



สถานะความรู้ เรื่องแรงงานข้ามชาติ ในประเทศไทย

และทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา



โดย กฤตยา อาชวนิจกุล

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล



เอกสารวิชาการฉบับที่ 1
โครงการพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติดังกล่าว
สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
มีนาคม 2546

สถานะความรู้
เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย
และทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา

โดย
กฤษฎา อาชนิงกุล
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

เอกสารวิชาการฉบับที่ 1
โครงการพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติดังกล่าว
ทุนสนับสนุนจาก สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

การจัดพิมพ์รายงานฉบับนี้ ได้รับการสนับสนุนจาก
โครงการกาญจนาบุรี (ทุนจากองค์การเวลด์มทรีสต์ สหราชอาณาจักร)
ผ่านสถาบันวิจัยประชากรและสังคม

สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา

ข้อมูลทางบรรณานุกรม

กฤษฎยา อาชวณิชกุล

สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา.

-- พิมพ์ครั้งที่ 1.

-- นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545 จำนวน 74 หน้า

ISBN 974-05-0238-5

1.แรงงานต่างด้าว.-- ไทย. 2. การย้ายถิ่นของแรงงาน.

I. กฤษฎยา อาชวณิชกุล II. มหาวิทยาลัยมหิดล. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. III. ชื่อเรื่อง

HD 8700.55 ก276ส 2546

ออกแบบปกโดย : การะเกตุ ศรีบริญญาศิลป์

จัดรูปเล่มโดย : กฤษฎยา อาชวณิชกุล

จัดพิมพ์โดย: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

เลขที่ 999 ถนนพุทธมณฑล 4 ตำบลศาลายา

อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

โทรศัพท์: 02 441-9666; 02 441-0201-4

โทรสาร: 02 441-9333

e-mail: directpr@mahidol.ac.th

website: <http://www.ipsr.mahidol.ac.th>, www.population.mahidol.ac.th

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ	ค
สารบัญตารางและภาพ	ง
บทคัดย่อ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ช
1. นำเรื่อง	1
2. การย้ายถิ่นข้ามชาติที่ไม่ปกติกับผลกระทบในเชิงทฤษฎีและนโยบาย	3
3. ความหมายและคำจำกัดความของผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติ	5
4. จำนวนและการคาดประมาณขนาดของแรงงานข้ามชาติ	9
5. นโยบายและมาตรการจัดการแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย	22
6. แรงงานข้ามชาติกับประเด็นสุขภาพ	39
7. การค้ามนุษย์ข้ามชาติ	48
8. บทสังเคราะห์สถานะความรู้เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย และทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา	58
เอกสารอ้างอิง	70

สารบัญตารางและภาพ

ตารางที่: 1	จำนวนคนต่างด้าวที่คงค้างอยู่ในประเทศไทย จำแนกตามสัญชาติในช่วงปี งบประมาณ 2534-253 (5 อันดับสูงสุด)	13
ตารางที่: 2	จำนวนผู้อพยพหรือแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายจากการคาดประมาณหรือ การสำรวจหน่วยงานราชการต่างๆ	17
ตารางที่: 3	จำนวนและร้อยละของคนขอทานแยกตามสัญชาติ (1 ต.ค. 2539- กรกฎาคม 2540)	19
ตารางที่: 4	จำนวนผู้ให้บริการทางเพศคนไทยและคนต่างชาติแยกตามเพศ จากการคาดประมาณ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ในปีพุทธศักราช 2540	21
ตารางที่: 5	ประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติในเอเชีย จำแนกตามประเทศที่มีนโยบายรับและส่งแรงงาน	27
ตารางที่: 6	จำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้มารายงานตัวจดทะเบียนในปี 2539, 2540, 2543 และ 2544	32
ตารางที่: 7	จำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามารายงานตัวในปี 2541 ถึง ปี 2544 แยกตามเชื้อชาติ และเพศ	33
ตารางที่: 8	การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติที่มาจดทะเบียนรับใบอนุญาตทำงานใน ปี 2544	34
ตารางที่: 9	ร้อยละของหญิงบริการทางเพศต่างชาติ ผู้ป่วยโรคหนองใน และผู้ติดเชื้อเอดส์	46
ตารางที่: 10	ตัวอย่างราคาค่าเดินทางที่นายหน้าคิดในปี 2538-2540	52
ตารางที่: 11	แนวทางการศึกษามิติทางด้านสุขภาพกับการย้ายถิ่น	65
ภาพที่: 1	การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติที่มาขึ้นทะเบียนใน ปี 2544	35
ภาพที่: 2	กระบวนการค้าหญิงระดับภูมิภาคจากพม่า ผ่านไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ สู่ไต้หวัน	57

บทคัดย่อ

รายงานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ฐานข้อมูลสำคัญที่ใช้ศึกษาคือ รายงานวิจัยทั้งที่ทำโดยคนไทยและชาวต่างประเทศ เอกสารที่เกี่ยวข้องในเชิงทฤษฎี และข้อค้นพบในประเทศอื่นๆที่ประสบปัญหาเรื่องแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายคล้ายคลึงกับประเทศไทย รวมถึงรายงานและเอกสารของทางราชการ และข้อมูลที่สืบค้นจากอินเทอร์เน็ต โดยมีประเด็นที่ศึกษารวม 6 ประเด็นคือ (1) ผลกระทบของการย้ายถิ่นข้ามชาติในเชิงทฤษฎีและทฤษฎีนโยบาย (2) การวิเคราะห์ความหมายหรือคำจำกัดความ (3) จำนวนและการคาดประมาณขนาดของแรงงานข้ามชาติ (4) นโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย (5) แรงงานข้ามชาติกับประเด็นสุขภาพ และ (6) ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

ผลจากการวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย ผู้เขียนได้เสนอคำถามการวิจัยที่สมควรลงทุนทำการศึกษาวิจัยต่อไป จำนวน 5 ชุดคำถามดังนี้

- (1) มีแรงงานลักลอบเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนเท่าไร? และข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่มีปัญหาอะไรบ้าง? ควรปรับปรุงอย่างไร?
- (2) ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานระดับล่างราคาถูกจริงหรือไม่? ด้วยเหตุผลอะไร? และกระบวนการปรับแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบการจ้างงานอย่างถูกกฎหมายควรทำอย่างไร?
- (3) สังคมไทยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพชีวิตของแรงงานต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทยมากน้อยเพียงไร?
- (4) สังคมไทยมีความรู้ความเข้าใจเรื่องผลกระทบของแรงงานต่างชาติต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน มากน้อยอย่างไร?
- (5) กรอบความคิดของตัวองค์กรรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติควรเป็นอย่างไร?

กติกกรมประกาศ

รายงานการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติฉบับนี้เกิดขึ้นได้ สืบเนื่องมาจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสาขาสังคมวิทยาในช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการมีความประสงค์ต้องการสนับสนุนทุนการวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ที่ปรากฏตัวเป็นปัญหาในเชิงการจัดการชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงมอบหมายให้ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ด้านต่างๆ เพื่อพิจารณาความเร่งด่วนของประเด็นที่จะสนับสนุนการวิจัยในรูปแบบกำหนดเรื่อง จากนั้นผู้เขียนได้เสนอโครงการวิจัยที่สมควรลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานการณ์ โดยเฉพาะความเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมากที่สุด และสอดคล้องกับจำนวนเงินที่ทางสภาวิจัยฯ กำหนดไว้ นั่นคือ โครงการพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ซึ่งทางสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันดำเนินงานวิจัยในรูปแบบการทำงานทางวิชาการกับหน่วยงานราชการจากกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

รายงานนี้จึงเป็นเอกสารทางวิชาการของโครงการฯ ฉบับแรกที่จัดพิมพ์ขึ้น โดยความสนับสนุนจากโครงการกาญจนบุรี ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม เพื่อใช้ในการประชุมปฏิบัติการครั้งที่หนึ่งของโครงการในวันที่ 20 มีนาคม 2546 ณ ห้องประชุมวิจิตรวาทการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้เขียนขอขอบพระคุณบุคคลต่างๆ ที่ทำให้รายงานนี้เกิดขึ้น โดยเฉพาะศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประสาทกุล อดีตผู้อำนวยการสถาบันฯ รองศาสตราจารย์ ดร.เบญจมา ยอดดำเนิน-แอ็ดติกัจ ผู้อำนวยการสถาบันฯ และอาจารย์ อรพรรณ หันจางสิทธิ์ เลขานุการสำนักงานผู้อำนวยการสถาบันฯ รวมถึงความช่วยเหลือจากบุคคลจำนวนมากที่ไม่สามารถกล่าวนามได้ทั้งหมด ที่ทำให้การผลิตรายงานนี้สำเร็จเป็นรูปเล่มได้อย่างสวยงามทันเวลา

กฤษฎา อาชวณิชกุล

มีนาคม 2546

กระแสการย้ายถิ่นที่สร้างความกังวลใจให้กับประเทศปลายทางมากที่สุดคือ การย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (irregular migration) เนื่องจากเป็นการย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารการเดินทางถูกต้อง (undocumented migration) หรือเป็นการเดินทางเข้าประเทศโดยการละเมิดกฎหมายของประเทศปลายทาง (unauthorized migration) ที่เรียกกันทั่วไปว่าการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย (illegal or clandestine migration) หรือในภาษาไทยจะเรียกว่า 'การลักลอบเข้าเมือง' ซึ่งหมายถึงการเดินทางเข้าประเทศ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือคือการละเมิดกฎหมายเข้าเมืองนั่นเอง ประเทศปลายทางทุกประเทศที่ต้องเผชิญกับกระแสคลื่นของการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย จะพยายามหาหนทางในการจัดการปัญหานี้ คล้ายคลึงกันคือใช้วิธีการจับกุมและผลักดันออกนอกประเทศ แต่ปัญหานี้แก้ไขได้ค่อนข้างยากถ้าประเทศต้นทางไม่ร่วมมือด้วย และหรือถ้าสาเหตุหลักของการย้ายถิ่นมาจากแรงผลักดันในประเทศต้นทางเอง

1. หน้๑๑๑

ในขณะ๑ที่อัตราการเพิ่มประชากรโลกระหว่าง ค.ศ. 1985-1990 มีประมาณ 1.7% อัตราการเพิ่มของจำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ไปพำนักในประเทศปลายทางอย่างน้อยหนึ่งปีขึ้นไปมีสูงขึ้๑นถึง 2.6% (IOM and UN 2000:5) ทำให้การย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นประเด็นที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกในสามช่วงทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 จนถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นถกเถียงในเวทีนานาชาติบ่อยครั้งมากขึ้น และกลายเป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดนโยบายของประเทศต่างๆจำนวนมาก (United Nations 1998) จึงไม่น่าประหลาดใจที่มีการคาดทำนายว่า ในศตวรรษที่ 21 นี้จะเป็นศตวรรษของการย้ายถิ่นข้ามชาติ และตัวปรากฏการณ์นี้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองอย่างไม่เคยเกิดขึ้นในประชาคมโลกมาก่อน

กล่าวในเชิงแนวความคิดแล้ว ประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มคือประเทศต้นทาง (countries of origin) ประเทศปลายทาง (countries of destination) ประเทศที่เป็นทั้งประเทศส่งและรับ (sending and receiveing countries) และประเทศที่เป็นทางผ่านของผู้ย้ายถิ่น (transit countries) ในบริบทของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศทั้งในประชาคมโลกและในเอเชีย ประเทศไทยนับเป็นประเทศที่มีบทบาทพิเศษคือ เป็นทั้งประเทศส่ง ประเทศรับ และประเทศทางผ่าน

กระแสการย้ายถิ่นที่สร้างความกังวลใจให้กับประเทศปลายทางมากที่สุดคือ การย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (irregular migration) เนื่องจากการย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารการเดินทางถูกต้อง (undocumented migration) หรือเป็นการเดินทางเข้าประเทศโดยการละเมิดกฎหมายของประเทศปลายทาง (unauthorized migration)¹ ที่เรียกกันทั่วไปว่าคือการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย (illegal or clandestine migration) หรือในภาษาไทยจะเรียกว่า 'การลักลอบเข้าเมือง' ซึ่งหมายถึงการเดินทางเข้าประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือคือการละเมิดกฎหมายเข้าเมืองนั่นเอง ประเทศปลายทางทุกประเทศที่ต้องเผชิญกับกระแสคลื่นของการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย จะพยายามหาหนทางในการจัดการปัญหานี้คล้ายคลึงกันคือใช้วิธีการจับกุมและผลักดันออกนอกประเทศ แต่ปัญหานี้แก้ไขได้ค่อนข้างยากถ้าประเทศต้นทางไม่ร่วมมือด้วย และหรือถ้าสาเหตุหลักของการย้ายถิ่นมาจากแรงผลักดันในประเทศต้นทางเอง

¹ คำว่า 'irregular migration' เป็นศัพท์ที่องค์กรสหประชาชาติใช้เรียกผู้ย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นอย่างไม่ปกติ ในขณะที่คำว่า 'unauthorized migration' เป็นศัพท์ใหม่ในแวดวงวิชาการที่เริ่มใช้กันในปลายทศวรรษ 1990 มีความหมายถึงการละเมิดกฎหมายบางอย่าง ทั้งสองคำใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า 'illegal migration' หรือ 'undocumented migration' ซึ่งเป็นการประทุษร้ายทางลบต่อคนกลุ่มนี้

และจะยากมากขึ้นเมื่อการย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายนั้นเกิดจากขบวนการค้ามนุษย์ (traffic in persons) ซึ่งคืออาชญากรรมข้ามชาติประเภทหนึ่งสร้างผลกำไรเทียบเท่าหรือมากกว่าการค้ายาเสพติด

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ฐานข้อมูลสำคัญที่ใช้ศึกษาคือ รายงานวิจัยทั้งที่ทำโดยคนไทยและชาวต่างประเทศ เอกสารที่เกี่ยวข้องในเชิงทฤษฎี และข้อค้นพบในประเทศอื่นที่ประสบปัญหาเรื่องแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายคล้ายคลึงกับประเทศไทย รวมถึงรายงานและเอกสารของทางราชการ และข้อมูลที่สืบค้นจากอินเทอร์เน็ต ในการวิเคราะห์สถานะความรู้ที่ได้จากงานวิจัยครั้งนี้ จะแยกออกเป็นประเด็นตามความเกี่ยวข้องเชิงแนวคิดเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติคือ เริ่มจากความสำคัญของผลกระทบในเชิงทฤษฎีและนโยบาย การวิเคราะห์ความหมายหรือคำจำกัดความ จำนวนและการคาดประมาณขนาดของแรงงานข้ามชาติ นโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย รวมถึงมติ คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย แรงงานข้ามชาติกับประเด็นสุขภาพ และสุดท้ายคือเรื่องขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติ

จากการวิเคราะห์องค์ความรู้ข้างต้นคาดว่า จะทำให้เห็นภาพทิศทางการวิจัยในเรื่องนี้ว่าเน้นหนักไปยังประเด็นอะไรบ้าง มีความรู้ความเข้าใจชัดเจนในแต่ละประเด็นมากน้อยเพียงไร และยังมีประเด็นอะไรบ้างที่ขาดหายไป หรือยังคงคลุมเครืออยู่ เพื่อนำภาพรวมเหล่านี้มาสังเคราะห์ต่อถึงทิศทางการวิจัยที่สังคมไทยสมควรจะลงทุนในเรื่องนี้ต่อไป

2. การย้ายถิ่นข้ามชาติที่ไม่ปกติกับ

ผลกระทบในเชิงทฤษฎีและสหวิทยา

ปรากฏการณ์ของการย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมาย เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบาย เพราะทำให้เกิดผลกระทบหลายประการในประเทศปลายทาง ผลกระทบทางด้านอาจสะท้อนกลับไปยังประเทศต้นทางด้วย ปริมาณของผลกระทบขึ้นอยู่กับปริมาณและลักษณะของผู้ย้ายถิ่น กล่าวง่าย ๆ ก็คือยังมีจำนวนมากผลกระทบก็สูงตามไปด้วย จากการสำรวจเอกสารทั้งเชิงแนวคิด และผลการวิจัยที่พบในประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทย (ดูตัวอย่างจาก กฤตยา และคณะ 2540ก; สุภางค์ 2540; วริมา 2537; Martin and Widgren 1966; IOM and UN 2000; และ Brettell and Hollifield 2000) สามารถแบ่งผลกระทบออกเป็น 5 ด้านดังนี้

- (1) **ผลกระทบด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** ที่เห็นชัดคือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศที่เป็นทางผ่าน ในด้านเศรษฐกิจ การติดต่อการค้า และการช่วยเหลือต่อกัน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความตึงเครียดของความสัมพันธ์ขึ้นได้ และอาจส่งผลต่อความมั่นคงของภูมิภาคนั้นๆ
- (2) **ผลกระทบด้านประชากร** คือ ผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนาด โครงสร้างประชากรในแง่อายุและเพศ อัตราการพึ่งพิงทางประชากร อัตราการเกิด และอัตราการตาย อัตราความแออัดทางประชากรในเขตเมือง หรือเขตอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้อาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนและคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่น เช่น เพศ อายุ การศึกษา และสถานภาพสมรส เป็นต้น ดังนั้นการศึกษาจำนวนและคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นปัจจัยพื้นฐาน ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางประชากรทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง
- (3) **ผลกระทบด้านแรงงานและอัตราการมีงานทำ** ในด้านบวก แรงงานต่างชาติอาจเข้าช่วยทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในภาคการผลิตต่างๆ โดยเฉพาะงานในระดับล่างที่เป็นงานสกปรก อันตราย และเสี่ยง ซึ่งคนท้องถิ่นหลีกเลี่ยงที่จะทำ ในด้านลบ การมีแรงงานต่างชาติทำให้เกิดภาวะการกดค่าแรงของแรงงานท้องถิ่น และอำนาจในการต่อรองและสิทธิแรงงานของคนงานท้องถิ่นน้อยลงเพราะนายจ้างมีตัวเลือกมาก ซึ่งอาจส่งผลถึงเงื่อนไขการทำงานและการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไปในทางลบด้วย

- (4) **ผลกระทบทางด้านสังคม** โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายสวัสดิการสังคมที่ประเทศปลายทางต้องแบกรับภาระ จากผลการเปลี่ยนแปลงในด้านอัตราการเกิด การเข้าเรียนของเด็กที่ติดตาม หรือเด็กเกิดใหม่ การใช้บริการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น ซึ่งใช้จ่ายจากฐานระบบภาษีของประชาชนในประเทศ ปลายทาง
- (5) **ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข** ซึ่งอาจมีการนำพาโรคติดต่อเดิมก่อนย้ายเข้ามา โดยเฉพาะโรคติดต่อ ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นชัดเจนคือการควบคุมโรคติดต่อต่างๆ ในขณะที่เดียวกันผู้ย้ายก็อาจติดโรคจากคน ท้องถิ่นเองด้วย และถ้าเดินทางกลับก็อาจไปแพร่โรคในประเทศของตนต่อไป
- (6) **ผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ** ซึ่งเป็นความกังวลใจหลักของประเทศปลายทางที่รับผู้ ย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมาก ในความกังวลของรัฐปลายทางและประชาชนท้องถิ่น รวมถึงสื่อมวลชนด้วยก็คือ การเพิ่มขึ้นของจำนวนคนที่รัฐตรวจสอบไม่ได้ เพราะไม่มีระบบควบคุมจำนวนและ ที่อยู่อาศัย อาจก่อให้เกิดกิจกรรมนอกระบบอันไม่อาจควบคุมได้ของรัฐ เช่น การจ้างงานเถื่อน การรับรักษาเถื่อนโดยคลินิกเถื่อน รวมถึงการเพิ่มขึ้นของจำนวนอาชญากรรมที่ก่อโดยคนเถื่อน เป็นต้น ทั้งหมดนี้ดูประหนึ่งว่า ผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายจะสร้างให้เกิดความสงบไม่เรียบร้อยขึ้นใน สังคมปลายทาง อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านของเหรียญผู้ย้ายถิ่นกลุ่มนี้ นับเป็นผู้ด้อยโอกาส ขาด อำนาจการต่อรอง จึงสามารถถูกรังแก ถูกเอาเปรียบ และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่ายทุกรูป แบบ ความเปราะบางของคนกลุ่มนี้ จึงอาจนำไปสู่การถูกทำร้ายนานาประการ โดยเจ้าหน้าที่รัฐไม่ สนใจจะปกป้องดูแล หรือในบางกรณีก็เข้าร่วมซ้ำเติมด้วย นอกจากนี้แล้ว ประเด็นผลกระทบต่อ ความมั่นคงยังมีความซับซ้อน มีอาจดูได้เพียงด้านหนึ่งด้านใดด้านเดียว อาจต้องตีความว่า เป็นผล กระทบทางใด เช่น เศรษฐกิจ ความสงบเรียบร้อยในสังคม วัฒนธรรม หรือการเมือง และใครเป็น ผู้ได้รับผลกระทบต่างๆ เหล่านั้น ผลที่ได้เป็นบวกหรือเป็นลบต่อสังคมปลายทาง เรื่องผลกระทบต่อความมั่นคงจึงเป็นโจทย์ใหญ่มากที่สุด และว่ากันให้ถึงที่สุดแล้ว ก็ครอบคลุมทุกประเด็นที่กล่าว มาของผลกระทบใน 5 ข้อแรกด้วย

3. ความหมายของคำจำกัดความของ

ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติ

ในเอกสารขององค์การระหว่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ เช่น International Organization for Migration (IOM) และองค์การสหประชาชาติ มักให้ความหมายของผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติได้กว้างๆโดยยึดเอาเวลาในการพำนักอยู่ในประเทศปลายทางเป็นหลักกว่า ต้องอยู่อย่างต่ำหนึ่งปีขึ้นไป โดยไม่แบ่งประเภทว่าเป็นการย้ายถิ่นที่ถูกหรือผิดกฎหมาย แต่จะไปแบ่งประเภทของการย้ายถิ่นว่าเป็นไปโดยสมัครใจ (voluntary migration) หรือเป็นการย้ายเพราะถูกบังคับด้วยสถานการณ์ต่างๆ (forced migration) อย่างไรก็ดีตามเมื่อพิจารณารูปแบบของการย้ายถิ่นข้ามชาติ ในแวดวงของนักสังคมวิทยาและนักประชากรศาสตร์หลายสำนักเห็นพ้องกันว่าเมื่ออยู่ 6 ประเภท (Applyard 1992; Rogers 1992) ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติจะเป็นกลุ่มหนึ่งในการแบ่งประเภทผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ ดังต่อไปนี้

- (1) **ผู้ย้ายถิ่นเพื่อตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น** (permanent settlers) รวมถึงผู้ย้ายถิ่นที่ย้ายติดตามครอบครัวญาติพี่น้องที่ย้ายไปก่อนแล้ว
- (2) **แรงงานข้ามชาติที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว** (temporary contract workers) ซึ่งต้องเดินทางกลับประเทศตนเองเมื่อหมดสัญญาจ้าง
- (3) **แรงงานข้ามชาติชำนาญงานที่ทำงานชั่วคราว** (temporary professional transients) ซึ่งอาจเป็นการย้ายตามบริษัทแม่ หรือบริษัทข้ามชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มนี้นับรวมนักเรียนต่างชาติ แต่จะไม่ถูกนับรวมอยู่ในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง
- (4) **แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย** (clandestine or illegal workers) ซึ่งอาจผิดเพราะลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายเข้าเมือง หรือถือวีซ่าที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน แต่แอบลักลอบทำงาน เช่น วีซ่านักเรียน แต่กลับทำงานเต็มเวลา วีซ่าผู้ติดตามครอบครัวแต่แอบออกไปทำงาน หรือทำงานที่สงวนเอาไว้เฉพาะคนในประเทศปลายทางนั้นๆ
- (5) **ผู้ลี้ภัยทางการเมือง** (asylum seekers) ซึ่งในแต่ละประเทศจะถือปฏิบัติแตกต่างกัน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมประเทศไทย จะรับผู้ลี้ภัยอยู่เพียงระยะสั้นก่อนส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ในภูมิภาคอัฟริกาและที่อื่นๆจะรับให้อยู่เป็นระยะเวลานานพอสมควรแต่ไม่ให้อยู่อาศัยถาวร ในขณะที่ส่วนมากของประเทศในซีกโลกเหนือ จะอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยทางการเมืองตั้งถิ่นฐานในประเทศตนเองเป็นการถาวรได้

(6) ผู้อพยพที่เข้าชายตามอนุสัญญาผู้พลัดถิ่นขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 1952 (refugees) คือ ผู้อพยพเนื่องจากภัยสงครามกลางเมือง และอุบัติภัยทางธรรมชาติต่างๆ ในสถานการณ์โลกปัจจุบัน ประเทศที่สามที่เต็มใจรับช่วงผู้อพยพหาได้ค่อนข้างยาก ทำให้ผู้อพยพมักต้องคงค้างอยู่ในประเทศปลายทางเป็นระยะเวลายาวนาน บางครั้งเป็นสิบๆ ปี

งานวิจัยของไทยที่ให้ความสำคัญกับความหมายและคำจำกัดความของแรงงานข้ามชาติมากคือ ชุดโครงการวิจัยเรื่อง 'ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ' ซึ่งเป็นโครงการวิจัยขนาดใหญ่ที่ทำการศึกษาแรงงานข้ามชาติหลายกลุ่มและหลายประเด็น โดยใช้คณะนักวิจัยจากหลากหลายสถาบัน ได้ผลเป็นรายงานวิจัยถึง 14 ฉบับ (กฤตยา และคณะ 2540ก) ในงานชุดนี้ได้ตั้งโครงของความหมายไปที่คำว่า 'คนข้ามชาติ'² (*transnational people*) ก่อน เนื่องจากการแบ่งประเภทคนย้ายถิ่นข้ามชาติ ที่ปรากฏในแนวความคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศทั่วไปนั้น ไม่ครอบคลุมกลุ่มบุคคลที่ตกอยู่ในข่ายของผู้ที่จะถูกศึกษาในชุดโครงการวิจัยนี้ ซึ่งมีสองกลุ่มทับซ้อนกันอยู่คือ 'คนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติ'

เกณฑ์ที่ถูกนำมาใช้เพื่อนิยามความหมายของคนข้ามชาติมีอยู่สองเกณฑ์คือ **เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ** และ **การยอมรับจากสังคมถึงการมีตัวตนอยู่ของมนุษย์** โดยใช้กฎเกณฑ์ที่ว่าบุคคลที่เกิดมาต้องมีสัญชาติ และการมีสัญชาติเป็นรากฐานของการได้สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ ความหมายของคนข้ามชาติจึงเชื่อมโยงกับการมีสัญชาติและมีถิ่นที่อยู่ประจำมาก ดังนั้นความหมายของคำว่า 'คนข้ามชาติ' จึงหมายรวมถึง บุคคลที่เดินทางข้ามพรมแดนจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง และ บุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตและโอกาสในด้านต่างๆของชีวิตทุกด้าน โดยเฉพาะในเรื่องการเดินทางย้ายถิ่นข้ามชาติ และถ้าคิดตามนัยความหมายนี้ สามารถแบ่งคนข้ามชาติออกได้เป็น 6 กลุ่มคือ

- (1) **นักท่องเที่ยวต่างชาติ (foreign tourists)** คือคนข้ามชาติกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด
- (2) **กลุ่มแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหรือเลียงกฎหมาย (illegal migrant workers)** เป็นกลุ่มใหญ่รองลงมา ที่ว่าผิดกฎหมายหมายถึงผู้ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน และที่ว่าเลียงกฎหมายคือกลุ่มที่เดินทางเข้าเมืองถูกต้อง คือมี วีซ่าชนิดที่ไม่อนุญาตให้ทำงานแต่แอบทำงาน ตัวอย่างในบ้านเราเรื่องนี้ได้แก่ นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ทำงาน และคนต่างชาติที่เป็นเจ้าของกิจการ โดยอาศัยการใส่ชื่อคนท้องถิ่นเป็นเจ้าของแทนเป็นการบังหน้า
- (3) **แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย (legal migrant workers)** ซึ่งมีอยู่หลายประเภทคือประเภทมีสัญญาจ้างแน่นอนว่าจะมาทำอะไร ที่หน่วยงานไหน เป็นระยะเวลานานเท่าไร แรงงานกลุ่มนี้อาจเป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือไร้ฝีมือก็ได้

² ศัพท์นี้ กฤตยา อาชวนิจกุล เริ่มใช้ครั้งแรกในการสัมมนาเรื่อง 'สถานการณ์เรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย' จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2537

- (4) **ทาสมนุษย์สมัยใหม่ (human trafficking or forced labour)** คนข้ามชาติกลุ่มนี้ถูกจัดประเภทออกไปต่างหากเพราะเกิดจากขบวนการ '**การค้ามนุษย์ข้ามชาติ**' (traffic in persons) ซึ่งส่วนใหญ่คือการนำผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ถูกล่อลวงไปทำงานในประเทศอื่น หรือการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส สถานการณ์ที่เด่นชัดคือการล่อลวงหรือหลอกล่อผู้หญิงไทยไปทำงานค้าประเวณีในต่างแดน หรือการนำเข้าหญิงต่างชาติมาค้าประเวณีในบ้านเรา คนข้ามชาติกลุ่มนี้เป็นภาพซ้อนทับกันอยู่กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย
- (5) **ผู้พลัดถิ่น (refugees) หรือ ผู้ลี้ภัย (asylum seekers)** แบ่งคร่าวๆได้ว่าเป็นผู้ลี้ภัยทางการเมืองหรือผู้ลี้ภัยด้วยภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือทั้งสองอย่างรวมกัน ในสถานการณ์ปัจจุบันยังนับรวมไปถึงกลุ่มผู้โยกย้ายเพราะความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม (escape from environmental degradation) และกลุ่มผู้ถูกรังแกหรือเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางชาติพันธุ์ (ethnic suppression)
- (6) **กลุ่มบุคคลที่ไร้สัญชาติ (stateless people)** สภาวะของการไร้สัญชาติส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและจำกัดโอกาสในด้านต่างๆ อย่างยิ่งยวดของคนไร้สัญชาติ สิทธิทางกฎหมายที่ขาดหายไปอย่างชัดเจนคือไม่สามารถขอหนังสือเดินทางข้ามประเทศได้ เพราะปราศจากหลักฐานการมีตัวตนที่กฎระเบียบสากลกำหนดไว้ บุคคลกลุ่มนี้นัยทางกว้างจึงหมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีประเทศรองรับ อาศัยอยู่ตามรอยตะเข็บของพรมแดนระหว่างประเทศ และไม่ได้เป็นพลเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่ง เช่น ชาวมอญ ชาวไทยใหญ่ หรือ ชาวปาเลสไตน์ นัยทางแคบหมายถึงชนกลุ่มน้อยที่เกิดและใช้ชีวิตอยู่ในแผ่นดินใดแผ่นดินหนึ่งแต่ไม่ได้สัญชาติตามแผ่นดินเกิดของตนเอง จึงมักถูกจำกัดสิทธิให้อยู่ในพื้นที่เฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น การไร้สัญชาติจึงเป็นเรื่องที่ดูจะเกี่ยวข้องกับปัญหาภูมิศาสตร์การเมืองในเชิงประวัติศาสตร์มาก

❖ แล้วใครบ้างที่คือผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมาย?

ถ้ากล่าวในความหมายกว้าง ผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายจะหมายรวมถึงคนข้ามชาติทุกคนที่เดินทางจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งโดยไม่ได้ผ่านช่องทางของการเข้าเมืองที่ถูกต้อง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่คือ ผู้ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน ผู้เป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่นลี้ภัยจากสงคราม หรือจากอุบัติเหตุในประเทศ นั่นคือเป็นการเดินทางเข้าเมืองโดยปราศจากเอกสารการเดินทางใดๆทั้งสิ้น หรือถ้ามีก็เป็นเอกสารการเดินทางปลอม แต่ในข้อเท็จจริงการพิจารณาว่า ใครคือผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายจะมีความซับซ้อนมากขึ้น ถ้าคิดถึงกรณีต่างๆต่อไปนี้ ผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายอาจเป็นผู้เข้าเมืองถูกต้อง แต่ละเมิดกฎเกณฑ์ของการเข้าเมืองที่หลังก็ได้ เช่น อยู่เกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศปลายทางนั้นๆ (overstay) ซึ่งศัพท์ภาษาไทยเรียกคนกลุ่มนี้ว่า 'พวกโดตวี' หรือเดิมคือแรงงานต่างชาติถูกกฎหมายมาก่อนคือ เป็นแรงงานมีสัญญาจ้างถูกต้อง แต่เมื่อหมดสัญญาก็ไม่ยอมเดินทางกลับประเทศตนเอง โดยหลบหนีทำงานต่อไป อีกกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ที่ได้รับ

การลงตราเข้าเมือง (visa) ในฐานะนักท่องเที่ยว หรือฐานะนักศึกษา แต่แอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ก็นับว่าเป็นผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายด้วย

ในการจำแนกประเภทผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ผิดกฎหมายที่พบในทวีปเอเชีย Battistella และ Skeldon (1999) ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

- (1) **ผู้เดินทางเข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารการเดินทาง** (undocumented migration) ซึ่งศัพท์ทางการของไทยจะเรียกว่าผู้หลบหนีเข้าเมือง พบมากในการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนสู่ประเทศไทย มาเลเซีย อินเดีย หลายประเทศในตะวันออกกลาง และในยุโรปตะวันตก ส่วนใหญ่ใช้วิธีลักลอบเข้าเมืองโดยไม่ผ่านจุดตรวจ หรือโดยการช่วยเหลือของกลุ่มค้าแรงงานข้ามชาติ และโดยการละเลยหรือสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ชายแดน
- (2) **ผู้ย้ายถิ่นคงค้าง** เป็นผลมาจากการอยู่เกินเวลาที่ตรวจลงตรา (Visa) กำหนดไว้ ส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยว นักศึกษา และแรงงานย้ายถิ่นที่อยู่เกินเวลาที่วีซ่ากำหนด
- (3) **ผู้ย้ายถิ่นแรงงาน** มีหลายกลุ่ม ที่เห็นชัดเจนคือกลุ่มที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เช่น ในกรณีของนักท่องเที่ยว หรือนักศึกษาที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกต้อง แต่กลับไปทำงานเป็นผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น พบมากในประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง

ลักษณะสำคัญร่วมของผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายในทุกกลุ่มที่กล่าวมาคือ ทำงานในประเทศปลายทางโดยไม่ได้รับอนุญาต (work permit) ให้ทำงานได้ สำหรับประเทศไทย ส่วนใหญ่คือผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ส่วนน้อยเป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องแต่มีวีซ่าที่ไม่สามารถทำงานได้แต่ลักลอบทำงาน ทุกกลุ่มมีแรงจูงใจหลักอยู่ที่ค่าแรงที่ได้รับสูงกว่าในประเทศตนเอง ยกเว้นเฉพาะกลุ่มผู้ลี้ภัยเท่านั้นที่ส่วนใหญ่จะไม่ทำงาน แต่ในกลุ่มผู้ลี้ภัยเองถ้าอยู่ในค่ายลี้ภัยเป็นเวลานาน จำนวนหนึ่งจะเริ่มออกมาหางานทำ หรือถูกหลอกล่อออกไปทำงานโดยขบวนการค้าแรงงานมนุษย์ ดังนั้นในเวลาเรียกผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายจึงมักใช้คำว่า แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายแทนอยู่เสมอ

ดังนั้นที่ว่าเป็นความผิดตามกฎหมายนั้น เกิดขึ้นได้ในสองสถานการณ์คือ เกิดจากการเข้าเมืองที่ผิดกฎหมาย (illegal entry) และการทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน (immigrant workers not having work permit) แรงงานข้ามชาติที่ละเมิดบรรทัดฐานทางกฎหมายนี้ทั้งสองด้านนี้ มักเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติไร้ทักษะ (unskilled workers) คือเข้ามาทำงานระดับล่างที่คนท้องถิ่นไม่นิยมทำ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดในทุกประเทศที่เผชิญต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

4. จำลองกระบวนการคาดประมาณ

๕ ขนาดของระบบข้ามชาติ

ฐานข้อมูลของจำนวนและลักษณะผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมาย เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้กำหนดนโยบาย และผู้วางแผนทุกระดับ เพื่อนำไปใช้ในการจัดระเบียบของปัญหา และเตรียมแผนงานรองรับผลกระทบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น โดยพยายามทำให้เกิดผลกระทบทางบวกมากกว่าทางลบ ทั้งต่อประเทศปลายทาง ต่อตัวผู้ย้ายถิ่นเอง ประชาชนในท้องถิ่น และประเทศต้นทางด้วย โดยทั่วไปแล้วการนับจดหรือการทำทะเบียนผู้ย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายให้ครบถ้วนสมบูรณ์เป็นเรื่องยากอย่างยิ่ง แม้แต่ในประเทศที่มีเครื่องมือทันสมัยอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาก็ตาม การคาดประมาณขนาดของแรงงานผิดกฎหมาย จึงเป็นวิธีการที่นำมาช่วยเสริมฐานการวางแผนและนโยบายให้มีทิศทางชัดเจนได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ได้แก่ การวางแผน การบริการทางสาธารณสุขแก่ผู้อพยพผิดกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การเพิ่มขึ้นของผู้อพยพหญิงย่อมเพิ่มภาระงานบริการทางด้านอนามัยเจริญพันธุ์มากขึ้น และการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้อพยพย่อมเพิ่มภาระทางระบาดวิทยาและการป้องกันโรคติดต่อมากขึ้น เป็นต้น

4.1 แนวคิดและวิธีการคาดประมาณที่ใช้ในประเทศตะวันตก

ในการคาดประมาณผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นมักมีความแตกต่างกัน ซึ่งมาจากความแตกต่างหลักๆ 3 ประการคือ ความแตกต่างของคำจำกัดความและวิธีการเก็บข้อมูล ความแตกต่างที่มักก่อให้เกิดความสับสนเมื่อกล่าวถึงจำนวนรวมของผู้อพยพว่าหมายถึง จำนวนรวมสะสม (stock) ของผู้อพยพ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง หรือ จำนวนผู้อพยพใหม่ที่ไหลเข้ามาในประเทศหรือพื้นที่ปลายทาง (flows) ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง สุดท้ายคือ ความแตกต่างของฐานข้อมูลที่นำมาใช้และวิธีการที่ใช้คาดประมาณเอง

ในระยะแรกของทุกประเทศที่เริ่มการคาดประมาณปริมาณ หรือขนาดของปัญหาสังคมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มักเริ่มจากการใช้เทคนิคที่เรียกกันว่า Delphi Method คือใช้หลักการให้ผู้รู้ในเรื่องนั้นๆ เป็นผู้ตัดสิน ต่อกรณีผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ การใช้ Delphi Method ได้มีการพัฒนาเพิ่มเติมให้มีการสอบถามระหว่างคณะผู้ประเมินหลายชุดว่า มีความสอดคล้องและขัดแย้งกันอย่างไรบ้าง การสำรวจประเมินที่จัดกระทำโดยกระทรวงแรงงานและสถาบันวิจัยประชากรและสังคม ในปี 2539 (ที่จะกล่าวในตอนถัดไปนี้) เพื่อคาดประมาณจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายก็ตกอยู่ในข่ายใช้ผู้ช่วยประเมินเช่นกัน

ปัจจุบันประเทศทางตะวันตกหลายประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่เผชิญปัญหานี้มากกว่า 50 ปี ได้พัฒนาวิธีการคาดประมาณโดยใช้ฐานข้อมูลแบบต่างๆ และการเก็บข้อมูลเฉพาะเพื่อใช้ในการคาดประมาณเพิ่มขึ้นหลายวิธี ในสหรัฐอเมริกาวิธีการคาดประมาณส่วนใหญ่ ใช้ฐานข้อมูลทั่วประเทศของการเดินทางเข้าเมืองตามด่านชายแดนทางภาคพื้นดินและด่านตามสนามบินนานาชาติ เช่น สถิติการจับกุมตามด่านชายแดน หรือจุดที่มีการตรวจลงตราเข้าเมือง ฐานข้อมูลเกือบทั้งหมดจึงมาจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญคือสำนักงานควบคุมการเข้าเมืองและการแปลงสัญชาติ (Immigration Naturalization Service - INS) และสำนักงานสำมะโนแห่งชาติ (National Census Bureau) ดังผลจากการสำรวจสำมะโนประชากรในปี 2000 ถูกนำมาคาดประมาณว่า มีจำนวนผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา 8.3 ล้านคน ซึ่งสูงเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าจากเมื่อสิบปีที่แล้วที่คาดว่าจะมีอยู่ 3.8 ล้านคน (MN, February 2002) แม้เป็นที่ยอมรับกันว่าคุณภาพของฐานข้อมูลต่างๆ ในสหรัฐอเมริกามีค่อนข้างสูง ผลการคาดประมาณที่ได้ก็มีความแตกต่างกันอยู่มาก³ ดังนั้นจึงยังคงมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาวิธีการคาดประมาณต่างๆ ให้แม่นยำตรงใกล้ความจริงและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

ประเทศต่างๆ ในยุโรปก็เช่นเดียวกันที่เผชิญปัญหาจำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายร่วมกันมาหลายทศวรรษแล้ว สหภาพยุโรป (European Commission - EC) ได้ว่าจ้างสถาบันสหวิทยาการทางประชากรแห่งเนเธอร์แลนด์ (the Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute - NIDI) ให้ทำการศึกษาและพัฒนาวิธีการคาดประมาณการย้ายถิ่นข้ามชาติไม่ปกติ จากผลการศึกษา NIDI มีความเห็นว่า การใช้การสำรวจทางประชากรผสมกับการสำรวจพิเศษต่างๆ เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะได้ค่าการคาดประมาณที่น่าเชื่อถือมากที่สุด (NIDI 1998)

การคาดประมาณจำนวนผู้ย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมาย ในแง่ของผู้ที่อยู่เกินเวลาที่วีซ่ากำหนด หรือคนไทยเรียกว่า 'พวกโอดวิ' (overstayers) สามารถจะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพแม่นยำในประเทศที่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลของผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างดี และการเข้าประเทศโดยการลักลอบเดินทางเข้าโดยไม่ผ่านด่านต่างๆ เป็นเรื่องยาก ซึ่งได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ในสองประเทศนี้จำนวนกลุ่มโอดวิ ก็คือจำนวนผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายนั่นเอง ในกรณีประเทศญี่ปุ่นสามารถใช้ข้อมูลที่จัดเก็บตามด่านมาคำนวณจำนวนผู้อยู่เกินเวลาที่วีซ่ากำหนด โดยแจ่มแจ้งอย่างละเอียดได้อีกว่า เป็นคนมาจากประเทศไหน อาชีพเดิมคืออะไร หญิงหรือชาย และอายุเท่าไร ในประเทศออสเตรเลียเอง หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้เป็นสำนักงานคนเข้าเมืองและกิจการพหุวัฒนธรรมและคนพื้นเมือง (The Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs - DIMIA) จะตีพิมพ์รายงานเป็นระยะๆ ว่า มีจำนวนผู้ย้ายถิ่นผิดปกติดังกล่าวอยู่เท่าไรในแต่ละปี⁴ เช่น พบว่าในจำนวนผู้โอดวิเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 มีจำนวน 8,201 คน นั่นคือผู้เดินทางเข้าเมืองมาระหว่างเดือนกรกฎาคม 2539 ถึง เดือนมิถุนายน

³ ผู้สนใจในรายละเอียดของวิธีการคาดประมาณต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา ดูตัวอย่างได้จากงานของ Ellis 1998; Espenshade 1995; Massey and Singer 1995; Fernandez and Robinson 1994; และ Hill 1985

⁴ ผู้สนใจข้อมูลดังกล่าว สามารถเข้าไปดูได้ที่: <http://www.immi.gov.au/facts>

2540 และคาดประมาณว่ามีผู้โดดวีเหลื่ออยู่ในประเทศทั้งหมดจำนวน 50,949 คน ประมาณหนึ่งในสี่ของกลุ่มนี้ คาดว่าอยู่ในประเทศออสเตรเลียมานานมากกว่า 9 ปี (DIMIA 1999)

อย่างไรก็ตาม การใช้ช่วงเวลาในการอ้างอิงจำนวนต่างๆ อาจก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนได้ เพราะผู้โดดวีอาจเดินทางออกไปก่อนหน้าแล้วอย่างสมัครใจ หรือเพราะถูกจับและถูกส่งตัวกลับประเทศ หรือเดินทางออกไปโดยไม่ผ่านด่าน และแน่นอนว่าอาจมีบางคนเสียชีวิตไปแล้ว การจะคำนวณให้แม่นยำตรงที่สุดจึงจำเป็นต้องทราบค่าตัวเลขต่างๆ เหล่านี้ด้วย

การคาดประมาณด้วยวิธีการต่างๆ นี้สามารถสรุปได้เป็น 2 ประเภทคือ **การคาดประมาณที่ได้ภาพรวมทั้งประเทศ และการคาดประมาณที่ได้เฉพาะกลุ่ม** (อาทิเช่น ข้อมูลจากการจับกุม หรือการจดทะเบียน) การคาดประมาณทั้งสองประเภทนี้อาจให้ภาพกระแสการหลังไหลในแต่ละปี และจำนวนสะสมในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง และหรือสามารถจำแนกย่อยตามอายุ เพศ การทำงาน และลักษณะการกระจายในประเทศปลายทาง และประเทศต้นทางด้วย ขึ้นอยู่กับลักษณะของฐานข้อมูลที่น่ามาใช้ และการออกแบบการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในกรณีที่ต้องการสำรวจใหม่เอง

4.2 จำนวนและการคาดประมาณขนาดแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย

ในการสำรวจเอกสารของราชการและงานวิจัยที่กล่าวถึงจำนวนของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายพบว่า ไม่ได้มีการให้คำจำกัดความไว้ แต่ก็มีกมัยนัยหมายถึงเฉพาะ **'ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง'** ซึ่งส่วนใหญ่คือผู้ลักลอบทำงานระดับล่างโดยไม่ได้รับอนุญาตและอยู่อย่างหลบซ่อน เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในบางรายงานวิจัยให้ความหมาย 'ผู้หลบหนีเข้าเมือง' รวมไปถึงคนต่างชาติที่เข้ามาด้วยปัญหาทางการเมือง หลบหนีภัยสงคราม หรือภัยพิบัติด้วย ซึ่งจำนวนหนึ่ง ได้หลบหนีการควบคุมจากที่พักพิงหรือค่ายผู้อพยพออกมากลักรอบทำงาน แต่เอกสารเกือบทั้งหมดจะไม่พิจารณา รวมไปถึงกลุ่มผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติดั้งเดิมจากเหตุการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือก่อนหน้านั้น ได้แก่ กลุ่มชาวเวียดนาม กลุ่มชาวลาว และเนปาลอพยพ ซึ่งยังคงค้างอยู่ในประเทศไทยจำนวนหลายหมื่นคน⁵

คนอีกกลุ่มหนึ่งที่เอกสารราชการบางฉบับให้ความหมายว่า เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเช่นกันคือ **ชาวเขาที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าว** หรือชาวเขาที่ไม่ได้มีถิ่นที่เกิดในประเทศไทย⁶ ซึ่งมีทั้งผู้ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติและถือบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง กับผู้ที่ไม่มืบัตร โดยผู้ถือบัตรได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะในเขตอำเภอที่อยู่ แต่สามารถขอลอกนอกพื้นที่ได้เป็นครั้งคราวเมื่อ มีเหตุอันจำเป็น การสำรวจล่าสุดตามโครงการสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงในปี 2542 จากงบประมาณโครงการเงินกู้พิเศษ (มियाซาว่า) รวม 20 จังหวัดได้จำนวนตัวเลขดังนี้ กลุ่มที่ไม่ได้สัญชาติ

⁵ ผู้สนใจรายละเอียดโปรดดูรายงานเรื่อง 'สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย' โดย กฤตยา และพรสุข 2540ก

⁶ ดูตัวอย่างจาก พระราชบัญญัติและระเบียบเกี่ยวกับการจัดการชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย สำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย

ไทยแต่มีสิทธิลงรายการสัญชาติไทยและอยู่ระหว่างการดำเนินการ 107,276 คน และกลุ่มที่อยู่ในสถานะหลบหนีเข้าเมือง 82,866 คน รวมทั้งหมด 190,142 คน⁷

ในกลุ่ม 'ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง' นี้ มาจากประเทศพม่าจำนวนมากที่สุด ซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดต่อไป สำหรับกลุ่มใหญ่รองลงมายังหาข้อสรุปไม่ได้ แต่สามารถระบุประเทศต้นทางสำคัญๆ ได้แก่ ประเทศเพื่อนบ้านคือเขมร ลาว และเวียดนามซึ่งมักเดินทางผ่านมาทางประเทศเขมร เป็นกลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาเพื่อที่จะทำงาน โดยมีขบวนการที่ลักลอบนำพาเข้ามาด้วยโดยผ่านนายหน้า (Derks 1997; DEPDC 1998; Thongkham et al. 1998) ปรากฏว่ายังไม่เคยมีการคาดประมาณอย่างเป็นทางการว่ามีจำนวนเท่าไร แต่จากการประเมินของเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกล่าวว่า มีอยู่ประมาณสามประเทศประมาณ 30,000 คน ทั้งนี้ไม่นับรวมผู้ที่เดินทางไปเข้า-เย็นกลับ ในจังหวัดชายแดนติดประเทศเขมรและลาว

ประเทศต้นทางที่สำคัญถัดมาคือ ประเทศจีน ในกลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและมาทำงานอยู่ในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นพวกที่มีขบวนการนำเข้ามาจากมณฑลคุนหมิงทางตอนใต้ของประเทศไทย โดยใช้ช่องทางผ่านพม่า ลาว และเข้ามาทางภาคเหนือของไทย โดยเฉพาะที่อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งบางส่วนของหญิงจีนที่ถูกปล่อยมาค้าประเวณี (กฤตยา และพรสุข 2540ข; He Zhixiong 1998) สำหรับกลุ่มที่ลักลอบเดินทางเข้ามาเพื่อต่อไปยังสหรัฐอเมริกา ซึ่งสำนวนของตำรวจไทยเรียกกลุ่มนี้ว่า 'ลูกหมู' ต้องเสียค่าใช้จ่ายคนละไม่ต่ำกว่า 625,000 - 750,000 บาท ทางสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติเคยคาดประมาณในช่วงปี พ.ศ. 2536-2537 ว่าน่าจะมียู้อยู่ไม่น้อยกว่า 40,000 คน

กลุ่มใหญ่สุดท้ายที่ควรกล่าวถึงคือ ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติจากประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้คือ ชาวบังกลาเทศ อินเดีย ศรีลังกา ปากีสถาน เนปาล ที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงาน ส่วนมากมีขบวนการรับจ้างนำพาเข้ามา โดยการปลอมแปลงเอกสารหนังสือเดินทางต่างๆ และได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกอีกส่วนหนึ่งใช้เรือประมงไทยหาปลาในเขตน่านน้ำสากลรับชาวต่างชาติเหล่านี้มาขึ้นฝั่งที่จังหวัดชุมพร ระนอง ต่อจากนั้นก็จะมีนายหน้ามาติดต่อไปทำงานที่มาเลเซีย แต่ก็มีอยู่จำนวนหนึ่งที่พำนักพักพิงอยู่ในไทยเพื่อรอโอกาสที่จะไปทำงานยังประเทศที่สามต่อไป

รายงานวิจัยเรื่องความซับซ้อนและความสับสนของคนข้ามชาติในประเทศไทย (กฤตยา และคณะ 2540) ได้ศึกษากลุ่มคนต่างที่อยู่มากำหนด จากสถิติการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยในรอบปีงบประมาณ 2534-2539 พบว่ากลุ่มจำนวนรวมของคนต่างชาติที่คงค้างในประเทศไทยมาก 5 อันดับแรกในช่วงเวลาดังกล่าว (ตารางที่ 1) ส่วนใหญ่เป็นคนต่างชาติที่มาจากประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ มากที่สุดคือบังกลาเทศที่คงค้างมากกว่า 7 หมื่นคน รองลงมาคือปากีสถาน 8 พันคนเศษ ที่เหลืออีกสามประเทศคือ จีน เนปาล และอินเดีย ซึ่งจำนวนรวมยังไม่ผิดสังเกตมากนัก⁸

⁷ จากเอกสารสำเนาของสำนักบริหารการทะเบียน

⁸ จากรายงานของ Migration News (February 2002) ระบุว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสรุปผลการเข้าเมืองในปีงบประมาณ 2543 ว่ามี คนเข้าเมืองรวมประมาณ 9 ล้านคน เมื่อถึงสิ้นปีประมาณ 1.7 ล้านคนยังคงค้างอยู่ในประเทศ ส่วนใหญ่เป็นคนจีนและอินเดีย

ตารางที่ 1: จำนวนคนต่างด้าวที่คงค้างอยู่ในประเทศไทย จำแนกตามสัญชาติ
ในช่วงปีงบประมาณ 2534-2539 (5 อันดับสูงสุด)

ประเทศ	ปีงบประมาณ 2534-2539		
	เข้า	ออก	คงเหลือ
บังกลาเทศ	297,624	226,843	70,781
ปากีสถาน	313,003	304,029	8,974
จีน	1,515,646	1,513,188	2,458
เนปาล	92,774	90,883	1,891
อินเดีย	816,143	815,084	1,059

ที่มา: กฤตยา และคณะ 2540ข. (คำนวณจากรายงานประจำปี 2536 2538 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง)

แต่ในกรณีของชาวบังกลาเทศนั้นชัดเจนอย่างยิ่ง เพราะได้มีการจับตามองมานานแล้วเนื่องจากมีชาวบังกลาเทศนับหมื่นคนที่ลักลอบเดินทางจากประเทศไทยเข้าไปทำงานในมาเลเซีย ในปี 2539 รัฐบาลมาเลเซียระดมจับชาวบังกลาเทศได้เป็นหมื่นคนและทำการผลักดันกลับเข้าประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยส่งกลับไปประเทศบังกลาเทศอีกทอดหนึ่ง และในปี 2539 ตม.สามารถจับกุมชาวบังกลาเทศจำนวน 62 คนคือทั้งลำเครื่องบินที่ใช้วิชานักท่องเที่ยวปลอมเดินทางเข้าประเทศไทย แต่เมื่อพิจารณาสถิติการจับกุมคนต่างชาติในข้อหาอยู่เกินกำหนดอนุญาตเฉพาะในปีที่มีการบันทึกสถิติไว้พบว่า มีผู้ถูกจับกุมในข้อหานี้ไม่น้อยมากคือ รวม 7 ปีมีคนจีนจากแผ่นดินใหญ่ถูกจับมากที่สุด (5,018 คน) รองลงมาคือชาวอินเดีย (2,740 คน) ญี่ปุ่น (1,900 คน) บังกลาเทศ (1,861 คน) และปากีสถาน (1,724 คน) เห็นได้ว่าสถิติการจับกุมนั้นไม่สะท้อนภาพที่แท้จริงของชาวต่างชาติที่คงค้างอยู่ในประเทศไทยแต่อย่างใดเลย

4.2.1 จำนวนผู้ย้ายถิ่นอพยพจากประเทศพม่า

การวิเคราะห์จำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติมาจากประเทศพม่า จะแตกต่างจากการวิเคราะห์ขนาดของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศอื่นๆ เพราะผู้ย้ายถิ่นกลุ่มนี้เข้าลักษณะของผู้อพยพมากกว่าการย้ายถิ่นข้ามชาติมาทำงานทำทั่วไป โดยประมาณครึ่งหนึ่งเป็นผู้อพยพกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เนื่องจากเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่ามาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองสงบลง⁹ ก่อให้เกิดการปะทะและกวาดล้างกันเป็นระยะๆ เป็นระยะเวลายาวนานมากกว่า 30 ปีที่ผ่านมา และเกิดคลื่นการอพยพย้ายถิ่นจากประเทศพม่าเข้าสู่ประเทศไทย

⁹ ความขัดแย้งในการปกครองประเทศพม่าระหว่างส่วนกลางกับเขตชายแดนที่เป็นพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ นับเป็นมรดกตกทอดมาจากยุคอาณานิคมในการปกครองของอังกฤษ โดยสงครามกลางเมืองเกิดขึ้นตั้งแต่รัฐบาลพลเรือนที่มี อู นู เป็นนายกรัฐมนตรี (2491-2505) และกลายมาเป็นสถานการณ์แห่งความขัดแย้งอย่างชัดเจนนับแต่นายพลเนวินเข้ามายึดอำนาจในปี 2505 และประกาศเจตนารมณ์ชัดเจนในการกวาดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตชนบท (ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน พรพิมล 2542 และ Fink 2001)

เป็นระยะๆ เช่นกัน จึงจำเป็นต้องแบ่งผู้ย้ายถิ่นอพยพออกเป็นกลุ่มย่อยๆ ตามระยะเวลาที่เข้ามา และเหตุผลหลักของการย้ายถิ่น ดังนี้

(1) **กลุ่มผู้อพยพลี้ภัยจากการสู้รบ** กระแสของผู้อพยพพลัดถิ่นทางปากตะวันตกระหว่างชายแดนไทย-พม่า เริ่มขึ้นตั้งแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบสังคมนิยมแบบพหุชนชั้นในประเทศพม่าเมื่อปี 2505¹⁰ ซึ่งหมายถึงกลุ่มที่เข้ามาอยู่ในเขตอำเภอชายแดนที่มีการสู้รบ ได้แก่ จังหวัดตาก กาญจนบุรี และแม่ฮ่องสอน และมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นมากตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ปราบปรามนักศึกษาและประชาชนเมื่อปี 2531 หรือที่เรียกกันว่า เหตุการณ์ 8888 (คือวันที่ 8 เดือน 8 ปี 1988) และเกิดอีกครั้งหนึ่งในช่วงการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามตะเข็บชายแดนหนักเมื่อปี 2537 และยังคงเกิดเหตุการณ์เป็นระยะๆ จนถึงปัจจุบัน หน่วยราชการไทยได้ควบคุมผู้ลี้ภัยไว้ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวต่างๆ รวม 11 แห่ง จากการสำรวจของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เมื่อเดือนธันวาคม 2544 พบว่าผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าในค่ายพักที่อยู่ในเขตแดนไทยมีจำนวนรวม 109,669 คน¹¹ ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ทางการไทยไม่ได้อนุญาตให้ทำงาน ยกเว้นงานที่เป็นความช่วยเหลือกิจการในสถานพักพิง เฉพาะบางแห่งและบางจังหวัดเท่านั้นที่มีการออกใบอนุญาตให้ทำงานภายนอกได้เป็นการชั่วคราวแบบไปเช้าเย็นกลับ แต่จากข้อเท็จจริงมีผู้พักพิงจำนวนมากที่ลักลอบออกมาทำงานประจำนอกจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของค่ายพัก

อย่างไรก็ตามจำนวนประมาณหนึ่งแสนคนนี้ มิได้รวมผู้พลัดถิ่นลี้ภัยที่ไม่ได้อยู่ในศูนย์อพยพด้วย เป็นที่ทราบกันดีว่าผู้หลบภัยจากการสู้รบจากรัฐฉานซึ่งเกือบทั้งหมดคือชาวไทยใหญ่ ไม่ได้มีพื้นที่รองรับให้พักพิงอยู่ได้เหมือนกลุ่มกะเหรี่ยง มอญ และกะยา จึงต้องกระจายกลายเป็นผู้ใช้แรงงานในที่ที่สุด ส่วนผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้คือผู้สูงอายุ ผู้เจ็บป่วยพิการ และเด็กก็ตกเป็นภาระของกลุ่มผู้ทำงานต่อไป Human Rights Watch (1998) ระบุในรายงานปี 2540 ว่ามีผู้หลบภัยจากการสู้รบจากประเทศพม่าอยู่ในประเทศไทยประมาณ 350,000 คน ในจำนวนนี้ Amnesty International (1998) คาดว่าเป็นชาวชานอย่างต่ำ 80,000 คน

¹⁰ ในบรรดาชนกลุ่มน้อยที่ต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่า กองกำลังที่เคยแข็งแกร่งและยึดชายแดนไทยเป็นฐานสำคัญได้แก่ พรรคคอมมิวนิสต์ใหม่ (New Non State Party) ที่ลงนามยุติการสู้รบไปเมื่อปี 2538 KNPP (Karen Progressive People's Party) ของชาวกระเหริน ซึ่งหวนกลับมาสู้รบกับรัฐบาลทหารพม่าอีกหลังจากลงนามสงบศึกได้เพียงปีเดียว MTA (Mong Tai Army) ของชนุสา ซึ่งได้ยอมพ่ายแพ้เมื่อต้นปี 2539 แต่มีกองกำลัง SURA (Shan United Revolution Army) แยกตัวเดินทางสู้รบต่อ และ KNU (Karen National Union) ซึ่งปัจจุบันประสบสภาพอ่อนแออย่างถึงขีดสุด ชนกลุ่มน้อยต่างๆ ทั้งชาวกะเหรี่ยง กะฉิ่น กระเหริน ปะโอ ปะหล่อง ยะไข่ ไทยใหญ่ และลาหู่ มีการรวมตัวกันหลวมๆ ภายใต้ชื่อ NDF (National Democratic Front) ซึ่งก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ 2519 โดยมี KNU เป็นหัวเรือใหญ่ และหลังจากการเรียกร้องประชาธิปไตยในปี 2531 และเกิดกวาดล้างนักศึกษาและผู้นำประชาชน หลังจากนั้นก็เกิดการรวมตัวขึ้นครั้งแรกระหว่างฝ่ายชนกลุ่มน้อยและกลุ่มประชาธิปไตยซึ่งส่วนใหญ่มีเชื้อชาติพม่าภายใต้ชื่อ DAB (Democratic Alliance of Burma) และรัฐบาลพลัดถิ่นของพม่า (NCGUB-National Coalition Government of the Union of Burma) จึงได้รับการก่อตั้งขึ้น ณ เขตคุ้มครองของกลุ่มกะเหรี่ยงนั่นเอง การจับมือกันครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายต่อสู้เพื่อคืนอำนาจให้แก่ตัวแทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะนางออง ซาน ซู จี และระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันจะนำมาซึ่งสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกันของประชาชนทั่วประเทศ (พรสุช และกฤตยา 2540)

¹¹ จำนวนค่ายพักพิงอยู่ในฝั่งพม่า 4 แห่ง มีผู้ลี้ภัยรวม 13,278 คน (BBC 1999)

(2) กลุ่มผู้อพยพจากประเทศพม่าที่เข้ามาก่อนปี 2519 และหลังปี 2519 กระทรวงมหาดไทยได้จัดระเบียบและออกบัตรสีเพื่อควบคุมประชากรกลุ่มนี้ในปี 2519 และมีการสำรวจและตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงจำนวนการเกิดและตายเป็นระยะ ทำให้รู้จำนวนค่อนข้างชัดเจน และมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการตามเอกสารราชการแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มคือ

- **หนึ่ง ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า** (ถือบัตรสีชมพู) คือประชาชนจากประเทศพม่าหลายเชื้อชาติที่อพยพเข้ามาก่อน 9 มีนาคม 2519¹² หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบสังคมนิยมเมื่อปี 2505 ดังกล่าวแล้ว โดยอาศัยอยู่ในจังหวัดชายแดน 9 จังหวัดคือเชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง การสำรวจล่าสุดในปี 2541 พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 16,602 คน สามารถทำงานเฉพาะในเขตพื้นที่ที่ทางการอนุญาตเท่านั้น
- **สอง ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า** ผู้อพยพที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มย่อยคือ 'กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศ' (ถือบัตรสีส้ม) ล่าสุดกรมการปกครองทำบัตรประจำตัวเมื่อปี 2541 ได้ 13,650 คน ทางราชการได้ผ่อนผันให้สามารถทำงานได้ในเขตพื้นที่ควบคุมเช่นกัน และ 'กลุ่มที่เข้ามาใช้แรงงาน' (ถือบัตรสีม่วง) คือบุคคลสัญชาติพม่าที่เข้ามาทำงานแถบชายแดนและอาศัยอยู่กับนายจ้าง ซึ่งรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2535 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ใน 9 จังหวัดชายแดน จำนวนตัวเลขตรวจสอบล่าสุดในปี 2541 พบว่ามีอยู่รวม 106,937 คน

(3) **กลุ่มผู้อพยพจากประเทศพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงาน** กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เข้ามาหลังเหตุการณ์จลาจลในประเทศพม่าเมื่อปี 2531 ประมาณหนึ่งแสนคนของกลุ่มนี้ที่ทำงานในจังหวัดชายแดนเป็นหลักแหล่งถูกจับจองอยู่ในกลุ่มผู้ถือบัตรสีม่วงในกลุ่มที่ 2 ข้างต้น ที่เหลือเป็นพวกที่ตั้งใจหลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำโดยเฉพาะ เพื่อหนีสภาพชีวิตที่ถูกทารุณกรรมจากการกวาดล้าง หรือการถูกเกณฑ์ใช้แรงงาน ถูกขูดรีดภาษี รวมทั้งความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นอดอยาก และไม่มียานทำในประเทศพม่า¹³ ซึ่งจะเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดแต่ไม่มีฐานยอดจำนวนแน่ชัด เพราะส่วนใหญ่จะอยู่อย่างลักลอบทำงานแบบผิดกฎหมาย จึงมีเฉพาะจำนวนจากการคาดประมาณจากหน่วยงานหลายแห่งว่ามีประมาณ 600,000 ถึง 1,000,000 คน

¹² วันที่กำหนดนี้มิได้มีความหมายเกี่ยวข้ออะไรกับเหตุการณ์ในประเทศพม่า แต่เป็นวันที่กระทรวงมหาดไทยประกาศให้มีการจัดระเบียบชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าในจังหวัดชายแดน โดยการสำรวจและออกบัตรสีติดภาพให้ และทำการสำรวจติดตามเป็นระยะๆ วิธีการสำรวจในปีหลังๆจะให้เจ้าหน้าที่ประกาศณัดวันให้บุคคลสัญชาติพม่ามารับบัตรใหม่ โดยต้องถือบัตรเก่ามาด้วย

¹³ ผู้สนใจโปรดดู 'การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ' โดยพรสุช และกฤตยา 2540

4.2.2 การคาดประมาณแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง

ฐานข้อมูลปัจจุบันของแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเท่าที่มีอยู่นับว่าค่อนข้างจำกัด และทั้งหมดเป็นข้อมูลที่ระบุจำนวนในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (cross-sectional information) เท่านั้น ได้แก่ ข้อมูลการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการผ่อนผันให้ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวในประเทศไทยของกระทรวงแรงงาน ข้อมูลคนต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองและถูกกักกันเพื่อรอการส่งกลับ ในสถานกักกันผู้ต้องกัก (Immigration Detention Centre - IDC) ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และข้อมูลการจับกุมขอทานไทยและต่างชาติ ของกรมประชาสงเคราะห์ (คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในปัจจุบัน) เป็นต้น แต่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนหลายหน่วยงานก็ได้พยายามทำการประเมิน คาดประมาณ หรือนับจดจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงานที่มาจากประเทศต่างๆ ได้ผลออกมาแตกต่างกันออกไป เพราะวิธีการประเมินและแหล่งข้อมูลที่น่ามาใช้แตกต่างกัน สามารถประมวลรวมได้ดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 2)

(1) **สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)** ได้ทำการประเมินไว้ในช่วงปี 2536 - 2537 โดยอาศัยการประมาณการทางด้านการข่าวและการรวบรวมข้อมูลคนงานต่างชาติ ที่ประกอบอาชีพอยู่ตามสถานประกอบการสาขาต่างๆ แยกตามกลุ่มจังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ประมาณว่ามีแรงงานไร้ฝีมือผิดกฎหมายจำนวน 211,492 คน โดยไม่มีการแยกรายละเอียดของแรงงานต่างชาตินี้ไว้ว่าเป็นกลุ่มชาติใดบ้าง (วริมา 2537)

(2) **สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)** ได้ประมาณการไว้เมื่อปี 2537 ว่า มีแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยประมาณ 525,480 คน โดยมีสัญชาติพม่ามากที่สุดคือ ประมาณ 300,000 กว่าคน รองลงไปคือสัญชาติจีนประมาณ 100,000 คน อินโดจีนประมาณ 10,000 คน และเอเชียใต้ประมาณ 80,000 กว่าคน โดยมีได้ระบุวิธีประเมินเอาไว้ (จารึก 2537)

(3) **กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (รง.)** สำนักงานจัดหางานจังหวัดทั่วประเทศเป็นหน่วยรวบรวมตัวเลข โดยกรมการจัดหางานทำการสำรวจ 2 ครั้ง คือเมื่อเดือนธันวาคม 2538 และเดือนกุมภาพันธ์ 2539 ประสานงานผ่านความร่วมมือของหอการค้าจังหวัด ไปยังสมาชิกซึ่งเป็นเจ้าของสถานประกอบการ ให้รวบรวมข้อมูลจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการ และประเมินจำนวนความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ ผลการสำรวจในเดือนกุมภาพันธ์ 2539 ปรากฏว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทั้งหมด 741,999 คน ในเดือนกันยายน 2540 รส.ทำการประเมินจำนวนแรงงานต่างด้าวอีกครั้งหนึ่งทั่วประเทศ โดยได้รับความร่วมมือจากหอการค้าแห่งประเทศไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้จำนวนตัวเลขรวม 986,889 คน และใช้จำนวนนี้เป็นฐานสำรวจการเปลี่ยนแปลงจำนวนในปี 2541 โดยนำจำนวนที่มีการมาจดทะเบียนและจำนวนที่สตม.ผลักดันส่งกลับมัลบออกจากจำนวนกักแค้นพิเศษ ได้จำนวนคงเหลือแรงงานต่างชาติที่ยังคงลักลอบทำงานอยู่รวม 558,904 คน ถ้ารวมจำนวนผู้มีใบอนุญาตทำงานอีก 150,538 จะได้จำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศไทยรวม 709,442 คน

(5) **การสำรวจและการคาดประมาณของมหาวิทยาลัยมหิดล** โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม ได้ทำการสำรวจจำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในเดือนพฤศจิกายน 2539 ภายหลังจากที่กระทรวงแรงงานได้ทำการประเมินไปแล้ว 2 ครั้ง โดยใช้แบบสำรวจจำนวนแรงงานต่างชาติส่งทางไปรษณีย์ ไปยังสำนักงานจัดหางาน

จังหวัดและหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ ผนวกกับข้อมูลเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ระดับลึกกับบุคลากรในพื้นที่รวม 15 จังหวัด เป็นฐานข้อมูลในการคาดประมาณ ในกรณีที่ตัวเลขคลุมเครือหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือ ให้แยกพิจารณาเป็นการเฉพาะ มีการสอบถามทางโทรศัพท์ และติดตามขอรายละเอียดหรือคำยืนยันจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินเพื่อประกอบการพิจารณา ได้จำนวนการคาดประมาณเมื่อพฤษภาคม ปี 2540 สรุปได้ว่า มีแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองทำงานอยู่ในประเทศไทยรวม 970,903 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานจากประเทศพม่าไม่ต่ำกว่า 775,000 คน

ตารางที่ 2: จำนวนผู้อพยพหรือแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายจากการคาดประมาณหรือการสำรวจหน่วยงานราชการต่างๆ

หน่วยงาน	ปีที่สำรวจหรือประเมิน	ที่มาของตัวเลข	จำนวนรวมแรงงานอพยพ	จากประเทศพม่า	
				จำนวน	ร้อยละ
สมช.	2536-37	ประมาณการข่าว	211,492	-	-
สตม.	2537	ไม่ระบุ	525,480	300,000	57
รง.	2539	ประเมินทั่วประเทศ	741,999	-	-
รง.	2539	จดทะเบียนแรงงาน	282,511	246,679	87
รง.	2540	ประเมินทั่วประเทศ	986,889	-	-
รง.	2541	ปรับตัวเลข	709,418 ^ก	-	-
มหิตล	2540	คาดประมาณ	970,903	775,000	80
ระนอง	2541	ประเมิน	70,079	70,079	100
กต.	2542	ไม่ระบุ	600,000 ^ข	-	-
ตาก	2542	คาดประมาณ	83,200	83,200	100
สน.บพ.	2542	สำรวจออกบัตร	409,637 ^ค	-	-
สมุทรสาคร	2543	คาดประมาณ	143,892	-	-

^ก ในจำนวนนี้แยกได้เป็นแรงงานที่ไม่มีใบอนุญาต 558904 และมีใบอนุญาต 150538 (รวมจากผู้มีใบอนุญาตตามมติกรม. ปี 2539 จำนวน 71,269 คน และปี 2541 อีก 79,245 คน)

^ข จากคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี กล่าวเปิดการประชุมนานาชาติเรื่อง Towards Regional Cooperation on Irregular/Undocumented Migration' ที่จัดขึ้นในกรุงเทพฯระหว่างวันที่ 21-23 เมษายน 2542 นี้ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศของไทยและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) เป็นเลขานุการร่วมกันของการประชุม เข้าใจว่าค่ากล่าวเปิดนี้ร่างโดยกระทรวงการต่างประเทศหรือสศ.

^ค ฝ่ายทะเบียนชนกลุ่มน้อย สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง วันที่ 25 พฤศจิกายน 2542

(6) การคาดประมาณในระดับจังหวัด เป็นการประเมินภายในโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรืออุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งอาจจัดทำขึ้นสนองต่อการสำรวจของ รง. หรือไว้ใช้ภายในจังหวัดเอง ตัวอย่างเช่น ในจังหวัดระนอง ประเมินโดยสำนักจัดหางานจังหวัด ในปี 2541 ได้ตัวเลขแรงงานรวม 70,079 คน แบ่งเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) 2,362 คน ผู้หลบหนีเข้าเมือง (บัตรสีม่วง) 15,677 คน ผู้มีใบอนุญาตทำงาน 11,815 คน และผู้ลักลอบทำงาน 40,225 คน ในจังหวัดตาก ในเดือนกันยายน 2542 สภาอุตสาหกรรม

จังหวัดร่วมมือกับหอการค้าจังหวัด และเกษตรอำเภอ สำรวจประเมินตัวเลขแรงงานต่างด้าวที่ใช้อยู่จริงในกิจการต่างๆรวม 13 กิจการ ได้ตัวเลขรวม 83,200 คน และ**ในจังหวัดสมุทรสาคร** เดือนมกราคม 2543 ประเมินโดยประชาคมสาธารณสุขสมุทรสาคร ซึ่งมีสมาชิกเป็นผู้ประกอบการด้วย ได้ตัวเลขแรงงานประมาณ 143,892 คน

(7) **การสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง** ในกลางปี 2542 รวม 20 จังหวัด จากงบประมาณโครงการเงินกู้พิเศษ (มียาชาว่า) ได้ผลดังนี้ จำนวนต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรสำรวจสีเขียว ขอบเขี้ยวให้รวม 409,637 คน แยกเป็นชาวเขา 82,866 คน และคนต่างชาติอื่นๆ 326,771 คน ในกลุ่มหลังนี้เป็นเด็กอายุน้อยกว่า 12 ปี 187,326 คน ซึ่งจะไม่ได้้ออกบัตรให้ และอายุ 12 ขึ้นไปซึ่งออกบัตรไว้แล้ว 139,445 คน แต่ผู้ถูกสำรวจกลุ่มหลังจะยังไม่ได้รับบัตร จะแจกต่อเมื่อมีการลงพื้นที่สอบทานอีกครั้งว่า มีตัวตนอยู่ในพื้นที่ที่ถูกสำรวจจริง เพื่อป้องกันผู้เดินทางเข้ามาเพื่อหวังทำบัตรมียาชาว่านี้อย่างเดียว

4.2.3 จำนวนและการคาดประมาณแรงงานเด็กข้ามชาติ¹⁴

แรงงานเด็กข้ามชาติแบ่งออกได้เป็นกลุ่มที่เดินทางเข้ามาเอง กลุ่มที่ติดตามพ่อแม่มา กลุ่มที่ถูกล่อลวงมา และกลุ่มที่เกิดในประเทศไทยและกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติ เด็กบางรายถูกนำตัวแยกจากครอบครัวหลังจากที่เข้ามาเมืองไทยแล้ว เช่น ในกรณีเด็กพม่าอินเดียนที่มักถูกขนส่งจากอำเภอแม่สอดเข้าสู่ธุรกิจแก๊งค์ขอทานในเมืองใหญ่ และเด็กหญิงที่ถูกล่อลวงไปค้าบริการทางเพศ เป็นต้น แรงงานเด็กมักตกเป็นเหยื่อและถูกกดขี่เอาเปรียบได้ง่าย ทั้งด้วยเหตุของความแตกต่างชาติและความเป็นเด็ก จึงเป็นพันธกิจสำคัญที่องค์กรนานาชาติและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเรื่องเด็ก ได้ให้ความสนใจทั้งทำการศึกษาวิจัยและรณรงค์อย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กข้ามชาติในภูมิภาคนี้¹⁵ จากการสำรวจงานวิจัยที่ได้ทำการคาดประมาณขนาดของแรงงานเด็กต่างชาติพบว่า มีหลักๆอยู่เพียงฉบับเดียวคือ รายงานการวิจัยเกี่ยวกับการค้าเด็กในประเทศลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Archavanitkul 1998) ซึ่งแบ่งกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติไว้สามกลุ่มดังนี้

(1) **การคาดประมาณจำนวนเด็กต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย** เริ่มจากคำนวณสัดส่วนแรงงานเด็กต่างชาติว่ามีเท่าไรในกลุ่มแรงงานข้ามชาติทั้งหมด โดยผู้คาดประมาณรวบรวมข้อมูลจากสถานห้ที่พักผู้หลบหนีเข้าเมืองในกรุงเทพฯของสตม. ระหว่างเดือนมีนาคม 2538 ถึงสิงหาคม 2539 พบว่า ในจำนวนรวม 14,525 คนของเด็กต่างชาติอายุ 0-18 ปีที่ถูกกักตัวไว้ในช่วงเวลานี้ คิดเป็น 20% ของจำนวนคนต่างชาติทั้งหมด โดยแยกได้ว่า 71% เป็นเด็กชาย และ 29% เป็นเด็กหญิง ส่วนใหญ่ (61%) อายุระหว่าง 15-18 ปีถ้าพิจารณาประเทศต้นทางของเด็กต่างชาติเหล่านี้พบว่า 58% มาจากพม่า 27% มาจากประเทศเขมร และ 13% มาจากประเทศลาว ที่เหลือคือมาจากประเทศจีน ประเทศเวียดนาม และในประเทศในอนุภูมิภาคเอเชียใต้

¹⁴ เด็กในบทความนี้หมายถึงผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปีตามนิยามสากล

¹⁵ ผู้สนใจสามารถติดตามได้จากองค์กรต่อไปนี้คือ กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก คณะทำงานเรื่องเด็กต่างชาติ/คณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติ ศูนย์เครือข่ายสิทธิเด็ก เอเชียเน็ท สภาองค์การพัฒนเด็กและเยาวชน และเครือข่ายแรงงานเด็กในเอเชีย (CWA), FACE, IPEC/ILO, Reidd Barna, Save the Children ทั้งของอังกฤษและสวีเดน, และ UNICEF

นอกจากนี้ ผู้ทำการคาดประมาณใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และการสังเกตการจดทะเบียนแรงงานในหลายๆ จังหวัดพบว่าประมาณ 20% ของแรงงานที่จดทะเบียนมีอายุระหว่าง 15-18 ดังนั้นจำนวนแรงงานเด็กต่างชาติที่คาดว่าทำงานอยู่ในประเทศไทยในช่วงปี 2540 จะมีจำนวนประมาณ 194,180 คน โดยคาดประมาณตัวเลขจาก 20% ของแรงงานต่างชาติที่ได้รับการคาดประมาณมาก่อนแล้วว่ามี 970,900 คน (กฤตยา และคณะ 2540ข) และถ้าสัดส่วนเด็กชายต่อเด็กหญิงประมาณ 7:3 จะได้ตัวเลขมีเด็กต่างชาติที่เป็นชาย 135,926 คน และเด็กหญิง 58,254 คน

(2) จำนวนเด็กขอลานต่างชาติ จากสถิตินำเสนอคนขอทานเข้าสถานแรกรับของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในช่วงปี 2538-2539 พบว่ามีคนเร่ร่อนขอทานที่เป็นต่างชาติเพิ่มจำนวนสูงขึ้นทุกปีคือ จาก 488 คนในปี 2538 เป็น 1,080 คน และ 1,282 คนในปี 2539 และ 2540 ตามลำดับ และจากรายงานผลการช่วยเหลือคนเร่ร่อนขอทาน ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2539 - 31 กรกฎาคม 2540 พบว่ามีคนเร่ร่อนขอทานทั้งหมด 1,918 ราย ในจำนวนนี้เป็นคนต่างชาติ 1,282 ราย คิดเป็น 67% โดยแบ่งเป็นผู้ใหญ่ 752 ราย เป็นเด็ก 530 ราย ส่วนใหญ่เป็นเด็กผู้ชายมากกว่าผู้หญิง หากพิจารณาตามสัญชาติพบว่าเด็กขอทานต่างชาติจากเขมรมีมากที่สุด¹⁶ คิดเป็น 64% รองลงมาคือเด็กพม่าและเวียดนาม (ตารางที่ 3) ที่น่าสังเกตคือจำนวนเด็กเวียดนามพบว่ามีเพียง 3 รายเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงคาดว่าน่าจะมีมากกว่านี้ เนื่องจากเด็กเวียดนามส่วนใหญ่มักเข้ามาขอทานมักเป็นเด็กเวียดนามในเขมร บางคนจึงแจ้งว่ามีสัญชาติเขมร บางกรณีก็มีการแอบอ้างว่าเป็นสัญชาติเขมร เนื่องจากคนเขมรจะถูกส่งกลับที่ชายแดนที่อำเภอรัฐประเทศ จังหวัดสระแก้ว ในขณะที่คนเวียดนามจะมีขั้นตอนในการส่งกลับที่ยุ้งยากมากกว่าและใช้เวลานาน ทำให้ชาวเวียดนามมีโอกาสตกค้างอยู่ในสถานกักกันนานกว่าคนสัญชาติอื่นๆ

ตารางที่ 3: จำนวนและร้อยละของคนขอทานแยกตามสัญชาติ (1 ต.ค. 2539 - 31 กรกฎาคม 2540)

สัญชาติ	ผู้ใหญ่				เด็ก				รวมทั้งหมด	
	หญิง	ชาย	รวม	%	หญิง	ชาย	รวม	%	รวม	%
เขมร	564	161	725	55.8	222	274	496	79.7	1,221	63.7
พม่า*	22	2	24	1.9	12	22	34	5.5	58	3.0
เวียดนาม	0	3	3	0.2	0	0	0	0.0	3	0.2
ไทย	175	369	544	42.1	23	69	92	14.8	636	33.1
รวม	761	535	1,296	100.0	257	365	622	100.0	1,918	100.0

* ส่วนมากคือชาวมุสลิมอินเดียจากประเทศพม่า

ที่มา: Archavanitkul 1988 (คำนวณจากรายงานการดำเนินงานช่วยเหลือคนเร่ร่อนขอทานโดยหน่วยปฏิบัติการ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2540)

¹⁶ เด็กชาวเขมรที่ไหลบ่าเข้ามาเป็นขอทานเป็นอีกมิติหนึ่งของปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและนับวันก็จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกที ดังตัวอย่างจากการจับกุมแรงงานต่างด้าวตามเมื่อเดือนสิงหาคม 2542 มีการจับขอทานต่างด้าวได้ถึง 1,890 คน โดยประมาณ 1,700 คน หรือ 89% มาจากประเทศเขมร (ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับประจำ 6-12 ธันวาคม 2542)

(3) การคาดประมาณจำนวนเด็กต่างชาติดำบริการทางเพศในประเทศไทย จากรายงานที่ทำการคาดประมาณจำนวนโสเภณีเด็กในประเทศไทย ได้ทำการคาดประมาณจำนวนหญิงบริการต่างชาติทั้งผู้ใหญ่และเด็กไว้ดังนี้ (กฤตยา 2541ข)

- **คาดประมาณจำนวนหญิงบริการต่างชาติ** เริ่มจากการประเมินอัตราการตกจอดผู้ให้บริการทางเพศในแต่ละจังหวัด ตามประสบการณ์ของผู้คาดประมาณในการปฏิบัติงานสนามตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 30 จังหวัด นำอัตราการตกจอดของแต่ละจังหวัดมาคำนวณจำนวนหญิงบริการใหม่ในจังหวัดนั้นๆ ได้จำนวนรวมหญิงบริการทั้งประเทศหลังการปรับ ตามอัตราการตกจอดแล้วคือ 90,916 คน หลังจากนั้นประเมินสัดส่วนของหญิงบริการต่างชาติในแต่ละจังหวัด เพื่อใช้คำนวณจำนวนหญิงบริการต่างชาติของแต่ละจังหวัด เมื่อนำมารวมกันทั้งประเทศได้จำนวนหญิงบริการต่างชาติในปี 2540 เท่ากับ 18,248 คน และประเมินต่อไปว่าในจำนวนนี้ 90% หรือ 16,423 คนมาจากประเทศลุ่มแม่น้ำโขงคือ พม่า ลาว เขมร เวียดนาม มณฑลยูนนานทางใต้ของจีน และชาวเขาที่ไร้สัญชาติตามรอยตะเข็บชายแดนไทย-พม่า ที่เหลือเป็นหญิงต่างชาติมาจากประเทศอื่นๆ ในกลุ่มต่างชาติทั้งในประเทศและจากประเทศเพื่อนบ้านในจำนวน 16,423 คนนี้คาดว่าเป็เด็กคือ อายุน้อยกว่า 18 ปี ประมาณ 30% หรือเท่ากับ 4,927 คน มีผู้เริ่มทำงานบริการทางเพศตั้งแตยังเป็นเด็ก 75% ของจำนวนรวมหรือเท่ากับ 12,317 คน

มีข้อควรคำนึงสำหรับการนำจำนวนหญิงบริการต่างชาติที่คาดประมาณได้ไปใช้อ้างอิงคือ การคาดประมาณนี้ยังขาดความสมบูรณ์ เพราะไม่สามารถคำนวณอายุการทำงานเฉลี่ยของหญิงบริการทั้งไทยและต่างชาติได้ ตัวเลขการคาดประมาณครั้งนี้เป็นตัวเลขขั้นต่ำ และถ้านำถอยย้อนกลับว่ามีคนนำเข้าผู้หญิงจากประเทศเพื่อนบ้านเริ่มเห็นชัดเจนตั้งแต่ปี 2533 (Asia Watch 1993, กฤตยา 2537, CPCR 1996) โดยใช้ฐานตัวเลขอยู่ที่ประมาณปีละหนึ่งหมื่นคนสรุปได้ว่า **นับตั้งแต่ปี 2533-2540 มีเด็กสาวต่างชาติถูกนำมาเข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศในประเทศไทยรวมแล้วไม่ต่ำกว่า 80,000 คน**

- **คาดประมาณจำนวนหญิงบริการแยกตามเพศและอายุ** ใช้วิธีการคาดประมาณตรงไปตรงมาเช่นเดียวกันคือ มาจากการคาดประมาณจำนวนตัวเลขตกจอดในรายจังหวัด ตัวเลขคาดประมาณผู้ให้บริการทางเพศที่เป็นคนต่างชาติ และอัตราส่วนผู้ให้บริการที่เริ่มทำงานตั้งแต่อายุต่ำกว่า 18 ปี และอัตราส่วนผู้ที่เป็นเด็ก โดยทำการคาดประมาณแยกผู้ให้บริการที่เป็นคนไทยออกจากคนต่างชาติ (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4: จำนวนผู้ให้บริการทางเพศคนไทยและคนต่างชาติแยกตามเพศ
จากการคาดประมาณ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ในปีพุทธศักราช 2540

ผู้ให้บริการทางเพศ	คนไทย		คนต่างชาติ		รวม	
	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย
จำนวนรวมผู้ใหญ่และเด็ก	70,197	2,471	18,066	182	88,263	2,653
% ผู้เริ่มทำงานตั้งแต่ยังเด็ก	50%	75%	75%	75%	55%	75%
จำนวนผู้เริ่มทำงานตั้งแต่ยังเด็ก	35,099	1,853	13,550	137	48,649	1,990
รวมผู้เริ่มทำงานตั้งแต่ยังเด็ก	36,952		13,687		50,639	
% โสเภณีเด็ก	16%	50%	30%	50%	18.9%	50%
จำนวนโสเภณีเด็ก	11,232	1,236	5,419	91	16,651	1,327
รวมโสเภณีเด็ก	12,468		5,510		17,978	

ที่มา: กฤตยา 2541ฯ ตารางที่ 3. (ในการคาดประมาณจำนวนผู้ให้บริการชาย สำหรับคนไทยใช้อัตราส่วน 3.4% ตามที่กระทรวงสาธารณสุขสำรวจได้ และ 1% สำหรับคนต่างชาติตามการคาดประมาณจากประสบการณ์ผู้ทำการคาดประมาณเอง)

กล่าวโดยสรุปแล้ว การคาดประมาณแรงงานต่างชาติทุกกลุ่มที่เสนอมา เป็นการคาดประมาณทางตรงทั้งหมด โดยเน้นไปที่วิธีให้ผู้รู้ประเมินตัวเลข (delphi method) ความน่าเชื่อถือจึงค่อนข้างต่ำ เพราะการลงพื้นที่สำรวจจริงจังยังไม่เคยเกิดขึ้นยกเว้นการสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัด ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้ถึงตัวตนของแรงงานอพยพและมีความน่าเชื่อถือสูง ฐานข้อมูลที่คล้ายคลึงกันอีกก็คือ การสำรวจเพื่อออกบัตรสีควบคุมประชากรต่างชาติ ที่ดำเนินการโดยกรมการปกครองมาก่อนหน้านี้ ซึ่งจะมีการสำรวจให้เป็นปัจจุบันเป็นระยะๆ และบางกลุ่มได้มีการจดบันทึกไว้ในคอมพิวเตอร์ของสำนักงานบริหารการทะเบียน

5. นโยบายและมาตรการจัดการ

แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

ในบรรดาความพยายามที่จะแก้ปัญหาการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย หลายประเทศใช้มาตรการ 2 ด้านคือ ด้านแรกโดยการเข้มงวดต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจับกุมและผลักดันผู้ย้ายถิ่นกลับประเทศ และป้องกันการลักลอบเข้าเมืองตามชายแดนให้มึประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น อีกด้านหนึ่งโดยการผ่อนปรนให้แรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศไปแล้วทำงานได้ ก่อนที่จะใช้มาตรการผลักดันต่อไปสำหรับผู้ไม่มารายงานตัว มาตรการหลังนี้มักเรียกปะปนกันว่าการนิรโทษกรรม (amnesty) หรือการอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานย้ายถิ่นไม่ปกติ (regularization) อย่างไรก็ตามแม้จะใช้ศัพท์คำเดียวกัน แต่ความหมายในการปฏิบัติจริงอาจแตกต่างกันอย่างยิ่งได้คือ

- **การนิรโทษกรรม** (amnesty) อาจหมายถึง ผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายที่เข้าข่ายได้รับการผ่อนปรนสามารถขอสิทธิความเป็นพลเมือง (citizenship) ของประเทศได้ ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายคือเมื่อปลายทศวรรษ 1980 ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธินี้ถึง 3 ล้านคน แต่ในประเทศตะวันออกกลาง เช่น โอมาน บาห์เรน และซาอุดีอาระเบีย ใช้ศัพท์นี้เพื่อหมายถึง การไม่เอาโทษผู้ย้ายถิ่นที่มารายงานตัวก่อนจะดำเนินการส่งกลับประเทศ ดังเช่นที่ประเทศโอมานดำเนินการนิรโทษกรรมดังกล่าวในช่วงเดือนเมษายน-ตุลาคม 2544 เพื่อส่งกลับแรงงานผิดกฎหมายรวม 15,000 คน (MN, December 2001)
- **การจดทะเบียนเพื่อรับใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายที่ประกาศ** (regularization) ที่ใช้ในประเทศมาเลเซีย (เกิดขึ้นหลายครั้งในทศวรรษ 1990) ไทย (ปลายทศวรรษ 1990) และเกาหลีใต้ (ช่วงทศวรรษ 1990) มีความหมายคล้ายคลึงกันคือ การออกใบอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวเฉพาะในประเภทงานที่ได้รับการผ่อนปรนให้จ้างแรงงานต่างชาติได้

ระบบการจัดการการย้ายถิ่นข้ามประเทศที่ละเมิดบรรทัดฐานของประเทศปลายทาง ที่มีการใช้กันอยู่ทั่วโลกมีอยู่หลายมาตรการ ซึ่งในทางปฏิบัติมักมีการใช้มาตรการมากกว่าหนึ่งวิธีไปพร้อมๆกัน สรุปรวมได้เป็นระบบการจัดการที่สำคัญๆ 6 รูปแบบดังต่อไปนี้

(1) **การป้องกันการนำเข้าผู้ย้ายถิ่นไม่ถูกต้องกฎหมายโดยการเดินทางโดยเครื่องบิน** เนื่องจากมีกฎของคณะกรรมการองค์การการบินระหว่างประเทศ (Council of International Civil Aviation Organization - ICAO) กำหนดว่าสายการบินทุกสายจะต้องรับผิดชอบและมีหลักประกันว่า ผู้โดยสารของสายการบินทุกคนมีตัวโดยสาร

และมีเอกสารการเดินทางเข้าเมืองหรือเข้าประเทศปลายทางอย่างถูกต้อง แต่ก็พบว่ามีการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบขื่อนี้อยู่เสมอ โดยการใช้เอกสารปลอมหรือวีซ่าปลอม ประเทศที่มีภูมิศาสตร์เป็นเกาะ เช่น ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย มีผู้พยายามลักลอบเข้าเมืองด้วยวิธีการนี้มาก เช่น ในช่วงปี 2543-2544 มีผู้เดินทางโดยเครื่องบินที่ถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าประเทศออสเตรเลียรวม 1,508 คน (DIMIA 2002) สำหรับประเทศไทยเองก็เคยจับชาวบังกลาเทศที่ถือวีซ่าปลอมเข้าเมืองรวมเที่ยวบินเดียวได้ 62 คน ดังกล่าวมาแล้ว

มาตรการข้างต้นนี้อาจทำให้ผู้ย้ายถิ่นไม่ถูกกฎหมายที่เดินทางโดยทางเครื่องบินลดจำนวนลง แต่ใช้ไม่ได้ผลกับการลักลอบระหว่างประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกันยาว เพราะการลักลอบมาจากการเดินทางโดยทางเรือและหรือเดินข้ามพรมแดนเข้ามามากกว่า เช่น มาเลเซียกับอินโดนีเซีย หรือสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโก หรือไทยกับพม่า เป็นต้น

(2) การจัดการแบบผ่อนปรน ในหลายประเทศผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้แทนการถูกส่งกลับประเทศ เนื่องจากสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานระดับล่างที่คนในประเทศไม่ต้องการทำ เพราะเป็นงานประเภท 3 ส. คือ เสี่ยง สกปรก และ (ลำบากแสนสาหัส) (3 D - Dangerous, Dirty and Difficult) เช่น ใน มาเลเซีย ไทย และเกาหลี การจดทะเบียนแรงงานให้ถูกต้องนี้ ไม่ได้ใช้เพื่อให้สถานภาพการทำงานของแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย แต่ใช้เพื่อเป็นการควบคุมแรงงานเหล่านี้ให้อยู่ได้ชั่วคราวก่อนเดินทางกลับประเทศตนเอง โดยไม่ถูกลงโทษตามกฎหมาย ดังนั้นการได้รับใบอนุญาตให้ทำงานมิได้ทำให้สถานะของการเข้าเมืองผิดกฎหมายของผู้ย้ายถิ่นหายไป ตามสถานะทางกฎหมายผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ยังคงฐานะผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายดั้งเดิม และอาจถูกผลักดันออกไปเมื่อไรก็ได้ ถ้านโยบายรัฐบาลเปลี่ยน มาตรการนี้นักนำมาใช้ก่อนที่จะทำการผลักดันต่อไปสำหรับผู้ไม่มรายงานตัว คำศัพท์ที่ใช้เรียกมาตรการนี้มักเรียกปะปนกันว่า การนิรโทษกรรม (amnesty) หรือการจดทะเบียนแรงงานย้ายถิ่นผิดกฎหมาย (regularization) ดังกล่าวมาแล้ว

(3) การบังคับใช้กฎหมายเข้าเมืองและการควบคุมชายแดนอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะบริเวณที่เป็นชายแดนติดต่อระหว่างประเทศ เช่น กำหนดให้การเดินทางผ่านพรมแดนต้องใช้วีซ่า แทนการใช้บัตรผ่านทาง (border pass) เพื่อให้การเดินทางต้องเสียค่าใช้จ่ายและลำบากมากขึ้น และการลงโทษอย่างจริงจังกับผู้อำนวยการความสะอาดหรือลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องการแรงงาน และพวกนายหน้าจัดหางาน มาตรการนี้จะไม่ได้ผลถ้าการบังคับใช้กฎหมายหย่อนยาน หรือเจ้าหน้าที่ฉ้อฉล ดังเช่น ในประเทศไทยเอง ตัวอย่างรูปธรรมของประเทศต่างๆที่ใช้มาตรการนี้มีดังนี้ (Battistella and Skeldon 1999; MN, February 2002)

- **มาเลเซีย** เริ่มนโยบายที่เข้มงวดนี้ประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2541 โดยมีโทษปรับเป็นเงินและคุมขังในกลุ่มผู้ที่เป็นนายหน้าจัดหางาน และเจ้าของสถานประกอบการที่มีการลักลอบจ้างแรงงานเถื่อน ในกลุ่มพวกนายหน้าจัดหางาน และปลอมแปลงเอกสารจะมีโทษถูกปรับ 6 ครั้ง แต่ถ้าเป็นแรงงานผิดกฎหมายที่เดินทางกลับเข้าไปในมาเลเซีย หลังจากถูกส่งกลับไปแล้ว จะถูกปรับ ถูกปรับเป็นเงิน 10,000 เหรียญมาเลเซีย และถูกขังคุกเป็นเวลา 5 ปี โดยกำหนดโทษนายจ้างและนายหน้าปรับเป็นเงิน 5,000 เหรียญมาเลเซีย และโทษจำสูงสุด 5 ปี รวมทั้งเพิ่มความเข้มงวดการเดินทางผ่านเข้าออกตามแนวชายแดน โดยการสร้างกำแพงยาว 21 กิโลเมตร จากป่าดงเบงชาร์ ถึงทะเลอันดามัน

- **สิงคโปร์** มีการเพิ่มโทษผู้ที่ทำผิดกฎหมายการเข้าเมืองดังนี้คือ ในกรณีที่มีความพยายามที่จะเดินทางเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จะถูกปรับเป็นเงิน 4,000 เหรียญสิงคโปร์ และถูกจำคุกตั้งแต่ 2 เดือน จนถึง 3 ปี แต่ถ้าลักลอบเข้าเมืองมาแล้วจะถูกคุมขังตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป ถูกปรับด้วยไม่เรี่ยราย 3 ครั้ง หรือถูกปรับเป็นเงินตั้งแต่ 6,000 เหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป ในขณะที่เดียวกันก็มีบทลงโทษผู้ให้การสนับสนุนผู้ลักลอบเข้าเมืองที่เดินทางมาโดยทางเรือเช่นกัน
- **เกาหลีใต้** ได้มีการควบคุมการเข้ามาของแรงงานผิดกฎหมายด้วยการตั้งรางวัลถึง 8 ล้านบาท ให้แก่ผู้ที่รายงานว่ามีคนต่างชาติที่พยายามลักลอบเข้าเมือง และมีการคุมขังผู้ย้ายที่มีความพยายามที่เดินทางเข้าเกาหลีในครั้งที่ 2
- **ญี่ปุ่น** ได้มีการปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเข้าเมือง และกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ในปี 2540 มีการจับกุมคุมขัง ผู้ที่ลักลอบนำคนงานเข้ามาโดยมีโทษคุมขัง 18 เดือน ถึง 10 ปี โทษปรับตั้งแต่ 1,200 ถึง 81,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา และลงโทษผู้ที่ให้ความช่วยเหลือหรือให้ที่พักพิงแก่ผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายคือ โทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป และถูกปรับสูงสุด 3 ล้านเยน
- **ไทย** มีบทลงโทษอย่างรุนแรงต่อผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานเถื่อน ในข้อหาให้ที่พักพิงแก่คนต่างด้าว ตามการทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมือง มีโทษจำคุกถึง 5 ปี และหรือปรับเป็นเงิน 50,000 บาท สำหรับการจ้างแรงงานต่างชาติโดยไม่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวมีโทษจำ 3 ปี และหรือปรับเป็นเงิน 60,000 บาท

(4) **การแก้กฎหมายเพื่อลดแรงจูงใจในการย้ายถิ่นเข้ามาแบบไม่ถูกกฎหมาย** ในหลายประเทศใช้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหา เช่น ในญี่ปุ่นมีการแก้กฎหมายเข้าเมืองใหม่ในปี 2533 เพิ่มประเภทของบุคคลที่สามารถขอถิ่นที่อยู่และทำงานในประเทศมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันกฎหมายใหม่นี้ก็เพิ่มโทษแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมากขึ้นด้วย แต่จำนวนแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งในญี่ปุ่นส่วนใหญ่เป็นพวกอยู่เกินกำหนด (overstayers) หรือถือวีซ่าท่องเที่ยวแต่ลักลอบทำงานก็ไม่ลดลง (Mori 1995) จำนวนคนคงค้างที่นับได้ในเดือนมกราคม 2541 คือ 276,810 คน (Iguchi 1999)

ในสหรัฐอเมริกาเอง แม้ได้ประกาศนิตินโยบายไปแล้ว จำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับเพิ่มมากขึ้น ในปี 2539 มีการคาดประมาณว่าผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายมีรวม 5 ล้านคน และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 8 ล้านคนในปี 2543 ดังกล่าวมาแล้ว ในปี 2539 ประธานาธิบดีคลินตันได้ประกาศกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการปฏิรูปการย้ายถิ่นผิดกฎหมายและความรับผิดชอบของผู้ย้ายถิ่น มีเป้าประสงค์หลักเพื่อเข้มงวดต่อการเข้าเมืองมากขึ้น และลงทุนสร้างรั้วยาว 14 ไมล์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก โดยสร้างแนวควบคุมสองชั้น เพิ่มโทษของความผิดในการลักลอบเข้าเมือง เร่งการผลักดันส่งกลับอย่างรวดเร็วภายใน 24 ชั่วโมง และจำกัดสิทธิการเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐให้น้อยลง ปรากฏว่าความพยายามต่างๆทางกฎหมายนี้ยังคงไร้ผลในการสกัดกั้นแรงงานต่างชาติ เพราะการเข้มงวดชายแดนและการจับและส่งกลับอย่างรวดเร็ว เป็นสิ่งที่ทั้งผู้ปฏิบัติงานชายแดนและผู้ลักลอบเข้าเมืองต่างก็พอใจ ผู้

ย้ายถิ่นเองเมื่อถูกจับเร็วและปล่อยกลับเร็ว ก็จะพยายามลักลอบเดินทางเข้ามาอีกอย่างรวดเร็วเช่นกัน จนกว่าจะประสบความสำเร็จ (Singer และ Messay 1998)

ในประเทศแคนาดา ได้ปรับนโยบายการเอาผิดกับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายสูงขึ้น โดยแบ่งเป็นผู้เดินทางเข้ามาโดยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากใครเลย และผู้เดินทางที่ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นหรือจากองค์กร มีการกำหนดโทษที่แตกต่างกันคือ ผู้เดินทางคนเดียวหรือมากกว่าที่เดินทางเข้ามาโดยไม่มีการช่วยเหลือจากผู้หนึ่งผู้ใดเลย ถ้าเป็นความผิดครั้งแรกปรับไม่เกินห้าแสนเหรียญ จำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับและจำ ถ้าทำผิดเป็นครั้งที่สอง โทษปรับสูงขึ้นเป็นไม่เกินหนึ่งล้านเหรียญ จำคุกไม่เกิน 14 ปีหรือทั้งปรับและจำ สำหรับผู้เดินทางหนึ่งคนหรือมากกว่าไม่เกินสิบคน ที่ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลหรือองค์กร ก็ดี จะถูกปรับคนละไม่เกินหนึ่งแสนเหรียญ จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งปรับและจำ ในขณะที่ถ้าเป็นการเดินทางเป็นกลุ่มมากกว่าสิบคนขึ้นไป กรณีที่เป็นความผิดครั้งแรกโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านเหรียญ จำคุกตลอดชีวิตหรือทั้งปรับและจำ (MN, February 2001)

(5) การผลักดันผู้ย้ายถิ่นกลับประเทศ ทุกประเทศที่เผชิญกับปัญหาการย้ายถิ่นข้ามชาติไม่ปกติจะมุ่งใช้มาตรการนี้ผสมผสานกับมาตรการอื่นๆ แต่ในหลายประเทศของทวีปแอฟริกาใช้มาตรการนี้เป็นหลักอย่างเดียว เช่น ประเทศกานา ไนจีเรีย กาบอง โคลไอวอรี และแอฟริกาใต้ (Solidarity Center 1999) ในแอฟริกาใต้ใช้มาตรการที่เข้มงวดมาก กล่าวคือผู้ย้ายถิ่นที่ถูกจับและรอการส่งตัวกลับจะไม่มีบริการพยาบาลในภาวะฉุกเฉินให้ และเด็กที่ติดตามพ่อแม่มาก็จะไม่ได้รับสวัสดิการสังคมใดๆทั้งสิ้น (MN, June 1994) มีหลายประเทศตั้งเป้าจะผลักดันแรงงานผิดกฎหมายให้หมดประเทศ ได้แก่ อิสราเอล ตั้งเป้าว่าจะผลักดันผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ลักลอบทำงานจำนวน 150,000 คนออกให้หมดภายในปี 2541 แต่ภาคธุรกิจเอกชนกดดันหนักจนทำไม่สำเร็จ เช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีนโยบายผลักดันและส่งกลับอย่างต่ำ 300,000 คนในปี 2541 เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ในปี 2545 มาเลเซียตั้งเป้าหมายว่าจะผลักดันแรงงานผิดกฎหมายให้หมด โดยกำหนดว่าจะต้องผลักดันออกไปให้ได้เดือนละอย่างต่ำ 10,000 คน (MN, February 2002)

ประเทศที่มีชายแดนติดต่อกันจะใช้วิธีส่งผู้ลักลอบเข้าเมืองออกทางชายแดนในจุดที่ลักลอบเข้ามา ทั้งนี้ผู้ลักลอบมักต้องถูกโทษจำหรือปรับก่อน สำหรับค่าเดินทางกลับ ทุกประเทศกำหนดให้ผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายต้องเป็นผู้จ่ายเอง ในกรณีที่ผู้ย้ายถิ่นไม่มีเงินพอ ประเทศต้นทางอาจเป็นผู้จ่ายให้ ดังมาตรการของประเทศออสเตรเลีย หลังจากพ้นระยะเวลาห้ามเข้าสามปี ถ้าต้องการเดินทางเข้าเมืองอีกจะต้องชดใช้ค่าเดินทางคืนให้ก่อน ประเทศสิงคโปร์ใช้มาตรการผ่อนผันให้แรงงานผิดกฎหมายที่ถูกจำคุกครบเวลาต้องโทษแล้ว ทำงานรับจ้างทำความสะอาดได้ชั่วคราวประมาณ 3 เดือน จนมีรายได้พอสำหรับค่าเดินทางกลับประเทศตนเอง (MN, December 2001) บางกรณีประเทศปลายทางก็เป็นผู้จ่ายค่าเดินทาง ดังเช่น กรณีผู้หญิงไทยในญี่ปุ่นที่ถูกจับและถูกส่งตัวกลับ หลายครั้งรัฐบาลไทยเป็นผู้ออกค่าเครื่องบินให้

(6) การผสมกลมกลืนผู้ย้ายถิ่นโดยให้สิทธิอยู่อาศัยและทำงานถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ย้ายถิ่นไม่ปกติได้เดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศเหล่านี้มานานแล้ว จนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน การที่จะเนรเทศหรือส่งกลับประเทศนั้น จะเป็นการกระทำที่ไร้มนุษยธรรม ดังนั้นในบางประเทศจึงมีการนิรโทษกรรม และให้สิทธิเป็นพลเมืองของประเทศปลายทางเลย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ที่มีประกาศ

นิรโทษกรรมให้ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นระยะๆ หลายครั้ง เป็นต้น สำหรับประเทศไทย ก็มีการนำระบบการจัดการนี้มาปฏิบัติกับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายหลายกลุ่ม เช่น จีนฮ่อ จีนก๊กมินตั๋ง ชาวเวียดนาม ที่หลบหนีภัยการสู้รบมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ตามมิได้เป็นการให้สิทธิความเป็นพลเมืองเลยทันที โดยในรุ่นที่หนึ่งให้สิทธิอยู่ชั่วคราวในบริเวณที่กำหนด แต่ในรุ่นหลานมีสิทธิขอสัญชาติไทยได้ แต่ก็มีผู้อพยพย้ายถิ่นไม่ปกติบางกลุ่ม เช่น โจรจีนมาลายา ที่ให้สิทธิอยู่ถาวรเลยตั้งแต่เมื่อเข้ามาตั้งรกราก กลุ่มหลังนี้เป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่า (พันธุ์ทิพย์ 2540)

โดยทั่วไปประเทศที่มีนโยบายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองค่อนข้างเข้มงวด การผสมกลมกลืนจะทำได้ยาก เหตุผลที่ผลักดันให้เกิดนโยบายนี้จะมาจากเหตุผลของเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ คนที่จะได้รับการอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องมักจะเป็นคนที่เคยอยู่ในประเทศ และได้รับอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวอยู่ก่อนแล้ว เช่น ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งจะให้สิทธิอยู่ถาวรและเป็นพลเมือง โดยเฉพาะผู้มีเชื้อสายจีน แต่ต้องถือสัญชาติสิงคโปร์สัญชาติเดียว (Chew 1998) อย่างไรก็ตามมีหลายประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น และได้หวัน ประกาศจะไม่มีการใช้นโยบายนี้แน่นอน เนื่องจากเชื่อว่าจะเป็นการส่งเสริมให้มีการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

ปัจจุบันการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติทั้งถูกและผิดกฎหมาย นับเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชีย และเป็นประสบการณ์ร่วมสมัยของหลายๆประเทศ ดังรายละเอียดที่แสดงในตารางที่ 5 โดยรวมแล้วในประเทศที่ไม่มีนโยบายรับเข้าแรงงานต่างชาติ มักจะมีจำนวนแรงงานผิดกฎหมายมากกว่าประเทศที่เปิดประตูสำหรับการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานในระดับล่าง แต่นโยบายเปิดหรือปิดประตูการจ้างแรงงานข้ามชาติของประเทศปลายทาง ก็มีปัจจัยหลักที่จะทำให้มีจำนวนแรงงานผิดกฎหมายมากหรือน้อย ปัจจัยอื่นๆในประเทศปลายทาง เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การควบคุมชายแดน และตลาดแรงงาน ล้วนมีส่วนสำคัญทั้งสิ้น ในขณะที่เดียวกันปัจจัยในประเทศต้นทาง ก็มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติไม่ปกติออกจากประเทศเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นมาจากสภาพเศรษฐกิจ การเมือง อุบัติภัย รวมถึงการมีแรงงานล้นเกินเพราะอัตราการเกิดสูงก็ตาม

ในตอนต่อไปเราจะวิเคราะห์ถึงมาตรการและระบบการจัดการที่มีการนำมาใช้ในการจัดการเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติที่ผิดกฎหมายในประเทศไทย

ตารางที่ 5: ประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติในเอเชีย จำแนกตามประเทศที่มีนโยบายรับและส่งแรงงาน

ประเทศต้นทาง และนโยบายแรงงาน	ปี	แรงงาน มีสัญญาจ้าง	ปี	แรงงาน ผิดกฎหมาย
ประเทศต้นทาง				
- มีนโยบายส่งออกแรงงาน				
ฟิลิปปินส์	1998	700,000 ¹	1998	63,679 ¹
อินโดนีเซีย	1995	1,200,000 ²	1998	478,913 ³
บังกลาเทศ	1995	1,600,000 ²	1998	329,984 ⁴
ศรีลังกา	1998	700,000 ³	1998	100,000 ³
ไทย	1998	700,000 ⁵	1998	54,719 ¹
เวียดนาม	1997	36,625 ⁶	1998	3,181 ¹
จีน	1995	270,000 ⁷	1998	94,844 ⁴
- ไม่มีนโยบายส่งออกแรงงาน				
พม่า	1998	1,554 ⁸	1998	1,031,557 ⁹
เขมร	1997	24,746 ¹⁰	1998	81,000 ¹
ลาว	1997	11,086 ¹⁰		n.a.
เกาหลีใต้		n.a.	1998	52,854 ¹
สิงคโปร์	1998	5,000 ¹¹		n.a.
มาเลเซีย	1995	250,000 ²		n.a.
ประเทศปลายทาง				
- มีนโยบายรับแรงงาน				
สิงคโปร์	1998	530,000 ¹	1997	7,600 ^{1a}
มาเลเซีย	1995	750,000 ⁷	1998	800,000 ¹
ไต้หวัน	1995	239,000 ⁷	1995	100,000 ⁷
ฮ่องกง	1995	170,000 ⁷	1995	130,000 ⁷
อิสราเอล		มข.	2001	150,000 ¹⁴
ซาอุดีอาระเบีย		มข.	1998	920,000 ¹
พม่า	1996	112,770 ⁸		มข.
- ไม่มีนโยบายรับแรงงาน				
ญี่ปุ่น	1995	106,000 ⁷	1998	276,810 ¹²
เกาหลีใต้	2001	49,000 ¹⁴	2001	201,000 ¹⁴
ไทย	1997	173,629 ¹⁰	1998	970,903 ¹⁰
ฟิลิปปินส์	1997	มข.	1998	100,000 ¹³
อินเดีย	1998	มข.	1997	10,000,000 ¹
ปากีสถาน		มข.		3,000,000 ¹

ที่มา: ปรับจาก Archavanitkul และ Guest 1999 (ตาราง 1 หน้า 7).

1: Various sources cited in Battistella and Skeldon, 1999. 1a: Based on arrested number of undocumented migrants in 1997 from Migration News, August 1998 cited in Battistella and Skeldon, 1999. 2: Estimates of national working abroad from various sources cited in Martin and Widgren, 1996. 3: Migration News, January 1999. 4: Various sources cited in Battistella and Skeldon, 1999 plus a number of people from Bangladesh (or Pakistan or China) overstaying in Thailand measured by Archavanitkul et al. 1997. 5: Estimated number of workers remaining in countries of destinations. An official figure of exporting workers during 1993-1998 was 1,070,852, and the number in 1998 was 193,735 (Ministry of Labour 1999). 6: Nguyen Dang Anh, 1998. 7: Migration News various issues cited in Martin 1996a. 8: Nyan Mint, 1998. 9: Various sources cited in Battistella and Skeldon, 1999 plus an estimated number of people from Myanmar residing in Thailand estimated by Archavanitkul 1998b. 10: Archavanitkul et al. 1997. 11: Chew 1998. 12: A number of overstayers by January 1998 cited in Iguchi, 1999. 13: Migration News, April 1994. 14: Migration News, February 2002. **มข.**: ไม่มีข้อมูล

5.1 นโยบายการจัดการผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายในประเทศไทย มีหรือไม่?

ในรายงานสังเคราะห์เกี่ยวกับทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย กฤตยา และคณะ (2540ก) วิเคราะห์ไว้ชัดเจนว่า ในอดีตประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายโดยตรงในเรื่องแรงงานข้ามชาติ มีแต่แนวปฏิบัติในเรื่องการควบคุมการทำงานของคนต่างชาติ ที่ตั้งอยู่บนระบบความคิดต้องการสงวนอาชีพบางอย่างไว้ให้คนไทยทำ เริ่มจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 กำหนดให้คนต่างชาติที่ต้องการทำงาน ต้องขอใบอนุญาตจากกรมแรงงานก่อน ก่อนหน้านั้นคนต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทยได้เลยโดยไม่ต้องขออนุญาต พอปี 2521 ก็มีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว โดยมีประกาศแนบท้ายสงวนอาชีพและวิชาชีพสำหรับคนไทยไว้จำนวนรวม 36 อาชีพ หนึ่งในหลายอาชีพนั้นคืองานกรรมกรใช้แรงงาน ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ว่า ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาเป็นกรรมกรในประเทศไทย

นั่นคือ ตามด้วยบทกฎหมายไทยแล้ว การจ้างคนต่างชาติมาทำงานระดับล่าง เช่น งานขุดดิน เป็นคนใช้ กรรมกรแบกหาม ลูกเรือประมง จะทำไม่ได้เลย ถ้าเช่นนั้นแล้วเมื่อเกิดปัญหามีแรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาเมืองมาทำงานเป็นจำนวนมากปะทุขึ้น เพราะเหตุใดรัฐจึงต้องยอมรับการมีอยู่ของแรงงานชุดนี้ มีข้อเท็จจริงอะไรบ้างทำให้รัฐหันมาพิจารณาปัญหานี้ และได้อาศัยกลไกรัฐส่วนใดบ้างเข้ามาจัดการ

❖ มาตรการการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายผ่านมติคณะรัฐมนตรี

ในอดีตรัฐไทยไม่เคยคิดว่าจะมีการลักลอบเข้าเมืองมาทำงานของคนต่างชาติจำนวนมาก จนกลายเป็นปัญหากระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่างประเทศ แต่สถานการณ์ตั้งแต่หลังปี 2531 ถึงปัจจุบัน (2545) บีบบังคับให้ รัฐบาลจำต้องหันมายอมรับการมีอยู่ของแรงงานผิดกฎหมายกลุ่มนี้ จะปล่อยให้โดยไม่มีอะไรไม่ได้อีกต่อไป

สาเหตุหลักเริ่มต้นจากเหตุการณ์ในประเทศพม่าที่ทำการปราบปรามประชาชน จนเป็นผลลาลงทางการเมืองในปี 2531 หลังจากนั้นมาทำให้มีประชาชนลักลอบเข้าประเทศไทยนับเป็นจำนวนมาก ประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจของไทยในช่วงนั้นเป็นยุคเริ่มต้นของเศรษฐกิจฟองสบู่ โดยเฉพาะในภาคการก่อสร้างและประมง ทำให้เกิดความต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ภาคธุรกิจเอกชนจึงทิ้งเจรจาเรียกร้องและกดดันรัฐบาลให้อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ การเรียกร้องนี้ทำอย่างต่อเนื่องโดยการรวมตัวกันของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ผลการกดดันนี้ทำให้รัฐบาลต้องหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เปิดนโยบาย 'ผ่อนผัน' ให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทั้งนี้ใช้วิธีออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผัน และวางแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นรายปีนับตั้งแต่ปี 2535 โดยมีมติ ครม. ที่เกี่ยวข้องต่อโดยตรงนโยบายการผ่อนผันนี้รวม 6 ครั้ง คือ

(1) มติ ครม. เดือนมีนาคม 2535 การผ่อนผันครั้งแรกเริ่มต้นอย่างชัดเจนในปี 2535 โดยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่เป็นผู้พลัดถิ่น สัญชาติพม่าหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้ชั่วคราว โดยนายจ้างจะต้องนำลูกจ้าง มารายงานตัว เพื่อขอประกันตัวและ ยื่นขอใบอนุญาตทำงานปีละ 1,000 บาท พร้อมทั้งต้องวางเงินค่าประกันคนละ 5,000 บาท โดยอนุญาตให้จ้างได้เฉพาะในเขต 9 จังหวัดชายแดนซึ่งมีแรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้วคือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

มาตรการตามมติครม. ครั้งแรกนี้ไม่ประสบความสำเร็จเลย เนื่องจากมีนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ นำลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวไปรายงานตัวน้อยมากเพียง 706 คนเท่านั้นเอง สาเหตุสำคัญคือผู้ประกอบการ อ้างว่าอัตราเงินค่าประกันตัวจำนวน 5,000 บาทต่อคนเป็นอัตราที่สูงเกินไป นายจ้างส่วนใหญ่จึงยังคงใช้แรงงานเถื่อนอยู่ต่อไป โดยส่วนใหญ่ยอมจ่ายเงินค่าคุ้มครองให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องถิ่นที่เป็นครั้งคราว เพราะถือว่าคุ้มค่าไม่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาที่จะตามมาหากมีการจับกุม อีกเหตุผลหนึ่งคือ ผู้ประกอบการไม่สามารถจ้างแรงงานจากประเทศพม่าในกิจการประมงได้ เนื่องจากขัดกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตน่านน้ำไทย ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติทำงานในกิจการประมง ส่งผลให้มีการแก้ไขข้อกฎหมายนี้ในระยะต่อมา

(2) มติ ครม. เดือนมิถุนายน 2539 ผลจากการที่มติครม. เมื่อ 2535 ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ ในขณะที่จำนวนแรงงานลักลอบเข้าเมืองเริ่มกระจายตัวเข้ามาในจังหวัดชั้นในมากขึ้น ภาคธุรกิจเอกชนจึงเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาเปิดนโยบายผ่อนผันให้ครอบคลุมพื้นที่กว้างขึ้น และให้ลดค่าประกันตัวแรงงานที่จะพามาจดทะเบียนให้น้อยกว่า 5,000 บาท ในที่สุดคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชาเป็นผู้นำรัฐบาลได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 กำหนดให้มีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และเขมร ให้ทำงานได้ชั่วคราว โดยมีระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี พื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตรวม 43 จังหวัด และให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรมคือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งแยกเป็นประเภทของกิจการที่จ้างงานได้รวม 36 ประเภท

นั่นคือ การที่ผู้อพยพจะได้รับผ่อนผันให้ทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าทำงานในกิจการและจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้หรือไม่ที่สำคัญคือขั้นตอนการจดทะเบียนขึ้นอยู่กับนายจ้างทั้งหมดเพราะรัฐบาลต้องการให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบตัวแรงงาน นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างชาติจะต้องนำหลักฐานมาขอประกันตัวจากเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง(ตม.) ในจังหวัดที่จะจดทะเบียน พร้อมทั้งเสียเงินค่าประกันตัว 1,000 บาท (ค่าประกันตัวนี้นายจ้างจะได้รับคืนเมื่อพาผู้อพยพมาส่งมอบให้ตม. หลังจากใบอนุญาตหมดอายุ) และจะต้องนำตัวแรงงานต่างชาติเข้ารับการตรวจสุขภาพโดยเสียค่าใช้จ่าย 500 บาทต่อคนหลังจากผ่านการพิจารณาหลักฐานและการตรวจสุขภาพแล้ว กระทรวงแรงงานจึงจะออกใบอนุญาตทำงานให้ โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมอีก 1,000 บาททั้งนี้ รวมแล้วต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างต่ำ 2,500 บาท ในทางปฏิบัติ นายจ้างมักจะเป็นผู้ออกเงินให้ก่อนแล้ว ไปหักกับผู้อพยพภายหลัง โดยนายจ้างเกือบทุกรายจะยึดบัตรใบอนุญาตทำงานเพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานหลบหนี นายจ้างบางรายอาจถ่ายสำเนาเอกสารให้แรงงานถือไว้เป็นหลักฐานว่าได้จดทะเบียนแล้ว

แรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2540 มีจำนวนทั้งสิ้น 303,088 คน แบ่งเป็นชาวพม่า 263,782 คน (87%) ชาวลาว 12,323 คน (4%) และเขมร 26,983 คน (9%) โดยมีสัดส่วนการจดทะเบียนในอุตสาหกรรมก่อสร้างมากที่สุด (33%) รองลงมาคือเกษตรกรรม (28%) ประมงทะเล (18%) งานรับใช้ในบ้าน (12%) การผลิต (8%) ขนส่งทางน้ำ (1%) และการทำเหมือง (0.5%)

(3) มติ ครม. เดือนเมษายน 2541 ผลจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ทำให้เกิดภาวะว่างงานของแรงงานไทยจำนวนมากหลายแสนคน ในเดือนธันวาคม 2540 รัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัยกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่สอง ได้ประกาศมาตรการผลักดันแรงงานต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการแก้ไขปัญหาการว่างงานแห่งชาติ เพื่อให้มีตำแหน่งงานว่างที่แรงงานไทยจะทำทดแทน จากการประชุมของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เมื่อ 15 มกราคม 2541 ได้กำหนดให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวจำนวน 300,000 คน นั่นคือหมายถึงการผลักดันแรงงานต่างด้าวออกไปจำนวน 300,000 คน ในช่วงต้นปี 2541 จึงมีการกวาดจับแรงงานต่างชาติอย่างกว้างขวาง เมื่อถึงสิ้นเดือนกรกฎาคม 2541 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรายงานว่า ได้ส่งกลับแรงงานต่างด้าวที่ผิดหมายรวม 249,817 คน อย่างไรก็ตามทางตำรวจยอมรับว่า การผลักดันส่งกลับไม่มีผลมากนัก เพราะแรงงานส่วนใหญ่จะเดินทางย้อนกลับเข้าเมืองไทยอีกหลังจากถูกส่งกลับไม่นาน

ในระยะเวลาเดียวกันนี้ ภาคธุรกิจเอกชนที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากมาตรการกวาดจับแรงงานต่างชาติ ได้เคลื่อนไหวคัดค้านโดยให้เหตุผลว่า ไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้าไปทำงานทดแทนแรงงานต่างชาติได้ กระทรวงแรงงานจึงทำการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการทั่วประเทศ พบว่ามีความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติรวม 230,617 คน เนื่องจากไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำได้ รัฐบาลได้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 เมษายน และ วันที่ 8 พฤษภาคม 2541 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติต่อได้อีก 1 ปี แต่มติครั้งนี้ได้ตั้งเป้าว่าจะอนุญาตไม่เกิน 158,253 คน แต่เมื่อดำเนินการจดทะเบียนจริงๆ ปรากฏว่ามีนายจ้างพาแรงงานมาจดทะเบียนเพียง 90,911 คนเท่านั้น

การผ่อนผันในครั้งนี้มีเงื่อนไขที่ต่างไปจากมติครม. ในปี 2539 คือ เพิ่มพื้นที่ที่ได้อนุญาตรวม 54 จังหวัด แยกเป็นจังหวัดชายแดน 13 จังหวัด จังหวัดที่ทำกรากิจการประมง 22 จังหวัด จังหวัดที่มีธุรกิจขาดแคลนแรงงาน และไม่สามารถหาแรงงานไทยได้แก่ สวนยางพารา ไร่อ้อย ฟาร์มเลี้ยงหมู โรงสีข้าว และกิจการขนส่งทางน้ำ รวม 19 จังหวัด มีระยะเวลาดำเนินการจดทะเบียน 90 วัน สำหรับค่าประกันตัวและค่าใบอนุญาตทำงานยังคงเสียอย่างละ 1,000 บาท แต่ค่าตรวจสุขภาพเพิ่มเป็น 700 บาท โดยจังหวัดส่วนใหญ่มีระเบียบให้แรงงานต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพ ซึ่งราคามีความแตกต่างกันคืออยู่ระหว่าง 500-1,200 บาท

(4) มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2542 ปัญหาการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติได้เวียนกลับมาเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องพิจารณาอีกวาระหนึ่งเมื่อใกล้ระยะเวลาที่การอนุญาตของปี 2541 จะสิ้นสุดลงในวันที่ 4 สิงหาคม 2542 เหตุผลในการพิจารณาจะอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานต่างชาติต่อหรือไม่ ยังใช้หลักเกณฑ์เหมือนปี 2541 คือ มาตรการหลักเน้นการผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานอย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีมาตรการรองรับผลกระทบคือ ยังคงจะผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติในจังหวัดที่มีกิจการที่หาแรงงานไทยทำไม่ได้ โดยครั้งนี้มีการกระจายอำนาจไปให้แต่ละจังหวัดพิจารณา และมีการวิเคราะห์ข้อมูลความต้องการแรงงานในแต่ละ

จังหวัดสงขลา ซึ่งดำเนินการโดยศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดจำนวนประเภทกิจการ จังหวัดที่ผ่อนผัน และจำนวนที่จะให้จดทะเบียน เสนอต่ออนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในเดือนสิงหาคม 2542 ได้มีมติกรม. ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติดำเนินงานได้ใน 18 กิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัดคือเป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด โดยครั้งแรกให้มีจำนวนการจ้างไม่เกิน 86,895 คน แต่หลังจากการเจรจาต่อรองของผู้ประกอบการจำนวนที่ผ่อนผันเพิ่มเป็น 106,000 คน มีระยะเวลาดำเนินการจดทะเบียน 90 วัน โดยค่าประกันตัวและค่าจดทะเบียนยังคงเดิม ค่าตรวจสุขภาพคนละ 700 บาท และบังคับให้ซื้อบัตรประกันสุขภาพคนละ 1,000 บาท จนถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2542 มีผู้มารายงานตัวและจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานรวม 99,974 คน

(5) มติ กรม. เดือนสิงหาคม 2543 การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวเริ่มเป็นปัญหาประจำปีแน่ชัดมากขึ้น กล่าวคือเมื่อใกล้ระยะเวลาที่สัญญาจ้างจะสิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม ก่อนเดือนสิงหาคมก็มีแรงผลักดันจากภาคธุรกิจเอกชนให้ขยายเวลาการอนุญาตทำงานต่อไปอีก ขณะเดียวกันก็มีเสียงเรียกร้องให้ขยายจำนวนแรงงานที่จะอนุญาตและพื้นที่ที่สามารถจ้างแรงงานต่างชาติดได้ ในปีนี้กระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย ทำการศึกษาวิจัยเพื่อคาดประมาณจำนวนแรงงานที่สมควรอนุญาตและพื้นที่รวมถึงกิจการที่จะได้รับการผ่อนผัน ซึ่งผลการศึกษาเสนอให้มีการปรับจำนวนเพิ่มขึ้นและพิจารณาพื้นที่ในบางแห่งเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตามนายชวน หลีกภัย ยังคงมีมติให้คงจำนวน พื้นที่ และกิจการที่จะได้รับอนุญาตไว้เท่าเดิมตามมติ กรม.ปี 2542 เพื่อยืนยันนโยบายที่ว่าจะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติจากที่มาจดทะเบียนในปี 2542 อีกต่อไป

(6) มติ กรม. เดือนสิงหาคม 2544 เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การเมืองในปีนี้ พรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นแกนนำรัฐบาลเปลี่ยนจากพรรคประชาธิปัตย์มาเป็นพรรคไทยรักไทย มีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารกระทรวงแรงงานมาจากพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำรัฐบาลในปี 2539 และออกมติกรม.ในปีเดียวกันให้มีการจดทะเบียนอย่างกว้างขวาง¹⁷ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อมติกรม. ในการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในปีนั้นแบบพลิกกลับจากหน้ามือเป็นหลังมือ

ในช่วงเริ่มต้นการแก้ปัญหาในปีนี้ กระทรวงแรงงานยังคงใช้แนวทางเดิมคือ ตั้งคณะทำงานขึ้นมาศึกษาและพิจารณาวางหลักเกณฑ์การใช้แรงงานต่างด้าวในระยะยาว ในเดือนพฤษภาคม ปี 2544 เพื่อแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติดังกล่าวที่กำลังจะเวียนมาถึงอีกครั้งหนึ่งในเดือนสิงหาคม 2544 และยังคงมอบหมายให้ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย ทำการศึกษาในระยะเวลาหนึ่งเดือน เพื่อหาข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติดังกล่าวทั้งระยะสั้นและระยะยาว ผลการศึกษาเฉพาะการแก้ไขปัญหาระยะสั้น คณะนักวิจัยเสนอแนะสองทางเลือกคือ (สุภางค์ และคณะ 2544ก) ใช้เกณฑ์การผ่อนผันคงเดิมเหมือนปี 2543 หรือ ขยายการผ่อนผันจำนวนเพิ่มเป็นประมาณสองแสนคน ในพื้นที่ 39 จังหวัดใน 21 กิจการย่อย

¹⁷ ในขณะที่ช่วงพรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาล (2541-2543) มีนโยบายชัดเจนที่ไม่ต้องการขยายการจดทะเบียน เพียงแต่อนุมัติให้ผ่อนผันการจดทะเบียนตามจำนวนที่กำหนดไว้

ตารางที่ 6 : จำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้มารายงานตัวจดทะเบียน
ในปี 2539, 2541, 2542, 2543 และ 2544

ปี	จำนวน กิจการที่ อนุญาต	จำนวน จังหวัดที่ อนุญาต	ระยะ เวลาที่ อนุญาต	จำนวน แรงงานที่มา จดทะเบียน	ประเทศต้นทาง			จำนวนแรง งานที่ถูก ส่งกลับ ^ข
					พม่า	เขมร	ลาว	
มติกรม. 2539	36	43	2 ปี	293,654 ^ก	256,492 (88%)	25,568 (7%)	11,594 (5%)	219,775
มติกรม. 2541	47	54	1 ปี	90,911 ^ข	79,057 (87%)	10,593 (12%)	1,261 (1%)	298,480
มติกรม. 2542	18	37	1 ปี	99,974 ^ค	89,318 (89%)	9,492 (10%)	1,164 (1%)	185,316
มติกรม. 2543	18	37	1 ปี	99,656 ^ง	90,724 (91%)	7,921 (8%)	1,011 (1%)	171,357
มติกรม. 2544	ทุก ประเภท ^ฉ	ทั่ว ประเทศ	6 เดือน	568,249 ^ช	451,335 (79%)	57,556 (10%)	59,358 (11%)	-

ก ตัวเลขล่าสุดเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2540

ข มติปี 2539 ผ่อนผันให้จดทะเบียนได้ 2 ปี ในปี 2540 มีผู้มาต่ออายุรวม 88,644 คน ซึ่งถ้านำตัวเลขนี้มารวมกับจำนวนที่มาจดทะเบียนในปี 2541 ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผันในปี 2541 มีรวม 17,555 คน

ค ตัวเลขล่าสุดเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2542 จากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (จำนวนแรงงานที่มารายงานตัวต่อสตม. คือ 106,684)

ง ตัวเลขล่าสุดเมื่อเมษายน 2544 จากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

จ ตัวเลขล่าสุดเมื่อ 6 ธันวาคม 2544 จากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544 - 25 ตุลาคม 2544)

ฉ ในประกาศสรุปผลการจดทะเบียนได้แบ่งเป็น 11 ประเภทเรียงจากจำนวนผู้มาขึ้นทะเบียนจากมากไปหาน้อยดังนี้ กิจการพิเศษ 1 (มีนายจ้าง) 8.2% ประมงทะเล 18.2% ทำสวนทำไร่ 18.2% คนรับใช้ในบ้าน 14.5% ก่อสร้าง 8.3% เลี้ยงหมูเลี้ยงกุ้ง 5.2% กิจการพิเศษ 1 (ไม่มีนายจ้าง) 4.7% การขนย้ายสินค้าในโกดัง 2.5% โรงสีข้าว ทำอิฐทำอิฐ 0.6% และเหมืองแร่ 0.2% ซึ่งค่าวกิจการพิเศษในที่นี้หมายถึงรวมทั้งกิจการอะไรก็ได้ และมีนายจ้างพา มาจดทะเบียนหรือมาขึ้นทะเบียนด้วยตนเองก็ได้ เพราะไม่มีนายจ้างแน่นอน เช่น เป็นคนงานรับจ้างตามฤดูกาลเกษตร เป็นต้น

ช สุราษฎร์ และคณะ 2544ก. (ตารางที่ 1 หน้า 9)

แต่ปรากฏว่ารัฐบาลได้มีมติกรมในวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถมาขึ้นทะเบียนได้ทุกจังหวัด ในทุกประเภทกิจการดังรายละเอียดในตารางที่ 6 และเป็นครั้งแรกที่แรงงานที่ไม่ได้ทำงานประจำกับนายจ้างคนหนึ่งคนใดสามารถมาขอขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนครั้งนี้สูงกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา และถูกแบ่งออกเป็น 2 งวดๆ ละ 6 เดือน งวดแรกเมื่อขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ 24 กันยายน - 25 ตุลาคม 2544 ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรวม 3,250 บาท เป็นค่าใบอนุญาต 900 บาท มีระยะ 6 เดือน ค่าทำบัตร 150 บาท ค่าประกันการส่งกลับ 1,000 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท มีระยะคุ้มครอง 1 ปี งวดที่สองคือกำหนดให้ทุกคนต้องกลับมาต่อใบอนุญาตทำงานอีก 6 เดือนในช่วงระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ - 25 มีนาคม 2545 โดยต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพิ่มอีก 1,200 บาท เป็นค่าใบอนุญาตทำงาน 900 บาท และค่าตรวจโรค 300 บาท จ่าย ณ โรงพยาบาลที่นายจ้างพาไปตรวจ

การขึ้นทะเบียนครั้งนี้มีแรงงานมาจดทะเบียนมากที่สุดกว่าทุกปีที่ผ่านมาคือสูงถึง 568,249 คน แยกเป็นแรงงานจากประเทศพม่า 79% ลาว 11% และเขมร 10% โดยมีแรงงานมาขึ้นทะเบียนในทุกจังหวัดทั่วประเทศ สูงสุดคือกรุงเทพฯ (110,536 คน) รองลงมาคือสมุทรสาคร (49,145 คน) อันดับสามคือจังหวัดตาก (47,489 คน) น้อยที่สุดคือพัทลุง (52 คน) น่าสังเกตว่าสัดส่วนของแรงงานจากประเทศลาวเพิ่มจากปี 2539 ถึงห้าเท่าตัว และสัดส่วนของแรงงานหญิงก็เพิ่มมากขึ้นในทุกกลุ่มกว่าปีก่อนๆ มาก รวมแล้วอัตราส่วนของแรงงานหญิงเพิ่มขึ้นเป็น 4 ใน 5 ขณะที่ปีก่อนๆ อยู่ที่ประมาณหนึ่งในสาม (ดูตารางที่ 6 และ 7)

ตาราง 7: จำนวนแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวใน ปี 2541 ถึง ปี 2544 แยกตามเชื้อชาติและเพศ

ปี	พม่า		เขมร		ลาว		รวม	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
2541: จำนวน	53,387	25,670	9,716	877	1,029	232	64,132	26,779
ร้อยละ	68%	32%	92%	8%	82%	18%	71%	29%
2542: จำนวน	59,968	29,350	8,418	1,074	849	315	69,235	30,739
ร้อยละ	67%	33%	89%	11%	73%	27%	69%	31%
2543: จำนวน	58,701	32,023	6,898	1,023	749	262	66,348	33,308
ร้อยละ	65%	35%	87%	13%	74%	26%	67%	33%
2544: จำนวน	257,354	193,981	43,216	14,340	25,771	33,587	326,341	568,249
ร้อยละ	57%	43%	75%	25%	43%	57%	57%	43%

หมายเหตุ: ข้อมูลในปี 2539 ไม่สามารถจำแนกตามเพศได้

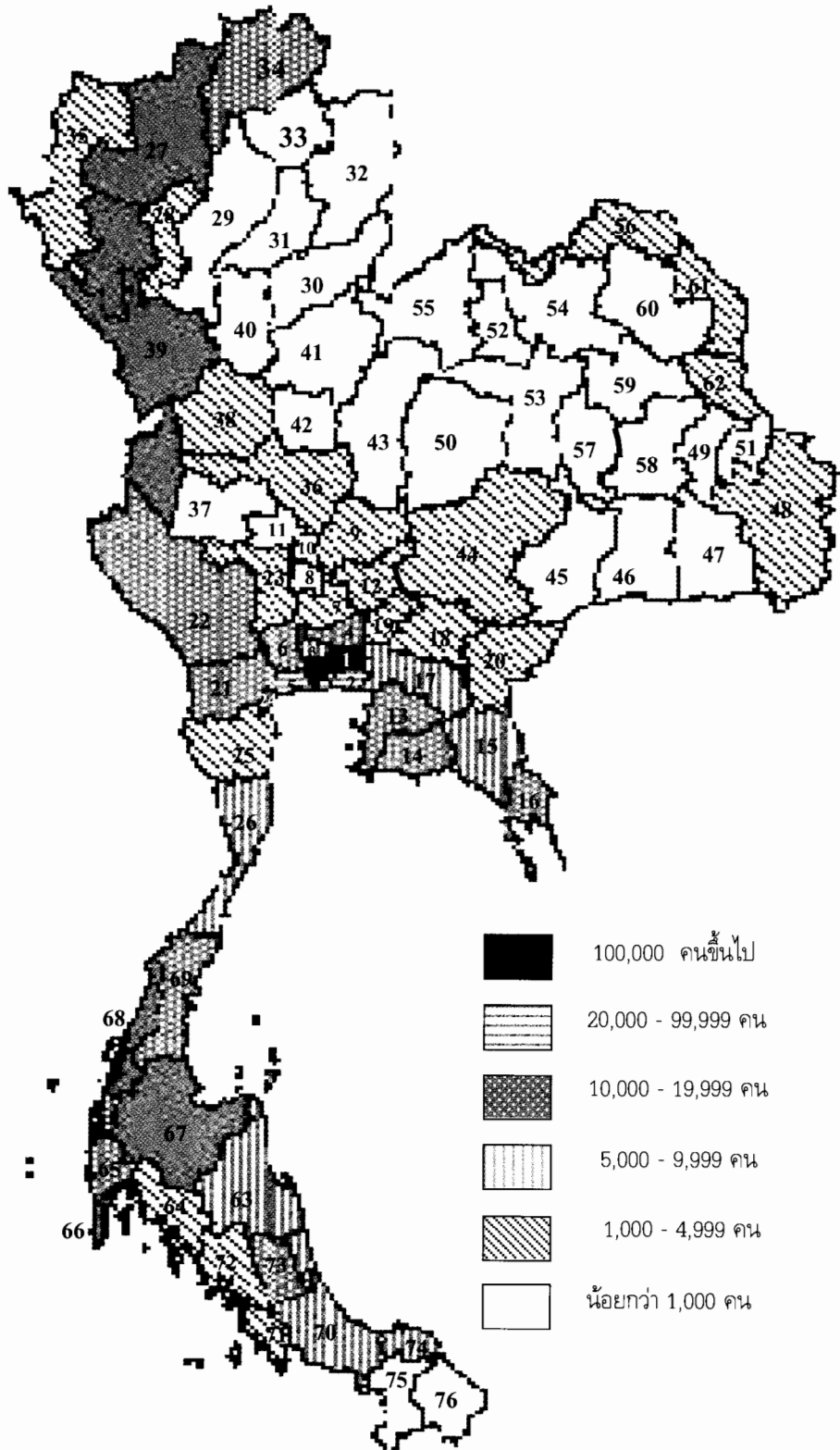
ตารางที่ 8 : การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติที่มาจดทะเบียนรับใบอนุญาตทำงานในปี 2544

ภาค	พม่า	เขมร	ลาว	รวม	ร้อยละ
กรุงเทพมหานคร	76,586	8,594	25,356	110,536	19
ภาคกลาง	104,979	8,348	11,339	124,666	22
ภาคตะวันตก	35,261	799	1,485	37,545	7
ภาคตะวันออก	24,040	31,147	2,811	62,548	11
ภาคเหนือ	100,530	171	1,338	102,039	18
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,018	780	9,334	12,132	2
ภาคใต้	107,921	7,717	3,145	118,783	21
รวม	451,335	57,556	59,358	568,249	100

ที่มา: จำนวนจากประกาศสรุปผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว เมื่อ 6 ธันวาคม 2544 จากสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว (ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544 - 25 ตุลาคม 2544)

1. กรุงเทพมหานคร
2. สมุทรปราการ
3. นนทบุรี
4. ปทุมธานี
5. สมุทรสาคร
6. นครปฐม
7. พระนครศรีอยุธยา
8. ลำปาง
9. ลำพูน
10. สิงห์บุรี
11. เชียงใหม่
12. สระบุรี
13. ชลบุรี
14. ระยอง
15. จันทบุรี
16. ตราด
17. ฉะเชิงเทรา
18. ปราจีนบุรี
19. นครนายก
20. สระแก้ว
21. ราชบุรี
22. กาญจนบุรี
23. สุพรรณบุรี
24. สมุทรสงคราม
25. เพชรบุรี
26. ราชบุรี
27. เชียงใหม่
28. ลำพูน
29. ลำปาง
30. อุตรดิตถ์
31. พะเยา
32. น่าน
33. พะเยา
34. เชียงราย
35. แม่ฮ่องสอน
36. นครสวรรค์
37. อุทัยธานี
38. กำแพงเพชร
39. ตาก
40. สุโขทัย
41. พิษณุโลก
42. พิจิตร
43. เพชรบูรณ์
44. นครราชสีมา
45. สุรินทร์
46. สุรินทร์
47. ศรีสะเกษ
48. บุรีรัมย์
49. ชัยภูมิ
50. ชัยภูมิ
51. อ่างทอง
52. หนองบัวลำภู
53. ขอนแก่น
54. สุรินทร์
55. เลย
56. หนองคาย
57. มหาสารคาม
58. ร้อยเอ็ด
59. กาฬสินธุ์
60. สกลนคร
61. นครพนม
62. มุกดาหาร
63. นครศรีธรรมราช
64. กระบี่
65. พังงา
- 66.ภูเก็ต
67. สุราษฎร์ธานี
68. ระนอง
69. ชุมพร
70. สงขลา
71. สตูล
72. ตรัง
73. พัทลุง
74. ปัตตานี
75. ยะลา
76. นราธิวาส

ภาพที่ 1: การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติที่มากขึ้นทะเบียนในปี 2544



5.2 ปัญหาในการจัดการแรงงานอพยพผิดกฎหมายของประเทศไทย

การจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยใช้มาตรการที่ผ่านมาทุกครั้งสรุปได้ว่า มุ่งสร้างระบบควบคุมท่าทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเฉพาะที่มาจาก 3 ประเทศคือ คนสัญชาติพม่า ลาว และเขมร ทั้งๆที่มีแรงงานผิดกฎหมายแบบเดียวกันนี้มาจากประเทศอื่นๆด้วย เช่น จีน เวียดนาม และบังกลาเทศ เป็นต้น สะท้อนถึงความต้องการจัดการปัญหาคนหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย เฉพาะจากประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศเราเท่านั้น ในรายงานการประชุมระดมสมองเรื่อง 'การจัดการการย้ายถิ่นข้ามชาติข้ามบรรทัดฐาน' เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2542¹⁸ ผู้แทนจากสมช.ยอมรับว่า **ประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายแรงงานต่างชาติ มีแต่เนนโยบายจัดการกับคนที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเท่านั้น** ซึ่งตีความตามกฎหมายแล้วก็คือ การอนุญาตให้ประกันตัวและอยู่ได้ชั่วคราวระหว่างการรอการส่งกลับก็ผ่อนผันให้มีการจ้างงานโดยใช้กฎหมายเข้าเมืองมาตรา 17 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นครั้งๆไป เมื่อวิเคราะห์เบื้องหลังการอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานต่างชาติระดับล่างที่ผ่านมา กล่าวได้ว่ามาจากแรงผลักดัน 2 ทางคือ

(1) **แรงผลักดันจากทางภาคธุรกิจเอกชน** ที่ต้องการใช้แรงงานระดับล่างในราคาถูกเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตน ดูได้จากการพยายามเจรจาต่อรองกับรัฐในมาตรการต่างๆที่ทางภาคเอกชนควรต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบให้มีน้อยที่สุดเท่าที่จะต่อรองได้ และให้เพิ่มประเภทของงานที่สามารถจ้างได้และเพิ่มพื้นที่จังหวัดในการจ้างงาน แรงผลักดันที่ว่านี้ได้รับความใส่ใจมากเพียงใด ขึ้นอยู่กับในขณะนั้นพรรคการเมืองไหนได้นั่งเก้าอี้เจ้ากระทรวงแรงงาน

(2) **แรงผลักดันจากความกังวลของรัฐเองในประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติกับความมั่นคงของชาติ** ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาความมั่นคงของประเทศมาตลอดทศวรรษ 1990 ปัญหาแรงงานข้ามชาติถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ซ้อนทับอยู่ในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ รัฐจึงมีความต้องการจัดการแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ลักลอบเข้ามาทำงาน โดยเฉพาะเมื่อคลื่นของแรงงานกลุ่มนี้เพิ่มทะยานสูงมากขึ้นถึงหลักล้าน และแพร่ไปทั่วทุกจังหวัดไม่จำกัดเฉพาะในจังหวัดชายแดน ที่ผ่านมารัฐควบคุมจัดการคนกลุ่มนี้ได้น้อย ปัญหาที่หน่วยงานรัฐมักกล่าวถึงคืออัตราอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น และภัยคุกคามที่เกิดจากกลุ่มก่อการร้ายสากล การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าผู้หญิงและเด็กข้ามชาติ กลุ่มขอทานข้ามชาติ การค้ายาเสพติด การผลิตเอกสารการเดินทางปลอมและธนบัตรปลอม องค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่ก่อปัญหาในบ้านเราที่รู้จักกันดีคือ แก๊งยาภูเขาจากประเทศญี่ปุ่น แก๊งลูกหมูจากประเทศจีน (ไม่ว่าจะเป็นจีนจากแผ่นดินใหญ่ ฮองกง หรือไต้หวัน) แก๊งลูกแพะจากประเทศในเอเชียใต้ และแก๊งมาเฟียจากบางประเทศในทวีปยุโรป เช่น รัสเซีย และเยอรมัน เป็นต้น

นอกจากนี้คือ ความกังวลถึงภาระที่รัฐต้องรับผิดชอบสืบเนื่องต่างๆที่เกิดขึ้น ได้แก่ การเกิดชุมชนคนต่างชาติ คนตกค้างที่จะอยู่ในประเทศในระยะยาวต่อไป และการระบาดของโรค ซึ่งเป็นความกังวลที่คล้ายคลึงกับประเทศอื่นๆ ที่มีแรงงานผิดกฎหมายในประเทศตนเองจำนวนมากไม่ว่าจะเป็น มาเลเซีย ไต้หวัน ซาอุดีอาระเบีย อินเดีย และญี่ปุ่น

¹⁸ ผู้เขียนเป็นผู้จัดการประชุมเอง เพื่อระดมความคิดเห็นผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายว่าคนไทยมองประเด็นเรื่องนี้อย่างไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการเตรียมรายงานระดับภูมิภาคเรื่อง 'Managing the Flow of Migration: Regional Approach'

จากฐานคิดแก้ปัญหาคนลักลอบเข้าเมือง โดยเปิดให้มีการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานได้ชั่วคราว เพื่อจัดทำทะเบียนควบคุมให้แรงงานกลุ่มนี้เข้ามาอยู่ในร่องในรอยของกฎเกณฑ์นับเป็นแนวคิดที่ถูก โดยเฉพาะการจดทะเบียนในปี 2544 นี้ สามารถเห็นภาพการกระจายการใช้แรงงานข้ามชาติในระดับจังหวัดทั่วประเทศได้ ซึ่งผู้เขียนคาดว่าน่าจะใกล้เคียงความจริงทีเดียว (ดูภาพที่ 1) แต่มาตรการจัดระบบควบคุมแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศเท่าที่ดำเนินการมานั้น กล่าวได้ว่ามีปัญหาและไม่บรรลุเป้าประสงค์ที่จะควบคุมแรงงานได้อย่างใดเลย เช่น การขาดมาตรการตรวจสอบตัวตนของแรงงานว่ามาจาก 3 ประเทศจริงหรือไม่ ดังนั้นเมื่อพิจารณาวิธีการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาจนถึงปี 2544 พิสูจน์ได้ว่า มาตรการแท้จริงของประเทศไทยคือ การใช้นโยบายผ่อนปรนเป็นหลักอย่างเดียว สำหรับมาตรการเข้มงวดกวดขันและสกัดกั้นการเข้ามาทางชายแดนและจับกุมผลักดันกลับ ล้วนแล้วแต่ไม่มีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งสะท้อนได้จากจำนวนแรงงานที่ถูกจับกุมและส่งกลับที่มีจำนวนลดน้อยลงทุกปี (ดูตารางที่ 6) รายละเอียดของปัญหาและความล้มเหลวปรากฏชัดทั้งในเชิงนโยบาย มาตรการจัดการ และขาดการประสานงานของหน่วยงานรัฐที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน มีดังนี้

(1) **ผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ** วิเคราะห์ได้จากจำนวนแรงงานที่มาจดทะเบียนในจังหวัดชายแดนต่างๆ ที่คาดว่ามีการใช้แรงงานต่างชาตินาน แต่จำนวนการจดทะเบียนกลับน้อย เช่น จังหวัดระนอง ตาก เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอนและกาญจนบุรี เป็นต้น และมาตรการลงโทษผู้ประกอบการในฐานะให้ที่พักพิงแก่ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายหรือจ้างงานโดยละเมิดกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ไม่ปรากฏว่าเป็นจริง

(2) **การใช้อำนาจบิดเบือนฉ้อฉลของเจ้าหน้าที่รัฐ** โดยการปล่อยปละละเลยการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งมีการคาดประมาณกันว่าเป็นวงเงินจำนวนมหาศาลหลายหมื่นล้านบาทต่อปี ข้อเท็จจริงปรากฏทุกครั้งในการสัมภาษณ์ระดับลึกผู้เกี่ยวข้อง สามารถยกปรากฏการณ์รูปธรรมตัวอย่างได้มากมาย และมีในรายงานการวิจัยทุกฉบับที่ศึกษาเรื่องการจัดการแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย กล่าวได้ว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่สุดของรัฐไทยไม่ว่าจะจัดการปัญหาสังคมในเรื่องอะไรก็ตาม

(3) **การขาดฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือในเรื่องคนต่างชาติกุณุ่มต่างๆ** และความชัดเจนในคำจำกัดความที่ใช้กับคนต่างชาติแต่ละกลุ่ม ซึ่งเป็นผลมาจากความด้อยประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีแนวปฏิบัติล่าช้าซึ่งน่าจะแก้ไขได้ไม่ยาก แต่ก็ยังเป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติอยู่เสมอ เพราะหน่วยงานรัฐยังต่างคนต่างจัดเก็บข้อมูล และมีได้บันทึกไว้ในระบบจัดเก็บที่สามารถค้นหาและตรวจสอบได้ง่าย ขาดการประสานงานแม้บางครั้งจะอยู่ในกระทรวงเดียวกันก็ตาม และระบบการจัดเก็บแม้แต่ในหน่วยงานเดียวกันเองก็ยังไม่มีการเชื่อมต่อเพื่อสามารถเรียกใช้ข้อมูลระดับมหภาคได้เมื่อต้องการ ทำให้ไม่สามารถนำมาข้อมูลที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ทั้งในการบริหารจัดการและการวางแผนนโยบายได้ และในกรณีที่เกิดปัญหาเฉพาะหน้าก็ไม่สามารถเรียกใช้ข้อมูลมาเป็นฐานในการแก้ไขปัญหาอย่างทันที่วงที่ได้เช่นกัน

(4) **ขาดการประสานงานและวางแผนเรื่องแรงงานต่างชาติ** เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลักเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ มีอยู่สองหน่วยงานหลักสองแห่งคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน แต่ขาดการประสานงานกันตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติ เช่น กรณีตัวเลขที่มีความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเรื่องจำนวน

แรงงานผิดกฎหมายที่มีมารายงานตัวเพื่อจดทะเบียน ระหว่างสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและสำนักงานคณะกรรมการจัดการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระดับนโยบายหลายครั้งดูเหมือนว่าการตัดสินใจของผู้กุมอำนาจรัฐชุดการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและมักมองจากผลประโยชน์คนกลุ่มใดกลุ่มเดี่ยวนั้นซึ่งเป็นเรื่องน่าอันตรายสำหรับรัฐและประชาชนในระยะยาว

(5) **มาตรการแบบแยกส่วน** ที่สำคัญคือฐานคิดตามมติกรม เป็นการมองภาพแบบแยกส่วน ไม่ได้ดูภาพองค์รวมในมิติอื่นที่มาเชื่อมโยงเกี่ยวข้อง และมีผลกระทบด้วย ตัวอย่างชัดเจนในเรื่องนี้ 2 ภาพคือ

ตัวอย่างที่หนึ่ง ผู้ประกอบการย้ายฐานการผลิตไปยังจังหวัดชายแดนเพื่อใช้แรงงานราคาถูกเป็นหลัก ตัวอย่างที่เด่นชัดเกิดขึ้นที่จังหวัดตาก โดยเฉพาะในเขตอำเภอแม่สอด ระหว่างปลายปี 2539 ถึงตลอดปี 2540 มีการขออนุญาตตั้งโรงงานใหม่จำนวนมาก รวมโรงงานที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวรวม 136 โรงงาน ในจำนวนนี้เป็นโรงงานที่ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก 74 โรงงาน (ส่วนใหญ่เป็นโรงงานทอผ้า) ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน 6 โรงงาน อุตสาหกรรมจังหวัดให้เหตุผลกับผู้เขียนว่า เมื่อขออนุญาตถูกต้องก็ต้องอนุมัติ เพราะไม่มีนโยบายห้ามตั้งโรงงาน กิจการเหล่านี้คือกิจการที่จ้างแรงงานต่างชาติแต่ละแห่งเป็นจำนวนพัน บางโรงงานมีจำนวนสูงถึง 5,000 คน แต่ค่าแรงงานมาจดทะเบียนน้อยมาก ก่อนหน้าที่จะมีมติกรม 2539 ได้มีการตั้งข้อสังเกต โดยนักวิชาการแล้วว่า จะมีการย้ายฐานการผลิตของโรงงานประเภทที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปยังจังหวัดที่มีแรงงานต่างชาติมาก เพื่อลดต้นทุนการผลิต โรงงานลักษณะนี้มักใช้เทคโนโลยีขั้นต่ำ ใช้แรงงานเป็นฐานการผลิต ไม่มีการวางระบบป้องกันมลพิษ เช่น ไม่บำบัดน้ำเสีย และสถานที่ทำงานมีสภาพแวดล้อมไม่ปลอดภัยต่อผู้ทำงาน เป็นกิจการประเภทที่เรียกว่า 'sun set' ที่รัฐบาลต้องพิจารณาเลิกส่งเสริมการลงทุนแล้ว เพราะในที่สุดจะไม่สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ ซึ่งถ้านโยบายการจดทะเบียนแรงงานมีความรอบด้านจริง ปรากฏการณ์ทำนองนี้ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้

ตัวอย่างที่สอง ขาดมาตรการทางสาธารณสุข เมื่อมีการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองในกิจการต่างๆ ตั้งแต่ปี 2539 กล่าวได้ว่า ทางรัฐบาลไม่ได้มีการเตรียมการว่าจะวางมาตรการทางสาธารณสุขแต่อย่างใด มาตรการหลักเพียงอย่างเดียวที่ใช้คือ การบังคับให้มีการตรวจร่างกายแรงงานต่างชาติ เพื่อมุ่งควบคุมโรคติดต่อที่เคยเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทยมาก่อน เช่น วัณโรค โรคเรื้อน โรคมาลาเรีย และโรคเท้าช้าง เป็นต้น และเพื่อไม่ให้แรงงานเป็นผู้แพร่เชื้อ เป็นภัยแก่สังคม และเป็นภาระทางการเงินในการรักษาพยาบาลแก่รัฐบาลในข้อเท็จจริงก็คือการที่มีแรงงานอพยพลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยหลายแสนคน ทำให้การจัดบริการสาธารณสุขเป็นไปด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนที่ให้บริการรักษาพยาบาลจากแรงงานต่างชาติหลายหมื่นคน ต้องประสบปัญหาอุปสรรคและเวชภัณฑ์บางอย่างไม่เพียงพอสำหรับคนไทย เพราะต้องกระจายไปให้กับแรงงานต่างชาติที่มารับการรักษา รวมทั้งงบประมาณด้านการส่งเสริมการดูแลสุขภาพ และอัตราการครองเตียงที่ถูกแบ่งส่วนไปให้กับแรงงานต่างชาติด้วย ปัญหาเหล่านี้ยังคงเป็นภาระหนักของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในจังหวัดชายแดนมาตั้งแต่ก่อนปี 2535 และจวบจนถึงปัจจุบันนี้ ทั้งนี้ยังไม่ต้องกล่าวถึงภาระเรื่องงานควบคุมโรค และการให้บริการอื่นๆ เช่น การวางแผนครอบครัว และการให้ภูมิคุ้มกันเด็ก เป็นต้น ดังจะกล่าวอย่างละเอียดในตอนต่อไป

๑

๑๖. บทบาทข้ามชาติกับประเด็นสุขภาพ

ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานข้ามชาติกับประเด็นสุขภาพที่เห็นเด่นชัดมีสองประการคือ ประการแรก ถ้ามีจำนวนประชากรต่างถิ่นเข้ามาจำนวนมาก ระบบสุขภาพของประชากรในประเทศปลายทางอาจต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เกิดจากการแพร่กระจายโรคที่ผู้ย้ายถิ่นอาจนำติดตัวมา ในทุกประเทศจึงมักสร้างระบบการจัดการปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพและความเจ็บป่วยที่อาจเกิดขึ้นในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น เพื่อปกป้องสุขภาพของประชากรในประเทศตนเอง รวมถึงการต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาด ซึ่งมาจากฐานระบบภาษีของประชาชนในประเทศปลายทาง ตัวอย่างเช่น การใช้บริการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น การสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเด็กที่ติดตามหรือเด็กเกิดใหม่ เป็นต้น

ประการที่สองในทางกลับกันแรงงานย้ายถิ่นเองอาจต้องประสบปัญหาสุขภาพที่มีอยู่ในประเทศปลายทาง ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มอัตราป่วยและอัตราตายในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นคือ (1) ปัญหาในการเข้าถึงบริการสุขภาพในถิ่นปลายทาง (2) การย้ายเข้าไปสู่ถิ่นปลายทางที่มีความแตกต่างในสภาวะแวดล้อม มีผลเพิ่มอัตราการติดเชื้อต่อผู้ย้ายถิ่นที่มีภูมิคุ้มกันต่ำ ขณะเดียวกันผู้ย้ายถิ่นก็อาจติดโรคจากคนท้องถิ่นเองด้วย (3) ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่ต้องอยู่อาศัยในสภาวะแวดล้อมที่แออัด ขาดระบบสุขาภิบาลที่สะอาด และสาธารณสุขบุคคลที่จำเป็น เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ เป็นต้น และ (4) การมีรายได้ต่ำ ทำให้ผู้ย้ายถิ่นมักต้องเผชิญภาวะทุพโภชนาการ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เพิ่มความเสี่ยงต่อการติดเชื้อโรคระบาดต่างๆได้ง่าย (Gellert 1993)

ดังนั้นไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ทฤษฎีหรือนโยบายสุขภาพองค์รวมแล้ว ระบบการจัดการสุขภาพที่ดีและมีประสิทธิภาพในประเทศปลายทาง จึงต้องคุ้มครองทั้งคนในท้องถิ่นและคนที่เข้ามาใหม่ด้วยอย่างเท่าเทียมกัน

6.1 มาตรการทางสาธารณสุขกับการจัดการแรงงานข้ามชาติ

เมื่อเริ่มมีการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองตั้งแต่ปี 2539 กล่าวได้ว่า ภาครัฐฯ ไม่ได้มีการเตรียมการว่าจะวางมาตรการทางสาธารณสุขอย่างไร มาตรการหลักเพียงอย่างเดียวที่ใช้คือ การบังคับให้มีการตรวจร่างกายแรงงานต่างชาติ โดยใช้เกณฑ์ทั่วไปเหมือนกับการตรวจสุขภาพของผู้สมัครเข้ารับราชการคือกำหนดโรคที่จะควบคุมป้องกัน 6 โรค และโรคที่ถ้าตรวจพบจะไม่ออกใบอนุญาตทำงานให้จำนวน 7 โรค¹⁹ แนวทางการตรวจโรคเช่นนี้มุ่งควบคุมโรคติดต่อที่เคยเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทยมาก่อน เช่น วัณโรค โรคเรื้อน โรคมาลาเรีย

¹⁹ โรคที่ควบคุม 6 โรคคือ วัณโรค โรคเรื้อน โรคเท้าช้าง โรคซิฟิลิส โรคมาลาเรีย และโรคพยาธิลำไส้ ส่วนโรคที่มีให้ทำงาน 7 โรคคือ (1) โรคจิตหรือจิตฟั่นเฟือน หรือ ปัญญาอ่อน (2) วัณโรคระยะอันตราย (3) โรคเรื้อนที่ปรากฏอาการเป็นที่น่างเกียดแก่สังคม (4) โรคเท้าช้างที่ปรากฏอาการเป็นที่น่างเกียดแก่สังคม (5) โรคซิฟิลิส ในระยะที่ 3 (6) ตติยาเสฟติดให้โทษ และ (7) โรคพิษสุราเรื้อรัง

และโรคเท้าช้าง เป็นต้น และเพื่อไม่ให้แรงงานเป็นผู้แพร่เชื้อ เป็นภัยแก่สังคม และเป็นภาระทางเงินในการรักษาพยาบาลแก่รัฐบาล²⁰

การวางระบบมาตรการทางสาธารณสุขที่ชัดเจนขึ้นคือ การบังคับให้แรงงานต่างชาติทุกคนต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพในราคาไม่ต่ำกว่าคนละ 500 บาทต่อปีในการจดทะเบียนปี 2541 (เพิ่มขึ้นเป็น 1,000 บาทในปี 2542 และเป็น 1,200 บาทในปี 2544) ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่ในปี 2539 มีบางจังหวัดได้ดำเนินการให้แรงงานต่างชาติซื้อบัตรประกันสุขภาพ เพื่อนำมาเป็นกองทุนใช้สำหรับค่าใช้จ่ายในการให้บริการรักษาพยาบาลแรงงานต่างชาติ ซึ่งช่วยแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่งโดยเฉพาะในกรณีที่เกิดความเจ็บป่วยแต่ไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล สำหรับปี 2544 นับเป็นครั้งแรกที่แรงงานข้ามชาติถูกบังคับให้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพคือ นอกจากต้องจ่ายค่าบัตรประกันสุขภาพแล้ว เมื่อไปรับบริการต้องจ่ายอีกครั้งละ 30 บาท แต่ผลงานวิจัยหลายชิ้นรายงานตรงกันว่า นายจ้างส่วนใหญ่จะเป็นผู้เก็บรักษาบัตรประกันสุขภาพไว้เพื่อป้องกันคนงานหนีหรือย้ายงาน ทำให้บัตรประกันสุขภาพไม่ได้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

มาตรการเพิ่มเติมถัดมาคือ การจัดระบบเฝ้าระวังโรคติดต่อในกลุ่มแรงงานต่างชาติขึ้น²¹ โดยมีการปรับปรุงระบบการรายงานเรื่องการระบาดของโรคทั้งโรคติดต่อทั่วไป (ซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของกองระบาดวิทยา) และโรคติดต่อจากเพศสัมพันธ์ (ซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของกองกามโรค และกองโรคเอดส์) ที่หน่วยงานบริการสุขภาพทุกระดับต้องรายงานเข้ามาในกระทรวง ในจังหวัดชายแดนและจังหวัดชั้นในที่มีชุมชนที่มีแรงงานต่างชาติอาศัยอยู่เป็นกลุ่ม ได้แก่ อำเภอสอด จังหวัดตาก จังหวัดระนอง จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดเชียงราย จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น ได้เพิ่มแนวทางการจัดบริการวางแผนครอบครัว ส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และส่งเสริมด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม การให้บริการต่างๆนี้ให้รวมถึงสมาชิกในครอบครัวของแรงงานต่างชาติ และครอบครัวไปทั้งแรงงานที่มีและไม่มีใบอนุญาตทำงาน เป็นการบริการที่เน้นไปที่ชุมชนที่มีแรงงานต่างชาติอาศัยอยู่หนาแน่น มีอาสาสมัครแรงงานต่างชาติที่ผ่านการจัดตั้งและอบรมโดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับชุมชน การบริการดังกล่าวนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ในจังหวัดที่แรงงานอาศัยอยู่กระจัดกระจาย และในกลุ่มแรงงานที่หลบซ่อนตัวเพราะเกรงการถูกจับ

²⁰ จากผลการตรวจสุขภาพในกลุ่มแรงงานต่างชาติที่มาขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานระหว่างปี 2539-2543 พบว่าประมาณ 1.3%-2.0% ของแรงงานที่มาตรวจสุขภาพทั้งหมด ตรวจพบโรคที่ต้องติดตามให้การรักษา และประมาณ 0.5%-1.5% พบว่าเป็นโรคที่ต้องห้ามทำงาน ในปี 2542 พบผู้ที่ไม่ผ่านการตรวจโรครวม 402 คน ในกลุ่มนี้ 5 ลำดับแรกของโรคที่เป็นคือ ติดสารเสพติด 171 คน ติดเชื้อ เอชไอวี 123 คน (น่าสังเกตว่า การติดเชื้อเอชไอวีและเอดส์ได้เป็นหนึ่งในหกโรคติดต่อที่ห้ามทำงาน การไม่ให้ผู้ติดเชื้อผ่านการตรวจโรคเท่ากับว่าได้มีการเลือกปฏิบัติกับคนติดเชื้อเหล่านี้) โรคซิฟิลิสในระยะที่สาม และวัณโรคในระยะติดต่อ ประเภทละ 42 คน สุดท้ายคือพบผู้เป็นโรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการจำนวน 24 คน

²¹ โดยเขียนหรือประทับตราด้วยหมึกแดงบนหัวบัตรรายงานผู้ป่วย (รง. 506 หรือ รง. 507) ว่า **ต่างชาติ 1** คือผู้ป่วยชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีที่อยู่แน่นอนหรือไม่แน่นอน ไม่มีบัตรต่างด้าว ไม่มีบัตรประชาชน หรือ **ต่างชาติ 2** คือผู้ป่วยชาวต่างชาติที่อยู่ตามชายแดนไทย-พม่า ไทย-ลาว ไทย-กัมพูชา ไทย-มาเลเซีย เข้ามารับการรักษาในสถานพยาบาลของไทย แล้วกลับออกไป รวมทั้งนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทยเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วกลับออกไป

สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ว่า ในจังหวัดชายแดนหลายจังหวัดที่มีการใช้แรงงานต่างชาตินานก่อนที่จะมีมติกรม. ผ่อนผัน และมีประชาชนชายแดนจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามารักษาพยาบาลหรือคลอดบุตรในสถานพยาบาลของรัฐในฝั่งไทยอยู่เป็นประจำ ดังการศึกษาของสมศักดิ์ และคณะ (2542) ที่ศึกษาสถิติผู้ป่วยชาวต่างชาติที่มาใช้บริการโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลทั่วไป 36 แห่ง ในจังหวัดชายแดน 30 แห่งเปรียบเทียบระหว่างปี 2540-2541 พบว่า ในปี 2540 มีผู้ป่วยต่างชาติมารับบริการรวม 41,004 ราย และเพิ่มเป็น 57,488 รายในปี 2541 คิดเป็นค่าใช้จ่ายรวม 44.70 ล้านบาท และ 72.94 ล้านบาทตามลำดับ แต่เป็นค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บเงินไม่ได้สูงถึง 34.99 ล้านบาท และ 45.10 ล้านบาท คิดเป็น 78% และ 62% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด จึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่าภาวะในการดูแลรักษาผู้ป่วยชาวต่างชาติในจังหวัดชายแดนเพิ่มขึ้นทุกปีเช่นกัน ดังที่โรงพยาบาลแม่สอด จังหวัดตาก แม่สัดส่วนผู้ป่วยนอกที่เป็นชาวต่างชาติมีไม่สูงมากคือประมาณ 10% ต่อปี แต่สัดส่วนผู้ป่วยในที่เป็นคนต่างชาติในช่วงปี 2540-42 มีสูงถึงหนึ่งในสี่ ในขณะที่โรงพยาบาลแม่สายจังหวัดเชียงราย สัดส่วนผู้ป่วยนอกต่างชาติต่อผู้ป่วยทั้งหมดเพิ่มขึ้นจาก 27% ในปี 2538 เป็นร้อยละ 48% ในปี 2542 และผู้ป่วยในเพิ่มจาก 29% เป็น 37% ในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้นในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ซึ่งต้องบริหารจัดการงบประมาณซึ่งมีอยู่จำกัด มาดูแลผู้ป่วยชาวต่างชาติเพิ่มขึ้นอีกจึงเป็นภาระที่หนักอึ้งยิ่ง

เห็นได้ชัดเจนนว่า เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในจังหวัดชายแดนเกือบทุกแห่งได้ให้บริการรักษาพยาบาลและการควบคุมป้องกันโรคแก่ประชากรต่างชาติอยู่แล้ว โดยหลายจังหวัดได้ร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการให้บริการเปิดเป็นคลินิกเฉพาะแรงงานต่างชาติ และโครงการส่งเสริมสุขภาพในบางกลุ่มอาชีพ ได้แก่ กลุ่มแรงงานประมง และแรงงานหญิงต่างชาติที่ค้าบริการทางเพศ เป็นต้น ปัญหาหลักในการวางแผนมาตรการทางสาธารณสุขแก่แรงงานต่างชาติ มาจากเหตุที่แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย จึงต้องอยู่อย่างหลบซ่อนเพราะกลัวการถูกจับ แม้กระทรวงสาธารณสุขจะได้วางแนวทางส่งเสริมให้แรงงานอพยพมีการดูแลตนเองที่เหมาะสมและมีศักยภาพในการดูแลรักษาความเจ็บป่วยเล็กน้อยๆที่เกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องพึ่งพิงแพทย์หรือโรงพยาบาลของรัฐเสมอไป แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วในหลายพื้นที่ทำได้ด้วยความยากลำบาก หรือทำไม่ได้เลย จึงนับว่าเป็นภาระที่หนักของกระทรวงสาธารณสุขอย่างยิ่งแต่ถ้าพิจารณาจากด้านผู้ให้บริการกระทรวงสามารถที่จะทำงานเชิงรุกได้อีกมากขึ้นถ้าเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับต่างๆปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานและการมองปัญหาสุขภาพจากการเป็นผู้รักษามาเป็นผู้ชี้แนะแนวทาง และไม่แบ่งแยกว่าผู้ป่วยเป็นคนไทยหรือต่างชาติ เพราะสุขภาพที่ดีของแรงงานอพยพย่อมหมายถึงสุขภาพที่ดีของประชาชนไทยด้วย ซึ่งเท่ากับลดโอกาสเสี่ยงในการแพร่ระบาดของโรคจากคนต่างชาติมาสู่คนไทยเช่นกัน

6.1 สภาวะและปัญหาสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ

(1) **ภาวะการเกิด** จำนวนการเกิดของเด็กต่างชาติจากกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองนี้ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ประเทศไทยจะต้องให้ความสนใจอย่างจริงจัง ปัจจุบันยังไม่มีรายงานการวิจัยและคาดประมาณภาพรวมของอัตราการเกิดและภาวะเจริญพันธุ์ของแรงงานต่างชาติ เท่าที่มีการศึกษาไว้เป็นการสำรวจเฉพาะพื้นที่เท่านั้น เช่น การศึกษาเปรียบเทียบภาวะเจริญพันธุ์ของคนไทยและผู้อพยพที่มาจากประเทศพม่าในจังหวัดกาญจนบุรีพบว่า ภาวะเจริญพันธุ์รวมยอด (total fertility rate) ของคนไทยต่ำกว่าผู้อพยพประมาณครึ่งหนึ่งคือ 1.64 คนต่อ 3.14 คน

(Peailueang 2002) และอัตราบุตรเกิดรอดในกลุ่มแรงงานที่สมรสแล้วในจังหวัดระนองและเชียงใหม่เท่ากับ 2.09 คน (กฤตยา และคณะ 2543)

ถ้าพิจารณาจำนวนเด็กที่เกิดจากการสอบถามโรงพยาบาลจำนวน 88 แห่ง ใน 22 จังหวัดชายแดนทั่วประเทศ (กฤตยา และคณะ 2540ค) พบว่าระหว่างปี พ.ศ.2535-2539 มีรายงานการเกิดของเด็กต่างชาติรวม 6,209 คน โดยเฉลี่ยแล้วมีเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างชาติประมาณปีละไม่น้อยกว่า 2,000 คน เมื่อจำแนกตามสัญชาติของบิดามารดาพบว่าสัญชาติพม่ามีจำนวนสูงสุด รองลงมาคือลาว ส่วนสัญชาติเขมรและเวียดนามพบจำนวนไม่มากนัก จำนวนเด็กเกิดดังกล่าวนี้คาดว่าต่ำกว่าความเป็นจริงอยู่มาก เนื่องจากระบบรายงานการเกิดของเด็กต่างชาติยังไม่ได้ได้รับความสนใจในเชิงนโยบาย ข้อมูลในระดับจังหวัดที่ทำได้เกือบทั้งหมดมาจากจังหวัดชายแดนที่มีบันทึกตัวเลขการเกิดของเด็กต่างชาติแยกไว้ต่างหาก เพื่อใช้ทำรายงานส่งส่วนกลาง จากการสำรวจล่าสุดผู้เขียนพบว่า มีประมาณ 10 จังหวัดที่มีรายงานการเกิดของเด็กต่างชาติที่พอใช้ได้ การจัดเก็บจึงตกจุดจำนวนมาก ที่มีอยู่ในบางจังหวัดก็ไม่สามารถเนื่องจากบันทึกระบุแต่เพียงว่าเป็นต่างชาติ ไม่บอกว่าเป็นสัญชาติอะไร

ปัญหาสืบเนื่องที่สำคัญทางสาธารณสุขคือการควบคุมโรคติดต่อโดยเฉพาะโรคในเด็ก ที่สามารถป้องกันได้ด้วยวัคซีน เช่น วัณโรค คอตีบ ไอกรณ บาดทะยัก โรคไข้มองอักเสบ คางทูม และหัด เป็นต้น อันเนื่องมาจากที่เด็กต่างชาติมักจะไม่ได้รับวัคซีนป้องกันโรคหรือได้รับแต่ไม่ครบถ้วน ดังนั้นโรคต่างๆ เหล่านี้อาจกลับมาเป็นปัญหาในพื้นที่ที่มีคนต่างชาติอาศัยอยู่มากๆ ได้ในอนาคต และการเคลื่อนย้ายแรงงานอยู่ตลอดเวลาทำให้เด็กต้องเคลื่อนย้ายตามบิดามารดาไป ทำให้ยากแก่การติดตามให้วัคซีนป้องกันโรค การดำเนินการเรื่องนี้ควรจะต้องใช้วิธีการเชิงรุกเช่นเดียวกับจังหวัดระนองและอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่จัดโครงการที่มุ่งเน้นการให้วัคซีนและดูแลสุขภาพเฉพาะในคนต่างชาติในแหล่งที่อยู่อาศัยแต่ละแห่ง

(2) ภาวะความเจ็บป่วย ในระดับนโยบาย ภาวะความเจ็บป่วยของแรงงานต่างชาติที่หลายฝ่ายวิตกกังวล และเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อคนไทยมากที่สุดก็คือ การเจ็บป่วยด้วยโรคติดต่อบางชนิดที่กำลังจะหมดไปจากประเทศไทย มีแนวโน้มว่าจะอาจกลับเข้ามาเป็นปัญหาในสังคมไทยอีกครั้งหนึ่ง เช่น โรคเท้าช้าง โรคเรื้อน ไข้กาฬหลังแอ่น กาฬโรค โรคโปลิโอ คอตีบ เป็นต้น สำหรับโรคติดต่อสำคัญคือมาลาเรีย โรคอุจจาระร่วงอย่างรุนแรง และวัณโรค พบว่ามีอุบัติการณ์สูงมากในกลุ่มแรงงานต่างชาติ ผลจากรายงานการเฝ้าระวังโรคของกองระบาดวิทยา ในระหว่างปี 2540-2542 พบสาเหตุการเจ็บป่วยของแรงงานต่างชาติที่เข้ามารักษาในโรงพยาบาลของรัฐสอดคล้องกันทั้ง 3 ปีคือ อันดับหนึ่งมาจากโรคมาลาเรียซึ่งเป็นจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ป่วย รองลงมาได้โรคอุจจาระร่วง (ประมาณ 15%-20%) อันดับสามคือเป็นไข้ไม่ทราบสาเหตุ (10%-12%) และอันดับสี่คือโรคจากระบบหายใจเช่น วัณโรค และปอดอักเสบ ทำให้ในหลายพื้นที่ต้องมีการเฝ้าระวังและติดตามผู้ป่วยมารับการรักษา

ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ ระนอง และสมุทรสาคร (กฤตยา และคณะ 2543) ให้ภาพที่คล้ายคลึงและแตกต่างจากรายงานข้างต้นกล่าวคือ ปัญหาสุขภาพที่รุนแรงที่ผู้อพยพส่วนใหญ่ต้องประสบหลักๆคือ ภาวะการเจ็บป่วยและการตายที่มาจากโรคไข้มาลาเรีย การเสียชีวิตเนื่องจากการคลอดบุตร การเสียชีวิตของทารกแรกเกิดที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยไม่ทราบสาเหตุ สำหรับอาการเจ็บป่วยที่ผู้อพยพส่วนใหญ่เคยเป็นคือ โรคท้องร่วง โรคผิวหนัง และโรคซึ่มเศร้า ในประเด็นปัญหาอนามัยเจริญพันธุ์ที่สำคัญคือ ปัญหาสืบเนื่องจาก

การตั้งครุฑและคลอด เกือบ 90% ของแรงงานอพยพกล่าวว่าเป็นปัญหาสำคัญในชุมชนของตน โดยหนึ่งในสามกล่าวว่า เป็นปัญหาที่รุนแรงมาก และปัญหาการตั้งครุฑที่ไม่พึงปรารถนาซึ่งมักนำไปสู่การทำแท้งที่ไม่ปลอดภัยจนเกิดอันตรายถึงชีวิตหรือตกเลือดอย่างรุนแรง เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงบริการวางแผนครอบครัวได้

นอกจากนี้ การบาดเจ็บจากการทำงานนับว่าเป็นสาเหตุของการเจ็บป่วยที่สำคัญอีกประการหนึ่งของแรงงานข้ามชาติ ประมาณ 40% ของแรงงานข้ามชาติเคยมีประสบการณ์ที่มีสมาชิกในครอบครัวหรือเพื่อนร่วมงานที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานจนถึงขั้นสาหัส และถึงแก่ชีวิต สันนิษฐานได้ว่าเป็นเพราะแรงงานอพยพส่วนใหญ่ขาดทักษะในการทำงาน งานบางชนิดก็ไม่เคยทำมาก่อนจึงขาดความชำนาญในการใช้เครื่องมือเครื่องมือนานาชนิด ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุจากการทำงานได้โดยง่าย โดยมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันไป ตั้งแต่ถูกตัดนิ้ว ถูกเหล็กทับ ถูกไฟลวก ถูกน้ำยากัด ไปจนถึงการตกจากนั่งร้าน ตกตึกสูง บางรายก็รักษาหาย บางรายสูญเสียอวัยวะ และบางรายก็ถึงกับเสียชีวิต ทั้งจากอุบัติเหตุโดยตรงและเสียชีวิตเพราะติดเชื้อจากบาดแผลที่ไม่ได้รับการรักษา

ในประเด็นของโรคติดต่อต่างๆ ลักษณะการทำงานและสภาพที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างชาติดังกล่าวมีส่วนส่งเสริมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อได้ง่าย โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยที่ค่อนข้างแออัดในห้องพักเล็กๆ ดับแคบ ต้องผลัดกันนอน บางแห่งจะนอนรวมกันในห้อง บริเวณที่พักอาศัยเต็มไปด้วยขยะ สิ่งปฏิกูล น้ำทิ้งเน่าเสีย เป็นที่อาศัยของสัตว์นำโรคต่างๆที่เป็นพาหะของโรคติดต่อหลายชนิด นอกจากนี้การย้ายงานและเคลื่อนย้ายออกนอกพื้นที่หรือไปทำงานที่จังหวัดอื่นโดยมิได้แจ้งย้ายหรือแจ้งออกของกลุ่มแรงงาน จึงทำให้การควบคุมโรคทำได้ยาก โรคติดต่อที่สำคัญๆในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีการศึกษาหรือรายงานไว้มีดังนี้

โรคมาลาเรีย: เป็นโรคติดต่อที่ยังคงระบาดอยู่ตามบริเวณชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทุกด้าน โดยเฉพาะในแถบทางเหนือต่อลงมาทางตะวันตกจรดใต้ จึงไม่น่าแปลกใจที่โรคนี้เป็นสาเหตุการตายมากที่สุดในกลุ่มแรงงานอพยพ จากรายงานการเฝ้าระวังโรคของกองระบาดวิทยาในช่วงปี 2540-2542 พบว่าอัตราการป่วยของแรงงานข้ามชาติสูงกว่าคนไทยถึง 17 เท่า ส่งผลให้มีจำนวนผู้ป่วยคนไทยเพิ่มขึ้นในช่วงปีดังกล่าวค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังพบว่าเชื้อมาลาเรียบางชนิดที่พบในประเทศไทย เช่น พีเอฟ มีอาการดื้อยาต่อยาต้านมาลาเรียหลายชนิด ทำให้การกินยาเพื่อป้องกันใช้ไม่ได้ผล เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถกำจัดโรคมาลาเรียให้หมดไปได้ ที่สำคัญคือหากผู้ป่วยได้รับเชื้อพีเอฟ และไม่ได้รับการรักษาอย่างทันท่วงทีจะเกิดอาการรุนแรงจนกระทั่งเสียชีวิตได้ในที่สุด โดยมักมีพยาธิสภาพที่สมองหรือที่เราเรียกว่ามาลาเรียขึ้นสมอง

โรคเท้าช้าง:²² เนื่องจากมีรายงานการแพร่ระบาดของโรคเท้าช้างทางตอนกลางและทางตอนใต้ของประเทศพม่า เมื่อเกิดคลื่นแรงงานอพยพจากประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากมาตรการเฝ้าระวังพิเศษจึงเริ่มขึ้นในปี 2540 จากการสำรวจเฝ้าระวังในบางพื้นที่จังหวัดชายแดนพบว่ามียอดอัตราการติดเชื้อสูงถึง 4.5% (กรมควบคุมโรค 2541) ซึ่งสูงกว่าสถิติในประเทศพม่าเองที่พบ 2% (สุวิช ธรรมปาโล 2539) มาตรการในช่วงแรกที่ทางกระทรวงสา

²² โรคติดต่อที่เกิดจากยุงรำคาญชนิด *Culex quinquefasciatus* ที่พบทั่วไปในประเทศพม่าและไทย

ธารณสุขนำมาใช้เพื่อควบคุมโรคคือ การจ่ายยาดีอีซี (DEC - Diethyl-Carbamazine) ให้กับผู้มาตรวจโรคเพื่อขึ้นทะเบียนแรงงานทุกรายและนัดมารับยาทุก 6 เดือน ปรากฏว่ามีผู้ไม่มารับยาอย่างต่อเนื่องจำนวนมาก ในปีถัดมาจึงใช้วิธีแจกยา DEC ให้ผู้มาตรวจโรคทุกคนโดยให้กินต่อหน้าเจ้าหน้าที่ทันที และจ่ายยาในลักษณะเหวี่ยงแหโดยจัดหน่วยเคลื่อนที่เพื่อไปให้บริการถึงแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งที่ทำงานอีกด้วยในบางจังหวัด เช่น ระนอง ภูเก็ต และตาก เป็นต้น โดยได้รับความร่วมมือจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการบางแห่ง

จากการสุ่มตรวจแรงงานพม่าของกองโรคเท้าช้าง กระทรวงสาธารณสุขที่เริ่มจากปี 2539 พบอัตราติดเชื้อพยาธิโรคเท้าช้าง 2.65% ในปีถัดมาพบว่าอัตราลดลงเป็น 0.79% และเมื่อขยายการตรวจค้นหาผู้ป่วยโรคเท้าช้างทั่วประเทศในช่วงปีงบประมาณ 2541 และ 2542 พบว่าในกลุ่มคนไทยเพิ่มขึ้นจาก 0.08% เป็น 0.11% ขณะที่อัตราในกลุ่มแรงงานอพยพเพิ่มสูงจาก 0.36% เป็น 0.46% โดยจังหวัดที่มีอัตราผู้ป่วยสูงคือจังหวัดชายแดนทางภาคใต้และตะวันตก (กรมควบคุมโรคติดต่อ 2542)

วัณโรค: เป็นอีกโรคหนึ่งที่กำลังมีการเฝ้าระวังอย่างเข้มงวด เนื่องจากมีอุบัติการณ์ของการเกิดวัณโรคเพิ่มสูงขึ้นทั้งในกลุ่มคนไทยและคนต่างชาติ อันเป็นผลมาจากการระบาดของโรคเอดส์ ยาที่ใช้รักษามีราคาแพงและต้องกินต่อเนื่องอย่างน้อย 3-6 เดือน ดังนั้นแม้ว่าสถานพยาบาลของรัฐจะพยายามติดตามให้ผู้ป่วยต่างชาติมารับการรักษาอย่างเข้มงวดในรายที่ตรวจพบเชื้อวัณโรค แต่ก็ทำได้ในขอบเขตที่จำกัดมากเพราะปัญหาเรื่องภาษาหรือการสื่อสาร ทำให้ไม่สามารถอธิบายให้ผู้ป่วยเข้าใจและมารับการรักษาอย่างต่อเนื่องได้ ดังเช่นผลจากการศึกษาผู้ป่วยวัณโรคที่มีเชื้อเสมหะชาวพม่าในจังหวัดตากพบว่า ขาดการรักษาสูงถึง 70% (วิทยา 2542) ผู้ป่วยจึงมีโอกาสรักษาให้หายได้ยากและคนในครอบครัวได้ง่าย โดยติดต่อผ่านทางลมหายใจ ซึ่งจะทำให้การควบคุมโรคทำได้ยากลำบากยิ่งขึ้นในอนาคต

โรคเรื้อน: ประเทศพม่า เขมร และลาวถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ยังมีการแพร่ระบาดของโรคเรื้อนสูง คือมีอัตราความชุกสูงกว่า 1 ต่อประชากร 10,000 คน ในปี พ.ศ. 2539 ประเทศพม่ามีอัตราความชุกเท่ากับ 4.1 คน เขมร 2.9 และลาว 1.4 สำหรับอัตราความชุกในประเทศไทยในปีเดียวกันมีเพียง 0.5 ต่อประชากร 10,000 คน (วณิ และชินฤทัย 2543) โรคเรื้อนมีระยะฟักตัวนานเฉลี่ย 3-5 ปี การวินิจฉัยไม่สามารถวินิจฉัยโรคเรื้อนในระยะก่อนปรากฏอาการได้ จึงจำเป็นต้องวินิจฉัยตามอาการและอาการมักแสดงเมื่อโรคปรากฏอาการแล้วเท่านั้น จากผลการตรวจสุขภาพแรงงานต่างชาติในแต่ละรอบปีพบผู้ป่วยโรคเรื้อนทั้งในระยะที่ติดต่อ และในระยะที่ต้องให้การรักษาอยู่จำนวนเป็นร้อยละ มาตรการป้องกันและการรักษาโรคเรื้อนจึงใช้วิธีค้นหาผู้ป่วยให้พบโดยเร็วที่สุดและอย่างทั่วถึง และรีบให้การรักษาอย่างครบถ้วนเพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาดของโรค เนื่องจากผู้ป่วยที่มีเชื้อมากและไม่เคยรับการรักษาเลยจะสามารถแพร่เชื้อได้

โรคโปลิโอ: ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายกำจัดโปลิโอให้หมดจากประเทศ โดยใช้มาตรการหยุดวัคซีนแบบครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 10 ปี ลงมาทั้งเด็กไทยและเด็กต่างชาติให้ครบถ้วนทุกคน และเร่งรัดให้มีการรณรงค์หยุดวัคซีนโปลิโออย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และดำเนินการอย่างเข้มงวดในพื้นที่ที่เป็นรอยต่อบริเวณจังหวัดชายแดน ซึ่งผลการควบคุมโรคคาดว่าจะสามารถป้องกันการเกิดโรคโปลิโอในเด็กไทยได้เกือบ 100 % แต่

การควบคุมโรคโปลิโอในกลุ่มเด็กต่างชาติ ยังทำได้ไม่เต็มที่นักโดยเฉพาะในกลุ่มที่เข้ามาเป็นครอบครัวและมีการเคลื่อนย้ายแหล่งทำงานบ่อยๆ

โรคไวรัสตับอักเสบ: จากการศึกษาของนัยนา และคณะ (2541) ที่ศึกษาความชุกของไวรัสตับอักเสบในกลุ่มแรงงานจากประเทศพม่าในจังหวัดระนอง พบว่าอัตราการติดเชื้อไวรัสตับอักเสบทุกชนิดค่อนข้างสูง เช่น อัตราการติดเชื้อไวรัสตับอักเสบบี มีสูงถึง 67% โดยมีอัตราการเป็นพาหะ 13% ซึ่งนับว่าสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรไทยในจังหวัดระนองที่มีอัตราการติดเชื้อไวรัสตับอักเสบบีเพียง 2% แสดงแนวโน้มว่าจะเป็นการละเลยและส่งผลกระทบต่อการระบาดของโรคไวรัสตับอักเสบได้

โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์และการแพร่ระบาดของโรคเอดส์: ในรอบห้าปีที่ผ่านมาประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ของการระบาดของโรคเอดส์และกามโรคในเขตชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน มีผู้ให้ความสนใจเพิ่มมากขึ้นมาก จากการศึกษาวิจัยของโรคเอดส์ในพื้นที่รอยตะเข็บระหว่างประเทศไทย-พม่า และไทย-เขมร พบว่าในจังหวัดชายแดนที่มีการเดินทางเข้า-ออกมาก อัตราการติดเชื้อเอชไอวีจะสูงกว่าอัตราการระบาดของจังหวัดชั้นในถัดมา (AIDSCAP 1996) และจากการศึกษาการระบาดของโรคเอดส์ระหว่างเมืองที่เป็นจุดข้ามแดนสำคัญของไทยและพม่าคือ เกาะสอง-ระนอง และท่าขี้เหล็ก-เชียงราย พบการระบาดของเอดส์ในระดับที่สูงสัมพันธ์กันทั้งสองประเทศ โดยที่อัตราการติดเชื้อในเมืองดังกล่าวสูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งสองประเทศอย่างชัดเจน (Bennett 1997) รายงานการวิจัยหลายชิ้นที่ทำการศึกษากลุ่มแรงงานข้ามชาติพบผลสอดคล้องกันว่า แรงงานอพยพส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรคเอดส์และมักมีพฤติกรรมเสี่ยงสูงต่อการติดเชื้อ ได้แก่ การติดยาเสพติดโดยการใช้ฉีดเข้าเส้น และการถูกฉีดยาจากหม้อเถื่อน เป็นต้น ในขณะที่แรงงานชายมักมีเพศสัมพันธ์โดยไม่ใช้ถุงยาง ไม่ว่าจะหลับนอนกับคู่นอนหรือหญิงบริการก็ตาม (คูวิทยา และคณะ 2537, กฤตยา และคณะ 2543, และสุภางค์ และคณะ 2544)

น่าสังเกตว่า สถานการณ์การระบาดของเอดส์ในกลุ่มแรงงานต่างชาติมีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์การชักจูงและล่อลวงหญิงสาวจากประเทศเพื่อนบ้านมาค้าบริการทางเพศในประเทศไทยเกิดขึ้นมานานกว่าสิบปีแล้ว (Asia Watch 1993; กฤตยา 2537) ผู้หญิงเหล่านี้มีทั้งที่เข้ามาทำงานตามจังหวัดชายแดนและผ่านขบวนการการส่งต่อไปยังจังหวัดอื่นๆ หรือต่างประเทศ และมีสถานบริการทางเพศชุกชุมที่ชายแดนทุกจุด โดยมีมากจนเห็นชัดเจนที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอเมือง จังหวัดระนองโดยให้บริการทั้งชาวไทยและชาวพม่าที่เข้ามาทำงานในไทย ที่สำคัญคือมีเด็กหญิงต่างชาติที่ถูกล่อลวงมาค้าบริการทางเพศจำนวนมาก เนื่องจากปัญหาโรคเอดส์ที่แพร่ระบาดในไทยทำให้ขบวนการค้าผู้หญิงพยายามแสวงหาเด็กหญิงบริสุทธิ์ที่แน่ใจว่าปราศจากโรค ซึ่งค่าเปิดบริสุทธิ์ของเด็กหญิงจะสูงมากและเป็นรายได้ที่เจ้าของสถานบริการจะเรียกเก็บจากลูกค้าได้หลายรายต่อเด็กสาว 1 คน ซึ่งหมายถึงว่าช่วงเปิดบริสุทธิ์จะเป็นช่วงเวลาหลายวัน และมีลูกค้าหลายคนมาใช้บริการ (กฤตยา และพรสุข 2540ข) มีความเป็นไปได้สูงมากที่ลูกค้าจะไม่ใช้ถุงยางอนามัยเพราะความเชื่อที่ว่าเด็กยังบริสุทธิ์อยู่ ทำให้เด็กมีโอกาสติดเชื้อเอดส์หรือโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์อื่นๆ ได้ตั้งแต่มีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก และลูกค้าที่ใช้บริการเปิดบริสุทธิ์รายหลังก็มีโอกาสที่จะติดเชื้อเอดส์ได้ด้วยเช่นกัน

จึงคาดได้ว่าอัตราการติดเชื้อเอชไอวีของหญิงบริการต่างชาติในจังหวัดเหล่านี้จะค่อนข้างสูง (ดูตารางที่ 9) อย่างไรก็ตามการศึกษาสถิติการติดเชื้อของหญิงบริการมีข้อจำกัด เนื่องจากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขทั้งในระดับกระทรวงและระดับจังหวัดไม่ได้แยกสัญชาติของหญิงบริการทางเพศ ทำให้ไม่ทราบความแตกต่างของปัญหา ระหว่างหญิงไทยกับหญิงต่างชาติว่ามีมากน้อยเพียงไร แต่จากข้อมูลของโรงพยาบาลแม่สอดจังหวัดตาก (2540) พบว่าอัตราการติดเชื้อเอชไอวีของหญิงมีครมร์ชาวต่างชาติสูงถึง 3.1% ซึ่งสูงกว่าหญิงมีครมร์ชาวไทยที่มีอัตราการติดเชื้อเพียง 1.3% น่าจะเป็นข้อมูลบ่งชี้ได้ว่าการแพร่ระบาดของโรคเอชไอวีในประชากรต่างชาติที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากสูงกว่าของไทยมาก เมื่อประกอบกับการใช้ข้อมูลอัตราการตรวจพบหนองในในหญิงบริการทางเพศเป็นดัชนีชี้วัดการใช้ถุงยางอนามัยโดยทำการเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดต่างๆ 4 จังหวัด ซึ่งมีสัดส่วนของหญิงบริการทางเพศแตกต่างกันพบว่า จังหวัดที่มีหญิงบริการทางเพศต่างชาติมากกว่าคนไทยจะมีอัตราการตรวจพบโรคหนองในมากกว่าจังหวัดที่มีหญิงบริการทางเพศส่วนใหญ่เป็นคนไทย ซึ่งแสดงนัยว่าอัตราการใช้ถุงยางอนามัยในกลุ่มคนต่างชาติมีน้อยกว่าคนไทย และน่าจะเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงที่จะติดเชื้อได้มากกว่า (ชินฤทัย และกฤตยา 2543) นอกจากนี้ มีรายงานวิจัยเกี่ยวกับการแพร่โรคเอชไอวีในอำเภอแม่สายในช่วงปี 2539-2540 พบว่า อัตราการติดเชื้อของหญิงบริการต่างชาติในช่วงเวลาดังกล่าวสูงถึง 29% และผลการตรวจเลือดผู้ป่วยนอกที่เป็นหญิงต่างชาติของโรงพยาบาลแม่สายในช่วงเวลาเดียวกันกลับสูงมากกว่าคือ พบผลเลือดเป็นบวกในกลุ่มผู้หญิงสูงกว่าผู้ชายมากคือ 57% ต่อ 40% (สุภาวงศ์ และคณะ 2544ข)

ตารางที่ 9: ร้อยละของหญิงบริการทางเพศต่างชาติ ผู้ป่วยโรคหนองใน และผู้ติดเชื้อเอชไอวี

ร้อยละของการติดเชื้อ	สมุทรสาคร ^ก	นครปฐม ^ก	ตาก ^ก	กาญจนบุรี ^ก	อ.แม่สาย จ.เชียงราย ^ข
% หญิงบริการทางเพศต่างชาติ ^ค (2542)	20	10	70	80	100
% ผู้ป่วยโรคหนองใน (2541)	0.16	0.62	3.90	0.88	1.25
% ติดเชื้อเอชไอวีเสถียร ^ก (2542)	34.30	25.95	1.59	14.29	29.30
% ติดเชื้อเอชไอวีเสถียรแฝง (2542)	8.94	8.23	0.00	6.56	-
% ติดเชื้อเอชไอวีผู้ป่วยนอกต่างชาติ: ชาย	-	-	-	-	40.2
หญิง	-	-	-	-	57.1

ก. ชินฤทัย และกฤตยา 2543 (ตารางที่ 1 หน้า 13)

ข. เป็นอัตราเฉลี่ยในช่วงปี 2539-2540 ผู้เขียนคำนวณจากงานของสุภาวงศ์ และคณะ 2544ข ตารางที่ 4.9, 4.10 (หน้า 111) และ 4.12 (หน้า 112)

ค. การคาดประมาณสัดส่วนของหญิงบริการทางเพศต่างชาติ เป็นการประเมินโดยเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในพื้นที่ ซึ่งมีความยากง่ายในการเข้าถึงหญิงบริการทางเพศต่างชาติแตกต่างกัน ในความเป็นจริงจึงอาจมีจำนวนหญิงต่างชาติมากกว่าที่ทำการประเมินได้ ข้อมูลนี้จึงควรระมัดระวังในการนำไปใช้เพื่อการวางแผนในการแก้ปัญหา

(3) **ภาวะการตาย** สำหรับสาเหตุการตายที่สำคัญอันดับต้นๆคือ เกิดจากโรคมมาลาเรียมากกว่าครึ่งหนึ่ง รองลงมาได้แก่ โรคระบบทางเดินหายใจ (โดยเฉพาะปอดบวม) วัณโรค และโรคอุจจาระร่วง แต่ถ้าพิจารณาทุกกลุ่มโรค และปัจจัยอื่นที่เป็นสาเหตุการตายพบว่า สาเหตุการตายจากอุบัติเหตุโดยเฉพาะจากรถจักรยานยนต์ และอุบัติเหตุจากการทำงาน มีอุบัติการณ์สูงเป็นลำดับที่สองรองจากโรคมมาลาเรีย จากการลงพื้นที่ของผู้เขียนเองในช่วงปี 2542-2543 พบว่าเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลส่วนใหญ่ให้ข้อมูลตรงกันว่า มีผู้ป่วยที่เป็นแรงงานต่างชาตินอนพักรักษาตัวอยู่ในหอผู้ป่วยอุบัติเหตุและศัลยกรรมในสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ เช่น โรงพยาบาลจังหวัดและโรงพยาบาลชุมชนต่างๆ เนื่องจากอุบัติเหตุอยู่เป็นประจำ สันนิษฐานได้ว่าน่าจะเกิดจากความประมาท มีอาการเมึนเมาจากการดื่มสุราในขณะที่ขับซึ่รต และที่สำคัญคือไม่ทราบกฎจราจรเพราะอ่านหนังสือไทยไม่ได้ จึงมีโอกาสเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุทางรถยนต์สูง

แต่การตายของแรงงานต่างชาติน่าจะเกิดขึ้นนอกสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ ซึ่งจะไม่ถูกรายงานในระบบรายงานของกระทรวงสาธารณสุขตามปกติ และมักเป็นการตายโดยไม่ทราบสาเหตุ ดังรายงานของกฤตยา (2541) ที่อ้างถึงการยืนยันของเจ้าหน้าที่มูลนิธิแห่งหนึ่งและจากการสนทนากลุ่มกับแรงงานในจังหวัดระนอง ที่ให้ข้อมูลว่ามีศพชายหนุ่มลอยมาเกยตื้นที่บริเวณชายฝั่งเดือนๆหนึ่งไม่ต่ำกว่า 1-3 คน โดยสันนิษฐานว่าเป็นลูกเรือประมงที่ออกทะเลครั้งแรกๆ และไปกับเรือใหญ่หรือเรือประมงน้ำลึกที่มักออกทะเลคราวละนานๆราว 6-9 เดือน และจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรปราการพบว่า ในช่วงปี 2540 มีศพแรงงานข้ามชาติที่ตายโดยไม่ทราบสาเหตุถูกส่งมาชันสูตรที่โรงพยาบาลถึง 51 รายด้วยกัน ส่วนใหญ่อยู่ในวัยฉกรรจ์และร่างกายไม่ปรากฏว่ามีบาดแผลหรือร่องรอยการต่อสู้ใดๆ สันนิษฐานว่าน่าจะเกิดจากร่างกายอ่อนเพลียติดต่อกันเป็นเวลานานจนทนต่อการทำงานหนักไม่ไหว ลักษณะคล้ายโรคไหลตายที่เกิดกับคนงานไทยในประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้ยังมีกรณีการตายเป็นกลุ่มจำนวนมากอันเป็นผลจากอุบัติเหตุในการลักลอบขนแรงงานต่างชาติ (โปรดดูรายละเอียดในตอนที่ 7.2 การนำส่งแรงงานสู่ธุรกิจประเภทต่างๆในประเทศไทย)

(4) **ปัญหาสุขภาพและความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสุขภาพของแรงงานต่างชาติ** จากรายงานวิจัยเรื่อง 'เรื่องเพศ อนามัยเจริญพันธุ์ และความรุนแรง: ประสบการณ์ของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า' (กฤตยา และคณะ 2543) ให้ภาพสะท้อนในเรื่องนี้ว่า เมื่อแรงงานอพยพต้องเผชิญกับปัญหาการเจ็บป่วย หรือความเป็นความตาย หนทางหลักในการช่วยให้แรงงานอพยพสามารถเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลจากของรัฐหรือเอกชนได้ทันที่ก็คือ ความช่วยเหลือที่ได้รับจากนายจ้างพาไปโรงพยาบาล และหรือช่วยเหลือจากสถานพยาบาล และหรือให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน แรงงานในเมืองใหญ่อย่างเชียงใหม่ ระนอง และมหาชัย จะเข้ารับบริการจากสถานพยาบาลของรัฐก็ต่อเมื่อเป็นกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน หรือประสบอุบัติเหตุร้ายแรง หรือมีปัญหาในการคลอดบุตรเท่านั้น ในกรณีปกติมักซื้อยา กินเอง หรือพึ่งสถานบริการของเอกชน ถึงแม้ว่าค่าใช้จ่ายจะแพงกว่าก็ตาม เนื่องจากเพราะอยู่ใกล้ที่พักและไม่จำเป็นต้องเปิดเผยตัวตน สำหรับแรงงานในจังหวัดชายแดน เช่น จังหวัดระนองยังมีทางเลือกรับบริการสาธารณสุขอีกทางหนึ่งคือ ข้ามพรมแดนกลับไปรับบริการที่เกาะสอง ประเทศพม่า โดยสรุปแล้วสาเหตุของความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสุขภาพที่สำคัญคือ การเข้ามาอยู่อย่างผิดกฎหมาย การมีรายได้น้อยต้องใช้ชีวิตอย่างอดออม และการที่ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยได้

7. การข้ามพรมพรมชาติ

ทฤษฎีเครือข่ายของการย้ายถิ่น (migration network theory) ชี้ชัดว่า การที่ผู้ย้ายถิ่นได้รับความช่วยเหลือ หรือช่วยอำนวยความสะดวกในการเดินทาง การหาที่อยู่ และหางานในถิ่นปลายทาง นับเป็นปัจจัยส่งเสริมสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการย้ายถิ่นทุกรูปแบบ และก่อให้เกิดการย้ายถิ่นตามกันมาแบบลูกโซ่ (chain migration) กลุ่มผู้ที่ให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่คือญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง (Brettell 2000: 106-113) แต่ในกระแสของการย้ายถิ่นข้ามชาติที่ละเมิดกฎหมายของประเทศปลายทาง ผู้ช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดการเคลื่อนย้ายผู้อพยพ มักเรียกร่องเงินเป็นค่าตอบแทนอย่างเอาर्डเอาเปรียบ และมักให้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ซึ่งอาจเป็นข้อมูลที่มีความจริงเป็นบางส่วน หรือเป็นเท็จทั้งหมด หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการล่อลวงหรือหลอกล่อให้เชื่อเพื่อหวังตักตวงผลประโยชน์ ในมิติทางทฤษฎีแล้วผู้เขียนคิดว่าเป็นเรื่องน่าสนใจว่าการจัดหาและเป็นนายหน้าค้าแรงงาน มีเกณฑ์พิจารณาอะไรบ้างว่าเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมาย

ถ้าพิจารณาจากศัพท์ภาษาอังกฤษที่หมายถึงการค้ามนุษย์ มีการใช้อยู่ทั่วไป 2 คำคือ 'smuggling' และ 'trafficking' คำแรกมีความหมายตามศัพท์ว่า เป็นการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายข้ามจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง ในขณะที่คำหลังมักหมายถึงการขนส่งจากจุดหนึ่งไปจากจุดหนึ่ง ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องเป็นการค้าข้ามประเทศก็ได้ ปัจจุบันเมื่อกล่าวถึงการค้ามนุษย์หรือค้าแรงงานข้ามชาติ คำทั้งสองมักถูกนำมาใช้แทนกัน โดย 'people smuggling' มักหมายถึงการค้ามนุษย์เข้าสู่ตลาดแรงงานราคาถูกหรือตลาดแรงงานนอกระบบที่ซูดรีดเอาเปรียบ ส่วนคำว่า 'trafficking in persons' มักใช้หมายถึงการค้าผู้หญิงและเด็กเข้าสู่ตลาดการค้าประเวณี สำหรับผู้เขียนแล้ว ทั้งสองรูปแบบจะถูกพิจารณาเป็นปฏิบัติการของธุรกิจใต้ดิน ที่มุ่งค้ากำไรอย่างผิดกฎหมาย ก็ต่อเมื่อมีมิติต่อไปนี้นี้เป็นองค์ประกอบร่วมกันคือ

- เป็นการขนคนเดินทางจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่ง ซึ่งอาจทำภายในประเทศ หรือนำส่งข้ามประเทศก็ได้ ส่วนใหญ่คือการลักลอบส่งคนเข้าอีกประเทศหนึ่ง โดยวิธีการที่ละเมิดกฎหมายของประเทศปลายทาง
- ผู้เดินทางอาจเดินทางไปด้วยความยินยอมพร้อมใจ หรือการถูกขู่บังคับ รวมถึงการลักพาตัว
- ข้อมูลที่ผู้เดินทางได้รับมักเป็นข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน หรือเป็นข้อมูลเท็จที่ทำให้หลงเชื่อ
- การเดินทางและการได้งานทำในประเทศปลายทาง มักถูกสร้างเป็นเงื่อนไขหนี้สินทวีคูณจากค่าใช้จ่ายจริง จนยากที่ผู้เดินทางจะปลดเปลื้องออกไปได้ง่ายๆ
- ผู้เดินทางไม่สามารถปฏิเสธไม่ยอมทำงานในสถานที่ที่ถูกนำส่งได้ และสภาพการทำงานที่ต้องเผชิญมักไม่ปลอดภัย นอกจากจะไร้สวัสดิการทุกรูปแบบแล้ว ยังมีโอกาสเสี่ยงสูงต่อการเจ็บป่วย หรืออุบัติเหตุจากการทำงาน จำนวนมากต้องเผชิญกับความรุนแรง หรือการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส

ด้วยมิติต่างๆข้างต้นนี้ การค้ามนุษย์ข้ามชาติจึงถูกนับเป็นหนึ่งในธุรกิจนอกระบบผิดกฎหมาย มักมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบอื่นๆ²³ และถูกมองว่าเป็นการค้าทาสสมัยใหม่ที่เป็นผลพวงของกระแสโลกาวัตตวาท ทัศนะในเชิงสังคมศาสตร์มองว่า อาชญากรรมนี้เกิดขึ้นและงอกงามภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีที่ปลูกเร้าบริโภคนิยมอย่างไม่ลืมนี่สุด และขยายความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคของโลกให้เพิ่มสูงมากขึ้น ด้วยสภาพแวดล้อมโอกาสของคนระดับล่างในประเทศต่างๆ รวมทั้งสภาพของผู้หญิงและเด็กที่ถูกเอาเปรียบ ประกอบกับการไร้ทางเลือกหรือการมีทางเลือกอันจำกัดยิ่งในประเทศต้นทาง ผลักให้คนกลุ่มนี้มุ่งแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในอีกดินแดนหนึ่ง และจำนวนหนึ่งตกเข้าไปสู่วังจรของการค้ามนุษย์

เป็นที่ชัดเจนและยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การค้ามนุษย์ข้ามชาติไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม นับเป็นอาชญากรรมที่ผู้ค้าและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพึงต้องได้รับการลงโทษ รัฐพึงต้องปราบปรามอย่างเข้มงวด และสังคมทั่วไปพึงต้องร่วมกวาดล้างดูแล มิให้เกิดขึ้น หรือมิเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุนโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ปัจจุบันมีความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆทั่วโลกในการต่อสู้กับปัญหานี้ทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค ผ่านองค์กรเครือข่ายต่างๆมากมาย ในจำนวนประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ 189 ประเทศ มี 124 ประเทศที่มีมติเห็นด้วยกับอนุสัญญาต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งให้ความหมายของการค้ามนุษย์ไว้ว่า (UN 2001)

การจัดหา ขนส่งหรือส่งต่อบุคคล โดยวิธีการบังคับ ข่มขู่ หรือการหลอกลวง หลอกล่อให้เชื่อ หรือการใช้อำนาจเหนือกว่าเพราะบุคคลนั้นอยู่ในสถานการณ์เปราะบาง หรือได้รับค่าจ้างหรือจ่ายค่าตอบแทนให้บุคคลนั้นเพื่อให้เกิดความยินยอมพร้อมใจ และเพื่อให้มีอำนาจควบคุมเหนือบุคคลคนนั้น เพื่อนำไปสู่การขูดรีดเอาเปรียบในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การเอาเปรียบทางเพศ การบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส หรือการค้าชิ้นส่วนของร่างกายของบุคคลคนนั้น เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ให้ความหมายการค้าหญิงและเด็กไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ว่าหมายถึง 'การซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด รับหน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการ หรือยอมรับการกระทำใด เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม'

ในภูมิภาคเอเชีย ธุรกิจการค้าแรงงานเริ่มขึ้นเมื่อเกิดกระแสการย้ายถิ่นข้ามประเทศเพื่อไปทำงานในช่วงต้นของทศวรรษ 1970 ตลาดแรงงานที่ใหญ่ที่สุดในขณะนั้นคือประเทศในตะวันออกกลางที่รัวรายจากอุตสาหกรรมน้ำมัน ประมาณทศวรรษ 1980 ตลาดแรงงานได้ขยายมายังหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ สิงคโปร์ ใต้หวัน ฮองกง และมาเลเซีย ธุรกิจการค้าส่งแรงงานไปต่างประเทศเริ่มมีการแข่งขันสูงขึ้นและเอารัดเอาเปรียบแรงงานมากขึ้น ด้วยค่านายหน้าที่สูงขึ้นและสัญญาที่เอาเปรียบแรงงานมากขึ้น จนถึงการสร้างข้อมูลหลอกลวง เนื่องจากมี

²³ ธุรกิจนอกระบบที่มีเครือข่ายเป็นขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การค้าอวัยวะมนุษย์ การค้าสัตว์ป่า โครงการมหรทรัพย์สินและเรียกค่าไถ่

จำนวนแรงงานที่พร้อมและต้องการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศมากกว่าตำแหน่งงานที่มีอยู่พร้อมๆกันนี้ก็เกิดธุรกิจใต้ดินนอกระบบที่น่าสงสารแรงงานหรือชนคนจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งอย่างซับซ้อนมากขึ้น และละเมิดกฎเกณฑ์ของการเดินทางข้ามประเทศมากขึ้น (Martin and Widgren 1996)

ดังตัวอย่าง ขบวนการลูกหมูชนคนจากประเทศจีน ไปยังประเทศปลายทางหลักคือสหรัฐอเมริกาที่ส่วนหนึ่งจะผ่านเข้ามายังประเทศไทยก่อน มีการคาดประมาณว่าคนจีนถูกขนผ่านประเทศต่างๆในเอเชียไปยังทวีปอเมริกาเหนือปีหนึ่งหลายแสนคน และขบวนการชนคนจากประเทศตะวันออกกลางที่ยากจน เช่น อัฟกานิสถาน อิรัก และอิหร่าน ผ่านไปทางประเทศอิสลามด้วยกันคือ เริ่มต้นจากปากีสถาน บินเข้ามาเลเซีย ข้ามเรือไปยังอินโดนีเซีย จากนั้นจึงลงเรือล่องเป็นระยะทางถึง 300 ไมล์ไปยังประเทศออสเตรเลีย หรือนิวซีแลนด์ เพื่อขอขึ้นบกในฐานะผู้ลี้ภัย ซึ่งทั้งสองประเทศนี้ปัจจุบันมีนโยบายปฏิเสธอย่างแข็งกร้าวที่จะไม่ยอมรับคนเหล่านี้ให้เข้าประเทศ (MN, February 2002)

ในเครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาตินี้ ขบวนการค้าผู้หญิงและเด็กเข้าสู่การค้าประเวณีนับได้ว่าแข็งแกร่งและขยายปีกครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างขวางมากที่สุด และสามารถก่ออาชญากรรมขั้นรุนแรงถึงขนาดลักพาตัวผู้หญิงและเด็กจากบ้านเกิด หรือบังคับผู้หญิงและเด็กที่ตั้งใจมาทำงานอื่นให้ต้องขายบริการทางเพศ เป็นขบวนการที่ใช้อุบายซับซ้อนในการล่อและลวงผู้หญิงให้เข้าทำงานในสถานบริการทางเพศ จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในเชิงนโยบายสูงสุดจากประเทศต่างๆ และได้รับการศึกษาวิจัยอย่างกว้างขวาง เส้นทางที่ใช้ขนส่งผู้หญิงและเด็กในเอเชียที่มีการศึกษาไว้คือ จากประเทศพม่า ลาว เขมร เวียดนาม และมณฑลยูนนานทางตอนใต้ของจีน หลักๆเข้าสู่ประเทศไทย และบางส่วนถูกส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน และจากประเทศไทยเอง ส่งต่อไปยังประเทศเพื่อนบ้านคือ แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ และไกลออกไปคือ ไต้หวัน ฮองกง ญี่ปุ่น จนถึงหลายประเทศในยุโรป และสหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์เป็นประเทศต้นทางสำคัญอีกแห่งหนึ่งที่มีผู้หญิงถูกส่งออกมาค้าประเวณีในหลายประเทศในยุโรป สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย อีกเส้นทางหนึ่งที่สำคัญคือการค้าขนส่งในประเทภูมิภาคเอเชียใต้ด้วยกันเองคือ อินเดีย ปากีสถาน เนปาล บังกลาเทศ และศรีลังกา (Asia Watch 1993; ILO 1996; Johnson 1997; Derks 1997; Caouette 2001) อย่างไรก็ตาม การค้าผู้หญิงและเด็กสำหรับประเทศบางประเทศ ได้แก่ มณฑลยูนนาน ลาว หรือพม่า นับว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ เพราะไม่พบปรากฏการณ์นี้ก่อนปี 2513 (Archavanitkul 1998)

7.1 ธุรกิจการค้าแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: เครือข่ายนายหน้าและผลประโยชน์

การวิเคราะห์สถานการณ์การค้าแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ประเทศไทยในตอนนี้ ใช้เอกสารงานวิจัยหลักสองฉบับของผู้เขียนเองคือ การค้าเด็กในประเทศลุ่มน้ำโขง (Archavanitkul 1998) และแรงงานอพยพจากประเทศพม่ากับผลกระทบต่อประเทศไทย (กฤตยา 2541) งานชิ้นแรกเน้นการค้าเด็กและผู้หญิงเข้าสู่ธุรกิจการใช้แรงงานที่เอารัดเอาเปรียบหลากหลายชนิด โดยประเทศต้นทางมาจากพม่า เขมร เวียดนาม ลาว และมณฑลยูนนาน ในตอนใต้ของประเทศจีน ส่วนงานชิ้นหลังเน้นขบวนการขนส่งผู้อพยพจากประเทศพม่าเข้าสู่อุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานราคาถูกในประเทศไทย

❖ เครือข่ายนายหน้า

เครือข่ายโยงโยของขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติทั่วไปมักเริ่มต้นจาก **นายหน้ารายย่อย** ที่ทำเป็นอาชีพหรือทำเป็นครั้งคราวในชุมชนต้นทาง ในกลุ่มที่ทำเป็นอาชีพอาจโยงโยถึงนายหน้ารายใหญ่อีกทอดหนึ่งเพื่อจัดการนำส่งแรงงานได้จนถึงสถานที่ทำงานในประเทศไทย โดยเข้าไปติดต่อหาทนายกลุ่มเป้าหมายหรือครอบครัวเอง หรือมีฉะนั้นผู้ต้องการเดินทางก็จะเป็นคนติดต่อมาเองเพราะรู้มาก่อนหน้านี้แล้วว่าใครคือนายหน้าในชุมชนของตนบ้าง ในกลุ่มที่ไม่ได้ทำเป็นอาชีพมักเป็นญาติ เพื่อน หรือ คนบ้านเดียวกัน ที่ชักชวน นำทาง หรือพาไปติดต่อหานายหน้า โดยการบริการทั้งหมดนี้มีทั้งส่วนของน้ำใจและผลประโยชน์ปนกัน คนทั้งสองกลุ่มนี้คือแขนขาของนายหน้าในการขยายกระบวนการค้าแรงงาน โดยเฉพาะการค้าผู้หญิงและเด็กเข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

'นายหน้าหลัก' มักมีเครือข่ายเป็นนายหน้ารายย่อยที่พาแรงงานมาถึงชายแดน ทำหน้าที่จัดการการเดินทางผ่านข้ามแดน กิจกรรมนี้อาจตัดช่วงเมื่อนำแรงงานไปขายต่อนายหน้าในประเทศปลายทาง ณ จุดชายแดน หรืออาจมีการเชื่อมโยงผ่านต่อกันที่อย่างเป็นระบบโดยการประสานงานของเครือข่ายใหญ่ ส่งแรงงานจากชายแดนไปยังเจ้าของสถานประกอบการต่างๆ ผู้จัดการการขนส่งในประเทศไทยเกือบทุกรายมักได้รับความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเอง ในเครือข่ายนายหน้าบางกลุ่มจะมี **ผู้ทำหน้าที่ควบคุมแรงงานไว้ในอดีต** ในธุรกิจบริการทางเพศจะเรียกแรงงานเหล่านี้ว่า 'เด็กเอ' หมายถึงเป็นเด็กของเอเยนต์หรือนายหน้า ตัว 'เอ' เองซึ่งจะทำหน้าที่ตั้งแต่เชียร์แขก ต่อรองราคา จัดหาที่พัก อาหาร เสื้อผ้า ฯลฯ ทุกครั้งที่ผู้หญิงรับแขก ก็จะได้รับส่วนแบ่งค่าแรงพร้อมทั้งหักหนี้ต่างๆไปด้วย และจะทำหน้าที่ติดตามลงโทษถ้าผู้หญิงหนี²⁴

ปัจจุบันขบวนการค้ามนุษย์ประเภทลักพาหรือหลอกลวง แล้วนำตัวออกนอกประเทศลดจำนวนน้อยลงมากเมื่อเปรียบเทียบกับการค้ามนุษย์โดยวิธีอื่นๆ เนื่องจากการประกอบอาชญากรรมที่ลงทุนสูงและต้องมีการควบคุมแน่นหนา ในขณะที่มีความเสี่ยงสูงเกินไปสำหรับค่าตอบแทนที่จะได้รับ กรณีการลักพาเท่าที่พบคือ การลักพาทารกและเด็กจากประเทศเขมรเพื่อนำมาขอกานในประเทศไทย ดังตัวอย่างทารกวัย 6 เดือนที่ถูกขโมยมาใช้เป็นเครื่องมือในการขอกานของกลุ่มขอกานเขมร และถูกจับส่งเข้าสถานกักกันผู้หลบหนีเข้าเมืองเมื่อเดือนธันวาคม ปี 2540 และตัวอย่างหญิงสาวลาวจากชานกรุงเวียงจันทน์ ซึ่งมาถูกจับข้อหาค้าประเวณีในแขวงสุวรรณเขต แต่ปรากฏว่าตำรวจลาวร่วมมือกับชายไทยซึ่งอ้างว่าเป็นผู้ประกันตัวนำผู้หญิงคนนี้ส่งมาที่สถานบริการฝั่งไทย โดยที่ตัวผู้หญิงไม่ได้ยินยอมพร้อมใจด้วย ในกรณีจากประเทศพม่าและจีนก็มีเรื่องราวประเภทนี้อยู่ แต่มักเป็นกลวิธีที่ถูกใช้ประมาทมากกว่าสิบปีมาแล้ว

การบังคับให้แรงงานที่ตั้งใจมาทำงานประเภทหนึ่งต้องทำงานอีกประเภทหนึ่ง เป็นหนึ่งในวิธีหลักๆของการล่อลวงผู้หญิงและเด็กจากประเทศจีน ลาว เขมร และเวียดนาม โดยสายของจากประเทศจีนจะมีการส่งต่อในไทย

²⁴ 'เอ' หรือนายหน้าจะเป็นผู้รับรายได้แทนและคิดบัญชีให้ในลักษณะแบ่งครึ่ง โดยปกติแล้วรายได้จากการบริการทางเพศจะต้องถูกแบ่งครึ่งระหว่างสถานบริการกับผู้หญิง ตัวอย่างเช่น หากค่าตัวพนักงานอาบอบนวด 1,000 บาทต่อ 1 รอบ (2 ชั่วโมง) สถานบริการจะได้ไป 500 บาท นายหน้าจะได้ 250 บาท โดยที่ผู้หญิงจะได้เพียง 250 บาทเท่านั้น ทั้งนี้ส่วนแบ่งจากรายได้ของผู้หญิงถือเป็นคนละส่วนกันกับหนี้ค่าหัวและค่าเดินทางทั้งหมด นั่นคือผู้หญิงจะต้องใช้รายได้ 250 บาทของตนแบ่งไปใช้หนี้อีกด้วย

สุด เพราะแผ่ขยายไปถึงจังหวัดชายแดนในภาคใต้ และประเทศใกล้เคียง (จะกล่าวต่อไปข้างหน้า) แต่การหลอกล่อด้วยวิธีดังกล่าวใช้น้อยลงในประเทศต้นทางอย่างพม่า เพราะมีผู้หญิงที่ยินยอมทำอาชีพดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น

ในกลุ่มการค้าแรงงานเด็กมาเป็นขบวนการ ส่วนใหญ่กระทำโดยคนรู้จักกัน และในการหลอกลวงหรือบังคับนั้นพ่อแม่หรือผู้ใหญ่ที่ดูแลเด็กอยู่มักรับรู้เงื่อนไขการทำงานด้วย กล่าวคือเด็กและครอบครัวจะทราบว่าเป็นการเดินทางมา 'ขายของ' แต่เมื่อมาถึงปลายทางแล้ว กลับถูกบังคับให้ขอยานก็จำต้องปรับตัวให้เคยชินกับสภาพความเป็นจริง เพราะพบว่าการทำงานเช่นนี้เป็นทางเลือกเดียวที่จะทำให้ตนเองมีเงินใช้บ้าง

การหลอกล่อให้ผู้หญิงเข้าทำงานโดยมิได้กระทำทารุณหรือบังคับโดยตรง ปัจจุบันนับเป็นวิธีที่ได้รับความนิยมมากในการนำเข้าสู่หญิงสู่การค้าประเวณี โดยใช้เงื่อนไขของหนี้และรายได้ที่ไม่เพียงพอ ประกอบกับการค่อยๆ ซึมซับกับวัฒนธรรมการค้าบริการที่เป็นไปอย่างละมุนละม่อม ทำให้ผู้หญิงต้องยอมจำนนตัดสินใจค้าบริการเอง ซึ่งสามารถตั้งรังให้ผู้หญิงอยู่ในธุรกิจการค้าบริการได้นานกว่าและเหนียวแน่นน้อยกว่ากันมาก วิธีการชักชวนหรือรับนำส่งเข้าสู่งานตามประเภทตกลง มักเป็นวิธีที่ใช้กับการส่งแรงงานเข้าสู่อุตสาหกรรมการใช้แรงงานราคาถูกทั่วไป เช่น งานในโรงงาน งานธุรกิจประมงและต่อเนื่อง งานเกษตร และงานรับใช้ในบ้าน รวมถึงงานบริการทางเพศด้วย อย่างไรก็ตามนายหน้าส่วนใหญ่มักไม่ได้ให้ข้อมูลที่ครบถ้วน โดยเฉพาะการบอก ค่าเดินทางไว้ในราคาหนึ่ง แต่จะคิดคุณเป็นสองเท่าเมื่อส่งแรงงานถึงสถานที่ทำงานแล้วในปลายทาง ซึ่งจะทำให้แรงงานต้องทำงานด้วยหนี้ ผูกมัดก่อนโตและยากจะใช้คืนจนกระทั่งมีเงินเก็บได้ (ดูตารางที่ 10)

ตารางที่ 10: ตัวอย่างราคาค่าเดินทางที่นายหน้าคิดในปี 2538-2540

เส้นทาง	ค่าเดินทาง/คน(บาท)	หนี้เก็บปลายทาง
แม่สาย-กรุงเทพฯ	4,000-5,000	นิยมเก็บหนี้เลยหรือ
แม่สาย-เชียงใหม่		ขายต่อเจ้าของกิจการปลายทาง
แม่สอด-กรุงเทพฯ	6,000-8,000	12,000-16,000
กาญจนบุรี - กรุงเทพฯ	4,500-6,000	9,000-12,000
ระนอง-หาดใหญ่	2,000-4,000	4,000-8,000
ระนอง-กรุงเทพฯ	5,000-7,000	10,000-14,000

หมายเหตุ ตัวอย่างนี้มาจากการสุ่มสำรวจในบางท้องที่ไม่อาจเป็นตัวแทนของค่านายหน้าทั้งหมดได้ จังหวัดปลายทางจะรวมจังหวัด

ใกล้เคียงด้วย เหตุที่ราคาสูงต่างกันมากอยู่ที่เงื่อนไขของการขนส่ง เช่น รับส่งเฉย ๆ หรือหางานให้ด้วย

ที่มา กฤตยา (บรรณานุกรม 2541)

ในการเดินทางของแรงงานบางกลุ่มจากประเทศพม่าพบว่า หากมีเงินสดก็อาจจ่ายค่าเดินทางในพม่าเป็นเงินมัดจำได้เมื่อถึงชายแดนแล้ว แต่หากต้องการติดหนี้ไว้ก็จะคิดค่าเดินทางนั้นเป็น 2 เท่า นายหน้ารายย่อยบางคนจะขายคนที่ตัวเองพามาต่อให้นายหน้าที่ชายแดนและได้รับเงินสดคืนทันที โดยแรงงานจะไม่ได้รับทราบข้อมูลว่าในการขายต่อนี้ผู้ซื้อมักจะคิดหนี้เป็น 2 เท่าของเงินที่จ่ายไป เช่น แรงงานอาจตกลงกับนายหน้าต้นทางว่าค่าเดินทางถึงชายแดนเป็นราคา 3,000 บาท และสามารถจ่ายคืนเมื่อทำงานแล้วก็ได้ แต่เมื่อมาถึงชายแดนนายหน้าต้น

ทางก็ส่งมอบให้อีกราย โดยรับเงิน 3,000 บาทต่อหัวกลับไป ในขณะที่รายใหม่อาจถือว่าแรงงานได้ติดหนี้ต้น 6,000 บาทไปแล้วโดยยังไม่ได้เดินทางข้ามแดนเลย

❖ ผลประโยชน์

นอกจากค่าเดินทางรายหัวที่นายหน้าสามารถทำกำไรได้เป็นกอบเป็นกำแล้ว ยังมีค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินอีกหลายทางที่นายหน้าสามารถเรียกเก็บจากตัวแรงงานหรือสถานประกอบการ ค่าตอบแทนแรกคือ **การคิดค่าหัว** ประเภทงานที่เจ้าของสถานประกอบการต้องจ่ายค่าหัวการนำคนงานมาส่งที่ชัดเจนมีสองประเภทคือ งานบริการทางเพศ (โดยหญิงสาวบริสุทธิ์จะราคาสูงกว่าผู้ที่เคยผ่านงานมาแล้ว) และงานรับใช้ในบ้าน สถานประกอบการหลายแห่งจะกำหนดค่าหัวนี้เหมือนเป็นเงินประกัน หากแรงงานทำงานครบกำหนดเวลาที่ตกลงไว้ก็อาจจะเป็น 6 เดือนหรือ 1 ปี แรงงานจะไม่ต้องจ่ายคืนเงินจำนวนนี้อีก

นายหน้าส่งแรงงานหัวไปนั้นจะแนะนำให้ **เบิกเงินล่วงหน้าก่อนทำงาน** เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายก่อนที่จะได้รับเงินเดือน เดือนแรก นายหน้ามักเสนอเงินจำนวนนี้เป็นเครื่องล่อใจให้แก่แรงงานที่ต้องการทำงานเพื่อส่งเงินให้ครอบครัว แต่เงินจำนวนนี้จะจำกัดไว้ในระดับหนึ่งไม่ให้สูงเกินไปนัก เพื่อในกรณีที่แรงงานจะหนีหนี ในสถานประกอบการใหญ่ นายหน้ามักต้องเป็นผู้เก็บหนี้ด้วยตัวเอง โดยจะมีเครือข่ายอยู่ในบริเวณนั้นคอยควบคุมลูกหนีมีให้หนี การเก็บหนี้ในลักษณะนี้มักจะคิดบัญชีคุณจำนวนเงินเป็นสองเท่า ในธุรกิจการ 'ค้าสาว' มักจะใช้วิธี **เบิกจากเจ้าของกิจการ** โดยนายหน้าจะรับเงินก่อนไปและเจ้าของสถานบริการจะคิดหนี้กับตัวแรงงานเอาเอง แต่หากเกิดกรณีแรงงานหนีหนีในระยะ 'ประกันค่าหัว' คืออาจอยู่ในระยะ 6 เดือนหรือ 1 ปี เจ้าของจะพยายามเรียกเงินค่าหัวคืนเงินจากนายหน้า โดยนายหน้าอาจพยายามตามหนี้จำนวนนั้นคืนด้วยตัวเอง

นอกจากนี้ นายหน้าบางกลุ่มยังหา **รายได้เสริม** จากการให้บริการพิเศษต่างๆ ได้แก่ บริการรถรับกลับบ้านในช่วง เทศกาล บริการรับส่งเงินกลับบ้าน โดยให้แรงงานส่งทางไปรษณีย์ไปยังที่อยู่ชายแดน หรือโอนเข้าบัญชีธนาคารของนายหน้า และเครือข่ายจะจัดนำส่งเงินให้ถึงบ้านในถิ่นต้นทาง โดยจะหักเปอร์เซ็นต์ประมาณ 20% บริการเปลี่ยนงานให้หากต้องการ บริการกู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเป็น 2 เท่า และบริการพิเศษบางอย่าง เช่น ตามหาญาติที่ถูกจับให้ นายหน้าปลายทางอาจดำเนินธุรกิจห้องเช่าและอาหาร ซึ่งอาจถือเป็นการบริการชนิดหนึ่ง แต่ในหลายกรณีกลับเป็นการบังคับขู่รีดและอาจก้าวไปถึงการกักกันแรงงานที่เดียว แรงงานบางรายถูกบังคับหักค่าแรงเดือนละ 1,500 เป็นค่าเช่าห้องและอาหารวันละ 2 มื้อโดยที่ตนไม่มีสิทธิเลือก เนื่องจากนายหน้าอ้างว่าเพื่อป้องกันการหนีหนีนั่นเอง

7.2 การนำเสนอแรงงานสู่ธุรกิจประเภทต่างๆในประเทศไทย

เส้นทางของการขนส่งแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจะมีความแตกต่างกันไปตามจุดข้ามแดน กลุ่มชาติพันธุ์ และประเภทของงาน กล่าวได้ว่าเป็นเส้นทางใครเส้นทางมัน ดังนั้นเมื่อแรงงานหรือครอบครัวของแรงงานตัดสินใจที่จะเดินทางข้ามชาติและพลัดหลงเข้ามาในเครือข่ายของขบวนการค้ามนุษย์แล้ว อนาคตการทำงานจะขึ้นอยู่กับนายหน้าเป็นสำคัญ ดังกรณีขามอญที่เดินทางเข้าเมืองทางสังขละบุรีมักจะถูกพาไปสู่ธุรกิจก่อสร้าง ในขณะที่แรงงานสาวชวกะเหียงที่เข้าทางจังหวัดตากจำนวนมากจะถูกพาไปเป็นคนทำงานบ้าน ซึ่งในมุมมองกลับกันจะไม่พบสาวกะเหียงในที่ก่อสร้างหรือคนมอญมาทำงานบ้านมากนัก ในจุดนำเข้าแรงงานและผู้หญิงสู่ธุรกิจบริการทางเพศอย่างแม่สายนั้น แม้หญิงสาวที่เดินทางเข้ามาจะมีได้มีความประสงค์จะทำอาชีพดังกล่าวจะพบว่าตนเองไม่มีทางเลือกอื่นเลย และแม่ผู้อพยพหญิงมีความมุ่งหมายจะเข้าสู่อาชีพบริการทางเพศ แต่ถ้าเกิดเดินทางเข้าประเทศไทย ณ อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ การทำงานบริการทางเพศทำก็ไม่ใช่เรื่องง่ายนัก ที่น่าสนใจคือกลุ่มที่ค้าแรงงานเชื้อชาติเขมร กับที่ค้าแรงงานเวียดนามในเขมรจะเป็นคนละกลุ่มกัน ส่วนการนำแรงงานชาวพม่าอินเดียนจากชุมชนชายแดนอำเภอแม่สอด จังหวัดตากก็จะเป็นธุรกิจที่ทำเฉพาะในกลุ่มเชื้อชาติดังกล่าว โดยแรงงานขามอญ กะเหียง และพม่าที่อาศัยหรือผ่านไปมาในพื้นที่จะได้เป็นเป้าหมายเลย

การนำเสนอแรงงานสู่ธุรกิจต่างๆ ใช้วิธีการหลักๆสองแบบคือ **หนึ่ง** การนำแรงงานมาเร่ขายประหนึ่งเป็นสินค้า มักใช้ในกรณีที่มีแรงงานในเมื่อจำนวนมาก นายหน้าบางรายจะนำแรงงานใส่รถเร่ไปตามที่ต่างๆที่ตนเคยค้าขายมาก่อน วิธีนี้ใช้ทั้งในการค้าแรงงานแรงงานทั่วไปและหญิงบริการทางเพศ ต่างกันที่สำหรับธุรกิจบริการทางเพศนั้น ผู้หญิงจะต้องถูกเรียกลงมาจากรถเพื่อให้เลือกตัว จากนั้นจึงนำที่เหลือไปให้แก่อื่นดู หากนายหน้าเร่ไปจนครบทุกแหล่งที่ตนเคยค้าอยู่ในแถบนั้นแล้วยังคงมีแรงงานเหลืออยู่ ก็อาจย้อนกลับมายังสถานประกอบการที่สนิทเพื่อขอให้รับซื้อในราคาที่ลดให้พิเศษอีกด้วย และ **สอง** การนำเสนอตามที่เจ้าของกิจการติดต่อนายหน้าให้หาแรงงานหรือคนงานให้ ในกรณีของสถานบริการทางเพศอาจแจ้งลักษณะเฉพาะที่ต้องการได้ด้วย ตัวอย่างเช่น ต้องการแรงงานอายุประมาณเท่าใด เชื้อชาติ ซึ่งหมายถึงรูปร่างหน้าตาควรจะเป็นอย่างไร ความสามารถในการใช้ภาษาไทยเป็นอย่างไร เคยทำอาชีพนี้มาก่อนหรือไม่ เป็นหญิงสาวบริสุทธิ์หรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้จะเป็นการติดต่อระหว่างผู้ที่ทำการค้าขายกันอยู่เป็นประจำ

งานวิจัยหลายฉบับรายงานตรงกันว่า การจัดการเดินทางภายในประเทศไทยเป็นขั้นตอนที่ยุงยากพอสมควร เนื่องจากแม้จะมีเส้นสายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ หรือแม้ในกรณีที่ตำรวจคือนายหน้าหรือคนพามาเสียเอง โดยอาจให้พระหรือเจ้าหน้าที่อื่นมาด้วย ก็จำเป็นต้องหลีกเลี่ยงกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เกี่ยวข้องด้วย วิธีที่นิยมคือการขนส่งโดยการตบตา เช่น ในกรณีที่ใช้รถบรรทุกเล็กจะให้แรงงานนอนเบียดกันและปกคลุมด้วยสิ่งของต่างๆ ส่วนใหญ่แล้วมักรอดจากการตรวจค้น ทั้งนี้บางเส้นทางอาจต้องขึ้นรถแล้วลงเดินข้ามป่าเขาในประเทศไทยเป็นเวลาหลายวันเพื่อเลี่ยงด่านตรวจด้วย ในจังหวัดภาคใต้มีการใช้รถเบนซ์ส่งคนงาน เมื่อนายจ้างต้องการคนงานเร่งด่วนในจำนวนไม่มากนัก ในกรณีที่โชคร้ายอาจเจอตำรวจใช้ไม้แหลมๆแทงลงไปในกองผักหรือฟางดูว่ามีคนหรือไม่ หรือเกิดอุบัติเหตุจนเสียชีวิต

ดังตัวอย่างอุบัติเหตุในต้นปี 2538 ที่รถสิบล้อชนแรงงานประมาณ 80 คนจากระนองไปภูเก็ตโดยใช้ผ้าใบคลุมมิดชิดแล้วปรากฏว่าเกิดเพลิงไหม้ระหว่างรถวิ่งเผาคนงานตายไป 39 คนและบาดเจ็บสาหัสจำนวนมาก

ในเดือนมีนาคม 2545 มีเหตุการณ์อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการขนส่งแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายตีพิมพ์ในหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์ถึง 3 เหตุการณ์คือ การขนส่งแรงงานจากพม่าจำนวน 32 คนมาจากอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เข้ากรุงเทพฯ โดยซ่อนเร้นมาในรถบรรทุกโดยใช้ดอกกุหลาบอำพรางปิดทับผ้าใบ และมีผู้เสียชีวิต 13 ศพเพราะขาดอากาศหายใจ จึงนำศพไปทิ้งที่ จ.ปราจีนบุรี จนถูกตำรวจจับกุมได้ (คมชัดลึก 7 มีนาคม 2545) อุบัติเหตุที่เกิดในกลุ่มขบวนรถบรรทุกขนคนงานจากลาว 10 กว่าคันที่กลับมาจากการไปเลือกตั้งที่ลาว คนงานต้องจ่ายค่ารถไปกลับคนละ 5 พันบาท นายหน้าที่พาไปประกาศรับผิดชอบความปลอดภัยและการผ่านด่านการตรวจของหน่วยราชการไทย โดยใช้รถนำขบวนล่วงหน้าเป็นระยะทางหนึ่งก่อน หากพบด่านตรวจก็จะโทรศัพท์มาบอกคนที่อยู่ด้านหลังให้หลบไปใช้เส้นทางอื่น และมาเกิดอุบัติเหตุตอนขากลับบนถนนสายอุบลราชธานี-ศรีสะเกษ จนมีผู้เสียชีวิตเป็นคนลาว 2 ศพ และบาดเจ็บรวม 17 คน (ไทยรัฐ 10 มีนาคม 2545) สุดท้ายคือข่าวการจับกุมรถลักลอบขนแรงงานชาวเขมร 30 คนจากจังหวัดชุมพร ไปส่งที่ท่าแพในพื้นที่จังหวัดสงขลา โดยได้ค่าจ้างเที่ยวละ 10,000 บาท (มติชน 8 มีนาคม 2545)

7.3 กระบวนการค้าหญิงข้ามชาติระดับภูมิภาค

ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นในตอนี้ การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีเครือข่ายกว้างไกลในระดับภูมิภาค ตัวอย่างต่อไปนี้ แสดงภาพของเส้นทางการขนส่งแรงงานและผู้หญิงเข้าสู่การค้าบริการทางเพศครอบคลุมพื้นที่ต้นทางในประเทศพม่า สู่จุดข้ามแดนหลักทางภาคเหนือคือ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย บางส่วนเดินทางผ่านเชียงใหม่ บางส่วนบินตรงไปกรุงเทพฯ แล้วลงสู่เส้นสายที่มีอยู่ในหาดใหญ่ มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และสิ้นสุดลงที่ไต้หวัน จำนวนผู้หญิงที่ถูกนำไปค้าครั้งนี้รวม 10 คน เป็นต่างชาติ 3 คน ทั้งหมดถูกจับที่ไต้หวันยกเว้นคนหนึ่งที่ถูกจับที่มาเลเซียก่อน และถูกส่งกลับมาที่ประเทศไทย (โปรดดูเส้นทางการขนส่งในภาพที่ 2 ประกอบ) ในกลุ่มแรงงานสาวต่างชาติถูกดำเนินคดีด้วยข้อหาเดินทางเข้าและออกจากเมืองไทยอย่างผิดกฎหมาย และใช้เอกสารการเดินทางปลอม

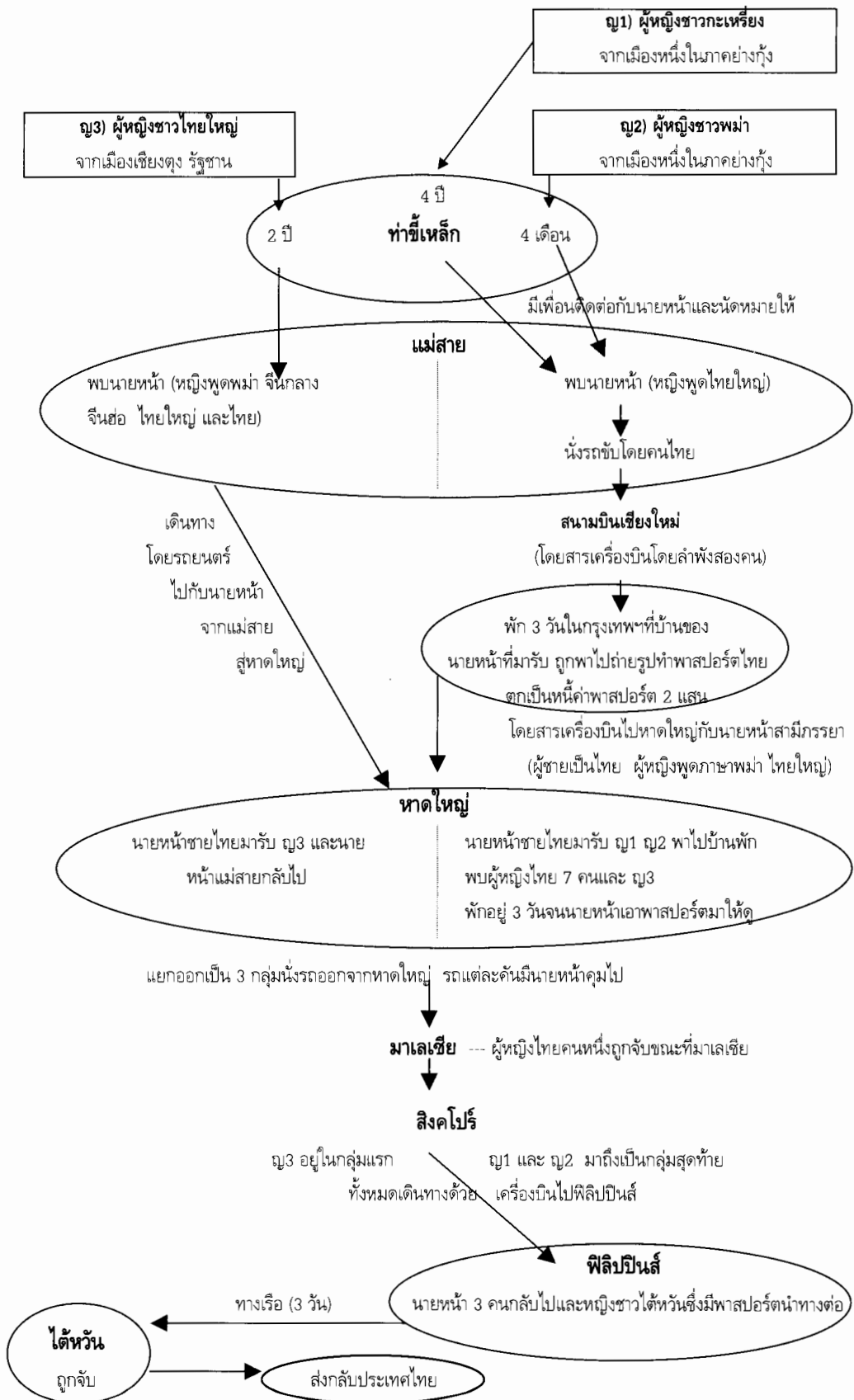
สิ่งที่น่าสังเกตของการขนส่งผู้หญิงลงใต้ครั้งนี้หลายประการคือ *ประการที่หนึ่ง* การขนส่งระดับภูมิภาคนี้ ได้สถาปนาเครือข่ายมานานพอสมควร และคงมีการทำกันเป็นประจำ เพราะได้เคยมีปรากฏในรายงานอื่นๆมาก่อน ดังตัวอย่างการส่งแรงงานและผู้หญิงไทยไปสิงคโปร์และญี่ปุ่น (ศิริพร และคณะ 2540) และการเข้าช่วยผู้หญิงไทยที่ถูกกักขังในสถานบริการในประเทศมาเลเซียเมื่อกลางปี 2540 โดยความร่วมมือระหว่างตำรวจทั้งสองประเทศ แต่การขนส่งผู้หญิงไทยและต่างชาติจากประเทศไทยไปยังประเทศที่สามด้วยวิธีการที่ซับซ้อนน่าจะเกิดขึ้นประมาณปลายทศวรรษ 1980 นี้เอง ผู้เขียนเองได้เคยพบหญิงสาวชนกลุ่มน้อยไร้สัญชาติจากประเทศไทยสามคนถูกจับอยู่ในสถานกักกันในประเทศไต้หวันในปี 2537 *ประการที่สอง* วิธีการขนส่งคนดังกล่าวมีการวางแผนการเดินทางอย่างละเอียดรอบคอบ

และใช้เงินทุนสูงมาก โดยแบ่งกลุ่มเดินทางเป็นกลุ่มย่อยหลายกลุ่มเพื่อมิให้เกิดสังเกตุ ใช้การเดินทางหลายแบบ เป็นภาพสะท้อนว่ากระบวนการค้ามนุษย์ต้องเป็นธุรกิจที่ทำเงินทำกำไรมหาศาลแน่นอน

ประการสุดท้าย เฉพาะกรณีตัวอย่างนี้ หนึ่งในกลุ่มนายหน้าชายแดนคือ คนจีนฮ่อในพื้นที่เอง ผู้เขียนตั้งข้อสันนิษฐานว่า น่าจะเป็นเครือข่ายของกลุ่มจีนฮ่อหรือจีนก๊กมินตั๋งในประเทศไทยกับชาวไต้หวัน เพราะเป็นกลุ่มที่สามารถพูดได้หลายภาษา สามารถถือสัญชาติได้มากกว่าหนึ่งสัญชาติ และมีการลงทุนร่วมกันกับชาวไต้หวันในธุรกิจประเภทต่างๆ เช่น การค้าอัญมณี การท่องเที่ยว รวมถึงธุรกิจผิดกฎหมายคือ การค้ายาเสพติด และการค้ามนุษย์

ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมการค้ามนุษย์ข้ามชาติ จึงมิได้อยู่ที่ประเทศหนึ่งประเทศใดโดดๆ จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศต่างๆทั้งในระดับภูมิภาค และนานาชาติ เพื่อทำความเข้าใจร่วมกันถึงสาเหตุของการลักลอบเข้าเมืองในแต่ละประเทศ และศึกษาหาแนวทางที่นานาชาติสามารถวางมาตรการร่วมมือกันป้องกันปัญหาได้ ที่สำคัญคือความร่วมมือกันหยุดยั้งการลักลอบนำคนเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ การค้าผู้หญิงและเด็ก คำถามสำคัญในระดับภูมิภาคที่ควรพิจารณาคือ ควรใช้มาตรการอะไรกระทำต่อผู้ลักลอบเข้าเมือง ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศ และจะจัดการอย่างไรกับอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบนำคนเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

ภาพที่ 2: กระบวนการค้าหญิงระดับภูมิภาคจากพม่า ผ่านไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ สู่ไต้หวัน



8. บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ

พระราชกฤษฎีกาตัดกฏหมายไทย

กระทรวงศึกษาธิการที่พิจารณา

นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2535-2544) เน้นหนักการจัดการไปให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานจากสามประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า ลาว และเขมร ส่งผลให้มีรายงานและเอกสารจำนวนมากที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานที่มาจากประเทศพม่ามีมากที่สุด ขณะที่รายงานการศึกษาเกี่ยวกับประเทศเขมรและลาวมีน้อยกว่ากันมาก และมักเน้นวัตถุประสงค์ไปที่การศึกษาแรงงานเด็กและการค้ามนุษย์ การศึกษาเกี่ยวกับผู้ลักลอบเข้าเมืองจากประเทศอื่นๆ เช่น จีน และเวียดนาม ที่มีอยู่จำนวนนับขึ้นได้ก็เป็นงานที่มุ่งไปยั้งเรื่องการค้าผู้หญิงและเด็กเข้าสู่การค้าประเวณีเช่นกัน แม้ว่าจะมีรายงานข่าวเกี่ยวกับขบวนการลูกหมูขนคนจีนผ่านประเทศไทยไปยังประเทศอื่นๆอยู่เนืองๆก็ตาม

แต่สำหรับรายงานการศึกษาแรงงานต่างชาติดังกล่าวในเอเชียใต้คือ เช่น จากบังกลาเทศ อินเดีย ปากีสถาน และศรีลังกา กล่าวได้ว่าไม่มีเลย ที่มีกรกล่าวถึงบ้างจะรวมอยู่ในรายงานที่มีได้ศึกษาแรงงานลักลอบเข้าเมืองจากประเทศเหล่านี้โดยตรง หรือมีจะนั้นก็อยู่ในเอกสารทางราชการ เช่น สถิติคนต้องกักของตม.ในกรุงเทพฯ เป็นต้น สังคมไทยจึงมีความรู้และความเข้าใจน้อยมากต่อปัญหาแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองจากประเทศในเอเชียใต้ ซึ่งถูกคาดประมาณว่ามีอยู่เป็นจำนวนหลายหมื่นคน

กล่าวเฉพาะความรู้เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า เขมร และลาว โดยเฉพาะมิติของการจัดการและเส้นทางในการขนส่งแรงงาน รวมถึงจำนวนและประเภทกิจการที่แรงงานทั้ง 3 ประเทศขึ้นทะเบียนไว้ตามการผ่อนผันของรัฐบาล จึงเป็นภาพที่กระจ่างขึ้นมากในสายตาของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ แต่ยังคงมีคำถามค้างคาอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกัน ส่วนหนึ่งเป็นคำถามที่เป็นผลมาจากมาตรการของรัฐเอง อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความซับซ้อนของตัวประเด็นแรงงานข้ามชาติเอง ความมุ่งหมายของบทความนี้จะบรรลุลงได้ก็โดยการลำดับถึงคำถามต่างๆที่ยังคงไม่แจ่มชัด เพื่อมองหาแนวทางในการศึกษาวิจัยหรือการดำเนินงานที่พึงลงทุนต่อไปในอนาคต

8.1 คำถามชุดแรกคือ มีแรงงานลักลอบเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนเท่าไร?

และข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่มีปัญหาอะไรบ้าง? ควรปรับปรุงอย่างไร?

จากผลการทบทวนเอกสารเรื่องการคาดประมาณจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในตอนต้นที่ 4.2 ที่สรุปได้ว่า ความรู้เกี่ยวกับจำนวนแรงงานต่างชาติ ทั้งในภาพกระแสการไหล (flow) และจำนวนสะสมในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง (stock) เป็นข้อมูลมาจากคาดประมาณทั้งสิ้น โดยใช้ฐานข้อมูลที่ยังบกพร่องอยู่มาก ดังนั้นคำถามชุดนี้จะบรรลุคำตอบได้จึงจำเป็นต้อง **เร่งพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนแรงงานข้ามชาติเป็นลำดับแรก** ทิศทางการปรับปรุงข้อมูลที่มีอยู่และสมควรจะลงทุนมีดังนี้

หนึ่ง การสร้างฐานข้อมูลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติระดับล่างที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมีการจัดเก็บตั้งแต่ปี 2539 แต่ยังเป็นฐานข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงการวางแผนได้น้อยมาก ขอเสนอเบื้องต้นคือต้องปรับปรุงฐานข้อมูลส่วนบุคคลของแรงงานต่างด้าวชุดนี้ที่กระทรวงแรงงานจัดเก็บไว้ ให้สามารถเรียกใช้ร่วมกันผ่านทางคอมพิวเตอร์ได้ทั่วประเทศ การจัดเก็บข้อมูลชุดนี้อาจต่อเนื่องจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำมาคาดประมาณอัตราการตกจอดของแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลการจดทะเบียนในปี 2544 นับว่าเป็นฐานข้อมูลสำคัญมากที่จะนำไปสู่การคาดประมาณจำนวนแรงงานจาก 3 ประเทศนี้ได้ใกล้เคียงความจริงยิ่งขึ้น เนื่องจากมาจากฐานข้อมูลที่เชื่อถือได้ในระดับประเทศ และผลการคาดประมาณดังกล่าวนี้จะเป็ประโยชน์อย่างยิ่งทั้งปัจจุบันและอนาคตต่อการแก้ปัญหาแรงงานอพยพข้ามชาติ ซึ่งผู้เขียนคาดว่าปัญหานี้จะค้างคาอยู่ในประเทศไปอีกนานกว่า 20 ปี

สอง การประสานฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ปัจจุบันมีหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลของผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่เข้าข่ายว่าเป็น 'แรงงานลักลอบเข้าเมือง' อยู่หลักๆ 3 แห่ง แต่ในทางปฏิบัติแล้วแต่ละแห่งไม่ทราบหน่วยงานอื่นให้คำจำกัดความของ คำว่า 'แรงงานลักลอบเข้าเมือง' นี้ว่าอย่างไร เหมือนหรือแตกต่างกับตนเองอย่างไร ทำให้ไม่ทราบว่าโอกาสที่คนเหล่านี้จะถูกนับซ้ำมีมากน้อยแค่ไหน หน่วยงานที่เก็บข้อมูลพื้นฐานของคนต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายคือ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวจัดเก็บทะเบียนแรงงานต่างชาติที่มาจดทะเบียนขอรับใบอนุญาตทำงาน กรมการปกครอง และสำนักบริหารการทะเบียน ที่ออกบัตรสีควบคุมชนกลุ่มน้อยและผู้อพยพย้ายถิ่นข้ามแดนมาจากประเทศเพื่อนบ้าน และคนต่างชาติที่ตกค้างตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่จัดเก็บข้อมูลคนต่างชาติที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรและชั่วคราว และผู้ลักลอบเข้าเมืองที่ต้องกักเพื่อรอการส่งกลับประเทศ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆที่จัดเก็บข้อมูลกระจัดกระจาย เช่น ข้อมูลผู้ป่วยต่างชาติ และจำนวนเด็กเกิดที่เป็นต่างชาติของกระทรวงสาธารณสุข และข้อมูลเด็กต่างชาติในโรงเรียนของรัฐตามชายแดน ของสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

ข้อมูลพื้นฐานทางประชากรที่หน่วยงานเหล่านี้จัดเก็บคือ ชื่อ เพศ อายุ และสัญชาติ บางแหล่งอาจจะนับวันเข้าเมือง และงานที่ทำด้วย ถ้าสามารถนำข้อมูลทั้งหมดที่มีมาเชื่อมโยงเห็นภาพความแตกต่างและความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บ และร่วมกันสร้างกระบวนการทำงานเชิงประสานงานตั้งแต่การสร้างคำจำกัดความของความหลากหลายของผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายร่วมกัน และแสวงหาแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนตรวจสอบข้อมูลซึ่งกันและกันในอนาคต เพื่อสร้างความเข้าใจภาพเบื้องต้นในเชิงจำนวน องค์ประกอบทางประชากร และการกระจายตัวของประชากรกลุ่มนี้ ข้อมูลที่มีอยู่ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผนและนโยบาย กระบวนการ

สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐนี้ น่าจะดำเนินการได้ทันทีที่ไม่ใช้เงินและเวลามากนัก โดยการจัดตั้งคณะทำงานวิชาการเพื่อประสานงานและจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในระดับประเทศ มีระยะเวลาในการทำงานประมาณหนึ่งปีคือ เป็นการประชุมแสวงหาแนวทางและรวบรวมข้อค้นพบต่างๆ ไม่น่าจะเกิน 6 เดือน และงานวางพื้นฐานการเชื่อมต่อข้อมูลอีก 6 เดือน

สาม การสำรวจข้อมูลประชากรต่างชาติในจังหวัดชายแดน และหรือในจังหวัดที่มีการใช้แรงงานต่างชาติจำนวนมาก หน่วยราชการระดับจังหวัดของกระทรวงสาธารณสุขได้มีความพยายามจะทำการสำรวจข้อมูลดังกล่าวนี้ในหลายจังหวัดชายแดน เพื่อใช้วางแผนในการควบคุมโรคและการให้บริการรักษาพยาบาล แต่ไม่สามารถทำได้ เพราะไม่มีเงินทุนสนับสนุนเพียงพอ ข้อมูลพื้นฐานทางประชากรนี้ประโยชน์มากกว่าเพียงเพื่อวางแผนในงานสาธารณสุขเท่านั้น เพราะถ้าสามารถได้ตัวเลขใกล้เคียงความจริงสามารถนำมาใช้ประโยชน์ด้านอื่นๆ ได้อีกมาก ในที่นี้ขอเสนอว่าในระยะแรกอาจให้มีการสำรวจในบางจังหวัดก่อน โดยคัดเลือกจังหวัดที่เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดมีศักยภาพและความพร้อม โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีประชากรให้ความสนใจปัญหาแรงงานต่างชาติเป็นจุดเริ่มต้น เพราะหากองค์ประกอบของประชากรมาจากทั้งนักวิชาการ เจ้าของสถานประกอบการทุกประเภททั้งย่อย เล็ก กลาง และใหญ่ องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนภาคราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังเช่น ประชาคมแม่สอดในจังหวัดตาก และประชาคมสาธารณสุขในจังหวัดสมุทรสาคร ความร่วมมือในการสำรวจก็คงมีสูง

การสำรวจดังกล่าวนี้ควรสร้างกระบวนการตรวจสอบตัวแรงงาน/ครอบครัว และชุมชนแรงงานต่างด้าวใหม่ ดังเช่น การทำทะเบียนผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เข้าไปประเทศไทยก่อนปี 2519 ได้แก่ มาตรการในการนับจดกลุ่มผู้ย้ายติดตามแรงงานอพยพด้วย เนื่องจากข้อเท็จจริงและรายงานวิจัยได้แสดงผลสอดคล้องกันว่า ผู้อพยพแรงงานจำนวนมากมิได้ย้ายถิ่นมาโดยลำพังคนเดียว แต่มีครอบครัวหรือญาติพี่น้องมาด้วย นโยบายรัฐจึงพึงตระหนักถึงการดำรงอยู่และสิ่งจำเป็นในชีวิตที่บุคคลกลุ่มนี้ต้องการด้วย เช่น การคลอดบุตร การแจ้งเกิด และการควบคุมป้องกันโรค อย่างไรก็ตาม การนับจดนี้มีได้หมายถึงการให้สิทธิผ่อนผันทำงานแก่ผู้ติดตาม แต่เพื่อให้มีข้อมูลพื้นฐานตรงความเป็นจริงมากที่สุด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมและจัดระเบียบเรื่องผู้อพยพต่างชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับทุนที่ใช้ในการสำรวจนั้น ส่วนหนึ่งอาจนำมาจากเงินกองทุนที่ได้จากการจดทะเบียนแรงงานและมีความเป็นไปได้สูงที่อาจขอทุนองค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานด้านนี้โดยตรง และหรือร่วมกับองค์กรทุนในประเทศ ถ้าการสำรวจในบางจังหวัดนี้เป็นไปด้วยดี จะทำให้การสำรวจในจังหวัดอื่นมีแม่แบบที่จะนำมาปรับใช้ได้ต่อไป

สี่ การพัฒนาการสำรวจระดับชาติให้คุ้มครองประชากรต่างชาติด้วย ในที่นี้หมายถึงการสำรวจระดับชาติที่สำคัญคือสำมะโนประชากรและการเคหะ การสำรวจการเปลี่ยนแปลงประชากร การสำรวจการมีส่วนร่วมในแรงงาน และการสำรวจการย้ายถิ่น ซึ่งในอดีตไม่เคยพัฒนาให้นับจดประชากรต่างชาติด้วย เนื่องจากความยากลำบากและภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการออกแบบข้อคำถามและการทดลองในบางพื้นที่ที่เป็นสิ่งสมควรทำเพื่อหาความเป็นไปได้ในการสะสมข้อมูลประชากรต่างชาติไม่ว่าจะเข้าเมืองถูกหรือผิดกฎหมายก็ตามให้ครบถ้วน ถ้าทำสำเร็จฐานข้อมูลชุดนี้จะเป็นข้อมูลที่ใช้นำมาคาดประมาณภาพรวมของขนาดประชากรต่างชาติที่มีความน่าเชื่อถือมากที่สุดในอนาคต

8.2 คำถามชุดที่สองคือ ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานระดับล่างราคาถูกรึหรือไม่? ด้วยเหตุผลอะไร? และกระบวนการปรับแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบการจ้างงาน อย่างถูกกฎหมายควรทำอย่างไร?

มีคำถามการวิจัยจำนวนมาก ที่เป็นผลมาจากนโยบายการผ่อนผันให้มีการใช้แรงงานข้ามชาติระดับล่างในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2535-2544) หนึ่งในคำถามหลักๆ นั้นคือ ประเทศไทยมีความต้องการใช้แรงงานต่างชาติระดับล่างจริงหรือไม่ ด้วยเหตุผลอะไร และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของใคร หลักฐานจากงานวิจัยและข้อเท็จจริงจากร่องเรียนของสมาคมผู้ประกอบการต่างยืนยันได้ว่า มีความต้องการแรงงานต่างชาติเพื่อทดแทนลักษณะงานบางอย่างที่แรงงานไทยไม่นิยมทำอยู่จริง ขณะเดียวกันก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าแรงงานกลุ่มนี้เป็นที่ต้องการของสถานประกอบการต่างๆ เพราะเป็นแรงงานราคาถูก และนายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบสวัสดิการดังที่ต้อจ้งแรงงานไทย ที่ผ่านมากระทรวงแรงงานใช้วิธีสอบถามความต้องการแรงงานในแต่ละจังหวัด โดยแต่ละจังหวัดดำเนินการเก็บข้อมูลเองอย่างปราศจากการกำหนดระบบให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ข้อมูลภาพรวมของประเทศจึงไม่ได้สะท้อนภาพที่แท้จริง การกำหนดจำนวนแรงงานต่างชาติที่ผ่อนผันให้ทำงานได้ จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงเช่นกัน

การกำหนดนโยบายของรัฐในเรื่องการผ่อนผันแรงงานต่างชาติ เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานในประเภทงานที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ จึงจำเป็นต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการจ้างแรงงานของตลาดแรงงานทุกประเภท ข้อมูลส่วนนี้จำเป็นต้องมีทั้งข้อมูลแรงงานไทยประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ในแต่ละช่วงเวลา เปรียบเทียบกับความต้องการแรงงานประเภทนั้นๆ ทั้งหมดของประเทศในขณะนั้น ส่วนที่ต่างคือความต้องการแรงงานต่างชาติ

หนึ่ง การสำรวจความต้องการแรงงานในระดับประเทศ นับเป็นงานวิจัยเพื่อสร้างฐานข้อมูลที่เป็นต่อการวางแผนที่พึงได้รับความใส่ใจสูง ฐานข้อมูลของความต้องการแรงงานทั้งหมดของประเทศจะทำให้เกิดความเข้าใจภาพรวมว่า ประเทศไทยมีตลาดงานประเภทใดบ้างที่ขาดแคลน และหรือมีลักษณะงานแบบใดบ้างที่คนไทยไม่ต้องการทำ ทั้งนี้เพื่อการวางแผนพัฒนาฝีมือแรงงาน และเพื่อใช้กำหนดนโยบายในระยะสั้นและระยะยาวว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนในการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะที่เป็นแรงงานระดับล่างมาทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน การวิจัยลักษณะนี้ต้องทำต่อเนื่องเป็นระยะดังเช่น การสำรวจแรงงานที่สำนักงานสถิติแห่งชาติทำทุกปีๆ ละ 3 รอบ หรือการสำรวจแหล่งสถานบริการธุรกิจทางเพศและจำนวนแรงงานในสถานบริการเหล่านี้ปีละครั้งในทุกเดือนมกราคมของกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

อุปสรรคสำคัญของการสำรวจความต้องการแรงงานนี้ อยู่ที่การกำหนดกรอบการวิจัยให้มีความละเอียดอ่อนจนสามารถที่จะจับภาพได้อย่างสอดคล้องกับความจริงหลักการสำคัญคือต้องออกแบบการสำรวจสำหรับสถานประกอบการทุกประเภททั้งขนาดเล็กและใหญ่ รวมถึงสถานประกอบการรายย่อย ไม่ว่าจะเป็นประเภทกิจการในครัวเรือน และภาคธุรกิจต่างๆ ที่ใช้แรงงานนอกระบบ รวมถึงการจ้างแรงงานในกิจการทางการเกษตรทุกระดับ การสร้างฐานข้อมูลนี้ควรให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงm เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติร่วมกับกระทรวงแรงงาน พัฒนาฐานข้อมูลชุดขึ้น ในระยะแรกควรมีนักวิชาการเข้าร่วมเป็นกรรมการชี้แนะในการออกแบบการสำรวจ โดยอาจ

จำเป็นต้องศึกษาวิจัยในระดับพื้นที่ขนาดเล็กเพื่อสร้างแบบจำลองที่เหมาะสม ก่อนที่จะพัฒนาเป็นการสำรวจระดับประเทศต่อไป

ข้อค้นพบจากการสำรวจความต้องการแรงงานนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผนและนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติแล้ว และจะเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการใช้วางแผนลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศต่อไปด้วย รวมทั้งจะช่วยตอบคำถามเรื่องผลกระทบในการจ้างงานต่อแรงงานไทยว่า จริงหรือไม่ที่การเข้ามาของแรงงานต่างชาติมีส่วนทำให้เพิ่มอัตราการว่างงานของกำลังแรงงานไทย และเป็นผลลดค่าจ้างของแรงงานไทยด้วย อันที่จริงนับตั้งแต่มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานขึ้น ก็ได้มีความพยายามวางแผนการสำรวจและการวิจัยในหัวข้อนี้มาตลอดแต่ปรากฏว่าไม่เคยประสบความสำเร็จ ส่วนหนึ่งอาจมาจากได้รับความสนใจในเชิงนโยบายน้อยมากจากเจ้ากระทรวงฯ และจากรัฐบาลทุกยุค

สอง การศึกษากระบวนการปรับแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย
ในระหว่างที่รอให้มีการสำรวจความต้องการแรงงานในระดับประเทศที่เชื่อถือได้ มาตรการที่สามารถทำก่อนได้เลย คือการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการปรับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบการจ้างงานอย่างมีสัญญาจ้างตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องและข้อเสนอแนะที่มีการกล่าวถึงมากที่สุดจากบุคคลทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง นายทุน นักธุรกิจ นักวิชาการ นายจ้างระดับย่อย และชาวบ้าน การศึกษาเรื่องนี้ควรครอบคลุมหลายมิติ ในลักษณะชุดโครงการวิจัยคือ

- **มิติด้านกฎหมาย** ต้องมีการปรับใช้กฎหมายฉบับใดบ้าง หรือการออกกฎหมายหรือประกาศของกระทรวงในการอนุญาตให้มีการทำสัญญาจ้างอย่างถูกกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจ้างงานคนต่างด้าว ปี 2520 ซึ่งมีข้อจำกัดที่ไม่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติทำงานระดับล่างทุกชนิด (ดูรายละเอียดในพันธู์ทิพย์ 2540)
- **มิติด้านการจัดการ** ซึ่งคงตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน หัวใจสำคัญของประเด็นนี้คือ การศึกษาถึงจำนวนตำแหน่งของงานที่ขาดแคลน ประเภทงาน และกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ สำหรับสถานประกอบการที่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ จากงานวิจัยที่ผ่านมา มีข้อเสนอแนะว่า รัฐควรกำหนดให้มีนโยบายหลากหลายต่อแรงงานต่างชาติที่มีสถานภาพแตกต่างกัน สอดคล้องกับสภาพการจ้างและความจำเป็นในแต่ละพื้นที่หรือแต่ละลักษณะงาน มีนโยบายจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแตกต่างกัน เพราะมีปัญหาแรงงานขาดแคลนรุนแรงแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และแต่ละประเภทงาน เพื่อนำค่าธรรมเนียมที่ได้มากขึ้นไปลดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติ และจัดสรรมาเป็นกองทุนเพื่อตรวจสอบสถานประกอบการและการพัฒนาคุ้มครองแรงงานอย่างเป็นระบบชัดเจนต่อไป

- **มิติด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติ**²⁵ การศึกษาสิทธิทางกฎหมายและสิทธิด้านแรงงานของผู้อพยพนับว่าเป็นเรื่องจำเป็นเรื่องหนึ่ง เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงจากงานวิจัยหลายชิ้นสอดคล้องกันว่าผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายและผู้อพยพพลัดถิ่นเป็นกลุ่มที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมาก ทั้งนี้เพื่อเสนอแนะแนวปฏิบัติที่เหมาะสม และสร้างกลไกมารองรับปัญหาที่ สิทธิประโยชน์ที่แรงงานควรจะได้รับได้แก่ ค่าจ้าง สวัสดิการ และการเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐ รวมถึงสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน เป็นต้น
 - **มิติด้านการจัดการส่งกลับแรงงานผิดกฎหมาย** การปรับกระบวนการให้แรงงานผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมาย ต้องควบคู่ไปกับการศึกษาความเป็นไปได้ในการส่งกลับแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะการสร้างมาตรการและแรงจูงใจในการให้แรงงานผิดกฎหมายเดินทางกลับประเทศของตนเอง ปัจจัยที่พึงพิจารณาในการส่งกลับแยกเป็นประเทศและเป็นกลุ่ม และขั้นตอนการดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทางอย่างปลอดภัย ไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามหลักปฏิญญาสากลและตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทย แนวทางการศึกษาดังกล่าวนี้ควรรวมการส่งกลับผู้พลัดถิ่นลี้ภัยจากประเทศพม่าที่ปัจจุบันตกค้างอยู่ในประเทศประมาณหนึ่งแสนคนเข้าไปด้วย
 - **มิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** เนื่องจากประเทศต้นทางหลักของแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้มาจากประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า กัมพูชา และลาว ที่ปัจจุบันได้เป็นสมาชิกอยู่ในสมาคมอาเซียน การแก้ปัญหานี้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จึงจำเป็นต้องมีที่ซึ่งต้องมีการเจรจากับรัฐบาลในประเทศพม่า กัมพูชา และลาวในระดับทวิภาคีด้วย ขณะเดียวกันการเจรจาในระดับพหุภาคี ซึ่งคงตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศร่วมกับกระทรวงแรงงาน ที่จะต้องเจรจากับ 3 ประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นประเทศส่งแรงงานลักลอบเข้าเมืองมาทำงานในบ้านเราจำนวนมาก โดยอาจเริ่มต้นจากประเทศลาว และเขมรก่อน เนื่องจากทั้งสองประเทศไม่ได้มีปัญหาในการยอมรับหรือไม่ยอมรับสถานะของผู้อพยพที่มาจากประเทศตนเองดังประเทศพม่า การเจรจารับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่จะเกิดขึ้นในอนาคตควรทำลักษณะรัฐต่อรัฐ เพื่อหลีกเลี่ยงขบวนการนายหน้าที่เอาเปรียบและหลอกลวง²⁶
- นอกจากนี้ ควรทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการยกระดับปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติอย่างผิดกฎหมายภายในภูมิภาคไปสู่ปัญหาภายในกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อช่วยให้แนวทางในการยอมรับปัญหาในระดับทวิภาคีมีความเป็นไปได้มากขึ้น ประเทศไทยควรเป็นหัวหอกในเรื่องนี้ เพราะเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบในเรื่องแรงงานผิดกฎหมายมากที่สุดในจำนวนประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด 9 ประเทศในขณะนี้ จึงจำเป็นต้องใช้เวทีอาเซียนในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวด้วย โดยการเรียกร้องกดดันให้มีการกำหนดแนวคิดและหลักปฏิบัติร่วมกันในการรับและส่งแรง

²⁵ บทหลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ (equal treatment) ซึ่งจะช่วยให้ตัวแรงงานเองต้องการเข้าสู่ระบบเร็วขึ้น และลดสภาพการเอาเปรียบแรงงานต่างชาติที่ดำรงอยู่ในขณะนี้

²⁶ ดังกรณีบริษัทจัดส่งคนงานไทยไปต่างประเทศที่เอาเปรียบ และหลอกลวงแรงงานไทยที่เกิดขึ้นเป็นข่าวประจำ

งานต่างชาติ กัดต้นให้มีข้อตกลงเรื่องสิทธิแรงงานและมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ และเร่งรัดให้เกิดกองทุนสำหรับภูมิภาคในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ร่วมกัน โดยเฉพาะในการพัฒนาทักษะแรงงาน

8.3 คำถามชุดที่สามคือ สังคมไทยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพชีวิตของแรงงานต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทยมากน้อยเพียงไร?

จากการสำรวจงานวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทยพบว่า มีค่อนข้างจำกัดและมักเป็นการศึกษาขนาดเล็ก คือส่วนใหญ่เป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทที่มีเป้าหมายเดียว บางส่วนเป็นงานวิจัยขององค์การพัฒนาเอกชนที่มักเน้นเรื่องสุขภาพโดยเฉพาะเรื่องเอดส์ และแรงงานเด็กต่างชาติ เนื่องจากเป็นประเด็นที่องค์กรทุนพร้อมที่จะสนับสนุนอยู่แล้ว ในที่นี้เสนอให้มีการศึกษาที่ครอบคลุมมิติชีวิตความเป็นอยู่หลากหลายของแรงงานต่างชาติ นับตั้งแต่ประวัติชีวิตความเป็นอยู่ในถิ่นฐานเดิม ประวัติการเดินทางเข้าประเทศไทย ประวัติการทำงานและลักษณะการจ้างงาน ทักษะคดีในด้านต่างๆ และปัญหาต่างๆที่ต้องเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นการถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง ปัญหาสุขภาพอนามัย การศึกษาของตนเองหรือของลูกๆ และความเสี่ยงอื่นๆในชีวิตที่ต้องเผชิญ ฯลฯ งานวิจัยที่มีเป้าหมายหลากหลายในแนวนี้ที่มีอยู่ (ดู กฤตยา และคณะ 2543) ก็สามารถทำการสำรวจได้เพียงสองจังหวัดเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มาจากประเทศพม่าเท่านั้น

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในประเทศไทย จะทำให้การวางแผนแก้ไขปัญหามาในแต่ละด้านถูกต้องมากขึ้น งานวิจัยเพื่อให้ภาพของแรงงานต่างชาติในแง่มุมต่างๆชัดเจนขึ้น จึงยังมีความจำเป็นต้องศึกษาวิจัยเพิ่มเติมให้มากขึ้นในด้านต่างๆต่อไป

หนึ่ง การศึกษาวิจัยที่ครอบคลุมมิติชีวิตที่หลากหลายของแรงงานต่างชาติ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งควรทำไปพร้อมกับการสำรวจข้อมูลพื้นฐานทางประชากรในจังหวัดที่มีการใช้แรงงานต่างชาติมาก (ที่เสนอใน 8.1 ข้อสาม) โดยควรวางวัตถุประสงค์ให้กว้างเพื่อสามารถนำข้อค้นพบมาวางแนวทางการแก้ไขปัญหาของกลุ่มประชากรที่มีลักษณะเฉพาะอย่างเหมาะสมในแต่ละด้านและในแต่ละพื้นที่ได้อย่างคุ่มทุน ดังนั้นนอกเหนือจากมิติชีวิตต่างๆแล้ว ข้อคำถามยังควรรวมถึงปัญหาที่เกิดจากระบบการจัดการต่างๆในสายตาของแรงงานต่างชาติ ได้แก่ ปัญหาที่ได้รับจากระบบจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ การตรวจสุขภาพ ระบบประกันสุขภาพ การให้บริการสุขภาพ และปัญหาที่เกิดจากการจ้างงาน เป็นต้น

สอง การศึกษาวิจัยเฉพาะเรื่อง ในที่นี้ขอยกตัวอย่างมิติเรื่องการย้ายถิ่นกับสุขภาพ ซึ่งขึ้นฤทัย และ กฤตยา (2543) เสนอว่าควรต้องมีการศึกษาอย่างเจาะลึกในเรื่องต่อไปนี้เป็นคือ การติดเชื้อในระบบเจริญพันธุ์ ปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่มีต่อผู้ติดเชื้อเอชไอวี และผู้ป่วยโรคเอดส์ การวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อให้การดูแลก่อนและหลังคลอดแก่ผู้อพยพ ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าถึงบริการสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น คุณภาพของบริการอนามัยเจริญพันธุ์ที่ผู้ย้ายถิ่นได้รับ และทัศนคติของบุคลากรสาธารณสุขไทยที่มีต่อผู้ย้ายถิ่น เป็นต้น โดยสรุปเป็นหัวข้อหลักไว้ 5 หัวข้อ โดยการวิจัยแต่ละหัวข้อสามารถใช้ระเบียบวิธีวิจัยได้หลายวิธี ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 11: แนวทางการศึกษามิติทางด้านสุขภาพกับการย้ายถิ่น

ระเบียบวิธีวิจัย	ระบาดวิทยา/ ทางการแพทย์	ความเชื่อ/ พฤติกรรม	ระบบบริการ/ บริหารจัดการ	ข้อมูล พื้นฐาน	ขั้นตอนการ ย้ายถิ่น
การสำรวจ	+++	+++	+	+++	+++
สัมภาษณ์เชิงลึก	+++	+++	+++		+++
สนทนากลุ่ม	+++	+++			+++
ระบบรายงาน/ ข้อมูลทุติยภูมิ	+++		+	+++	

+ จำนวนเครื่องหมายมากแสดงถึงความเหมาะสมในการใช้ระเบียบวิธีวิจัยนั้นๆ ในการวิจัยในแต่ละเรื่อง

ที่มา: ชื่นฤทัย และกฤตยา (2543)

สาม การศึกษาวิจัยเฉพาะกลุ่ม ซึ่งแบ่งออกได้เป็นหลายกลุ่มดังนี้คือ

- **กลุ่มคนต่างชาติและแรงงานที่เดินทางไปเข้าเย็นกลับ (day tripper หรือ daily commuter)** จากข้อเท็จจริงในรายงานของหน่วยราชการพบว่า มีประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านได้ข้ามเข้ามาทำธุระหรือมาทำงานในฝั่งไทยในบริเวณจังหวัดชายแดนหลายจังหวัด แต่ยังไม่เคยมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประชากรต่างชาตินี้เลย ปัจจุบันการเดินทางข้ามด่านสำคัญๆ เช่น ด่านแม่สอด จังหวัดตาก ด่านแม่สาย จังหวัดเชียงราย และด่านท่าสะเด็ด จังหวัดหนองคาย เป็นต้น ได้เพิ่มระเบียบกฎเกณฑ์มากขึ้นกว่าในอดีตที่ใช้แต่บัตรข้ามแดนอย่างเดียว กล่าวคือต้องมีการขอวีซ่าและถือเอกสารการเดินทาง (passport) เอกสารตามด่านเหล่านี้ถือเป็นข้อมูลพื้นฐานได้อย่างดี อย่างไรก็ตามยังมีการเดินทางผ่านด่านย่อยๆอีกหลายแห่งที่มีการเข้มงวดน้อยกว่า การเก็บข้อมูลจากด่านแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ ดังนั้นการจะได้ข้อมูลที่สะท้อนความเป็นจริงคงต้องใช้วิธีการสำรวจให้สามารถจับภาพการเดินทางข้ามไปเข้าเย็นกลับตามด่านหรือช่องทางที่ไม่เป็นทางการเหล่านี้ด้วย ข้อมูลชุดนี้จะให้ภาพผลกระทบของ day trippers ต่อสถานะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสาธารณสุข ในจังหวัดชายแดนได้เป็นอย่างดี
- **การศึกษาสถานการณ์และข้อเท็จจริงของแรงงานต่างชาตินอกจากนี้ ได้แก่ แรงงานเด็กต่างชาตินหญิงบริการต่างชาติ และผู้อพยพในศูนย์พักพิง** ทั้งสามกลุ่มย่อยนี้นับเป็นกลุ่มที่เผชิญปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบสูงกว่าแรงงานต่างชาติทั่วไป กลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติเป็นเป้าหมายการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านเด็กทั้งในระดับนานาชาติและองค์กรเอกชนของไทยเอง จึงมีรายงานวิจัยหรือรายงานเชิงวิเคราะห์สถานการณ์จากองค์กรเหล่านี้ออกมาอย่างต่อเนื่องพอสมควร (ตัวอย่างเช่น Caouette 2001) แต่ยังคงขาดการศึกษาระดับเชิงสังเคราะห์ภาพรวมของสถานการณ์เด็กต่างชาติทั้งหมด ส่วนกลุ่มหญิงบริการต่างชาติเท่าที่มีการศึกษาไว้จะเป็นการวิเคราะห์ภาพการนำหญิงต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านมาค้าบริการทางเพศในประเทศไทย (ดูรายละเอียดใน Archavanitkul 1998) โดยการศึกษาดังหญิงบริการต่างชาติจากประเทศจากประเทศตะวันตกจะไม่มีเลย ในขณะที่การ

ศึกษากลุ่มผู้อพยพในศูนย์พักพิงนั้น นำแปลกใจว่ามีการศึกษาค่อนข้างน้อย เท่าที่พบส่วนใหญ่เป็นรายงานขององค์กรต่างประเทศ ได้แก่ รายงานของสำนักข่าวใหญ่ผู้สื่อข่าวแห่งสหประชาชาติซึ่งเน้นประเด็นเรื่องการคุ้มครองและการช่วยเหลือ รายงานขององค์กรแพทย์ไร้พรมแดน (ดูตัวอย่าง Fable et al. 2001) เน้นประเด็นปัญหาสุขภาพ เป็นต้น โดยขาดการศึกษามิติเชิงประวัติศาสตร์และภาพรวมสถานการณ์ปัจจุบันของผู้อพยพในศูนย์พักพิงจากประเทศพม่าทั้งหมด

8.4 คำถามชุดที่สี่คือ สังคมไทยมีความรู้ความเข้าใจ รวมถึงมายาคติเกี่ยวกับ ผลกระทบของ

แรงงานต่างชาติต่อทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมสังคมไทย มากน้อยอย่างไร?

ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของแรงงานต่างชาติทั้งด้านบวกและลบ ที่มีต่อสังคมไทยโดยรวม และต่อหน่วยย่อยๆ ของสังคมในหลากหลายระดับ กล่าวได้ว่าประเด็นที่มีความสำคัญมากที่สุด แต่กลับมีการศึกษาวิจัยน้อยที่สุด ยกเว้นประเด็นผลกระทบทางสุขภาพที่มีรายงานวิจัยและรายงานของหน่วยราชการอยู่พอสมควร เป้าหมายสูงสุดในการศึกษาเรื่องผลกระทบให้เป็นประโยชน์มากที่สุดคือ เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทุกด้านอย่างชัดเจนในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (เช่น ในช่วง 5 หรือ 10 ปีที่ผ่านมา) อย่างไรก็ตามการศึกษาลักษณะนี้ต้องการเงินลงทุนสูง ในขั้นเริ่มต้นจึงควรศึกษาผลกระทบในระดับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ก่อนที่จะขยายเป็นการศึกษาภาพรวมต่อไป หรือศึกษาถึงมิติใดมิติหนึ่งอย่างละเอียด มิติที่พึงใส่ใจและเป็นคำถามค้างคาอยู่ในสังคมไทยนับตั้งแต่มีแรงงานต่างชาติทะลักเข้ามาเป็นจำนวนมากมีดังนี้

หนึ่ง การศึกษาผลกระทบของแรงงานต่างชาติต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย คำถามการวิจัยที่สำคัญในเรื่องนี้คือ ผลกระทบต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศหรือในระดับพื้นที่ และต่อภาคอุตสาหกรรมแต่ละประเภท โดยผลกระทบต่างๆ เหล่านี้เป็นประโยชน์หรือคุกคามผลผลิตภาพของกลุ่มธุรกิจประเภทใดบ้างในระยะสั้นและระยะยาวอย่างไร

สอง ผลกระทบต่อภาระต่างๆ ในเชิงสวัสดิการของรัฐ ใช้จ่ายที่รัฐต้องแบกรับชัดเจนคือ ค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์การรักษาพยาบาลต่อประชากรกลุ่มนี้ ซึ่งมีรายงานการประเมินรายจ่ายด้านนี้ของกระทรวงสาธารณสุขจากค่าใช้จ่ายของโรงพยาบาลในจังหวัดชายแดน แต่ยังไม่เป็นระบบนักและยังไม่ได้รวมค่าใช้จ่ายจริงส่วนอื่นไว้ด้วยสำหรับรายจ่ายอื่นๆ เช่น ในด้านการศึกษา การใช้สาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่นๆ ยังไม่เคยมีการศึกษาไว้เลย

สาม ผลกระทบทางจิตวิทยาสังคม โดยเฉพาะความคิดว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างชาติเป็นผลทำให้อัตราอาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้นด้วย ดังผลการสำรวจของกองวิจัยตำรวจเกี่ยวกับระดับความกลัวภัยอาชญากรรมของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดระนอง และสมุทรสาคร รวม 1,036 คน แยกเป็นกลุ่มผู้ประกอบการที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่ในสถานประกอบการและเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่จำนวน 308 ราย และกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกอบต. เจ้าหน้าที่ตม. ตำรวจชายแดน และประชาชน 728 ราย พบว่าจำนวน 3 ใน 4 ของกลุ่มตัวอย่างกังวลว่า แรงงานต่างด้าวอาจก่ออาชญากรรมจำพวกคดีลักเล็กขโมยน้อย กินเหล้าเมาอาละวาด ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์ เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่มีการจัดทำประวัติ รูปถ่าย เพื่อยืนยันตัวบุคคล จึงไม่มีความเกรง

กล่าวต่อกฎหมายแต่อย่างใด (ไทยโพสต์ 1 เมษายน 2545) อย่างไรก็ตามความกลัวนี้ยังคงขาดฐานข้อเท็จจริงรองรับ จึงควรศึกษาให้เห็นชัดเจนถึงผลกระทบด้านระดับอัตราอาชญากรรมทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัดที่มีแรงงานต่างชาติจำนวนมาก เพื่อแน่ใจว่าสิ่งที่เชื่อกันนั้นเป็นมายาคติหรือเป็นความจริง

สี่ การศึกษาผลกระทบทางประชากรจากการเพิ่มขึ้นของคนต่างชาติ การศึกษานี้จะเกิดขึ้นได้ในอนาคตเมื่อมีข้อมูลพื้นฐานที่ได้จากการศึกษาเพื่อตอบคำถามในชุดที่หนึ่งและชุดที่สองแล้ว นั่นคือต้องมีข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของประชากรต่างชาติอย่างน้อยในช่วงสองระยะเวลา โดยเฉพาะอัตราการเกิดและการตาย จากวิธีวิทยาของการออกแบบชุดการคาดประมาณขนาดของประชากรที่คัมภีร์รวมคนต่างชาติทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เราจะได้ภาพปิรามิดประชากรในประเทศไทยแยกตามเพศและกลุ่มอายุ ซ้อนทับกันอยู่ในกลุ่มประชากรไทยและต่างชาติ จะเห็นขนาดของประชากรในกลุ่มกำลังแรงงาน กลุ่มเด็ก และกลุ่มผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างชัดเจนจากผลการเพิ่มขึ้นของคนต่างชาติในประเทศ

8.5 คำถามชุดสุดท้ายคือ กรอบความคิดของตัวองค์กรรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติ

ควรเป็นอย่างไร ???

เมื่อพิจารณาถึงความซับซ้อนของสถานการณ์คนต่างด้าว และปัญหาแรงงานต่างชาติที่หมักหมมมานานนับสิบปี สามารถสรุปความล้มเหลวในการจัดการปัญหาได้มาจากสาเหตุหลัก 3 ข้อ คือ **การขาดฐานข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และการคอร์รัปชันในการดำเนินงานทำให้มาตรการต่างๆไม่เป็นไปตามที่กำหนด** เนื่องจากการแก้ไขปัญหาลูกหลานข้ามชาติที่ผ่านมายังขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบครบวงจร และการวางแผนในระยะยาวอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้การผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในแต่ละปีมีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาลูกหลานเฉพาะหน้าเป็นคราวๆไป

ในปี 2540 กระทรวงแรงงานฯ ได้จัดตั้งหน่วยงานชื่อ 'สำนักงานจัดระบบแรงงานต่างด้าว' ขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการควบคุมและจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย แยกออกจากกองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน ต่อมาในปี 2543 ได้เปลี่ยนชื่อหน่วยงานนี้เป็น 'สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว' ในขณะที่ปี 2544 สมช.ได้เสนอให้ม็อดจอร์รับผิดชอบเป็นการเฉพาะขึ้นในระดับชาติเรียกว่า 'คณะบริหารแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย (กบร.)' ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทาง และมาตรการต่างๆ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยให้มีคณะอนุกรรมการขึ้นมาทำงานหลายด้านดังนี้คือ การปราบปราม การศึกษาวิจัยและวางระบบ การควบคุมโรค รวมทั้งมีคณะอนุกรรมการบริหารงานในระดับพื้นที่ ทั้งนี้กบร.อาจจะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงแรงงานแล้วแต่ตามความเหมาะสมที่จะพิจารณาต่อไป

แนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะสอดคล้องกับความคิดของกลุ่มนักวิชาการที่คลุกคลีกับปัญหานี้มายาวนาน ที่เสนอให้จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการวางแผน กำหนดนโยบาย ประสานงาน และเป็นศูนย์ข้อมูลเรื่องแรงงานต่างชาติ เพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องการดำเนินการรวมทั้งทำให้การแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น แต่มีความต่างที่แนวคิดหลังนี้ไม่ได้มุ่งจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเพียงอย่าง

เดียว หลักการสำคัญของข้อเสนอให้มีการจัดตั้ง **องค์กรบริหารงานคนต่างด้าวระดับชาติ**²⁷ (กฤตยา และคณะ 2541ค) คือเพื่อมุ่งสร้างเสริมศักยภาพของประเทศไทยในการจัดการเรื่องคนต่างด้าวทุกกลุ่มและในทุกๆด้าน อย่างมีประสิทธิภาพและก้าวตามทันสถานการณ์ที่ประเทศแต่ละประเทศจะเข้าสู่ระบบไร้รัฐไร้พรมแดนมากขึ้นในอนาคตข้างหน้า

หน่วยงานระดับชาติที่เสนอนี้อาจอยู่ในรูปคณะกรรมการภายใต้สำนักบริหารงานระดับชาติ โดยอาจเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือเป็นหน่วยงานระดับกรมหรือทบวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายแห่งชาติว่าด้วยเรื่องคนต่างด้าวและแรงงานต่างชาติ สั่งการและกำกับดูแลการดำเนินงานและประสานงานของหน่วยต่างๆ ที่รับผิดชอบงานคนต่างด้าวและการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติทุกประเภท รวมถึงอำนาจในการพิจารณาการอนุญาตให้คนต่างด้าวตั้งถิ่นฐานในประเทศ และการขอสัญชาติ กำหนดมาตรการตรวจสอบการบังคับใช้ด้วยกฎหมายเป็นศูนย์กลางในเรื่องคนต่างด้าวทุกประเภท ทำการศึกษาวิจัยติดตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของประชากรต่างชาติ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ที่เข้ามาทำงานในประเทศ และติดตามความเคลื่อนไหวของตลาดแรงงานทั้งในประเทศและระดับภูมิภาค และประสานงานกับประเทศที่ส่งแรงงานมาทำงานในประเทศไทย อย่างไรก็ตามถ้าต้องการพัฒนาแนวคิดทั้งของสมช.และคณะนักวิชาการดังกล่าวไปสู่รูปธรรมการจัดตั้งองค์กร มีความจำเป็นต้องลงทุนทำการศึกษาย่อยในสองประเด็นคือ

หนึ่ง การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงสร้างองค์กร หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ควรมีลักษณะเป็นองค์กรชำนาญการ ภายใต้กำกับของรัฐบาล คณะกรรมการควรต้องมาจากทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาควิชาการ ภาคองค์กรเอกชน และภาคประชาชน ประเด็นที่ควรทำการศึกษามีสองด้านคือ

- **ศึกษาแนวทางการเลือกสรรกรรมการและการแต่งตั้งที่ต้องสอดคล้องกับกรอบของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่** โดยควรมีเป้าหมายว่าการก่อเกิดของคณะกรรมการนี้ไม่ควรเป็นการสั่งการจากระดับบนลงล่าง แต่ควรเป็นการนำเสนอจากเครือข่ายประชาสังคมที่ผ่านการระดมความคิดในแนวราบ และแสวงหาแนวทางร่วมกันของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกส่วนโดยการเชื่อมโยงปัญญาเข้าหากัน จะในรูปแบบการประชาสัมพันธ์หรือการเปิดรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง หรือทั้งสองแบบร่วมกันก็ได้
- **ศึกษาวิเคราะห์ระบบการจัดการคนต่างชาติทั้งหมด** ซึ่งปัจจุบันกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานว่า ลักษณะเนื้องานส่วนใดควรคงอยู่ในหน่วยงานเก่า และส่วนใดควรนำมารวมไว้เป็นภารกิจในหน่วยงานใหม่ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงาน และมุ่งให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยราชการในการบริหารจัดการเรื่องคนต่างชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หนึ่งในวิธีการศึกษาควรอาศัยเวทีสาธารณะของการศึกษาในส่วนแรกมาสนองตอบวัตถุประสงค์ในประเด็นนี้ด้วย

²⁷ จากเอกสารประกอบการประชุมระดมความคิดเรื่อง 'การจัดตั้งคณะกรรมการคนต่างด้าวแห่งชาติ' ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธ์ทิพย์ อาคารประชาธิปไตยพระณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 27 สิงหาคม 2541

สอง การศึกษามาตรการทางกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับสถานะและการทำงานของคนต่างชาติ โดยการตรวจชำระกฎหมาย ประกาศของทางราชการ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวทั้งหมดให้สอดคล้องกับการจัดตั้งองค์กรนี้ เป้าหมายหลักคือมุ่งวิเคราะห์ถึงความขัดแย้งกันของตัวระเบียบ หรือกฎหมาย การนำไปบังคับใช้ หรือไม่มีการบังคับใช้ ความล้าสมัยไม่เป็นปัจจุบัน และปัญหาอันเกิดจากการใช้ระเบียบกฎเกณฑ์นั้นๆ เพื่อนำไปสู่การออก พระราชบัญญัติรองรับหน่วยงานนี้ และปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

๕ เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. 2541. แนวทางการดำเนินงานป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อในแรงงานต่างชาติ และครอบครัว. เอกสารอัตรสำเนา.
- กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. 2542. แนวทางการดำเนินงานป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อในแรงงานต่างชาติ และครอบครัว. เอกสารอัตรสำเนา.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2537. ภัยจากสถานการณ์การค้าเด็กหญิงในรอบสิบปี ในยุคนโยบายยุติปัญหาโสเภณีเด็กขึ้นหิ้งรัฐไทย. ใน *NICS เขตปลอดโสเภณี ?*. หน้า 229-267. เอกสารทางวิชาการหมายเลข 184. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. 2540ก. บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติเรื่อง 'ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย').
- กฤตยา อาชวนิจกุล, วรรณมา จารุสมบัติ และอัญชลี วรวัชรรัตน์. 2540ข. ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติเรื่อง 'ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย').
- กฤตยา อาชวนิจกุล, วณี ปิ่นประทีป พิมพา ขจรธรรม และฉัตรสุมน พงศ์นิภิญโญ. 2540ค. ผลกระทบจากภาวะการเกิดการเจ็บป่วยและการตายของแรงงานข้ามชาติต่อนโยบายทางสาธารณสุข. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติเรื่อง 'ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย').
- กฤตยา อาชวนิจกุล. บรรณานุกรม. 2541ก. รายงานอพยพจากประเทศพม่ากับผลกระทบต่อประเทศไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง 'แรงงานอพยพจากประเทศพม่า: ผลกระทบต่อประเทศไทยและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ'. จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. โรงแรมเอสดีอเวนิว, 12 มีนาคม.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2541ข. จำนวนโสเภณีเด็กไทยมีเท่าไรกันแน่. รายงานเสนอต่อคณะกรรมการบูรณาการเด็กกรมประชาสงเคราะห์.
- กฤตยา อาชวนิจกุล, สุภางค์ จันทวานิช และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2541ค. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนนโยบายแรงงานข้ามชาติและคนต่างด้าวในประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมระดมความคิดเห็นเรื่อง 'การจัดตั้งคณะกรรมการคนต่างด้าวแห่งชาติ' ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 27 สิงหาคม.

- กฤตยา อาชวนิจกุล, ทริส โคอเทท์ และ นิน นิน โพน. 2543. *เรื่องเพศ อนามัยเจริญพันธุ์ และความรุนแรง: ประสบการณ์ชีวิตของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า*. เอกสารวิชาการหมายเลข 248. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง. 2540ก. *สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติเรื่อง 'ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย').
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง. 2540ข. *เส้นทางแรงงานหญิงจากประเทศเพื่อนบ้านสู่ธุรกิจบริการทางเพศในประเทศไทย*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติเรื่อง 'ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย').
- ชันทฤทัย กาญจนะจิตรา และ กฤตยา อาชวนิจกุล. 2543. *สถานการณ์และระบบการจัดการผู้ค้าบริการทางเพศต่างชาติในประเทศไทย*. รายงานวิจัยในชุดโครงการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์สถานการณ์และระบบการจัดการ การย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย เสนอต่อสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ชันทฤทัย กาญจนะจิตรา และ กฤตยา อาชวนิจกุล. 2543. *ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในระบบการวิจัยเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติกับสุขภาพ*. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องระบบการวิจัยสุขภาพสังคม จัดโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- พรสุข เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิจกุล. 2540. *การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง 'ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย').
- จารึก เมฆวิชัย. 2537. *คนต่างด้าวข้ามเข้าไทย: สถานการณ์ ปัญหา และผลกระทบ*. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบายและทิศทางการวิจัย. โรงแรมรอยัลซิติ้, วันที่ 30 กันยายน.
- นัยนา วัฒนศิริ และคณะ. 2541. *การติดเชื้อไวรัสตับอักเสบบีในกลุ่มแรงงานพม่าในจังหวัดระนอง*, 2540-41. *วารสารวิชาการสาธารณสุข*. ปีที่ 7 ฉบับที่ 4 หน้า 440-446.
- พรพิมล ตรีโชติ. 2542. *ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2540. *การยอมรับคนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง 'ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย').
- วณี ปิ่นประทีป และชันทฤทัย กาญจนะจิตรา. 2543. *สถานการณ์และระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย*. รายงานวิจัยในชุดโครงการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์สถานการณ์และระบบการจัดการ การย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย เสนอต่อสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- วิทยา สวัสดิ์วุฒิพงษ์ และคณะ. 2537. *การสำรวจความรู้เรื่องเอดส์และปัจจัยเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอดส์ของประชากรชาวต่างชาติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก*. *วารสารโรคติดต่อ*. ปีที่ 20 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม.
- วิทยา สวัสดิ์วุฒิพงษ์ และคณะ. 2542. *การขยายโครงการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเด็กพม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก*, 2541-42. *วารสารโรคติดต่อ*. ปีที่ 25 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม.

- วริมา โพธิสมภดี. 2537. นโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับคนข้ามชาติ: อดีต ปัจจุบัน อนาคต. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบายและทิศทางการวิจัย. โรงแรมรอยัลซิดดี, วันที่ 30 กันยายน.
- ศิริพร สะโครบานาค ญญา บุญภักดี และชุติมา จันทธีโร. 2540. การค้าหญิงและเด็ก: ภาวีสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้หญิง.
- สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร. 2542. พระราชบัญญัติและระเบียบเกี่ยวกับการจัดการชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- สมศักดิ์ ภัทรกุลวณิชย์, สมทรง รักเผ่า, ลัดดา ลิขิตยิววรา, และองอาจ เจริญสุข. 2542. ภาวะทางสาธารณสุขจากประเทศเพื่อนบ้าน พ.ศ 2540-2541. วารสารวิชาการสาธารณสุข. ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน.
- สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. 2540. การศึกษานโยบายเรื่องการเคลื่อนย้ายประชากรและผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย. รายงานการวิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. 2544ก. นโยบายแรงงานต่างด้าวและแนวทางการแก้ปัญหาระยะสั้นปี 2544 กับแนวทางระยะยาว. รายงานการวิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. 2544ข. การย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไทย-พม่าและสถานการณ์เสี่ยงต่อโรคเอดส์ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น: พื้นที่แม่สอดและแม่สาย. รายงานการวิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวิธ ธรรมปาโล. 2539. โรคเท้าช้างในประเทศพม่า. แพลและเรียบเรียงจากสำเนาเอกสารจากกระทรวงสาธารณสุข ประเทศพม่า หน้า 77-91 ซึ่งส่งผ่านทาง WHO (SEARO, INDIA) ตาม Requested letter from RTG, No. 0229/196 on 14 th March 1995.

หนังสือพิมพ์

- ผู้จัดการสุดสัปดาห์. ฉบับวันที่ 6-12 ธันวาคม 2542.
- คมชัดลึก. 7 มีนาคม 2545.
- มติชนรายวัน. 8 มีนาคม 2545.
- ไทยรัฐ. 10 มีนาคม 254.
- ไทยโพสต์. 1 เมษายน 2545.

ภาษาอังกฤษ

- Amnesty International. 1998. *Myanmar Atrocities in the Shan State*. [Embargoed for: 15 April 1998].
- Appleyard, R. T. 1992. Migration and development: a global agenda for the future. *International Migration*. Vol.30:17-32.
- AIDSCAP. 1996. *On the Need for a Regional Strategy for Cross-Border Interventions to Reduce the Transmission of HIV in Asia*. Bangkok: AIDSCAP Position paper, AIDSCAP.

- Archavanitkul, Kritaya. 1998. *Combating the Trafficking in Children and their Exploitation in Prostitution and Other Intolerable Forms of Child Labour in Maekong Basin Countries*. A regional research report submitted to IPEC/ILO, Bangkok.
- Archavanitkul, Kritaya and Philip Guest. 1999. *Managing the Flow of Migration: Regional Approaches*. IPSR Publication No. 233. Nakhonpathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Asia Watch. 1993. *A Modern Form of Slavery*. New York: Human Right Watch.
- Battistella, Graziano, and Ronald Skeldon. 1999. *Irregular Migration in Asia*. Discussion paper prepared for the International Symposium on 'Towards Regional Cooperation on Irregular/ Undocumented Migration' organized by the Thai Ministry of Foreign Affairs and IOM, Bangkok, Thailand, April 21-23, 1999.
- Brettell, Caroline B. 2000. Theorizing migration in anthropology. In *Migration Theory: Talking across Disciplines*. Caroline B. Brettell, and James F. Hollifield, eds: 97-136. New York: Routledge.
- Brettell, Caroline B., and James F. Hollifield, Editors. 2000. *Migration Theory: Talking across Disciplines*. New York: Routledge.
- Bennett, Tony. 1997. Border crossing and HIV: AIDSCAP identifies environmental risk. *AIDSCAPTION*. Vol. IV. No.1: pp. 31.
- Caouette, Therese. 2001. *Small Dreams Beyond Reach: The Lives of Migrant Children and Youth along the Borders of China, Myanmar and Thailand*. A Participatory Action Research Project of Save the Children (UK).
- Chew, Rosalind. 1998. *Immigration and Emigration in Singapore: Patterns and Consequences*. Paper presented in the Regional Workshop on 'Transnational Migration and Development in ASEAN Countries' organized by IPSR and IOM, Bangkok and Huahin, Thailand. May 25-27.
- CPCR. 1996. *Case Study Report on Commercial Sexual Exploitation of Children in Thailand*. Unpublished Manuscript. Bangkok: CPCR.
- DEPDC. 1998. *Report on Laotian Child Workers in Northern Communities*. A research report submitted to Redd Barna - Child Labour Project.
- Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA). 1999. Overstayers and illegal entrants, *Population Flows: Immigration Aspects*, DIMA, Canberra: 37-38.
- DIMIA. 2002. (Available: <http://www.immi.gov.au/facts/> [February 27, 2002]).
- Ellis, Mark and Richard Wright. 1998. When immigrants are nit migrants: Counting arrivals of the foreign-born using the US Census. *International Migration Review*. Vol.32(1): 127-144.
- Espenshade, Thomas. 1995. Using INS border apprehension data to measure the flow of undocumented migrants crossing the U.S.-Mexico frontier. *International Migration Review*. Vol.29(2): 545-565.
- Fable, Elizabeth, Victoria Sharp, and Pattinee Suanprasert. *Field Mission to Thailand-Burma Border concerning the Health and Human Rights of Migrants from Burma/Myanmar: March 19 to April 2, 2001*. A summary trip report submitted to Doctors of the World – USA.
- Fernandez, Edward and J. Gregory Robinson. 1994. *Illustrative Ranges of the Distribution of Undocumented Migrants by State*. Technical Working Paper No. 8. Washington D.C.: Population Division, U.S. Bureau of the Census.
- Fink, Christina. 2001. *Living Silence: Burma Under Military Rule*. Bangkok: White Lotus.
- Gellert, George. 1993. International migration and control of communicable diseases. *Social Science Medicine*. Vol. 37(12): 1489-1499.
- He Zhixiong. 1998. *Combating the Trafficking in Children and their Exploitation in Prostitution and Other Intolerable Forms of Child Labour in Maekong Basin Countries: The Case of Yunnan Province, China*. A research report submitted to Institute for Population and Social Research, Mahidol University as part of the regional study supported by IPEC/ILO.

- Hill, Kenneth. 1985. Illegal aliens: An assessment. In *Immigration Statistics: A Story of Neglect*. Daniel Levice, Kenneth Hill and Robert Warren, eds: 225-250. Washington D.C.: National Academy Press.
- Human Rights Watch, 1998. *Burma/Thailand: No Safety in Burma, no Sanctuary in Thailand*. Human Rights Watch.
- Iguchi, Yasushi. 1999. *Japan Country Report*. Paper presented in the JAL Asian Workshop 1999 on The Japanese Economy and the Asian Monetary Crisis: Impacts on the Labor Markets and International Migration, January 28-29.
- ILO. 1996. *ILO Calls for Immediate Action Against Intolerable Forms of Child Labour*. Geneva: ILO/96/38.
- International Organization for Migration and United Nations. 2000. *World Migration Report 2000*. New York: IOM and UN.
- Johnston, Sarah. 1997. *Trafficking in Women in Asia and Pacific: A Regional Report*. Paper prepared for the Regional Meeting on 'Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Asia and Pacific'. Organised by GAATW. February 19-22.
- Martin, Philip and Jonas Widgren. 1996. *International Migration: A Global Challenge*. Population Bulletin. Vol. 51, No. 1, April.
- Massey, Douglas and Audrey Singer. 1995. New estimates of undocumented Mexican migration and the probability of apprehensions, *Demography*, 32(2): 203-214.
- MN various issues (*Migration News* [Available: <http://migration.ucdavis.edu>]).
- Mori, Hiromasa. 1995. Foreign migrant workers in Japan: trends and policies. *Asian and Pacific Migration Journal*. Vol.4(2-3): pp. 411-427.
- NIDI. 1998. *Illegal Migration: A Tough Statistical Nut to Crack*. [Available: www.nidi.nl/research/prj3025.html].
- Peailueang, Ngamlamai. *Fertility Behavior and Its Adaptation among Women at the Thai-Myanmar Border of Kanchanaburi Province, Thailand*. Unpublished Ph.D. Dissertation. Nakhonpathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Singer, Audrey and Douglas Massey. 1998. The social process of undocumented border crossing among Mexican migrants. *International Migration Review*. Vol. 32(3): pp. 561-592.
- Solidarity Center. 1999. *Solidarity Center (AFL-CIO) Asian Migrant Worker Programs*. Paper distributed in the International Symposium on 'Towards Regional Cooperation on Irregular/ Undocumented Migration' organized by the Thai Ministry of Foreign Affairs and IOM, Bangkok, Thailand, April 21-23.
- Thongkham, Surasit et al. 1998. *Report on the Situation of Laotian Child Labour along the Thai-Laos Border in the Northeast of Thailand*. A research report submitted to Redd Barna - Child Labour Project.
- United Nations. 1998. *Recommendations of Statistics of International Migration*. Statistical Papers Series M, No.58, Rev.1. New York: UN.
- United Nations. 2001. (Available: www.undecp.un.or.th/factsheet2001_hm [27 February 2002]).

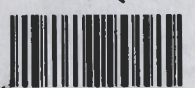
กระแสการย้ายถิ่นที่สร้างความกังวลใจให้กับประเทศปลายทางมากที่สุดคือการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (irregular migration) เนื่องจากเป็นการย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารการเดินทางถูกต้อง (undocumented migration) หรือเป็นการเดินทางเข้าประเทศโดยการละเมิดกฎเกณฑ์ของประเทศปลายทาง (unauthorized migration) ที่เรียกกันทั่วไปว่าเป็นการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย (illegal or clandestine migration) หรือในภาษาไทยจะเรียกว่า 'การลักลอบเข้าเมือง' ซึ่งหมายถึงการเดินทางเข้าประเทศ โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือคือการละเมิดกฎหมายเข้าเมืองนั่นเอง ประเทศปลายทางทุกประเทศที่ต้องเผชิญกับกระแสคลื่นของการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย จะพยายามหาหนทางในการจัดการปัญหานี้คล้ายคลึงกันคือ ใช้วิธีการจับกุมและผลักดันออกนอกประเทศ แต่ปัญหานี้แก้ไขได้ค่อนข้างยาก ถ้าประเทศต้นทางไม่ร่วมมือด้วย และหรือถ้าสาเหตุหลักของการย้ายถิ่นมาจากแรงผลักดันในประเทศต้นทางเอง

การจัดพิมพ์รายงานนี้ได้รับการสนับสนุนจาก
โครงการกาญจนบุรี (ทุนจากองค์กรเวลคัมทรัสต์ สหราชอาณาจักร)
ผ่านสถาบันวิจัยประชากรและสังคม

ISBN 974-05-0238-5

HD 8700.55 ก276ส 2546

สถานะความรู้เรื่องแรงงาน



9740502385