่ยนรูปแบบเป็นการย้ายถิ่นภายในประเทศมากขึ้น และอาจส่งผลดีหรือลดความเสี่ยงจากปัญหาการค้ามนุษย์ได้ในระดับหนึ่ง

ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย: เพิ่มความพยายามการเจรจาของประเทศคู่สัญญาเพื่อหามาตรการหรือข้อตกลงร่วมกันสำหรับการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยมีหน่วยงานที่ผู้ย้ายถิ่นเข้าถึงสะดวก ให้ข้อมูลที่ง่ายต่อการปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ย้ายถิ่นไร้ฝีมือไม่ต้องพึ่งพิงนายหน้า หรือขบวนการค้ามนุษย์ จะเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการขบวนการค้ามนุษย์

เอกสารอ้างอิง

- กรมการจัดหางาน. (2557). *สถานการณ์และการเตือนภัยด้านแรงงาน*. กระทรวงแรงงาน.
- วัชรวิ ศรีคำ. (2557). แรงงานย้ายถิ่นเวียดนามในเขตเทศบาลเมืองอุบลราชธานี. *วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง*, 10(1): 139 – 162.
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์. (2556). *การค้ามนุษย์ในประเทศไทย ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือและหลักในการแก้ไข*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2558. *สถานการณ์แรงงานต่างด้าว ฉบับประจำเดือนเมษายน 2558*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2558, จาก <http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/labor/58/se0458.pdf>
- สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2557). *การเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียนและสถานการณ์แรงงานไทย*. เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม 4/2557. กรุงเทพมหานคร :โรงพิมพ์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- อาจารย์ ถาวรมาศ. (2558, พฤษภาคม 18). การประมงผิดกฎหมาย: ผลกระทบและทางออกสำหรับไทย?, *กรุงเทพธุรกิจ*, หน้า12.

- อีเลน เพียร์สัน, สุริย์พร พันพึ้ง, อารี จำปากลาย, ศรินันท์ กิตติสุขสถิต และอารีย์ พรหมไม้. (2549). *งานทำทนายที่ลุ่มแม่น้ำโขง การจ้างงานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: งานหนัก จ่ายน้อย และไม่ได้รับการคุ้มครอง*. เล่มหนึ่ง. กรุงเทพมหานคร: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- Aghion, P., & Bolton, P. (1997). A theory of trickle down growth and development. *The Review of Economic Studies*. 64(2): 151 – 172.
- Archavanitkul, K. (1998). *Trafficking in children for labour exploitation including child prostitution in the Mekong Sub – region: A research report*. Bangkok: ILO – IPEC.
- Asian Development Bank. (2009). *Migration in the Greater Mekong Subregion: A background paper for the fourth Greater Mekong Subregion development dialogue*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- _____. (2013). *Facilitating safe labor migration in the Greater Mekong Subregion: Issues, challenges, and forward – looking interventions*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- Asian Migrant Centre. (2002). *Migration needs, issues and responses in the Greater Mekong Sub – region: A resource book*. Hong Kong: Asian Migrant Centre.
- Beesey, A. (2008). Selling sex on the boundary: The crossroad of sexual desire and economic needs. In Suchada Taweessit, P. Vail & Sciortino, R. (Editors). *Transborder issues in the greater Mekong sub region* (pp.211 – 230). Ubon Ratchthani, Thailand: The Mekong Sub – region Social Research Centre.
- Benerjee, A.V., & Newman, A.F. (1993). Occupational choice and the process of development, *Journal of Political Economy*, 101: 274 – 298.
- Harima, R. (2012). *Restricted rights: Migrant women workers in Thailand, Cambodia and Malaysia*. Retrieved 15 April 2015, from www.waronwant.org
- Huget, J.W., Chamratritthirong, A., & Natali, C. (2012). *Thailand at a crossroads: Challenges and opportunities in leveraging migration for development*. Bangkok: International Organization for Migration, Thailand Office.
- ILO – IPEC. (2001). *Labour migration and trafficking within the greater Mekong Sub – region: Proceedings of Mekong Sub – regional experts meeting and exploratory policy paper*. Bangkok: ILO Mekong Sub – regional Projects to Combat Trafficking in Children and Women.
- IOM. (2000). *Combating trafficking in South – East Asia: A review of policy and programme responses*. IOM migration research series. Geneva: International Organization for Migration.
- Kudo, T. (2007). *Border industry in Myanmar: Turning the periphery into the center of growth*. n.p.: Institute of Developing Economies, IDE Discussion Paper No. 122.
- Lucas, R. (2005). *International migration regimes and economic development*. Edward Elgar Publisher. Retrieved 1 May 2015, from <http://www.edgi.gov.se/migration.htm>.
- Skeldon, R. (2009). *Managing irregular migration as a negative factor in the development of Eastern Asia*. Bangkok: ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration, Working Paper No.18.
- Todaro, P.M. & Smith, C.S. (1970). Migration, unemployment and development: A two – sector analysis. *The American Economic Review*. 60(1): 126 – 142. Retrieved 1 May 2015, from <http://www.aeaweb.org/aer/top>
- Tse, J. (2013). *Mapping local effects of globalization in China: 21st century migration flows from Southeast Asia to Yunnan Province*. Proceedings of the National Conference on Undergraduate Research (NCUR) 2013. University of Wisconsin La Crosse, WI. April 11 – 13, 2013.
- United Nations Inter – Agency Project on Human Trafficking (UNIAP). (2011). *Human trafficking sentinel surveillance. Vietnam – China border 2010. Lang Son/Lao Cai/Quang Ninh*. Bangkok: Regional Management Office. Retrieved 15 March, 2015, from <http://www.notrafficking.org/sirenreport.html>

- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2013). *Transnational organized crimes in East Asia and the Pacific: A threat assessment*. Bangkok: Regional Office for Southeast Asia and the Pacific.
- UN Women. (2013). *Managing labour migration in ASEAN: Concerns for women migrant workers*. Bangkok: Asia Pacific Regional Office.
- Wickramasekara, P. (2013). *Decent work, youth employment and migration in Asia*. Geneva: International Labour Office, International Migration Programme, ILO.
- World Vision. (2014). *The Vulnerability Report: Human trafficking in the Greater Mekong Sub – region*. Retrieved 1 March 2015, from <http://un-act.org/publication/view/vulnerability-report-human-trafficking-greater-mekong-sub-region/>
- Zimmerman, C., Kiss, L., Pocock, N., Naisnguansri, V., Soksreymom, S., Pongrungsee, N., & Borland, R. (2014). *Health and human trafficking in the Greater Mekong Subregion: Findings from a survey of men, women and children in Thailand, Cambodia and Viet Nam*. International Organization for Migration and London School of Hygiene and Tropical Medicine.