



United Nations
Network on Migration

Working Better Together

รายงาน การย้ายถิ่นของ ประเทศไทย 2567



Global Compact
FOR Migration

รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย 2567

UN Network on Migration in Thailand

Co-edited by
Sally Barber and Rosalia Sciortino

AUTHORING AGENCIES



International
Labour
Organization

International Labour
Organization



International Organization
for Migration



Office of the High
Commissioner for
Human Rights



United Nations
Development Programme



United Nations
Population Fund



United Nations
Children's Fund



United Nations
Office on Drugs and Crime

United Nations Office on
Drugs and Crime



United Nations Entity for
Gender Equality and the
Empowerment of Women



World Health
Organization

Thailand

World Health Organization

UN Network on Migration in Thailand

The UN Network on Migration in Thailand continues to support the Royal Thai Government as a Champion Country of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. It ensures that migration is meaningfully mainstreamed into the government's national policies as well as within institutional frameworks like the UN Country Team's Sustainable Development Cooperation Framework. The Network partners reaffirm their commitment to inter-agency collaboration to improve migration governance and promote the well-being of migrants in Thailand.

MEMBER AGENCIES



**Food and Agriculture
Organization of the
United Nations**

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations



International
Labour
Organization

International Labour
Organization



International Organization
for Migration



**UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS**
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Office of the High
Commissioner for
Human Rights



United Nations
Development Programme



unesco

United Nations
Educational, Scientific
and Cultural Organization



The United Nations Population Fund
กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ

United Nations
Population Fund



Office of the United Nations
High Commissioner
for Refugees



United Nations
Children's Fund



United Nations
Office on Drugs and Crime

United Nations Office on
Drugs and Crime



**UNITED NATIONS
THAILAND**

United Nations
Thailand



United Nations Entity for
Gender Equality and the
Empowerment of Women



**World Health
Organization**
Thailand

World Health Organization



THE WORLD BANK

The World Bank

The designations employed and the presentation of the material in this report do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The opinions, figures and estimates presented in these chapters are the responsibility of the respective authors, and should not necessarily be considered as reflecting the views or carrying the endorsement of the United Nations.

Published by:

United Nations Network on Migration in Thailand
Bangkok, Thailand

Printed by:

Thammada Press Co., Ltd.
Tel: +66 0 2883 0342
Email: thammada@hotmail.com

© 2024 United Nations Network on Migration in Thailand

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise without the prior written permission of the publisher.

This publication should not be used, published or redistributed for purposes primarily intended for or directed towards commercial advantage or monetary compensation, with the exception of educational purposes, e.g. to be included in textbooks.

This publication may be reproduced in whole or in part for educational or non-profit purposes without special permission from the copyright holder, provided that the source is acknowledged.

บทนำ

รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. 2567 เผยแพร่ในช่วงเวลาสำคัญที่ประเทศไทยเดินหน้าพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง รายงานฉบับนี้ให้ข้อมูลเชิงลึกว่าการโยกย้ายถิ่นฐานจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาของประเทศไทยสู่ประเทศที่มีรายได้สูงภายใน พ.ศ. 2580 ได้อย่างไร ภายใต้บริบทดังกล่าว ประเด็นสำคัญทั้งห้าประการของรายงานฉบับนี้สะท้อนความท้าทายเร่งด่วนสำหรับรัฐบาลไทย ภาคธุรกิจ ผู้ย้ายถิ่น และสังคมไทยในวงกว้าง:

- 1) พลวัตการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย:** รายงานส่วนนี้ว่าด้วยข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับลักษณะของการโยกย้ายถิ่นฐานและนโยบายว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศไทยนับจากรายงานฉบับ พ.ศ. 2562
- 2) ไม่ถึงใครไร้ข้างหลัง:** รายงานส่วนนี้สำรวจความคืบหน้าของประเทศไทยเพื่อรับรองผู้ย้ายถิ่นที่ถูกค้ำึงถึงในทุกมิติของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก สตรี และผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายในรสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ การแสดงออกทางเพศ และลักษณะทางเพศ (SOGIESC)
- 3) สภาพการทำงานของผู้ย้ายถิ่น:** รายงานส่วนนี้ประเมินความท้าทายที่ยังคงมีอยู่ต่อการรับรองงานที่มีคุณค่าให้แก่แรงงานข้ามชาติ โดยมุ่งเน้นภาคอุตสาหกรรมหลักเช่นการทำงานในบ้านและเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ซึ่งรวมถึงการประมงและการแปรรูปอาหารทะเล
- 4) มุ่งสู่สิทธิมนุษยชนและการเข้าถึงความยุติธรรม:** รายงานส่วนนี้ว่าด้วยความคืบหน้าในการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนและความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้ย้ายถิ่นรวมถึงความพยายามด้านการปฏิบัติตามหลักการชี้แนะของสหประชาชาติ ว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) ตามหลักการชี้แนะของสหประชาชาติ ว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน และการพัฒนามาตรการทางเลือกแทนการกักขัง
- 5) การขยายความคุ้มครองทางสังคมและบริการสุขภาพ:** รายงานส่วนนี้ชี้ให้เห็นถึงความเร่งด่วนของการขยายการเข้าถึงความคุ้มครองทางสังคมและหลักประกันสุขภาพสำหรับผู้ย้ายถิ่น และเน้นย้ำความจำเป็นของนโยบายที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมเพื่อรับรองสวัสดิภาพของผู้ย้ายถิ่นทุกคนในประเทศไทย

รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. 2567 เป็นรายงานฉบับที่จัดทำโดยกลุ่มสมาชิกเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย และ แม้รายชื่อของหน่วยงานและคณะทำงานอาจมีการเปลี่ยนแปลงในรอบปี ทว่าจุดประสงค์และประเด็นของรายงานยังคงเดิม คือ มุ่งเน้นการแบ่งปันชุดข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับแนวโน้มการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย เน้นพัฒนาการเชิงบวกด้านนโยบายและแนวปฏิบัติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน นอกจากนี้รายงานนี้ยังให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความท้าทายในปัจจุบันรวมถึงนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติและข้อเสนอแนะต่อโครงการและการวิจัยสำหรับการทำงานร่วมกัน

กลุ่มผู้เขียนตระหนักดีว่าการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นประเด็นซับซ้อนและมีหลากหลายมิติ จึงจัดทำรายงานฉบับนี้ขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์แก่ทุกภาคส่วนที่สนใจในเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยมุ่งยกระดับแนวทางการทำงานแบบบูรณาการ เพื่อให้การพัฒนา นโยบายและแนวปฏิบัติด้านการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วทุกภาคส่วนและทุกระดับของรัฐบาล อีกทั้งยกระดับแนวทางการทำงานแบบทั้งสังคม ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหลายภาคส่วน รวมถึงกลุ่มผู้ย้ายถิ่น ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ภาคเอกชน กลุ่มสหภาพแรงงาน สื่อ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการโยกย้ายถิ่นฐาน

เราขอแนะนำรายงานเล่มนี้ในฐานะของแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้กำหนดนโยบาย นักวิจัย และผู้ปฏิบัติงานในด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยขอเชิญชวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนร่วมพิจารณาผลการค้นพบและข้อเสนอแนะของรายงานฉบับ พ.ศ. 2567 นี้เพื่อร่วมกันพัฒนาการกำกับดูแลการโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศไทย

มิเกลล่า ฟิลแบร์ย์-สตอร์

ผู้ประสานงานสหประชาชาติประจำประเทศไทย

เจอร์ร็ลติน อองชาร์ด

ผู้ประสานงานเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน
ประจำประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานเล่มนี้เป็นผลจากการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างกลุ่มสมาชิกเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย เนื้อหาในแต่ละบทซึ่งร่วมเขียนขึ้นโดยสมาชิกจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้อำนาจการสหประชาชาติ เป็นข้อพิสูจน์ถึงความร่วมมืออันแน่นแฟ้นระหว่างหน่วยงานในการผลิตรายงานที่มีเนื้อหาเชื่อมโยงอย่างชัดเจนกับบริบทการโยกย้ายถิ่นฐานในปัจจุบันของประเทศไทย ทั้งนี้ ผู้ประสานงานเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานขอขอบคุณผู้เขียนทุกท่านสำหรับความอดทน ความทุ่มเท และความร่วมมืออันดีตลอดช่วงเวลาหนึ่งปีระหว่างกระบวนการจัดทำรายงานฉบับนี้

ขอขอบคุณแชลลี บาร์เบอร์ และ ดร. โรชาเลีย ซิออร์ดีโน ในฐานะผู้นำการประสานงานและบรรณาธิการ การที่ทั้งสองท่านทำงานร่วมกับหน่วยงานทั้งหมด 9 หน่วยงานและผู้เขียนกว่า 20 ท่านจนลุล่วง

ขอแสดงความขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิดังต่อไปนี้ ที่มีส่วนร่วมกระบวนการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกเพื่อรับรองความถูกต้องแม่นยำและความเกี่ยวข้องของรายงาน ได้แก่ แจ็คเกอลีน พอลล็อก จากมูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ และ อ.ดร.ศิริดา เขมาธิภูมิกุล ให้อาจารย์ประจำสำนักวิชาการระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ขอขอบคุณรัฐบาลไทยสำหรับการสนับสนุนข้อมูล สถิติที่สำคัญ และข้อเสนอแนะต่าง ๆ สำหรับทุกบทของรายงานเล่มนี้รวมถึง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

สุดท้ายนี้ผู้ประสานงานเครือข่ายฯ ใดขอขอบคุณเซย์นา ไวโรอา สำหรับการทำหน้าที่ตรวจทานเนื้อหา และเพื่อนร่วมงานจากหน่วยสนับสนุนนโยบายและโครงการขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ได้แก่ โจอันนา ดาบาโอ, ยูลา การ์เนียร์, เมตา เดชปานเด, หนึ่งชวน หวง, อิศริ รานาซิงเฮ และอนุชมา เศรษฐา สำหรับการประสานงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดตลอดกระบวนการจัดทำรายงาน

รายงานฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้หากไม่ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) องค์การเพื่อความเท่าเทียมทางเพศและการเสริมพลังสตรีแห่งสหประชาชาติ (UNWOMEN) และองค์การอนามัยโลก (WHO)

การจัดทำรายงานฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานประชากร ผู้ลี้ภัย และการย้ายถิ่นฐาน กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปภายใต้โครงการการคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงและเด็กในบริบทการย้ายถิ่นของแรงงาน (PROTECT)

เจอรัดติน อองชาร์ต

ผู้ประสานงานเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน

สารบัญ

บทนำ	5
กิตติกรรมประกาศ	6
คำย่อ	12
บทสรุปผู้บริหาร	16
ประเทศไทยในฐานะศูนย์กลางการโยกย้ายถิ่นฐานระดับภูมิภาค: บทนำ	25
บทที่ 1: ลักษณะโดยรวมและนโยบายว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน	35
บทที่ 2: อนาคตของประเทศไทยและคำมั่นสัญญาของการโยกย้ายถิ่นฐาน	67
บทที่ 3: สิทธิของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน	82
บทที่ 4: เพศสภาพและการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย	103
บทที่ 5: แรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน: นโยบาย ทักษะ และสภาพการทำงาน	122
บทที่ 6: สภาพการทำงานของผู้โยกย้ายถิ่นฐานในภาคเศรษฐกิจสีน้ำเงินของประเทศไทย	142
บทที่ 7: การโยกย้ายถิ่นฐาน ธุรกิจ และสิทธิมนุษยชน: นโยบายและการดำเนินการ	165
บทที่ 8: การกักตัวคนเข้าเมืองและมาตรการทางเลือกแทนการกักขัง (ATD)	185
บทที่ 9: การค้ามนุษย์ รวมถึงการค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิด	200
บทที่ 10: การเข้าถึงประกันสังคมของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: กฎหมายและวิธีการปฏิบัติ	213
บทที่ 11: การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบสุขภาพเพื่อผลักดัน หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UHC) ของผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยไปข้างหน้า	227

รายการแผนภาพ

แผนภาพที่ 1	แผนภาพที่ 1 ไทม์ไลน์ของโควิด-19 ในประเทศไทย พ.ศ.2563-2565	47
แผนภาพที่ 2	จำนวนการเข้าประเทศของแรงงานข้ามชาติผ่านช่องทางบันทึกความเข้าใจ (MoU) รายเดือนจำแนกตามสัญชาติ (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 - ธันวาคม พ.ศ. 2566)	48
แผนภาพที่ 3	สภาพการจ้างงานที่ไม่มั่นคงจำแนกตามปีที่ผ่านมาถึง	49
แผนภาพที่ 4	สัดส่วนครัวเรือนที่มีหนี้สินและรายได้ครัวเรือนจำแนกตามปีที่ผ่านมา (%) และบาท)	49
แผนภาพที่ 5	สัดส่วนรายจ่ายในงบประมาณครัวเรือน จำแนกตามประเภทและปีที่ผ่านมาถึง (%)	50
แผนภาพที่ 6	ค่าใช้จ่ายคิดเป็น % ในการส่งเงินราว 7,000 บาทจากประเทศไทยไปยังปลายทางประเทศที่เลือก ในไตรมาส 4 พ.ศ. 2562 และไตรมาส 4 พ.ศ. 2566	51
แผนภาพที่ 7	บุคคลสัญชาติไทยอาศัยอยู่ในต่างประเทศ ณ ช่วงกลาง พ.ศ. 2558 และกลางพ.ศ. 2563	55
แผนภาพที่ 8	เงินที่มีการส่งกลับมายังประเทศไทย (พ.ศ. 2562 – 2565)	55
แผนภาพที่ 9	จำนวนรายปีของแรงงานไทยที่ออกไปทำงานต่างประเทศอย่างเป็นทางการ (พ.ศ. 2562 – 2566)	56
แผนภาพที่ 10	จำนวนและร้อยละของประชากรไทยที่เป็นผู้ย้ายถิ่นในประเทศ (พ.ศ. 2562 - 2566)	59
แผนภาพที่ 11	การโยกย้ายถิ่นฐานภายในประเทศจำแนกตามเหตุผลหลัก (พ.ศ. 2562 - 2566)	59
แผนภาพที่ 12	การพลัดถิ่นอันเป็นผลจากภัยธรรมชาติ (พ.ศ. 2562 - 2566)	61
แผนภาพที่ 13	หน้าที่การทำงานของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย (%) n= นายจ้าง 200 ราย	129
แผนภาพที่ 14	พนักงานเพื่อระบุแรงงานบังคับ	134
แผนภาพที่ 15	ประมาณการความแพร่หลายของแรงงานบังคับในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ทำงานเป็นแม่บ้านในประเทศไทย	135
แผนภาพที่ 16	ค่าธรรมเนียมการโยกย้ายถิ่นฐานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง	135
แผนภาพที่ 17	ค่าธรรมเนียมการโยกย้ายถิ่นฐานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในฐานะปัจจัยความเสี่ยงต่อการเกิดแรงงานบังคับในประเทศไทย	136
แผนภาพที่ 18	ชั่วโมงการพักและชั่วโมงเพื่อเรียก	136
แผนภาพที่ 19	ค่าธรรมเนียมการสรรหาแรงงานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องที่ชำระตามสัญชาติ (n=630)	147
แผนภาพที่ 20	สัญญาจ้างงานจำแนกตามภาคส่วน (n=630)	148
แผนภาพที่ 21	สภาพการทำงานดีขึ้นหรือแย่ลงกว่าที่สัญญา (n=630)	149
แผนภาพที่ 22	มีเอกสารตามกฎหมายสำหรับการพำนักและการทำงานแยกตามภาคส่วน (n=630)	150
แผนภาพที่ 23	ชาวประมงได้รับอนุญาตให้พักผ่อนอย่างน้อย 10 ชั่วโมงในช่วง 24 ชั่วโมงจำแนกตามสัญชาติ (n=305) (%)	151
แผนภาพที่ 24	การเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานจำแนกตามภาคส่วน (n=630) (%)	154
แผนภาพที่ 25	ความแพร่หลายของแรงงานบังคับ จำแนกตามเพศ สัญชาติ ภาคส่วน และสถานะทางกฎหมาย (n=630) (%)	155
แผนภาพที่ 26	ความช่วยเหลือกรณีละเมิดสิทธิแรงงาน (n=630)	157

แผนภาพที่ 27	การลงทะเบียนในการคุ้มครองทางสังคมจำแนกตามภาคส่วน (n=630) (%)	158
แผนภาพที่ 28	ประเภทกลไกการร้องเรียน	174
แผนภาพที่ 29	กระบวนการกักตัวคนเข้าเมือง	189
แผนภาพที่ 30	การลงทะเบียนและไม่ลงทะเบียนของแรงงานข้ามชาติในแผนกองทุนประกันสังคม (SSS) และ แผนประกันสุขภาพผู้ย้ายถิ่น (MHIS)	232
แผนภาพที่ 31	สถานะการลงทะเบียนของแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับความมีสิทธิ์	233
แผนภาพที่ 32	จำนวนผู้ป่วยวัณโรครายใหม่และผู้ป่วยวัณโรคกลับเป็นซ้ำในกลุ่มบุคคลไม่ถือสัญชาติไทย ที่ตรวจพบและลงทะเบียนรับการรักษาวัณโรค ตั้งแต่พ.ศ. 2556 ถึง 2565	240
แผนภาพที่ 33	10 อันดับจังหวัดที่มีผู้ป่วยวัณโรคสูงสุดในกลุ่มประชากรไม่ถือสัญชาติไทยที่ลงทะเบียนรับการรักษาใน พ.ศ. 2564	241
แผนภาพที่ 34	จำนวนผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นผู้ติดเชื้อ HIV และกำลังได้รับการรักษาด้วยยาต้านไวรัส	242

รายการกล่องข้อความ

กล่องที่ 1	การเข้ายึดอำนาจทางทหารและวิกฤตที่ตามมาในเมียนมา	36
กล่องที่ 2	ระเบียบการโยกย้ายถิ่นฐานประเทศไทย-เมียนมา	44
กล่องที่ 3	ความเปราะบางที่เพิ่มมากขึ้นของผู้เข้ามาใหม่จากประเทศเมียนมา	49
กล่องที่ 4	วิกฤตการณ์ในเมียนมาและเส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐานมายังประเทศไทย	53
กล่องที่ 5	โควิด-19: ผู้เปิดเผยที่สำคัญของช่องว่างทางเพศสภาพ	104
กล่องที่ 6	ผู้ย้ายถิ่นหญิงที่เป็นคนทำการผลิตที่บ้านและที่ท่าเรือ	153
กล่องที่ 7	หน่วยงานบริหารงานในประเทศไทยที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ	175
กล่องที่ 8	การเข้าถึงความยุติธรรม? บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการถมช่องว่างในระบบความยุติธรรม	176
กล่องที่ 9	การเดินทางของชีอาจากการกักตัวไปสู่การดูแลโดยชุมชน	192
กล่องที่ 10	การตอบรับสถานการณ์โควิด-19	238

รายการแผนที่

แผนที่ 1	แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาที่ขึ้นทะเบียนกับกรมการจัดหางาน (มีนาคม พ.ศ. 2567)	45
แผนที่ 2	การย้ายถิ่นภายในสุทธีในระดับจังหวัดใน พ.ศ. 2566	60
แผนที่ 3	สิบอันดับจังหวัดที่มีจำนวนเด็กไร้สัญชาติขึ้นทะเบียนมากที่สุดในปี พ.ศ. 2565 และ 2566	85
แผนที่ 4	การข้ามนุชย์เพื่อบังคับกระทำความผิด – แสดงการไหลเข้าสู่ประเทศเมียนมา	203

รายการตาราง

ตารางที่ 1	มติคณะรัฐมนตรีที่ออกในช่วง พ.ศ. 2562-2566 จำแนกตามวันที่และบทบัญญัติ	39
ตารางที่ 2	ประมาณการจำนวนประชากรไม่ถือสัญชาติไทยในประเทศไทยจำแนกตามประเภทและสถานะในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และธันวาคม พ.ศ. 2566	41
ตารางที่ 3	บุคคลไม่ถือสัญชาติไทยที่ถือใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานฝีมือ ผู้เชี่ยวชาญหรือชำนาญการ จำแนกตามสัญชาติ (พ.ศ. 2562-2566)	43
ตารางที่ 4	จำนวนแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม จำแนกตามกระบวนการและสัญชาติ (พ.ศ. 2562 - 2566)	46
ตารางที่ 5	ห้าอันดับประเทศปลายทางสำหรับบุคคลสัญชาติไทยในการเดินทางไปทำงานอย่างเป็นทางการสูงสุด จำแนกตามช่องทางและเพศ (ธันวาคม พ.ศ. 2566)	57
ตารางที่ 6	ประชากรไร้สัญชาติที่ขึ้นทะเบียนในประเทศไทย พ.ศ. 2565 และ 2566	85
ตารางที่ 7	จำนวนเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานและผู้ดูแลที่ได้รับผลประโยชน์จากขั้นตอน MoU-ATD พ.ศ. 2562 ถึง 2566	89
ตารางที่ 8	จำนวนนักเรียนที่มีรหัส G ที่เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. 2566	91
ตารางที่ 9	จังหวัดในประเทศไทยที่มีนักเรียนรหัส G เข้าเรียนมากที่สุดใน พ.ศ. 2566	92
ตารางที่ 10	จำนวนเด็กผู้ย้ายถิ่นที่ลงทะเบียนในแผน MHIS ในประเทศไทย พ.ศ. 2565 และ 2566	94
ตารางที่ 11	จำนวนบุคคลไร้สัญชาติที่ลงทะเบียน (รวมผู้ที่ได้รับสัญชาติไทยจากสถานะสัญชาติ) ที่เข้าถึงบริการสุขภาพฟรี	95
ตารางที่ 12	พันธกรณีหรือคำมั่นของประเทศไทยในการบูรณาการสิทธิเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานเข้าในแผนและระบบระดับชาติ	96
ตารางที่ 13	กรอบการทำงานระหว่างประเทศที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติสตรี	106
ตารางที่ 14	จำนวนแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม จำแนกตามกระบวนการและสัญชาติ ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2566	109
ตารางที่ 15	การเปรียบเทียบแรงงานชายและหญิงข้ามชาติจากกัมพูชา เมียนมา และสปป. ลาว ในภาคส่วนที่มีอัตราการจ้างงานสตรีสูงสุด จำแนกตามกระบวนการและภาคส่วนการจ้างงาน	110
ตารางที่ 16	แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย จำแนกตามประเภทเอกสารและเพศ ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2567	125
ตารางที่ 17	ลักษณะโดยรวมของแรงงานหญิงข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย	126
ตารางที่ 18	แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านจำแนกตามเพศและประเทศต้นทาง	126
ตารางที่ 19	ลักษณะโดยรวมของการจ้างงาน	127
ตารางที่ 20	ทักษะหลัก/ข้ามสายงานในหมู่แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย	130
ตารางที่ 21	แรงงานดูแลผู้สูงอายุในบ้านที่ได้รับค่าจ้าง: การคาดการณ์สำหรับความต้องการที่ได้รับการตอบสนอง/สามารถจ่ายได้ในปัจจุบัน	133
ตารางที่ 22	แรงงานดูแลผู้สูงอายุในบ้านที่ได้รับค่าจ้าง: เพื่อตอบสนองความต้องการที่มีอยู่ในปัจจุบันและความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง รวมถึงปัจจัยภายนอกที่อาจเกิดขึ้นเพิ่มเติม	133
ตารางที่ 23	แหล่งข้อมูลหลักเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานจำแนกตามสัญชาติ (n=630) (%)	145

ตารางที่ 24	ช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานที่ใช้ (n=630) (%)	146
ตารางที่ 25	วันและเวลาทำงานจำแนกตามภาคส่วน (n=630)	150
ตารางที่ 26	แนวทางปฏิบัติในการจ่ายค่าจ้างจำแนกตามภาคส่วน (n=630)	152
ตารางที่ 27	สมาชิกองค์กรหรือสมาคมจำแนกตามภาคส่วน (n=630) (%)	159
ตารางที่ 28	การบาดเจ็บในสถานที่ทำงานที่ต้องได้รับการรักษาพยาบาลจำแนกตามภาคส่วน (n=630) (%)	160
ตารางที่ 29	สรุปประเด็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานข้ามชาติในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (แผน NAP) ฉบับที่ 2 ของไทย	168
ตารางที่ 30	สถานการณ์ให้สัตยาบันของประเทศไทยต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแกนหลัก 9 ฉบับ	187
ตารางที่ 31	ผู้เสียหายจากคำข่มขู่ที่ระบุได้ในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2562 ถึง 2566	204
ตารางที่ 32	จำนวนคดีคำข่มขู่ที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2562 ถึง 2566	207
ตารางที่ 33	สรุปสิทธิการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติ	215
ตารางที่ 34	สิทธิความคุ้มครองทางสังคมที่พึงได้ของผู้ติดตาม (เช่น บุตร) ของแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ย้ายถิ่นแบบปกติ	217
ตารางที่ 35	จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนในกองทุนประกันสังคมและสัดส่วนของการลงทะเบียนทั้งหมด พ.ศ. 2562–2566	220
ตารางที่ 36	จำนวนและ % ของแรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนในระบบประกันสังคมจำแนกตามเพศ พ.ศ. 2566	220
ตารางที่ 37	การเปรียบเทียบแผนประกันสุขภาพสำหรับผู้ย้ายถิ่น	231
ตารางที่ 38	การเปรียบเทียบแพ็คเกจสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ภายใต้แผนประกันต่าง ๆ	234
ตารางที่ 39	บทบาทและความรับผิดชอบของพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) และอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.)	236

คำย่อ

ADBİ	Asia Development Bank Institute	DLPW	Department of Labour Protection and Welfare
ADL	Activities of Daily Living	DoE	Department of Employment
AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome	DoF	Department of Fisheries
AMFL	ASEAN Forum on Migrant Labour	DoLE	Department of Learning Encouragement
APTİ	Asia-Pacific Transgender Network	DoP	Department of Older Persons
ART	Antiretroviral Therapy	DPA	Department of Provincial Administration
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	EEF	Equitable Education Fund
ASEAN-ACT	ASEAN-Australia Counter Trafficking	EMN	European Migration Network
ATD	Alternative to Detention	ESG	Environmental, Social and Governance
BCG	Bio-Circular Green Economy	EVAW	Eliminating Violence Against Women
BİD	Best Interest Determination	FLA	Fair Labour Association
CCS	Country Cooperation Strategy	FTE	Full-Time Equivalent
CCS-MHP	Country Cooperation Strategy-Migrant Health Programme	GAATW	Global Alliance Against Traffic in Women
CCTV	Coordination Centre for Trafficking Victim	GBV	Gender-Based Violence
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	GCC	Gulf Cooperation Council
CMW	Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families	GCM	Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration
COMMIT	Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking in Persons	GCR	Global Compact on Refugees
COVID-19	Coronavirus Disease 2019	GDP	Gross Domestic Product
CRC	Convention on the Rights of the Child	GLJ-ILRF	Global Labor Justice - International Labor Rights Forum
CRI	Climate Risk Index	GMS	Great Mekong Subregion
CRSP	Coalition for the Rights of Refugees and Stateless Persons	GOCI	Global Organized Crime Index
CS3D	Corporate Sustainability Due Diligence Directive	HRDF	Human Rights and Development Foundation
CSO	Civil Society Organization	HINT	Health Insurance for Non-Thai People
DCY	Department of Children and Youth	HIV	Human Immunodeficiency Virus
DDPM	Department of Disaster Prevention and Mitigation	HRDD	Human Rights Due Diligence
		HRW	Human Rights Watch
		ICJ	International Commission of Jurists

ICT	Information and Communication Technologies	MMN	Mekong Migration Network
ID	Identity Document	MoE	Ministry of Education
IDC	Immigration Detention Centre	MoI	Ministry of Interior
IDMC	International Displacement Monitoring Centre	MoJ	Ministry of Justice
IDP	Internally Displaced Person	MoL	Ministry of Labour
IFPRI	International Food Policy Research Institute	MoPH	Ministry of Public Health
ILO	International Labour Organization	MoU	Memorandum of Understanding
ILRF	International Labor Rights Forum	MoU-ATD	Memorandum of Understanding on the Determination of Measures and Approaches Alternative to Detention of Children in Immigration Detention Centers
IMF	International Monetary Fund	MSDH	Ministry of Social Development and Human Security
IOM	International Organization for Migration	MSME	Micro, Small and Medium Enterprise
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change	MWG	Migrant Working Group
ISP	Institute for Strategy and Policy	NAP	National Action Plan
ITU	International Telecommunication Union	NDWT	Network of Domestic Workers of Thailand
IUU	Illegal, Unreported and Unregulated (fishing practices)	NEET	Not in Employment, Education or Training
LAO	Local Administrative Organization	NESDC	National Economic and Social Development Council
LFS	Labour Force Survey	NFE	Non-formal education
LGBTIQ+	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex, Queer and Others	NRM	National Referral Mechanism
LMA	Labour Market Assessment	NSM	National Screening Mechanism
M-Fund	Migrant Fund	NSO	National Statistical Office
MCRC	Mother and Children Reception Centre	OBEC	Office of Basic Education Commission
MDT	Multi-Disciplinary Teams	OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
MECC	Migrant Education Coordination Centre	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
MFA	Ministry of Foreign Affairs	OHCHR	United Nations Human Rights Office of the High Commissioner
MHIS	Migrant Health Insurance Scheme	OSH	Occupational Safety, Health and Environment
MHV	Migrant Health Volunteers	OSMEP	Office of Small and Medium Enterprise Promotion of Thailand
MHW	Migrant Health Workers		
MHWG	Migrant Health Sub-Working Group		
MLC	Migrant Learning Centre		

PIPO	Port-In / Port-Out
PSDH	Provincial Social Development and Human Security Office
RLPD	Department of Rights and Liberties Protection
RTF	Regional Task Force
RTP	Royal Thai Police
SAC	State Administration Council
SAR	Special Administrative Region
SDG	Sustainable development goal
SEI	Stockholm Environment Institute
SEZ	Special Economic Zones
SLAPPs	Strategic lawsuits against public participation
SME	Small and Medium Enterprise
SOGIESC	Sexual Orientation, Gender Identity and Expression, and Sex Characteristics
SOP	Standard Operating Procedure
SSF	Social Security Fund
SSO	Social Security Office
SSW	Specific Skilled Workers
STI	Sexually Transmitted Infection
THB	Thai Baht
TICAC	Thailand Internet Crimes Against Children Task Force
TiP	Trafficking in Persons
TPQI	Thailand Professional Qualification Institute
TSA	Temporary Safety Areas
UCS	Universal Coverage Scheme
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UHC	Universal Health Coverage
UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs

UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNGP	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNICEF EAPRO	UNICEF East Asia and Pacific Regional Office
UNMG-THA	United Nations Migration Group - Thailand
UNNM	United Nations Network on Migration
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UPR	United Nations Universal Periodic Review
USD	United States dollar
VAW	Violence Against Women
VHV	Village Health Volunteer
WBA	World Benchmarking Alliance
WCF	Workers' Compensation Fund
WCS	Workers' Compensation Scheme
WHO	World Health Organization



Thidaporn Mayeo (Phorn) from Chiang Mai is a stateless child but was born in Thailand. She dreams of being a tour guide after finishing school. | ©UNICEF Thailand/2024/ Phutpheng

บทสรุปผู้บริหาร

บทนำ

ในปี 2567 นี้การโยกย้ายถิ่นฐานยังคงเป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดการพัฒนาด้านสังคม ข้อมูลประชากร และเศรษฐกิจของประเทศไทย ด้วยตำแหน่งที่ตั้งของประเทศไทย ณ ศูนย์กลางของภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมีความเชื่อมโยงระหว่างกันมากขึ้น รูปแบบการโยกย้ายถิ่นฐานจึงมีความซับซ้อนและหลากหลาย หนึ่งในลักษณะเด่นของกระแสการโยกย้ายถิ่นฐานคือการเคลื่อนย้ายเข้ามาของแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และมีส่วนน้อยจากประเทศเวียดนาม เนื่องด้วยสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ต่ำกว่า การก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุของไทย และโครงสร้างการพึ่งพาการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานในในเศรษฐกิจหลักหลายภาคส่วน

การโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาประกอบอาชีพพื้นฐานเป็นประเด็นที่รายงานฉบับนี้ให้ความสำคัญและสะท้อนให้ว่าการโยกย้ายถิ่นฐานรูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบหลัก โดยผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาประกอบอาชีพวิชาชีพ และผู้ย้ายถิ่นที่มีใบอนุญาตพำนักชั่วคราวมีจำนวนน้อยกว่ากลุ่มดังกล่าวเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นที่อยู่ของคนไร้สัญชาติจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย ชาวเขา ประชากรไร้รัฐอื่น ๆ ผู้ขอลี้ภัย และผู้ลี้ภัย การโยกย้ายถิ่นฐานออกจากประเทศและการโยกย้ายถิ่นฐานภายในประเทศยังเป็นคุณลักษณะสำคัญของพลวัตการเคลื่อนย้ายที่แรงขับเคลื่อนส่วนใหญ่มาจากการแสวงหารายได้ยังชีพ การจ้างงาน และการเข้าถึงบริการ ซึ่งเกิดขึ้นนอกเหนือจากการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศที่เกิดขึ้นเป็นระยะ รวมถึงที่เกิดจากวิกฤตการณ์และเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ

นับจากการเผยแพร่รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย พ.ศ. 2562 ภูมิทัศน์การโยกย้ายถิ่นฐานได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ใหญ่สองครั้งคือการระบาดใหญ่ของโควิด-19 ที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2563 และการขึ้นสู่อำนาจของกองทัพในเมียนมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 การจำกัดการเคลื่อนย้าย การปิดพรมแดน และผลกระทบทางเศรษฐกิจของการระบาดใหญ่ส่งผลกระทบอย่างมากต่อประชากรแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย แม้จะมีความพยายามที่นำขึ้นชนจากรัฐบาลไทยซึ่งได้ร่วมมือและประสานงานกับกลุ่มนายจ้าง องค์กรแรงงาน หน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติ และองค์กรภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตามการระบาดใหญ่ที่ผ่านมาได้เผยให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติเชิงโครงสร้างต่อผู้ย้ายถิ่นในเชิงกฎหมายแรงงานและความคุ้มครองทางสังคม รวมถึงการกักตุนและด้านการโยกย้ายถิ่นฐานที่ขาดประสิทธิภาพ ในทางเดียวกัน การเข้ายึดอำนาจของกองทัพเมียนมาวิกฤตที่ตามมา รวมถึงการขัดกันทางอาวุธส่งผลกระทบต่อการโยกย้ายถิ่นฐานภายในภูมิภาคเนื่องจากมีคนมากมายที่พลัดถิ่นและข้ามพรมแดนเพื่อหลบหนี

แม้จะมีความพยายามอันน่าชื่นชมในการสร้างแรงจูงใจให้มีการใช้ช่องทางโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติ แต่ประชากรต่างชาติกลุ่มใหญ่ในประเทศไทยก็ยังคงเป็นแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ ผู้ย้ายถิ่นทั้งแบบปกติและไม่ปกติล้วนเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อความรุนแรงและการแสวงหาประโยชน์ ซึ่งรวมถึงการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานบังคับ นโยบายที่จำกัด ประกอบกับอุปสรรคทางสังคมทำให้ผู้ย้ายถิ่นไม่สามารถเข้าถึงบริการและระบบยุติธรรมได้ ส่งผลให้การคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของผู้ย้ายถิ่น เป็นไปอย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ถูกกดขี่พร้อมกับประเด็นทับซ้อนอื่น ๆ เช่น ชาติพันธุ์ เพศสภาพ และความยากจน

ด้วยความตระหนักถึงความท้าทายที่มีอย่างต่อเนื่องนี้ตั้งแต่รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ฉบับล่าสุดใน พ.ศ. 2562 ประเทศไทยได้ดำเนินการก้าวสำคัญมากมายเพื่อจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้ย้ายถิ่น โดยใน พ.ศ. 2563 ประเทศไทยได้รับเลือกให้เป็นหนึ่งใน 27 ประเทศแกนนำของพันธมิตรโลกเพื่อการอพยพที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration หรือ GCM) และใน พ.ศ. 2566 ไทยเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียที่รับแผนปฏิบัติการระดับชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ระยะที่สองซึ่งมีประเด็นที่ต้องนำไปปฏิบัติทั้งหมด 18 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ ใน พ.ศ. 2567 ประเทศไทยยังเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กำหนดให้การแต่งงานเพศเดียวกันทำได้อย่างถูกกฎหมายซึ่งตอกย้ำชื่อเสียงของประเทศไทยว่าเป็นประเทศที่น่าดึงดูดและค่อนข้างเป็นจุดหมายปลายทางที่ปลอดภัยสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายด้านรสนิยมเพศ อัตลักษณ์และการแสดงออกทางเพศสภาพ และลักษณะทางเพศ หรือกลุ่ม SOGIESC¹

ถึงกระนั้นการบรรลุพันธสัญญาเหล่านี้ในระดับชาติโดยการปิดช่องว่างทางความคุ้มครองผ่านการปฏิรูป การบังคับใช้ และดำเนินการตามนโยบายยังคงเป็นเรื่องท้าทาย การปฏิรูปนโยบายในเชิงบวกล่าสุดรวมถึงก่อตั้งกลไกการส่งต่อระดับชาติ (National Referral Mechanism หรือ NRM) ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 เพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และใน พ.ศ. 2567 แม้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 15 ว่าด้วยการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านจะขยายความคุ้มครองไปยังภาคส่วนที่มีความคุ้มครองด้านแรงงานและความคุ้มครองทางสังคมอย่างจำกัดมาอย่างยาวนาน แต่ก็ยังคงมีช่องว่างหลงเหลืออยู่ ในขณะที่ช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการปฏิรูปที่สำคัญมากมายในภาคการประมง แต่การเพิกถอนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2567 ทำให้การอนาคตด้านการคุ้มครองและสวัสดิการของแรงงานในอุตสาหกรรมนี้มีความไม่แน่นอน มติคณะรัฐมนตรีชุดต่อมาจึงมอบโอกาสให้ผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติในการอาศัยและทำงานในประเทศ แต่มาตรการกักขังช่องว่างนี้ให้สิทธิและการคุ้มครองที่จำกัดมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้ที่ย้ายถิ่นฐานตามช่องทางปกติ

จุดประสงค์และเนื้อหาของรายงาน

รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย เป็นรายงานที่มีความเป็นอิสระและให้ข้อมูลและการวิเคราะห์อันเชื่อถือได้ที่เกี่ยวข้องกับแนวโน้มและรูปแบบการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย รายงานนี้ได้รับการจัดทำขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2548 และรายงานฉบับที่หกนี้ได้รับการผลิตโดยเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (UNNM) ในประเทศไทย โดยมีบทบาทที่หน่วยงานของสหประชาชาติเขียนขึ้นตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

รายงานนี้แบ่งออกเป็นหัวข้อทั้งหมดห้าหัวข้อหลัก และประเด็นที่กล่าวถึงในแต่ละบทมีเกี่ยวข้องกับหัวข้อหลักเหล่านี้ ซึ่งสะท้อนถึงลักษณะพลวัตและความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนกันของประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐาน.

พลวัตการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย

ส่วนนี้เป็นการให้ข้อมูลปรับปรุงล่าสุดเกี่ยวกับลักษณะโดยรวมและนโยบายด้านการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยตั้งแต่รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย พ.ศ. 2562 และพิจารณาเส้นทางของประเทศไทยสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงแนวโน้มระดับมหภาคในปัจจุบันและที่คาดการณ์ รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่ออนาคตของการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย

บทที่ 1 เกี่ยวกับนโยบายและลักษณะของการโยกย้ายถิ่นฐาน ส่วนนี้อ้างอิงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานมาตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2562 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2566² และให้การวิเคราะห์ของสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานขาเข้า ขาออก และภายในประเทศโดยมุ่งเน้นที่การโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานและในขณะเดียวกันก็คำนึงถึงประชากรกลุ่มอื่นที่มีการเคลื่อนย้ายด้วย การวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าการโยกย้ายถิ่นฐานยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทย การโยกย้ายถิ่นฐานได้ฟื้นตัวขึ้นหลังจากที่ชะลอตัวลงในช่วงการระบาดใหญ่และได้รับอิทธิพลอย่างมากจากวิกฤตในเมียนมาในขณะที่ประเทศไทยยังคงดึงดูดแรงงานข้ามชาติได้แต่การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติก็ยังคงเป็นลักษณะเด่น แม้ว่าข้อมูลที่มียังไม่สามารถสะท้อนถึงขอบเขต องค์ประกอบ และพลวัตของปัญหาได้ทั้งหมด

บทที่สองมองไปไกลกว่าแนวโน้มร่วมสมัยเหล่านี้โดยพิจารณาว่าการโยกย้ายถิ่นฐานสามารถและจะช่วยสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างไรบ้างเมื่อประเทศไทยต้องรับมือกับประชากรสูงวัย วิกฤตการณ์ต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี การมีประชากรสูงวัยเป็นลักษณะโดยรวมของประชากรหมายถึงการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานจะมีบทบาทสำคัญในการเติมเต็มด้านการขาดแคลนแรงงาน แผนของประเทศไทยที่มีความปรารถนาอันแรงกล้าในการเคลื่อนย้ายไปสู่โมเดลที่เน้นความรู้และคุณค่าจะสร้างความต้องการแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันคงอยู่ต่อไปทั้งยังเพิ่มความต้องการในพื้นที่ใหม่ ๆ ในใ้แรงงานข้ามชาติได้เข้ามาเติมเต็มอาชีพในทุกระดับทักษะ ทำให้มีความจำเป็นเพิ่มขึ้นในการลงทุนกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องเตรียมรับมือกับการเคลื่อนย้ายของมนุษย์ในระดับภูมิภาคที่เพิ่มมากขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ และวิกฤตการณ์ต่าง ๆ

1 สำหรับคำจำกัดความ โปรดดูที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การสตรีแห่งสหประชาชาติ (2022) และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) (2019)

2 มีการใช้ข้อมูลของ พ.ศ. 2567 ในบางจุดทั้งในบทนี้และบทถัดไป

การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

ด้วยเวลาที่เหลืออีกเพียง 5 ปีในการบรรลุ เป้าหมายวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 และหลักการสำคัญคาบเกี่ยวกันว่าด้วยการ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” รายงานในส่วนนี้เป็นการตรวจสอบความคืบหน้าของประเทศไทยในการรับรองว่าผู้ย้ายถิ่นทุกคนจะได้รับการมีส่วนร่วมในทุกด้านของการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับผู้ย้ายถิ่นบางกลุ่ม นอกจากสัญชาติและสถานะการย้ายถิ่นแล้วยังมีอัตลักษณ์อื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวพันเพิ่มเติม ซึ่งอาจเพิ่มความเสี่ยงด้านความไม่เท่าเทียมและการเลือกปฏิบัติ

เด็ก ๆ ในบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นหนึ่งในกลุ่มที่มีความเปราะบางมากที่สุดในประเทศไทย ใน**บทที่ 3** เป็นการให้ภาพรวมอย่างละเอียดและครอบคลุมเกี่ยวกับสถานการณ์ของกลุ่มนี้ มีการชี้ให้เห็นถึงความคืบหน้าเชิงบวกในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รวมถึงความพยายามในการจัดการกับปัญหาการไม่มีรัฐของเด็ก ปรับปรุงการลงทะเบียนการเกิด และขยายการเข้าถึงบริการสุขภาพและการศึกษา อีกทั้งรายงานส่วนนี้ยังให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับก้าวสำคัญในการพัฒนาและปฏิบัติตามกรอบการทำงานระดับภูมิภาคและระดับชาติ ความท้าทายที่คงอยู่ได้แก่ช่องว่างด้านการคุ้มครองทางกฎหมายและศักยภาพที่จำกัดในการตอบสนองความต้องการเฉพาะของผู้ย้ายถิ่นที่เป็นเด็กที่เกี่ยวข้องกับบริการคุ้มครองเด็ก รวมถึงการที่เด็กบางคนไม่ได้รับการรวมเข้าในมาตรการทางเลือกแทนการกักขัง บทวิเคราะห์แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการประสานงานข้ามภาคส่วนเพื่อรับรองสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของเด็กทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายหรือสถานการณ์ใดก็ตาม

บทที่ 4 พิจารณาถึงเทศสภาพว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดประสบการณ์การโยกย้ายถิ่นฐาน แม้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ แต่การรับรองว่ามีกรอบปฏิบัติที่เข้มแข็งและการเปิดช่องว่างด้านการคุ้มครองก็เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งวด ปัญหาที่พบเป็นจำนวนมากได้แก่ การแบ่งแยกแรงงานตามเพศสภาพ การไม่ให้มีส่วนร่วมในความคุ้มครองด้านแรงงานและสังคมอย่างเต็มรูปแบบ ช่องว่างค่าจ้างระหว่างเพศ การขาดข้อมูลและการฝึกอบรมที่ตอบสนองต่อเพศสภาพ และภาระงานดูแลที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนทั้งในประเทศไทยและประเทศต้นทาง ประเทศไทยยังก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งด้านความคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC แต่สถานการณ์ในความเป็นจริงยังคงซับซ้อน ผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศไม่ได้ถูกรวมอยู่ในสถิติทางการ แต่ประสบการณ์ของพวกเขาได้รับการบันทึกเป็นอย่างดีมากขึ้น ความท้าทายของกลุ่มนี้ได้แก่การขาดความรู้ด้านเพศสภาพในเชิงกฎหมายในประเทศต้นทาง อุปสรรคในการเข้าถึงช่องทางการย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย ความเสี่ยงต่อความรุนแรงและการคุกคามระหว่างการเดินทาง และอุปสรรคเฉพาะในการเข้าถึงบริการและโอกาสในการฝึกอบรมทักษะ การทบทวนกฎหมาย นโยบาย และระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่าสิ่งเหล่านี้ปกป้องสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ย้ายถิ่นที่เป็นสตรีและผู้ย้ายถิ่นกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ทุกคนได้อย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง

สภาพการทำงานของผู้ย้ายถิ่น

แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะมีส่วนสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่เรายังต้องพยายามอย่างเร่งด่วนในการรับรองว่าผู้ย้ายถิ่นจะได้ทำงานที่มีคุณค่าและเป็นอิสระจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ การถูกบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์ ภาคส่วนการจ้างงานที่สำคัญสำหรับแรงงานข้ามชาติได้แก่ การก่อสร้าง การประมงและแปรรูปสัตว์ทะเล การทำการเกษตรและเลี้ยงปศุสัตว์ การแปรรูปสินค้าทางการเกษตร การผลิต การบริการและงานบ้าน รายงานในส่วนนี้กล่าวถึงการสำรวจในสองภาคส่วนจากทุกภาคส่วนที่กล่าวมา

ลูกจ้างทำงานบ้านเป็นภาคส่วนที่สำคัญสำหรับแรงงานสตรีข้ามชาติในประเทศไทย ด้วยข้อมูลที่ได้จากการทำแบบสอบถามในแรงงานสตรีข้ามชาติ 400 คนและนายจ้าง 200 คน ใน**บทที่ 5** จะเป็นการอธิบายความคืบหน้าและความท้าทายที่ยังต้องเผชิญในการบรรลุเป้าหมายด้านงานที่มีคุณค่าให้แก่แรงงานข้ามชาติอาชีพลูกจ้างทำงานบ้าน แม้จะมีความพยายามอย่างทุ่มเทในการขยายความคุ้มครอง อย่างไรก็ตามรูปแบบการจ้างงานแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในปัจจุบันยังไม่คุ้มครองพวกเขาอย่างเต็มที่จากการถูกแสวงหาผลประโยชน์และการใช้แรงงานบังคับเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่ยังอ่อนแอและการไม่ได้เข้าร่วมในความคุ้มครองด้านแรงงานและสังคมอย่างครบถ้วน เมื่อพิจารณาจากอุปสงค์ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นสำหรับแรงงานเพื่อการดูแลอันเป็นผลจากประชากรที่สูงอายุขึ้น บทวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่านโยบายปัจจุบันของประเทศไทยไม่สามารถตอบสนองความต้องการในตลาดแรงงานได้อย่างเต็มที่สำหรับงานด้านการให้ความดูแล ด้วยความต้องการผู้ให้ความดูแลที่เพิ่มขึ้นในระดับภูมิภาคและระดับโลกจึงมีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นสำหรับแรงงานข้ามชาติทำงานให้ความดูแลรวมไปถึงลูกจ้างทำงานบ้าน ดังนั้นการดำเนินการมาตรการเพื่อสร้างตลาดแรงงานที่น่าดึงดูดใจโดยไม่ให้คุณค่ากับทักษะของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลในประเทศไทยเป็นประเด็นร้อนที่ทั่วโลกวิตกกังวลเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการให้ความสนใจอย่างสมเหตุสมผลกับสภาพการทำงานที่แสวงประโยชน์บนเรือประมงของไทยแล้ว แต่แรงงานสตรีข้ามชาติยังต้องทำงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำ ไม่มั่นคง และมักเป็นงานนอกระบบที่มีมาตรฐานความปลอดภัยและอาชีวอนามัยต่ำในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล รายงานส่วนนี้แสดงการสำรวจสภาพการทำงานของผู้ตอบแบบสำรวจชาวกัมพูชาและเมียนมาจำนวน 630 คนที่ทำงานในอุตสาหกรรมประมงและการแปรรูปอาหารทะเลในประเทศไทยที่แม้จะมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 แต่ช่องว่างในการปฏิบัติ

ตามกฎหมายในประเทศและมาตรฐานแรงงานสากลทำให้จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน ด้วยความต้องการที่เพิ่มขึ้นทั่วโลก แนวทางปฏิบัติด้านการจ้างงานที่ดีขึ้นเพื่อรักษาดุลยภาพแรงงานที่มีความสามารถในการแข่งขันจึงเป็นสิ่งจำเป็น ขณะเดียวกันก็ต้องรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานด้านเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง เพื่อให้นั่นสร้างความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานข้ามชาติและนายจ้างของพวกเขาจะมีความสมดุลกันมากขึ้น

การมุ่งสู่สิทธิมนุษยชนและการเข้าถึงความยุติธรรม

นอกเหนือจากพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนปี ค.ศ. และ ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (GCM) ประเทศไทยยังได้ให้สัตยาบันในสนธิสัญญาหลักแปดฉบับจากทั้งหมดเก้าฉบับที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติและผู้ย้ายถิ่นอื่น ๆ ภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (CMW) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (พ.ศ. 2543) และสนธิสัญญาพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จำนวนเจ็ดฉบับจากทั้งหมดสิบฉบับซึ่งรวมถึงสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานบังคับ แต่ไม่มีอนุสัญญาใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงาน การบังคับใช้กฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศในทางปฏิบัติไม่เพียงพอแต่ต้องปฏิบัติหลักการเหล่านี้ไว้ในกฎหมายของประเทศและระดับพื้นที่เท่านั้น แต่ยังคงนำไปปฏิบัติและบังคับใช้อย่างเหมาะสมด้วย

บทที่ 7 แสดงให้เห็นภาพรวมระบบนิเวศของการโยกย้ายถิ่นฐาน ธุรกิจ และสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย รวมถึงสำรวจความพยายามของประเทศไทยในการปฏิบัติใช้หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) และกรอบแนวคิด “ปกป้อง เคารพ และเยียวยา” (Protect, Respect and Remedy Framework) ในบริบทของแรงงานข้ามชาติ เนื้อหาในบทนี้แสดงการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันในประเทศไทยโดยอิงจากสามเสาหลักของ UNGPs กล่าวคือ 1. หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2. ความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจด้านการให้ความเคารพสิทธิมนุษยชน และ 3. บทบาทที่มีร่วมกันของภาครัฐและภาคธุรกิจในการรับรองการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังสำรวจโอกาสต่าง ๆ ที่ทางรัฐบาล ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคส่วนอื่น ๆ จะขยายหรือปรับกลยุทธ์ที่ประสบความสำเร็จมาใช้กับประเทศไทย การวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลได้ปรับปรุงกรอบกฎหมายและนโยบายให้ตอบสนองความเชื่อมโยงระหว่างการโยกย้ายถิ่นฐาน ธุรกิจ และสิทธิมนุษยชนผ่านแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนสองฉบับติดต่อกัน อย่างไรก็ตามก็ยังคงอยู่ในด้านความสอดคล้องของนโยบายการบังคับใช้ และการเข้าถึงการเยียวยา

ความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ย้ายถิ่นและสิทธิในเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนนานาชาติหลายฉบับ³ เป็นจุดศูนย์กลางของการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการกักตัวผู้พลัดถิ่นในสถานกักกันตรวจคนเข้าเมือง **บทที่ 8** สำรวจความพยายามของประเทศไทยในการพัฒนาทางเลือกแทนการกักตัวที่ทำให้กลุ่มคนที่มีความเสี่ยงถูกกักตัวคนเข้าเมืองมีโอกาสใช้ชีวิตในชุมชนได้ ความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการดำเนินการตามมาตรการทางเลือกแทนการกักกันส่งผลให้เกิดกลไกและระบบที่อนุญาตให้คนหลายกลุ่มได้ใช้ชีวิตนอกสถานกักกันคนต่างด้าว ในบทนี้พบว่ามาตรการเหล่านี้สื่อถึงความคืบหน้าในเชิงบวกแต่ข้อบังคับของสถานกักกันคนต่างด้าวในปัจจุบันยังขาดกลไกป้องกันที่เพียงพอในการป้องกันการกักตัวในสถานกักกันตรวจคนเข้าเมืองโดยพลการเนื่องจากไม่ได้กำหนดให้มีการคัดกรองและประเมินเป็นรายบุคคลตามที่ระบุไว้ในกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนนานาชาติ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้จัดทำกลไกที่ชัดเจนในการแยกการให้บริการออกจากการบังคับใช้กฎหมายตรวจคนเข้าเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับ การเข้าถึงบริการสาธารณะโดยไม่ต้องกลัวการจับกุม การกักกัน หรือผลกระทบอื่น ๆ อันเนื่องมาจากสถานะการเข้าเมือง

บทที่ 9 รายงานข้อมูลปรับปรุงล่าสุดเกี่ยวกับสถานการณ์ในประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สอดคล้องกับพิธีสารแห่งสหประชาชาติโดยกำหนดให้การค้ามนุษย์ทุกรูปแบบเป็นความผิดทางอาญาและกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวด อีกทั้งรัฐบาลได้นำมาตรการสำคัญในการป้องกันการค้ามนุษย์และคุ้มครองผู้เสียหายมาปฏิบัติใช้โดยเฉพาะกลไกการส่งต่อระดับชาติ (NRM) สำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงผ่านการดำเนินการโครงการด้านการสร้างสมรรถภาพ การบังคับใช้กฎหมายและนโยบายว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ การระบุตัวผู้เสียหาย การคุ้มครองผู้เสียหาย การดำเนินคดี และการป้องกันยังคงมีความท้าทายในบริบทของพลวัตรระดับภูมิภาคที่ซับซ้อนและการค้ามนุษย์ยังคงเกิดขึ้นต่อไปในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศไทย เช่นการประมง เกษตรกรรม ก่อสร้าง และการค้าบริการทางเพศ อีกหนึ่งความท้าทายคือแนวโน้มที่ค่อนข้างใหม่ของการค้ามนุษย์นั้นคือการค้ามนุษย์เพื่อบังคับก่ออาชญากรรมซึ่งมีบุคคลถือสัญชาติไทยไม่ทราบจำนวนถูกส่งไปยังประเทศเพื่อนบ้านและบุคคลไม่ถือสัญชาติไทยจำนวนนับพันถูกบังคับก่ออาชญากรรมภายในภูมิภาคโดยมีประเทศไทยเป็นทางผ่าน

3 ได้แก่ มาตรา 3 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR); มาตรา 9 ของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง; มาตรา 37 (b)-(d) ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก; มาตรา 14 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ; และ มาตรา 16 และ 17 ของอนุสัญญาสากลว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว

การขยายความคุ้มครองทางสังคมและบริการสุขภาพ

ประเทศไทยได้รับการขนานนามว่าเป็นประเทศที่มีระบบประกันสังคมอันครอบคลุมและมีความมุ่งมั่นทุ่มเทด้านสาธารณสุขเป็นอย่างมาก รวมถึงการป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ ความครอบคลุมของระบบเหล่านี้ได้รับการทดสอบในช่วงการระบาดใหญ่ของโควิด-19 ซึ่งเน้นย้ำถึงช่องว่างที่มีในกลุ่มคนที่เปราะบางที่สุดในสังคมรวมถึงผู้ย้ายถิ่นที่ยังต้องเผชิญกับอุปสรรคอย่างมากในการเข้าถึงประกันสังคมและบริการสุขภาพเนื่องจากแนวปฏิบัติที่ผูกประกันสังคมและการเข้าถึงบริการสุขภาพและความคุ้มครองเข้ากับสถานะการย้ายถิ่นและภาคส่วนของการจ้างงานเป็นหลัก

บทที่ 10 วิเคราะห์สถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในแง่ของความต้องการการคุ้มครองทางสังคม ความคุ้มครอง ประสิทธิภาพ และความสอดคล้องกัน โดยสำรวจขอบเขตที่แรงงานข้ามชาติได้รับการรวมอยู่ในกฎหมายประกันสังคมที่มีอยู่ เนื้อหาในบทนี้จะพิจารณาถึงระดับการลงทะเบียนของแรงงานข้ามชาติในโครงการที่มีอยู่ อุปสรรคในการลงทะเบียนและรับเงินชดเชย รวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อรับรองว่าผู้ย้ายถิ่นสามารถเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น มาตรการที่มีอยู่โดยทั่วไปจะไม่ครอบคลุมผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ ยกเว้นความคุ้มครองประกันสุขภาพบางส่วนที่จำกัด แรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาในประเทศไทยแบบปกติตามขั้นตอนบันทึกความเข้าใจ (MoU) โครงการหนังสือผ่านแดน หรือผู้ที่ได้รับสถานะของตนให้เป็นปกติชั่วคราวในประเทศผ่านขั้นตอนมติคณะรัฐมนตรี มีสิทธิ์ลงทะเบียนในกองทุนประกันสังคม (SSS) และกองทุนเงินทดแทนแรงงาน (WCF) ของประเทศไทยในระดับเดียวกับพลเมืองไทยโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับการจ้างงานเป็นแรงงานในระบบ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ในบทนี้บ่งชี้ว่าแรงงานข้ามชาติไม่ได้ลงทะเบียนในกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนแรงงาน ในระดับที่ควรเป็น และผู้ที่ลงทะเบียนก็ประสบกับความท้าทายในการเข้าถึง ความคุ้มครอง และการเรียกร้องสิทธิประโยชน์

บทสุดท้ายเป็นการทบทวนติดตามผล โดยตรวจสอบการพัฒนาเพิ่มเติมในความพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทย โดยใช้อุปกรณ์ประกอบที่พึงประสงค์หลัก 5 ประการจากทั้งหมด 6⁴ ประการของระบบขององค์การอนามัยโลก (WHO) เป็นกรอบการวิเคราะห์ ความคิดริเริ่มด้านนโยบายที่สำคัญเพื่อขยายการลงทะเบียนและการครอบคลุมของผู้ย้ายถิ่นฐานภายใต้แผนประกันสุขภาพที่จัดตั้งขึ้น ได้แก่ มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2565 ว่าด้วยสิทธิในการดูแลสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ ในแง่ของการจัดหาเงินทุนด้านสุขภาพ มีตัวเลือกการคุ้มครองสาธารณะ 2 แบบสำหรับแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนามในประเทศไทย ได้แก่ กองทุนประกันสังคม (SSS) หรือระบบประกันสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น (MHIS) สำหรับผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีสิทธิ์เข้าร่วมกองทุนประกันสังคม ผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากยังคงไม่ได้รับความคุ้มครองแม้ว่าจะมีสิทธิ์เข้าร่วมก็ตาม ดังนั้นจึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขอุปสรรคในการรับประกันสุขภาพโดยรวมแล้วการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 49) ที่มีสิทธิ์ได้รับกองทุนประกันสังคมหรือโครงการประกันสุขภาพสำหรับผู้ย้ายถิ่นฐานแบบมีส่วนร่วมสนับสนุน ไม่มีประกันสุขภาพรูปแบบใด ๆ

ความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายด้านหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับผู้ย้ายถิ่นเด่นชัดมากขึ้นในช่วงการระบาดใหญ่ของโควิด-19 เนื่องจากประชากรผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยได้รับผลกระทบในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ วิธีการรับมือกับสถานการณ์โควิด-19 แสดงให้เห็นภาพที่หลากหลายด้านหนึ่งแสดงการประสานงานระหว่างกระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติ และองค์กรภาคประชาสังคมที่นำไปสู่ความทุ่มเทในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสุขภาพและลดผลกระทบเชิงลบให้แก่ผู้ย้ายถิ่น ส่วนอีกด้านหนึ่งแสดงให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงวัคซีนและการจำกัดการเคลื่อนย้ายและข้อกำหนดการกักตัวอย่างเลือกปฏิบัติที่มีเฉพาะกับผู้ย้ายถิ่นนั้นได้เพิ่มความเสี่ยงต่อผู้ย้ายถิ่นทั้งในแง่การติดเชื้อและผลกระทบทางสุขภาพจิต การยกระดับกลยุทธ์การสื่อสารคือสิ่งจำเป็นในการเพิ่มการเข้าร่วมในหลักประกันสุขภาพและใช้บริการซึ่งอาจบรรลุได้โดยการสอดประสานระบบข้อมูลสุขภาพ การเสริมศักยภาพบุคลากรด้านการแพทย์อย่างต่อเนื่อง และการเพิ่มบทบาทของอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าวและพนักงานสาธารณสุขต่างด้าวซึ่งทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างผู้ให้บริการและแรงงานข้ามชาติ เป้าหมายการทำให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้สำหรับทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยนั้นทำได้จริง ทว่ายังต้องการทั้งนโยบายและกลไกต่าง ๆ มาขยายความครอบคลุมและจัดอุปสรรคในการเข้าถึงสำหรับกลุ่มผู้ย้ายถิ่นโดยเฉพาะกลุ่มที่ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ พร้อมกับการเสริมสร้างระบบสาธารณสุขที่มีความก้าวหน้าอยู่แล้วให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น

4 องค์ประกอบสำคัญที่นำมาใช้ได้แก่: (i) การกำกับดูแล; (ii) การจัดหาเงินทุน; (iii) ระบบข้อมูลด้านสุขภาพ; (iv) บุคลากร; และ (v) การให้บริการสุขภาพ โดยไม่ได้ครอบคลุมถึงการเข้าถึงยาจำเป็น

สรุป

การวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นถึงข้อค้นพบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) ประเทศไทย ได้แสดงความตั้งใจอย่างชัดเจนในระดับสูงสุดในการปรับปรุงสถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติในประเทศผ่านการปฏิรูปกฎหมายระดับชาติ และพันธกรณีในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ 2) อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่ฝังรากลึกยังคงมีอยู่ โดยส่วนใหญ่เกิดจากการดำเนินการและการบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างลำดับความสำคัญของนโยบาย เช่น การปกป้องและส่งเสริมสิทธิและความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติในด้านหนึ่ง กับ การกำหนดให้การโยกย้ายถิ่นฐานเป็นปัญหาความมั่นคงในอีกด้านหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น บันทึบการคุ้มครองที่มีอยู่ และนำไปสู่กระบวนการโยกย้ายถิ่นฐานที่ซับซ้อน มีต้นทุนสูง และไม่มีประสิทธิภาพ และ 3) วิกฤตการณ์ร่วมสมัย เช่น การรับมือและฟื้นตัวจากการระบาดของโควิด-19 และการยึดอำนาจของกองทัพในเมียนมา เผยให้เห็นช่องว่างในระบบการกำกับดูแลการโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขด้วยแนวทางที่ปรึกษา มีความโปร่งใส และเป็นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม เนื่องจากความซับซ้อนของความท้าทายด้านการโยกย้ายถิ่นฐานในระดับมหภาคมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้นทั้งในภูมิภาคและระดับโลกทำให้จำเป็นต้องมีการประเมินการกำกับดูแลด้านการโยกย้ายถิ่นฐานใหม่ การวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าช่องว่างและความไม่สอดคล้องในนโยบายปัจจุบันส่งผลกระทบในทางลบอย่างมากต่อการเข้าถึงบริการ ความคุ้มครองทางสังคม ผลผลิตทางเศรษฐกิจ และการบรรลุสิทธิมนุษยชนรวมถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน รายงานนี้ใช้บทเรียนจากความก้าวหน้าและประสบการณ์ในช่วงห้าปีที่ผ่านมารวบรวมเป็นข้อเสนอแนะเชิงลึกสำหรับประเทศไทยในการแปลงพันธกรณีในนโยบายระดับสูงให้เป็นระบบการโยกย้ายถิ่นฐานที่มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม และส่งผลดีต่อทุกฝ่าย สรุปได้ดังนี้

- 1. ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกรอบนโยบายครอบคลุมที่รวบรวมกฎหมาย นโยบาย และขั้นตอนการโยกย้ายถิ่นฐาน รวมถึงเพิ่มและกระจายโอกาสในการย้ายถิ่นฐานแบบปกติและการพำนักในประเทศไทยระยะที่ยาวขึ้น** กรอบนโยบายนี้ควรมีลักษณะที่ครอบคลุม ทันสมัย และยึดตามหลักฐานและสิทธิมนุษยชน โดยรวมความร่วมมือจากหลายภาคส่วนของรัฐบาลทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน กลุ่มแรงงานข้ามชาติ นักวิชาการ และภาคเอกชน นอกจากนี้ยังควรมีกระบวนการที่ให้ผู้อพยพย้ายถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเอื้ออำนวยให้ประชาคมผู้ย้ายถิ่นที่อาศัยในประเทศมายาวนานสามารถบูรณาการตนเข้ากับสังคมไทยได้ในทุกมิติ ทั้งยังควรขยายช่องทางการย้ายถิ่นฐานแบบปกติสำหรับการรวมตัวของครอบครัว รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่มีคุณสมบัติและบุตรที่อยู่ในความอุปการะ และควรส่งเสริมช่องทางการย้ายถิ่นฐานที่มีความยืดหยุ่นและลดค่าใช้จ่าย เช่น การยกเลิกค่าธรรมเนียมการจัดหาที่แรงงานต้องจ่ายเอง กรอบนโยบายดังกล่าวควรมีกลไกการส่งเสริมช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติโดยให้ทางเลือกในการโยกย้ายถิ่นฐานและกระบวนการจัดหาแรงงานที่เข้าถึงได้และยืดหยุ่น ทั้งนี้ควรยกเลิกค่าธรรมเนียมการจัดหาแรงงานที่แรงงานต้องจ่ายรวมถึงลดค่าใช้จ่ายรวมถึงลดค่าใช้จ่ายโดยรวม
- 2. ประเทศไทยควรส่งเสริมทักษะให้ครอบคลุมทุกด้านของการกำกับดูแลและการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงาน** รวมถึงการเสริมสร้างระบบข้อมูลตลาดแรงงานของประเทศไทยให้สามารถสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและตอบสนองต่อสังคมที่มีประชากรสูงวัย ประเทศไทยควรขยายประเภทอาชีพและทักษะที่แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านสามารถทำได้มากกว่างานระดับพื้นฐาน เช่น การปรับปรุงบันทึกความเข้าใจ (MoUs) ระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติซึ่งปัจจุบันจำกัดให้แรงงานทำงานแบบใช้แรงงานเท่านั้น การปรับปรุงเงื่อนไขการจ้างงานที่จำกัดจะช่วยให้นายจ้างสามารถรักษาทักษะ คุณสมบัติ และประสบการณ์ที่มีคุณค่าไว้ได้ และยังคงลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นฐานสำหรับทั้งนายจ้างและแรงงาน การลงทุนในการฝึกอบรมทักษะที่ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติและการยอมรับแรงงานข้ามชาติควรตอบสนองต่ออุปสรรคที่เกี่ยวกับเพศสภาพด้วยการส่งเสริมให้สามารถลาหยุดแบบได้รับค่าจ้างสำหรับการฝึกอบรมและศึกษา การจัดหาทางเลือกในการดูแลเด็กที่เข้าถึงได้ง่ายขึ้น และการสร้างความตระหนักในหมู่องค์กรเพื่อสตรีและเครือข่าย LGBTQ+
- 3. รวบรวมข้อมูลให้มากขึ้นและดีขึ้น รวมถึงการประสานระบบการรวบรวมและจัดการข้อมูลอย่างทั่วถึงในทุกระดับของรัฐบาล** ข้อมูลที่ถูกต้องมากขึ้นเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติจะช่วยรัฐบาลในการออกแบบกระบวนการลงทะเบียนที่ยั่งยืนและตอบสนองความต้องการของกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงสุด เช่น ชาวเมียนมา⁵ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงการรวบรวมและติดตามข้อมูลการโยกย้ายถิ่นฐานภายในประเทศและผลกระทบต่อผู้ที่ยังอยู่ในประเทศต้นทางโดยเฉพาะเด็ก รวมถึงการขยายระบบติดตามที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินและวิกฤตการณ์ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการแยกข้อมูลโดยเฉพาะตามสัญชาติและเพศ เพื่อรวบรวมข้อมูลที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC เป็นต้น

5 การรวบรวม เก็บ ส่งต่อ และกำจัดข้อมูลเหล่านี้ควรยึดหลักจริยธรรมอย่างแน่นแฟ้น เพื่อให้แน่ใจว่ามีการคุ้มครองสิทธิในการความเป็นส่วนตัว ข้อมูลส่วนบุคคล และการคุ้มครองข้อมูลของผู้ย้ายถิ่นและครอบครัว รวมถึงการจัดตั้งไฟร์วอลล์การรายงานและการจำกัดการเข้าถึงที่เหมาะสม และการลบข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อบรรลุจุดประสงค์ของการรวบรวมข้อมูล เพื่อไม่ให้มีการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อการควบคุมการโยกย้ายถิ่นฐานหรือการเลือกปฏิบัติในบริการสาธารณะและเอกชน

4. **ยกเรื่องเพศสภาพขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในกฎหมายและนโยบายการจ้างงานรวมถึงยุติการเลือกปฏิบัติในแต่ละภาคส่วน** รัฐบาลควรกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่มีความเกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับแรงงานข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC โดยเฉพาะ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองการเป็นมารดา พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 183) และ อนุสัญญาว่าด้วยความรุนแรงและการล่วงละเมิด พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 190) ความพยายามในระดับชาติ ทวิภาคี และภูมิภาคควรมุ่งเน้นการปรับปรุงกระบวนการจัดหา ลดค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายถิ่นฐานหรือการปรับสถานะให้ถูกต้อง และขยายการคุ้มครองด้านแรงงานและสังคมสำหรับสตรีในภาคแรงงานนอกระบบเพื่อส่งเสริมช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติ ควรพัฒนากระบวนการจัดหาและลงทะเบียนที่คำนึงถึงมิติทางเพศ ผ่านการสนทนากับองค์กรสตรีและกลุ่ม LGBTQ+
5. **รับรองว่าแรงงานข้ามชาติทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกับแรงงานคนอื่นทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ** ประเทศไทยควรลงนามและให้สัตยาบัน อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานในบ้าน พ.ศ. 2554 (ฉบับที่ 189) และควรแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานบังคับที่ยังคงมีอยู่อย่างแพร่หลาย รวมถึงขยายความคุ้มครองอย่างเต็มรูปแบบภายใต้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ไปสู่ลูกจ้างทำงานบ้านด้วย การผ่อนคลายเงื่อนไขที่จำกัดอย่างมากในปัจจุบันเพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้โดยไม่สูญเสียสถานะการโยกย้ายถิ่นฐานที่ถูกต้อง การอนุญาตให้แรงงานยื่นร้องเรียนในกรณีที่ถูกละเมิดโดยไม่ต้องกลัวการตอบโต้ และการแสวงหาสภาพการทำงานที่ดีในงานอื่นเมื่อจำเป็น ถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง
6. **แรงงานข้ามชาติต้องสามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง** เพื่อแสดงออกถึงสิ่งที่พวกเขาสนใจและเป็นการส่งเสริมสิทธิเชิงบวกต่อสภาพการทำงาน รัฐบาลควรให้สัตยาบันและดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (ฉบับที่ 87) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการเจรจาต่อรองร่วม (ฉบับที่ 98) อย่างเต็มรูปแบบ นอกจากนี้ รัฐบาลควรจัดให้มีการคุ้มครองที่เพียงพอสำหรับองค์กรภาคประชาสังคม ผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชน สื่อ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างกลไกการรับฟังความคิดเห็นระหว่างแรงงานข้ามชาติ องค์กรภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน และรัฐบาลในการพัฒนา ดำเนินการ และติดตามนโยบาย
7. **ยกเลิกธรรมเนียมการจัดหาแรงงานรวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดผ่านการให้สัตยาบันและปฏิบัติใช้อนุสัญญาว่าด้วยหน่วยงานจัดหางานเอกชน (ฉบับที่ 181) อย่างเต็มรูปแบบ** มาตรฐานแรงงานสากลในอนุสัญญานี้ระบุว่า “หน่วยงานจัดหางานเอกชนจะต้องไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ จากแรงงานโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งหมดหรือบางส่วน” การให้สัตยาบันในมาตรฐานสากลนี้เป็นการกำหนดอย่างชัดเจนว่าผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบตามกฎหมายในการชำระค่าสรรหาบุคลากรและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยไม่คำนึงถึงช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานหรือกระบวนการที่ใช้ในการทำให้การย้ายถิ่นฐานนั้นถูกกฎหมายแทนการปล่อยให้แรงงานข้ามชาติแบกรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนี้
8. **ปรับปรุงการตรวจสอบแรงงานบนเรือประมงและในโรงงานแปรรูปอาหารทะเล เพื่อให้สามารถระบุและดำเนินคดีการละเมิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ** ช่องว่างสำคัญที่ยังพบในการรับรองสภาพการทำงานที่ดีให้แก่แรงงานข้ามชาติในภาคการประมงและแปรรูปอาหารทะเลคือการระบุและดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิแรงงานที่มีน้อยมากระหว่างการตรวจสอบแรงงาน ผู้ตรวจสอบแรงงานควรใช้วิธีการปฏิบัติตามเชิงกลยุทธ์เพื่อมุ่งเป้าไปที่การละเมิดที่เป็นไปได้ สร้างพื้นที่ที่ปลอดภัยยิ่งขึ้นสำหรับแรงงานข้ามชาติสำหรับรายงานการละเมิด เพิ่มการประสานงานกับสหภาพแรงงานและองค์กรภาคประชาสังคมในกระบวนการตรวจสอบ รวมถึงการตรวจสอบข้อกังวลด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยอย่างจริงจังมากขึ้น
9. **ควรทบทวนและปฏิรูปกรอบการทำงานด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการควบคุมตัวโดยพลการของผู้ที่อยู่ในระหว่างการเคลื่อนย้าย** รับรองการคุ้มครองทางกฎหมายและกระบวนการต่อสู้คดีต่อการควบคุมตัวคนเข้าเมืองที่ผิดกฎหมาย และหลีกเลี่ยงการควบคุมตัวเด็กทุกคนด้วยเหตุแห่งการเข้าเมือง ลำดับความสำคัญควรอยู่ที่การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของการเข้าเมืองแบบผิดปกติ การห้ามการควบคุมตัวแบบบังคับหรืออย่างไม่มีกำหนดอย่างชัดเจน การทำให้การกักตัวเป็นทางเลือกสุดท้าย และการใช้ระบบคัดกรองรายบุคคลอย่างเคร่งครัด ประเทศไทยควรรับรองสิทธิความช่วยเหลือด้านกงสุลและการเข้าถึงการเยียวยาทางกฎหมายเพื่อต่อสู้กับการตัดสินใจกักตัวที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ประเทศไทยยังควรรับรองว่าเด็กจะไม่ถูกกักตัวด้วยเหตุผลเพื่อการอยู่ร่วมกันของครอบครัว
10. **ควรยกระดับและขยายมาตรการทางเลือกแทนการกักขังที่ใช้ในปัจจุบันผ่านการเพิ่มทางเลือกบริการที่มีชุมชนเป็นฐาน โดยเฉพาะสำหรับเด็กและแรงงานข้ามชาติที่มีความต้องการเฉพาะหรือมีความเสี่ยงสูง** การควบคุมตัวหญิงข้ามเพศในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองชายควรถูกห้ามโดยเด็ดขาด และควรปรับปรุงมาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อรองรับความต้องการของแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC นโยบายดังกล่าวควรมีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการฝึกอบรมที่เน้นสิทธิมนุษยชนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ

11. **ดำเนินการเชิงรุกเพื่อให้การคุ้มครองและเพิ่มการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** โดยให้ความสำคัญกับรูปแบบการแสวงประโยชน์ใหม่หรือที่กำลังเกิดขึ้น เช่น การค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิด ควรมีการทบทวนและปรับปรุงเครื่องมือคุ้มครองอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เจ้าหน้าที่แนวหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทราบถึงตัวบ่งชี้ของการค้ามนุษย์ ควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อเสริมสร้างการช่วยเหลือ รวมถึงการติดตามผลและประเมินกลไกการส่งต่อระดับชาติ (NRM) เป็นระยะเพื่อระบุข้อขัดข้องในการให้บริการและ/หรือการส่งต่อ การเข้าถึงความยุติธรรมต้องได้รับการพัฒนาโดยรับรองสิทธิของผู้เสียหายในศูนย์พักพิง รวมถึงโอกาสในการทำงาน การเคลื่อนย้าย และการสื่อสารอย่างอิสระ พร้อมทั้งยึดหลักการไม่ลงโทษผู้เสียหายในทุกกรณี
12. **รัฐบาลควรขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคมไปยังอาชีพในภาคส่วนที่มีแรงงานข้ามชาติอยู่เป็นจำนวนมาก และควรขยายตัวเลือกให้แรงงานข้ามชาติสามารถคุ้มครองผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ ของพวกเขาด้วยมาตรการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมมากขึ้น** ประเทศไทยควรให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำด้านประกันสังคม ค.ศ. 1952 (ฉบับที่ 102) และแก้ไขกรอบกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ที่ให้สัตยาบันแล้วอย่างเต็มรูปแบบ นอกจากนี้ ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาและดำเนินการข้อตกลงด้านประกันสังคมทวิภาคี ซึ่งจะช่วยให้แรงงานข้ามชาติสามารถรักษาสหสิทธิประโยชน์ข้ามพรมแดน และรับรองการชดเชยที่เท่าเทียมกันสำหรับอุบัติเหตุในที่ทำงานสำหรับแรงงานข้ามชาติที่กลับประเทศหรือผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ในกรณีเสียชีวิต
13. **พัฒนากลยุทธ์ด้านสุขภาพแห่งชาติเกี่ยวกับการย้ายถิ่นที่มีความสอดคล้อง ยืดหยุ่น และสามารถดำเนินการได้ เพื่อส่งเสริมหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สำหรับสุขภาพของแรงงานข้ามชาติและความมั่นคงด้านสุขภาพของประเทศ และกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการบรรลุเป้าหมาย กลยุทธ์นี้ควรลดความไม่สอดคล้องกันของนโยบาย และควรให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมรวมถึงการมีกลไกสำหรับการให้ข้อเสนอแนะ การรับประกันการเข้าถึงการดูแลสุขภาพสำหรับเด็กไร้สัญชาติและแรงงานข้ามชาติ รวมถึงการปรับปรุงในด้านราคา ความกว้างขวาง และความครอบคลุมของประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติและครอบครัวของพวกเขาเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วน การรับรองความเสมอภาคในระบบสุขภาพโดยการสอดประสานแผนหลักประกันสุขภาพทั้งหมด โดยเฉพาะระบบประกันสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น (MHIS) กับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทย จะช่วยแก้ไขปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องด้านการลงทะเบียนเข้าร่วมในแผน เนื่องจากการปรับปรุงการเข้าถึง ความสามารถในการซื้อ และคุณภาพ จะช่วยลดอุปสรรคในการได้รับและรักษาจำนวนการลงทะเบียน**
14. **กำจัดสิ่งกีดขวางและขยายช่องทางการเข้าถึงสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ การศึกษา และบริการช่วยเหลือเกี่ยวกับความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสำหรับผู้ย้ายถิ่นฐานทุกคน** ประเทศไทยสามารถส่งเสริมความเชื่อมั่นในการบริการสังคมและระบบความยุติธรรมโดยการนำมาตรการด้านป้องกันมาใช้เพื่อปกป้องผู้ย้ายถิ่นจากการถูกบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเมื่อพวกเขาเข้าถึงบริการเหล่านี้ การปรับปรุงกระบวนการจดทะเบียนและรับรองทางกฎหมายให้เป็นระบบเดียวรวมถึงการเพิ่มการลงทุนด้านการเงินและศักยภาพสำหรับศูนย์การเรียนรู้เด็กข้ามชาติจะช่วยให้การบูรณาการและผลลัพธ์ทางการศึกษาดีขึ้น ประเทศไทยควรร่วมมือกับประเทศต้นทางและสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) เพื่อเสริมสร้างบริการช่วยเหลือเกี่ยวกับความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศในทุกชั้นของวงจรการย้ายถิ่นฐานและเสริมสร้างทัศนคติที่ดีของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการอันเป็นมิตรต่อผู้ย้ายถิ่นรวมถึงการส่งเสริมสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ในโรงเรียนและสถานบริการอื่น ๆ
15. **สนับสนุนความพยายามในการสร้างระบบที่ครอบคลุมมากขึ้นโดยการส่งเสริมเรื่องราวเชิงบวกเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้ย้ายถิ่นทุกคนในการสนับสนุนการเติบโตของประเทศไทย** และต่อสู้กับโรคหวาดกลัวชาวต่างชาติ การตีตรา และการเลือกปฏิบัติ



Migrants participating in a computer class in Bangkok, Thailand | ©IOM 2022



ประเทศไทยในฐานะ ศูนย์กลางการโยกย้ายถิ่นฐาน ระดับภูมิภาค: บทนำ

Rosalia Sciortino สถาบันวิจัยประชากรและสังคม (IPSR) มหาวิทยาลัยมหิดล และ
Sally Barber ผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน

การโยกย้ายถิ่นฐานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ปัจจุบัน การโยกย้ายถิ่นฐานเป็นประเด็นสำคัญในวาระนโยบายระดับโลก โดยมีการติดตามและถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับพลวัตและผลกระทบของการย้ายถิ่นฐาน เมื่อโลกมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น จำนวนผู้คนที่ย้ายถิ่นอยู่ในประเทศที่ไม่ใช่ประเทศที่ตนเกิดก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามประมาณการล่าสุดที่ถือว่าเป็นประมาณการขั้นต่ำของฝ่ายประชากร แผนกเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การสหประชาชาติ (UN DESA) มีผู้โยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศจำนวน 281 ล้านคนในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2563 หรือราวร้อยละ 3.6 ของจำนวนประชากรโลก ในขณะที่การย้ายถิ่นฐานไปยังสหรัฐอเมริกา ยุโรป และออสเตรเลียเป็นที่จับจ้องของสื่อและสาธารณะ แต่การเคลื่อนย้ายจำนวนมากเกิดขึ้นในทวีปอื่น ๆ โดยเฉพาะทวีปเอเชีย ท่ามกลางความยากจนที่แพร่กระจายในวงกว้างแซมด้วยพื้นที่รายได้สูงเป็นหย่อม ๆ และศูนย์กลางอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทวีปเอเชียได้กลายเป็นปลายทางหลักอันดับสองซึ่งมีผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศทั้งหมด 86 ล้านคนอาศัยอยู่ซึ่งเป็นจำนวนใกล้เคียงกับทวีปยุโรป (UN DESA, 2020)

เนื้อหาในรายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย พ.ศ. 2567 เล่มนี้เน้นย้ำถึงสัดส่วนการโยกย้ายถิ่นฐานภายในภูมิภาคที่เพิ่มขึ้นเกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในศูนย์กลางสำคัญในระดับภูมิภาคของการย้ายถิ่นภายในภูมิภาคนี้ กระแสการย้ายถิ่นเหล่านี้เติบโตมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ตั้งแต่ภูมิภาคนี้พ้นตัวจากวิกฤตการเงินในช่วงทศวรรษ 1990 โดยได้รับ การสนับสนุนจากโครงสร้างพื้นฐานและการขนส่งที่พัฒนาดีขึ้น รวมถึงความแตกต่างด้านอายุและค่าจ้าง (IOM, 2022) จากจำนวนประชากรผู้ย้ายถิ่นทั่วโลกใน พ.ศ. 2563 มีราว 23.6 ล้านคนที่มีถิ่นกำเนิดมาจากทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เกือบ 15 ล้านคนจากจำนวนดังกล่าวย้ายถิ่นฐานภายในทวีปเอเชีย และราวครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้ (7.1 ล้านคน) ยังคงอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผู้ย้ายถิ่นภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เป็นประชากรผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่ของประชากรผู้ย้ายถิ่นทั้งหมดในภูมิภาคซึ่งประมาณการไว้ที่ 10.6 ล้านคน โดยผู้ย้ายถิ่นที่เหลือนอกจากภูมิภาค (UN DESA, 2020; พอร์ตลข้อมูลการย้ายถิ่นฐาน, 2023) แนวโน้มเหล่านี้ได้เกิดขึ้นและรวมตัวกันเป็นวงจรที่มีบทบาทสำคัญโดยผู้ย้ายถิ่นจากเศรษฐกิจที่พัฒนาน้อยกว่าจะโยกย้ายภายในภูมิภาคไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่มีรายได้สูงกว่าภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่อไปยังเอเชียตะวันออก ส่วนเอเชียตะวันออกกลางมีย้ายไปในจำนวนที่น้อยกว่า

6 นี่เป็นลักษณะที่มีมาอย่างต่อเนื่องและคงอยู่ดังที่ระบุไว้ในรายงานการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในประเทศไทยโดยคณะทำงานเฉพาะเรื่องการย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศของสหประชาชาติ (Sciortino และ Punpuing, 2009)

7 มากกว่า 6 ล้านคนมาจากฟิลิปปินส์ ทำให้เป็นประเทศที่มีจำนวนผู้ย้ายถิ่นมากที่สุดในภูมิภาค และเป็นอันดับ 9 ของโลก (UN DESA, 2020)

การย้ายถิ่นจากชนบทไปยังเมืองใหญ่ยังเป็นแนวโน้มหลักที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่นเดียวกับการโยกย้ายถิ่นฐานตามฤดูกาลทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ปัจจัยหลักที่ผลักดันการย้ายถิ่นฐานทั้งภายในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคยังคงเป็นปัจจัยด้านการดำรงชีวิต ครอบครัวย และการศึกษา นอกจากนี้ ยังรวมถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น การโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อหลบหนีจากความขัดแย้ง การดำเนินคดี และการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน หรืออาจเป็นการพลัดถิ่นเนื่องจากภัยธรรมชาติ วิกฤติ หรือเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หากมองแบบผิวเผินจะเห็นว่าการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติในอาชีพงานพื้นฐานมักจะอยู่ในรูปแบบของสัญญาจ้างงานชั่วคราวและ/หรือแบบไม่ปกติเป็นรูปแบบการโยกย้ายถิ่นฐานที่พบได้มากกว่าแบบอื่น ผู้คนที่ย้ายถิ่นฐานส่วนใหญ่ทำการย้ายด้วยเหตุผลหลายประการ และบางครั้งเหตุผลเหล่านั้นก็ทับซ้อนกันบ่อยครั้งที่พบว่าแรงจูงใจด้านเศรษฐกิจเป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ผลักดันให้ผู้คนย้ายถิ่น ทำให้การแยกประเภทผู้ย้ายถิ่นโดยมีเส้นแบ่งชัดเจนทำได้ยากโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Hickey และคณะ, 2013) ดังที่งานวิจัยล่าสุดมีข้อสังเกตว่า

แม้ว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีประวัติการโยกย้ายถิ่นฐานมายาวนานและได้มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเผยแพร่ออกมาแล้วเป็นจำนวนมาก แต่ลักษณะความซับซ้อนของการโยกย้ายถิ่นฐานทั้งภายในภูมิภาคและย้ายออกไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเผชิญกับกระแสการโยกย้ายถิ่นฐาน แบบผสมผสานที่ประกอบกันของแรงงานข้ามชาติที่เดินทางข้ามพรมแดน (แบบไม่ปกติเป็นส่วนใหญ่) และการบังคับย้ายถิ่นฐานที่รวมถึงการแสวงหาพลัดถิ่นด้วยเหตุจากภัยธรรมชาติ การขอลสถานะผู้ลี้ภัย และการลี้ภัย ด้วยแรงขับเคลื่อนจากความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การประหัตประหาร และการถูกกดขี่ ทำให้ภูมิภาคนี้โดดเด่นกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ขณะที่การโยกย้ายถิ่นฐานภายในภูมิภาคในส่วนอื่นของโลกกำลังอยู่ในช่วงขาลง (Capaldi, 2023)

ในบริบทของพลวัตการโยกย้ายถิ่นฐานอันซับซ้อนเหล่านี้ รัฐบาลได้ประยุกต์ใช้ระบบสองชั้นซึ่งอนุญาตให้นักท่องเที่ยว นักธุรกิจ และนักลงทุนเคลื่อนย้ายได้ แต่จำกัดแรงงานข้ามชาติในอาชีพงานพื้นฐานให้ทำงานภายใต้สัญญาจ้างชั่วคราวเท่านั้น ข้อจำกัดเหล่านี้ยังคงมีอยู่แม้จะมีการพึ่งพาการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อเติมเต็มตลาดแรงงานในอาชีพที่มีรายได้ต่ำและใช้แรงงานหนักในภาคการเกษตร การก่อสร้าง การผลิต งานบ้าน และการบริการในสามประเทศปลายทางหลักได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ในมาเลเซียและสิงคโปร์ แรงงานข้ามชาติมาจากอินโดนีเซียเป็นหลัก แต่ยังมีจากฟิลิปปินส์ เมียนมา ไทย และเวียดนามด้วย ส่วนประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กัมพูชา สปป. ลาว และเมียนมา เป็นหลัก โดยมีแรงงานข้ามชาติจากเวียดนามด้วยเช่นกันแต่ในจำนวนที่น้อยกว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจที่เน้นแรงงานรวมถึงการที่ประชากรโดยรวมเป็นประชากรสูงวัยในประเทศปลายทางเหล่านี้ (Economist Impact, 2023) ทำให้การย้ายถิ่นภายในภูมิภาคของแรงงานเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตามความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติยังคงไม่เพียงพอแม้จะมีบันทึกว่าพบการแสวงหาผลประโยชน์ การค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานบังคับอย่างแพร่หลาย

ผู้ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยยังคงอยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบางและต้องดิ้นรนเพื่อเอาตัวรอดในอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยซึ่งล้วนเป็นประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยปี 1951 ทั่วทั้งภูมิภาคนี้ยังมีประชากรไร้รัฐไร้สัญชาติอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งเมียนมาและประเทศไทยอยู่ในสามประเทศอันดับต้น ๆ ของโลกในแง่ (UNHCR, 2023) ในทุกประเทศปลายทางหลักในอนุภูมิภาค การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้เผยให้เห็นถึงสองมาตรฐานในการป้องกัน การรักษา และการฉีดยาวัคซีนที่มอบให้ผู้ย้ายถิ่นเมื่อเทียบกับพลเมืองของชาตินั้น สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น “ภูมิภาคที่แสดงลักษณะความไม่ปกติอย่างชัดเจน และให้ความสำคัญกับประเด็นการคุ้มครองพื้นฐานและสิทธิมนุษยชนน้อยมาก” (McAuliffe, 2017)

สภาวะการย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มระดับภูมิภาคเหล่านี้ดังที่บันทึกไว้ในรายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย พ.ศ. 2567 ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของการย้ายถิ่นฐานภายในภูมิภาคในฐานะที่เป็นประเทศปลายทางหลักสำหรับการย้ายถิ่นด้วยเหตุแห่งเศรษฐกิจและมนุษยธรรม รวมถึงเป็นประเทศทางผ่านสำหรับแรงงาน ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อีกทั้งเป็นประเทศต้นทางของแรงงานชาวไทยที่เดินทางออกไปทำงานทั่วทั้งภูมิภาคและทั่วโลก รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับแนวโน้มการย้ายถิ่นฐานที่สำคัญในประเทศไทย รวมถึงการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องและการพัฒนาโยบาย โดยอ้างอิงจากความเชี่ยวชาญของหน่วยงานสหประชาชาติในประเทศไทยและผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ

เพื่อตระหนักถึงการมีส่วนร่วมสนับสนุนที่สำคัญของประชากรย้ายถิ่นต่อการพัฒนาและสังคมของประเทศไทย รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นไปยังสิ่งที่กลายเป็นวงจรการย้ายถิ่นภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สำคัญ โดยตรวจสอบลักษณะและแนวโน้มในช่วงห้าปีที่ผ่านมา ประชากรย้ายถิ่นและกระแสการย้ายถิ่นอื่น ๆ ที่กล่าวถึงในบทนำนี้จะถูกกล่าวถึงอย่างย่อในบทภาพรวมบทแรก และในบทถัด ๆ ไปจะเจาะลึกเกี่ยวกับนโยบายและความเป็นจริงของผู้ย้ายถิ่นข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) โดยเฉพาะแรงงานในประเทศไทย

เหตุการณ์สำคัญสองเหตุการณ์ ได้แก่ การแพร่ระบาดของโควิด-19 ใน พ.ศ. 2563 – 2564 และการยึดอำนาจทางทหารในเมียนมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 ได้เผยให้เห็นประเด็นหลักในรูปแบบการย้ายถิ่นในช่วงที่ผ่านมา ดังนั้นหลายประเด็นและแนวโน้มที่ปรากฏในบทต่าง ๆ ของรายงานนี้จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและวิธีปฏิบัติด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน บทนำนี้ให้บริบทเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่รายงานนี้กล่าวถึงโดยรวบรวมองค์ประกอบสำคัญของลักษณะโดยรวมของการย้ายถิ่นฐานของประเทศไทยเพื่อให้เข้าใจพลวัตในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตของประเทศไทยได้ดียิ่งขึ้น

กระแสการโยกย้ายถิ่นฐานในอดีตสร้างความหลากหลายแก่ประเทศไทยในปัจจุบัน

องค์ประกอบที่หลากหลายของสังคมไทยในปัจจุบันเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนานที่ยังคงมีอิทธิพลต่อความเป็นจริงของการโยกย้ายถิ่นฐานในปัจจุบัน ในอดีตเมื่อนานมาแล้ว กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จากทั่วอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และพื้นที่อื่น ๆ ได้เคลื่อนย้ายอย่างเสรีในภูมิภาคที่ยังไม่มีพรมแดนในขณะนั้น บางส่วนได้ตั้งรกรากในพื้นที่ที่ปัจจุบันคือประเทศไทยซึ่งบางส่วนยังคงไม่มีสัญชาติไทยจนถึงทุกวันนี้ การย้ายถิ่นฐานจากอินเดียและสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ตามมาหลังจากนั้นได้ก่อให้เกิดการผสมผสานของวัฒนธรรมและประชากรอันนำไปสู่การเกิดชุมชนชาวจีนโพ้นทะเลที่เก่าแก่ที่สุดและมีการผสมผสานเข้ากับสังคมอย่างเด่นชัดที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนเหตุผลที่ชาวจีนแผ่นดินใหญ่ย้ายถิ่นฐานมายังประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ โอกาสทางธุรกิจ การศึกษา และการใช้ชีวิต (Siriphon และคณะ, 2022)

ตั้งแต่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเริ่มเกิดขึ้นในทศวรรษ 1960 ครอบครัวที่แต่งงานข้ามวัฒนธรรมรวมถึงการย้ายถิ่นฐานทั้งขาเข้าและขาออกเพื่อการแต่งงานก็มีจำนวนเพิ่มขึ้น (Statham และคณะ, 2020) การเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรมและการเติบโตของภาคบริการยังส่งเสริมการย้ายถิ่นฐานของแรงงานทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศสำหรับแรงงานค่าแรงต่ำจากจังหวัดที่ยากจนกว่าในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ของประเทศไทย ในปัจจุบันพื้นที่เหล่านี้ยังคงเป็นจุดเริ่มต้นหลักของการย้ายถิ่นภายในประเทศไปยังภาคกลางโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครสำหรับจังหวัดภาคใต้ การย้ายถิ่นฐานข้ามพรมแดนไปยังมาเลเซียก็แพร่หลายเช่นกัน (บทที่ 1)

ในทศวรรษ 1970 และ 1980 ผู้คนจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนามได้หลบหนีเข้ามายังประเทศไทย ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรองรับซึ่งปัจจุบันนี้ยังมีผู้ลี้ภัยทั้งหมดเก้าแห่งที่ยังมีผู้ลี้ภัยจากเมียนมาและลูกหลานของผู้ลี้ภัยเหล่านี้อาศัยอยู่ ใน พ.ศ. 2541 มีกลุ่มนักเคลื่อนไหวประชาธิปไตยชาวเมียนมาเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามายังประเทศไทยเนื่องจากการถูกบังคับให้ลี้ภัยหลังการปราบปรามทางทหาร และในปัจจุบันตั้งแต่เกิดการยึดอำนาจโดยทหารในเมียนมาก็เป็นอีกครั้งที่ประเทศไทยต้องรับมือกับการย้ายถิ่นของผู้คนจากเมียนมาที่หนีออกมาในจำนวนที่มากขึ้นกว่าเดิม (Schuldt, 2021)

ความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีกในช่วงต้นและกลางทศวรรษ 1990 เมื่อประเทศไทยพัฒนาจากประเทศรายได้ต่ำเป็นรายได้ปานกลางด้วยอัตราการเติบโตราวร้อยละ 10 (Jitsuchon, 2012) ทำให้มีแรงงานที่มีทักษะสูงและผู้เชี่ยวชาญจากประเทศรายได้สูงเดินทางเข้ามา รวมถึงแรงงานค่าแรงต่ำจากประเทศเพื่อนบ้าน หลังจากวิกฤตการณ์การเงินในเอเชียช่วง พ.ศ. 2540 ที่ทำให้การเติบโตชะงักไปชั่วคราว แม้ว่าอัตราการเติบโตดังกล่าวจะอยู่ในระดับต่ำ แต่การฟื้นตัวของประเทศไทยก่อให้เกิดความต้องการแรงงานข้ามชาติซึ่งช่วยกระตุ้นการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงอีกครั้ง ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่นำเข้าแรงงานสุทธิ (Sciortino และ Punpuing, 2009) ด้วยการบูรณาการเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มขึ้น ช่องว่างระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และประชากรไทยที่มีแนวโน้มสูงวัย การย้ายถิ่นของแรงงานอายุน้อยจากกัมพูชา สปป.ลาว เวียดนาม และโดยเฉพาะเมียนมาเพื่อทำงานในอาชีพเบื้องต้นจึงกลายเป็นรูปแบบการย้ายถิ่นที่สำคัญที่สุดในประเทศไทย ด้วยการบูรณาการเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาค ช่องว่างรายได้ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่เพิ่มขึ้น และประชากรไทยที่มีแนวโน้มสูงวัย ทำให้การย้ายถิ่นของแรงงานอายุน้อยเพื่อทำงานในอาชีพงานพื้นฐานจากกัมพูชา สปป.ลาว เวียดนาม และโดยเฉพาะเมียนมาจึงกลายเป็นรูปแบบการย้ายถิ่นฐานที่สำคัญที่สุดในประเทศไทย

ตลอดหลายปีที่ผ่านมา ผู้ย้ายถิ่นจากอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงมีจำนวนมากกว่าผู้ย้ายถิ่นที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงผู้ย้ายถิ่นเพื่อจุดประสงค์อื่น เช่น เพื่อการลงทุน การศึกษา แต่งงาน หรือเกษียณ และได้เริ่มตั้งรกรากในประเทศไทย แม้ในเชิงนโยบายและการจ้างงาน แรงงานข้ามชาติจากอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงถือว่าเป็นผู้ย้ายถิ่นชั่วคราว อย่างไรก็ตามมีแรงงานกลุ่มนี้เป็นจำนวนมากที่มองว่าประเทศไทยเป็นบ้านของตนแล้ว ใน พ.ศ. 2555 นักวิชาการได้ตั้งคำถามว่า “การตั้งถิ่นฐานถาวรของแรงงานข้ามชาติชั่วคราว” ได้เริ่มต้นขึ้นในประเทศไทยแล้วหรือไม่ (Boonchalaksi และคณะ, 2012) โดยคำนึงถึงการย้ายถิ่นฐานที่ยาวนานจนเหมือนเป็นการย้ายถิ่นฐานถาวร รวมถึงการที่คนกลุ่มนี้มีการผสมผสานเข้ากับสังคมไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังมีการแต่งงานและการมีบุตรที่เกิดในประเทศ ปัจจุบันเหล่านี้ทำให้ชุมชนผู้ย้ายถิ่นถือเป็นองค์ประกอบที่มั่นคงอย่างหนึ่งของสังคมไทย และเครือข่ายสังคมระหว่างพรมแดนจะอำนวยความสะดวกให้กับการย้ายถิ่นฐานทั้งในปัจจุบันและอนาคต (Sarapirom และคณะ, 2020)

แนวโน้มการโยกย้ายถิ่นฐานปัจจุบันในประเทศไทย

ตั้งแต่รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย พ.ศ. 2562 เผยแพร่ออกไปก็เกิดเหตุการณ์ระบาดใหญ่ของโควิด-19 และการยึดอำนาจโดยทหารในเมียนมา ซึ่งทั้งสองเหตุการณ์นี้ส่งผลกระทบใหญ่หลวงต่อผู้ย้ายถิ่น รายงานเล่มนี้ให้ความสำคัญกับแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านและมีกรอบอยู่ในบริบทที่เหตุการณ์ทั้งสองนี้ได้เน้นย้ำถึงความเสี่ยงที่คนกลุ่มนี้ต้องเผชิญ โดยมีลักษณะสามประการที่ปรากฏขึ้นใหม่เด่นชัดดังนี้ 1) สภาพการทำงานและการใช้ชีวิตที่ไม่ปลอดภัย 2) การเข้าถึงการคุ้มครองทางกฎหมาย สังคม และประกันสุขภาพที่จำกัด และ 3) สถานะการเข้าเมืองที่ไม่ปกติอันเป็นความเสี่ยงในตัวของมันเองและเป็นปัจจัยพื้นฐานของความเปราะบางเหล่านี้

การระบาดใหญ่ของโควิด-19 เผยให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคที่มีมาแต่ก่อนโดยแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่ไม่เท่าเทียมกันด้วยเหตุแห่งการย้ายถิ่นฐานเพศสภาพ รวมถึงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม (Sciortino and Saini, 2020) เช่นเดียวกันกับประเทศปลายทางอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แรงงานนอกระบบเศรษฐกิจ แรงงานรายได้ต่ำ และผู้ลี้ภัยได้รับผลกระทบจากการระบาดใหญ่ในประเทศไทยมากกว่ากลุ่มอื่น (Sciortino, 2023) นอกจากนี้การระบาดใหญ่ยังเพิ่มความชัดเจนของการทับซ้อนกันระหว่างสัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ และการเข้าเมืองกับโครงสร้างอื่น ๆ เช่นเพศสภาพ โดยผู้ย้ายถิ่นหญิงและกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ต้องเผชิญกับการทำงานนอกระบบ การเข้าเมืองแบบไม่ปกติ และการถูกแสวงหาผลประโยชน์ในระดับที่สูงขึ้น (บทที่ 4) อายุก็เป็นปัจจัยกำหนดเช่นกัน ด้วยความจำเป็นเร่งด่วนในการคุ้มครองสิทธิเด็กในบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐาน (บทที่ 3) อีกทั้งข้อมูลเกี่ยวกับประชากรสูงอายุที่เป็นผู้ย้ายถิ่นก็ยังขาดหายซึ่งทั้งหมดนี้เป็นสัญญาณถึงความไร้ตัวตนของพวกเขาในประเทศไทย

สภาพการทำงานที่ไม่มั่นคงของแรงงานข้ามชาติได้รับการบันทึกเป็นอย่างดีในช่วงหลายปีที่ผ่านมาและรายงานเล่มนี้ยืนยันได้ว่าจนถึงปัจจุบันแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มที่ทำงานในภาคนอกระบบและในสถานะไม่ปกติมักจะไม่ได้รับการรวมเข้าในความคุ้มครองอย่างเต็มรูปแบบทั้งในด้านแรงงานและสังคม เป็นผลมาจากความจำกัดด้านการปฏิบัติใช้และการบังคับใช้ความคุ้มครองทางกฎหมายที่มีอยู่ ทำให้เกิดความขาดดุลของงานที่เหมาะสม เช่น ค่าจ้างต่ำหรือการไม่ได้รับค่าจ้างเลย ชั่วโมงการทำงานที่มากเกินไป และภัยคุกคามจากการลงโทษ การระบาดใหญ่ยังช่วยให้เห็นถึงความไม่มั่นคงของสถานการณ์มากขึ้นอีกโดยที่แรงงานข้ามชาติ (รวมทั้งแรงงานไทยนอกระบบ) ต้องแบกรับภาระหนักจากการสูญเสียงาน ชั่วโมงการทำงานที่ลดลง ค่าจ้างที่หายไป และการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ไม่เพียงพอ (ILO, 2021)

นอกจากนี้การระบาดใหญ่ยังทำให้ต้องใส่ใจต่อสภาพความเป็นอยู่ของผู้ย้ายถิ่นเป็นอย่างมากเนื่องจากผู้ย้ายถิ่นถูกบังคับให้อยู่ในที่พักที่คับแคบและไม่ถูกสุขอนามัย รวมถึงสถานที่พักอาศัยอื่น ๆ ที่มีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อสูงขึ้น (ILO, 2020a) ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติชาวไทยด้วย เช่น แรงงานในภาคเกษตรในอิสราเอล (Barkay และคณะ, 2024)

ที่สำคัญที่สุด การระบาดใหญ่แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีระบบการคุ้มครองทางสังคมและสุขภาพที่ครอบคลุมซึ่งทำให้ประเทศไทยเป็นผู้นำในภูมิภาค แต่ยังคงมีความท้าทายอย่างมากในการเข้าถึงผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือมากที่สุด ซึ่งรวมถึงแรงงานไทยในภาคนอกระบบและแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานในภาคนอกระบบและในผู้ย้ายถิ่นที่สถานะไม่ปกติ อุปสรรคมากมายที่ขัดขวางการเข้าถึงบริการที่ระบุไว้ในรายงานนี้มีตั้งแต่อุปสรรคด้านภาษาและการสื่อสาร ไปจนถึงอุปสรรคด้านระบบและองค์กร การเลือกปฏิบัติและการตีตรา ความกลัวและความไม่ไว้วางใจ โดยเฉพาะสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่เสี่ยงต่อการถูกกักขังและส่งกลับประเทศ ถือเป็นข้อบกพร่องมากกว่าบรรทัดฐานสำหรับการละเมิดที่เกิดขึ้นทั่วไป เนื่องจากขาดการบังคับใช้กฎหมายและอุปสรรคในการเข้าถึงกลไกทางกฎหมายและการเยียวยา (บทที่ 7 และ บทที่ 8)

อุปสรรคมากมายที่ขัดขวางการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในรายงานนี้มีตั้งแต่อุปสรรคด้านภาษาและการสื่อสาร ไปจนถึงอุปสรรคด้านระบบและองค์กร การเลือกปฏิบัติและการตีตรา ความกลัวและความไม่ไว้วางใจ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่มีความเสี่ยงต่อการถูกกักขังและส่งกลับประเทศ การแก้ไขปัญหาล่วงละเมิดที่เห็นได้ทั่วไปกลับถูกมองข้ามแทนการเป็นบรรทัดฐานเนื่องจากการขาดการบังคับใช้ละอุปสรรคในการเข้าถึงกลไกทางกฎหมายและการเยียวยา

ขณะที่การระบาดใหญ่ยังคงดำเนินอยู่ เหตุการณ์ยึดอำนาจโดยทหารในเมียนมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ทำให้เกิดการย้ายถิ่นจำนวนมากของผู้คนที่หนีมาลี้ภัยที่ประเทศไทยซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางพื้นเพสังคมและเศรษฐกิจ แรงจูงใจ ทักษะ และระดับการศึกษา ซึ่งต่างจากกลุ่มแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาที่อยู่ในประเทศไทยและที่ย้ายเข้ามาอย่างต่อเนื่อง คุณลักษณะและความต้องการของกลุ่มที่หนีเข้ามาพักพิงในประเทศไทยไม่สอดคล้องกับช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานที่มีอยู่ และการจัดการในปัจจุบันสำหรับการรองรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยก็ไม่ได้มีประสิทธิภาพเพียงพอในการให้ทางเลือกสำหรับการรวมเข้ากับสังคมหรือการตั้งถิ่นฐานใหม่

สามปีหลังจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองและมนุษยธรรมนี้เริ่มต้น ความไม่ปกติของการย้ายถิ่น รวมถึงความไม่มั่นคงและความเปราะบางที่ฝังรากลึกได้กลายเป็นลักษณะเฉพาะของการโยกย้ายถิ่นฐานภายในภูมิภาคเข้ามายังประเทศไทย อีกทั้งยังสังเกตได้ถึงจำนวนที่เพิ่มขึ้นของผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติเมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2562 (บทที่ 1)

การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในปริมาณมากเป็นลักษณะเด่นของภูมิทัศน์การย้ายถิ่นฐานของภูมิภาคและเป็นข้อกังวลในวาทกรรมนโยบายการย้ายถิ่นฐาน สิ่งนี้จึงเป็นศูนย์กลางของเนื้อหาในรายงานนี้ การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่กล่าวถึงในรายงานนี้หมายถึงการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นนอกบรรทัดฐานการกำกับดูแลของประเทศผู้ส่งออก ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง และอาจเกิดขึ้นได้ ณ จุดต่าง ๆ ของกระบวนการ

โยกย้ายถิ่นฐาน (การเข้าเมือง การอาศัย หรือการทำงาน) ซึ่งมักจะอยู่นอกการควบคุมของผู้ย้ายถิ่น (ILO, 2020b; IOM, 2019) ซึ่งหมายความว่าสถานะของผู้ย้ายถิ่นฐานอาจเปลี่ยนแปลงไปมาระหว่าง “ปกติ” หรือ “ไม่ปกติ” ในบริบทของประเทศไทย กฎหมายที่มีอยู่หมายความว่าผู้ย้ายถิ่นอาจตกอยู่ในสถานะไม่ปกติโดยที่ไม่ได้กระทำความผิด เช่น อยู่เกินวีซ่า สูญเสียงานและใบอนุญาตทำงาน หรือย้ายออกนอกพื้นที่ที่กำหนดซึ่งพวกเขาถูกจำกัดไว้

ตามที่รายงานนี้ได้อธิบายอย่างละเอียดว่าโอกาสการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติสำหรับผู้ย้ายถิ่นอาชีพงานพื้นฐานมีความจำกัดมากกว่าแรงงานที่มีทักษะระดับอื่น ๆ สำหรับผู้ย้ายถิ่นกลุ่มนี้มีทางเลือกช่องทางการย้ายถิ่นแบบชั่วคราวบางช่องทางเท่านั้นที่ได้ กล่าวคือ 1) บันทึกความเข้าใจ (MoUs) แบบทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านสำหรับผู้เข้าเมืองใหม่ให้ย้ายถิ่นและทำงานในประเทศไทยแบบถูกจ้างสัญญาจ้างระยะเวลาระหว่าง 4 ปี 2) ข้อตกลงเรื่องหนังสือผ่านแดนระหว่างจังหวัดสำหรับแรงงานรายวันและตามฤดูกาลที่จะย้ายถิ่นฐานไปยังจังหวัดชายแดนที่เจาะจงเท่านั้น และ 3) การทำให้การย้ายถิ่นเป็นปกติผ่านกระบวนการตรวจยืนยันสัญชาติและการลงทะเบียนในประเทศซึ่งควบคุมโดยมติคณะรัฐมนตรีเฉพาะกิจเป็นระยะเวลาจำกัด

ในบริบทนี้ หลายบทในรายงานเล่มนี้ชี้ว่าการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเป็นผลของปัจจัยหลายอย่างรวมกัน แม้จะมีความพยายามสร้างแรงจูงใจในการใช้ช่องทางการย้ายถิ่นฐานแบบปกติ แต่ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายที่สูงสำหรับการจ้างงานผ่านช่องทางการย้ายถิ่นแบบปกติ รวมถึงเวลาอันจำกัดสำหรับการคืนทุนที่ลงไปใน การย้ายถิ่นทำให้ช่องทางการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเป็นทางเลือกที่จำเป็นสำหรับหลายคน นอกจากนี้ช่องว่างทางกฎหมายรวมถึงความดูแลอันน้อยนิดที่จัดให้แก่ผู้คนที่เสี่ยงความขัดแย้งหรือเหตุการณ์วิกฤตซ้อนวิกฤตดังที่เกิดขึ้นในเมียนมายิ่งเพิ่มโอกาสที่แรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องพึ่งพาการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ ในบางกรณีผู้ย้ายถิ่นต้องตกอยู่ในสถานการณ์การย้ายถิ่นแบบไม่ปกติด้วยการกระทำผิดกฎหมายของอีกฝ่าย เช่น ในกรณีการค้ำมนุษย์ แสวงหาผลประโยชน์ และการบังคับใช้แรงงาน ในบริบทที่การละเมิดสิทธิเกิดขึ้นในวงกว้างและหลากหลายรูปแบบตามที่รายงานนี้แสดงให้เห็น ความสามารถในการใช้ช่องทางที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมหรือการเยียวยานั้นถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก

การเข้าถึงข้อมูลที่ดีขึ้นเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อทำความเข้าใจกับความซับซ้อน ความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และความหลากหลายของการโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทย รวมถึงเพื่อให้เห็นคุณค่าของความสามารถของผู้พลพในการปรับตัวและรับมือกับสภาพแวดล้อมที่มีข้อจำกัด ในขณะที่ยังคงดูแลชีวิตความเป็นอยู่ ความมั่นคงของครอบครัว และอนาคตของตนเอง (ดูเพิ่มเติมใน Petcharamesree และ Capaldi, 2023) ความรู้เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาโยบายที่อิงตามหลักฐาน ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการขยายช่องทางการจดทะเบียนที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมอบความคุ้มครองด้านกฎหมาย สังคม และสุขภาพที่ครอบคลุมแก่ผู้ย้ายถิ่นเพื่อรับประกันคุณภาพชีวิตของพวกเขาและเพิ่มพูนประโยชน์เชิงบวกที่พวกเขามอบให้กับประเทศไทยและประเทศต้นทางของพวกเขาให้ได้มากที่สุด

ทิศทางในอนาคตรายงานคาดการณ์ว่าการย้ายถิ่นฐานจากประเทศเพื่อนบ้านจะยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่องในอีกหลายทศวรรษข้างหน้า เนื่องจากปัจจัยหลายประการ (บทที่ 2) ทั้งแนวโน้มด้านประชากรและเศรษฐกิจที่จะเพิ่มความต้องการแรงงานข้ามชาติ เพื่อทดแทนแรงงานที่สูงวัย โดยเฉพาะในภาคส่วนที่กำลังขยายตัว เช่น การดูแลผู้สูงอายุ ในขณะเดียวกัน สถานการณ์ด้านสภาพภูมิอากาศและวิกฤตการณ์ต่าง ๆ จะนำไปสู่การพลัดถิ่นภายในประเทศและข้ามพรมแดน ซึ่งส่งผลให้เกิดกลุ่มผู้พลพที่หลากหลายยิ่งขึ้นในอนาคต ดังที่เห็นได้จากกรณีของเมียนมา

ข้อพิจารณาอย่างละเอียดที่ไม่ได้มีการอภิปรายอย่างเต็มรูปแบบในรายงานนี้คือความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาคที่มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น และในโลกยุคโลกาภิวัตน์ เส้นทางในปัจจุบันบ่งชี้ว่าการย้ายถิ่นจากพื้นที่รายได้ต่ำไปยังพื้นที่รายได้สูงจะยังคงเพิ่มขึ้น โดยการส่งเงินกลับประเทศจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น และต้นทุนการย้ายถิ่นจะลดลงด้วยการพัฒนาระบบขนส่งและโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมโยงกันมากขึ้น โดยเฉพาะในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง การดำรงอยู่ของชุมชนผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยที่ยาวนาน และเครือข่ายที่เชื่อมโยงข้ามพรมแดนเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการย้ายถิ่นภายในภูมิภาคในปัจจุบันและอนาคต ทั้งยังยืนยันถึงแนวโน้มที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น การศึกษาล่าสุดเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น 296 คนในจังหวัดภูเก็ตส่วนใหญ่มาจากเมียนมา (Capaldi, 2023) พบว่าค่าเฉลี่ยระยะเวลาที่แรงงานข้ามชาติพักอาศัยในประเทศไทยอยู่ที่ 8 ปี (Wongsuwanphon, 2024) โดยมีชุมชนผู้ย้ายถิ่นทำหน้าที่เป็นปัจจัยดึงดูดผ่านเครือข่ายสังคมข้ามพรมแดนที่สนับสนุนการย้ายถิ่นฐานโดยการทำให้ข้อมูลด้านการโยกย้ายถิ่นฐานมีความพร้อมและเข้าถึงได้ เช่น ข้อมูลวิธีการทำให้การย้ายถิ่นฐานเป็นแบบปกติ ข้อมูลด้านการจ้างงานและที่อยู่อาศัยในประเทศปลายทางซึ่งช่วยลดต้นทุนการย้ายถิ่นและการตั้งถิ่นฐาน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มาใหม่

การพึ่งพาแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นในประเทศไทย และแนวโน้มที่การย้ายถิ่นจะขยายตัวอย่างต่อเนื่องนี้ทำให้เกิดคำถามว่าวิธีการบริหารจัดการแรงงานแบบสัญญาจ้างชั่วคราวยังคงเหมาะสมหรือไม่ ภาพรวมของการย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยที่ปรากฏในรายงานนี้ยืนยันข้อสังเกตของรายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ปี 2562 ว่า “ในเมื่อแรงงานข้ามชาติเดินทางเข้ามาประเทศไทยมานานหลายทศวรรษ และพักอาศัยต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี นโยบายที่มองพวกเขาเพียงแค่ว่าแรงงานระยะสั้นอาจไม่เพียงพออีกต่อไป” (Harkins, 2019, หน้า 189) นอกจากนี้ การสันนิษฐานว่าแรงงานข้ามชาติเดินทางมาด้วยตนเองก็ไม่ตรงกับความเป็นจริง และยังคงขาดมาตรการในการรวมคู่สมรสทุกเพศและลูกหลานเข้าสู่กระบวนการย้ายถิ่นฐานและการจดทะเบียนที่ถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ความหลากหลายของกระแสการย้ายถิ่นและระดับการศึกษาที่เพิ่มขึ้นของประชากรผู้ย้ายถิ่นเมื่อประเทศต้นทางมีการพัฒนามากขึ้น จะก่อให้เกิดความท้าทายต่อระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นที่มีความแตกต่างสำหรับผู้ย้ายถิ่นข้ามพรมแดน การที่ประชากรจากเมียนมาซึ่งมีทักษะในระดับต่าง ๆ ยังคงเดินทางเข้ามาจำนวนมาก ได้กระตุ้นให้เกิดการอภิปรายในระดับสาธารณะและนโยบายเกี่ยวกับความจำเป็นในการพัฒนาแนวทางที่ครอบคลุม ซึ่งสามารถผสานและบูรณาการนโยบายที่มีอยู่ให้เป็นระบบที่สอดคล้องกัน

อีกหนึ่งความท้าทายด้านนโยบายในวงกว้างคือแนวคิดเรื่อง “ความเป็นสากล” ในบริบทของสังคมที่มีความหลากหลาย เมื่อพิจารณาถึงชื่อเสียงของประเทศไทยในฐานะผู้นำด้านสาธารณสุขและการคุ้มครองทางสังคมในภูมิภาค ช่องว่างที่เกิดจากระบบที่แยกพลเมืองไทยจากกลุ่มคนที่ย้ายถิ่นกำลังเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาแนวคิดใหม่ ตัวอย่างเช่น เราสามารถขยายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของคนไทยไปยังผู้ย้ายถิ่นได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงความไม่มีประสิทธิภาพของระบบประกันสุขภาพสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่มีความแตกต่างและมีข้อจำกัดมากกว่า โดยเฉพาะในเมื่อผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ก็เสียภาษีเช่นกัน ส่วนด้านความคุ้มครองยังสามารถพัฒนาเพิ่มเติมได้โดยการทบทวนประเภทของภาคส่วนของงานทั้งในและนอกระบบ ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยด้วย เนื่องจากส่วนใหญ่ทำงานในภาคนอกระบบและในธุรกิจขนาดเล็กถึงกลาง การเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมได้เช่นเดียวกับแรงงานอิสระในประเทศไทยอาจเป็นการปฏิรูปที่เป็นไปได้ในทิศทางนี้

ด้วยระยะเวลาเพียง 5 ปีที่เหลืออยู่สำหรับการบรรลุเป้าหมายวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนปี 2573 (2030 Agenda for Sustainable Development) การที่ผู้ย้ายถิ่นทุกคนจะได้รับประโยชน์จากความพยายามในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) นั้นเป็นสิ่งสำคัญ เราอาจนำความมุ่งมั่นของประเทศสมาชิกสหประชาชาติที่จะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (leave no one behind) มาใช้เป็นแนวทางได้ด้วยการเรียกร้องให้ “ลดความไม่เท่าเทียมและความเปราะบางที่ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานให้กับคนทุกกลุ่มทั้งในปัจจุบันและอนาคต” (UNDP, 2024)

การปฏิรูปเหล่านี้จะช่วยทำให้การโยกย้ายถิ่นฐานเป็นแรงขับเคลื่อนอันทรงพลังสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ได้รับการความสำคัญมากขึ้นในกรอบการทำงานระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรอบแนวทางโลกเพื่อการย้ายถิ่นที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration - GCM) ซึ่งเน้นย้ำถึงความสำคัญของแนวทางที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนในสังคม (whole-of-society approach) ในการรับมือกับการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างรอบด้านในฐานะที่เป็นประเด็นด้านการพัฒนา พร้อมกับความตระหนักถึงหลักการที่ว่าสิทธิของผู้ย้ายถิ่นคือสิทธิของมนุษยชนที่พึงเคารพโดยไม่คำนึงถึงสถานะการย้ายถิ่นของบุคคลนั้น ในปี 2563 ประเทศไทยได้กลายเป็นหนึ่งใน 27 ประเทศที่เป็นผู้นำของ GCM ด้วยการให้ปฏิญญาถึงความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ระบุในรายงานเล่มนี้ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ การไม่กักตัวและการลงทะเบียน การเกิดให้แก่เด็ก และการส่งเสริมเรื่องราวเชิงบวกเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2022)

และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการย้ายถิ่นฐานข้ามพรมแดนในระดับภูมิภาค การมีส่วนร่วมของประเทศไทยในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการย้ายถิ่นฐานในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน เวทีแรงงานข้ามชาติอาเซียน (ASEAN Forum on Migrant Labour - AFML) ซึ่งเป็นเวทีสำคัญในการแก้ไขปัญหาท้าทายที่ร่วมกัน ในปี 2562 ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัด AFML ครั้งที่ 12 ภายใต้หัวข้อ อนาคตของงานและการย้ายถิ่น (Future of Work and Migration) ที่ได้เสนอแนวคิดในทิศทางในอนาคตการณ์โลกเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านสู่อนาคตการทำงานที่ครอบคลุม ยุติธรรม ปลอดภัย และตอบสนองต่อความเท่าเทียมทางเพศโดยที่แรงงานข้ามชาติจะได้รับการปกป้องจากการละเมิด การแสวงหาประโยชน์ และการกีดกันสิทธิทุกประเภท ความต้องการของงานในอนาคตก่อให้เกิดการเร่งความคืบหน้าด้านการสร้างความสอดคล้องระหว่างการจ้างงานและการโยกย้ายถิ่นฐานให้เกิดทั่วทั้งภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามที่จินตนาการไว้ในกรอบการอ้างอิงคุณวุฒิอาเซียน (ASEAN Qualifications Reference Framework) และข้อตกลงยอมรับคุณวุฒิร่วมในแต่ละภาคส่วน (Sectoral Mutual Recognition Arrangements)

นอกจากนี้ ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องรับรองการดำเนินการตามปฏิญญาและฉันทามติอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติทุกคน รวมถึงปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการโอนสิทธิประโยชน์ทางสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติในอาเซียนให้ครบถ้วน (บทที่ 10)

ในการผลักดันนโยบายในระดับประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศจำเป็นต้องให้องค์กรด้านการโยกย้ายถิ่นฐานรวมถึงกลุ่มภาคประชาสังคมต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม รายงานเล่มนี้ไม่อาจบรรยายได้อย่างเพียงพอถึงบทบาทที่สำคัญขององค์กรและกลุ่มเหล่านี้ในการพิทักษ์และสนับสนุนการกำกับดูแลการโยกย้ายถิ่นฐานด้วยวิธีการที่ยืดหยุ่นเป็นหลัก การเก็บรวบรวมข้อมูลและดำเนินการวิจัย การให้บริการพื้นฐานแก่ชุมชนผู้ย้ายถิ่น การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การแปลภาษา และการเป็นตัวแทนของแรงงานผู้ย้ายถิ่น โดยเฉพาะผู้หญิง รวมถึงการสะท้อนความต้องการและข้อกังวลของผู้ย้ายถิ่น (Subramanian, 2021) พวกเขาให้กลยุทธ์และมุมมองจากประสบการณ์บนพื้นฐานความเป็นจริงที่เป็นประโยชน์ต่อการหารือในกระบวนการระดับชาติ อย่างเช่น การดำเนินการตามกรอบแนวทางหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UNGPs) ในประเทศไทย (บทที่ 7)

ตัวอย่างองค์กรที่ทำงานอย่างเข้มแข็งเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย ได้แก่ เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันขององค์กรต่าง ๆ เพื่อตรวจติดตามนโยบายด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน, มูลนิธิ MAP ซึ่งเป็นมูลนิธิเพื่อจัดพื้นที่ปลอดภัยให้แก่ผู้ย้ายถิ่นหญิงสำหรับการแลกเปลี่ยนความเห็นและวางกลยุทธ์ต่าง ๆ (ดู บทที่ 4) และมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) ซึ่งดำเนินงานในฐานะองค์กรให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่นำโดยผู้ย้ายถิ่นเอง และยังมีองค์กรอื่นอีกมากมายนอกจากนี้ที่มีความเคลื่อนไหวในประเทศไทย

การรับรองว่าพื้นที่ทางสังคมยังคงเปิดให้มีการอภิปรายในประเด็นที่เป็นความสนใจสาธารณะ และให้ผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถดำเนินการได้จะเป็นสิ่งสำคัญในการรับรองว่าผลประโยชน์และความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ย้ายถิ่นได้รับการปกป้องและส่งเสริมอย่างเหมาะสม (Subramanian, 2021) สิ่งสำคัญที่สุดที่อภิปรายไว้ในรายงานเล่มนี้คือเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ผู้ย้ายถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตและการดำรงชีวิตของพวกเขา และเพื่อให้พวกเขาสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้อย่างเต็มที่

กระบวนการและโครงสร้างของรายงาน

วัตถุประสงค์ที่ 1 ของข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Migration: GCM) มุ่งเน้นการรวบรวมและใช้ข้อมูลที่ถูกต้องและจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ โดยตระหนักว่าข้อมูลที่มีคุณภาพ หลักฐาน และการวิจัยที่คำนึงถึงเพศ อายุ สถานะการย้ายถิ่น และลักษณะอื่น ๆ สามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องและมีหลักฐานรองรับ รวมถึงการสร้างวาทกรรมสาธารณะที่มีพื้นฐานมาจากข้อมูลจริง นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมความร่วมมือส่วนร่วมผ่านการติดตามผลนโยบายและพันธสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ

ในบริบทนี้ รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย เป็นรายงานอิสระที่ให้ข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับแนวโน้มและรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นในประเทศไทย โดยประสานงานผ่านเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (United Nations Network on Migration, UNNM)⁸

รายงานฉบับที่หกนี้ได้รับการพัฒนาภายใต้การดำเนินงานของ UNNM โดยมีบทบาทต่าง ๆ ที่เขียนขึ้นโดยหน่วยงานของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องตามพันธกิจของพวกเขา ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2566 ผู้เขียนได้ร่วมทำงานอย่างใกล้ชิดกับบรรณาธิการร่วมเพื่อนำคำแนะนำเฉพาะของการย้ายถิ่น เนื้อหาถูกตรวจสอบและปรับปรุงผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญจากสมาชิก UNNM ที่เข้าร่วมอย่างละเอียดรอบคอบ ร่างรายงานฉบับนี้ยังได้รับการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญชั้นนำด้านการโยกย้ายถิ่นฐานจากภาควิชาการและภาคประชาสังคม ได้แก่ คุณแจ็กกี้ พอลลิ่ง และ คุณศิริดา เขมณีสวัสดิ์

ข้อมูลที่น่าสนใจในรายงานได้มาจากข้อมูลอย่างเป็นทางการจากแหล่งข้อมูลของรัฐบาล การวิจัยและรายงานของสหประชาชาติ ตลอดจนเอกสารและรายงานสื่อที่มีอยู่ เพื่อให้มีความสอดคล้องกันในแต่ละบทจึงได้พยายามทำให้แน่ใจว่าข้อมูลครอบคลุมช่วงเวลาเดียวกันตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2561 (ตรงกับวันที่ล่าสุดในรายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย พ.ศ. 2562) ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2566 นอกจากนี้ในบางบทจะใช้ข้อมูลล่าสุดเพื่อระบุประเด็นเฉพาะ และในกรณีที่เหมาะสมจะใช้เอกสารเก่าเพื่ออธิบายประเด็นต่าง ๆ

โครงสร้างของรายงานนี้ประกอบไปด้วยหัวข้อหลัก 5 เรื่อง ได้แก่

- 1. พลวัตการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย** ให้ข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับลักษณะโดยรวมและนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยตั้งแต่รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย พ.ศ. 2562 และพิจารณาเส้นทางของประเทศไทยสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนโดยคำนึงถึงแนวโน้มระดับมหภาคในปัจจุบันและที่คาดการณ์ไว้ รวมถึงผลกระทบต่อนาคตของการย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย
- 2. การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง** เน้นถึงความก้าวหน้าและความท้าทายในการทำให้แน่ใจว่าผู้ย้ายถิ่นทุกคนได้รับประโยชน์จากความพยายามในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเน้นที่ผู้ย้ายถิ่นหญิง ผู้ย้ายถิ่นกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC และเด็ก
- 3. สภาพการทำงานของผู้ย้ายถิ่น** ประเมินความท้าทายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในการรับรองงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานข้ามชาติ โดยเน้นข้อมูลเชิงลึกในสองภาคส่วนหลัก ได้แก่ งานบ้านและเศรษฐกิจสีน้ำเงิน รวมถึงการประมงและการแปรรูปอาหารทะเล
- 4. การมุ่งสู่สิทธิมนุษยชนและการเข้าถึงความยุติธรรม** อภิปรายเกี่ยวกับความก้าวหน้าในการบรรลุสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับผู้ย้ายถิ่น เริ่มต้นด้วยภาพรวมของระบบนิเวศการย้ายถิ่นฐาน ธุรกิจ และสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ตามด้วยการประเมินการกักขังผู้ย้ายถิ่นและมาตรการทางเลือกแทนการกักขัง และปิดท้ายด้วยการให้ข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับสถานการณ์ในประเทศไทยด้านการค้ามนุษย์ รวมถึงแนวโน้มล่าสุดของการค้ามนุษย์เพื่อบังคับกระทำความผิด
- 5. การขยายการคุ้มครองทางสังคมและบริการสุขภาพ** กล่าวถึงความเร่งด่วนในการขยายการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม ความคุ้มครองด้านสุขภาพ และการบริการ

รายงานนี้ถือเป็นหลักฐานที่จำเป็นอย่างยิ่งเกี่ยวกับแนวโน้มในระยะยาว รวมถึงความท้าทายและโอกาสที่เกิดขึ้นใหม่สำหรับประเทศไทยในฐานะศูนย์กลางการโยกย้ายถิ่นฐานของภูมิภาค ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการตัดสินใจอย่างรอบรู้ และการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพ สมดุล และยุติธรรม

8 เดิมเรียกว่า รายงานการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในประเทศไทย ซึ่งเขียนโดยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกองค์กร และตั้งแต่ พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ได้เปลี่ยนชื่อเป็น รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย และเขียนโดยหน่วยงานภายในองค์กรสหประชาชาติร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกองค์กร

เอกสารอ้างอิง

Barkay, T., Y. Kurlander and I. Zimmerman (2024). [Live-in or locked-out: housing of migrant workers before and during COVID-19](#). *Housing Studies*, 1–25.

Boonchalaksi, W., A. Chamratrithirong and H. W. Jerrold (2012). [Has permanent settlement of temporary migrant workers in Thailand begun?](#) *Asian and Pacific Migration Journal*, 21(3):387–404.

Capaldi, M.P. (2023). [Present-day migration in Southeast Asia: evolution, flows and migration dynamics](#). In: Petcharamesree, S. and M.P. Capaldi, (eds) *Migration in Southeast Asia*. IMISCOE Research Series. Springer, Cham.

Economist Impact (2023). [Labour Migration in Asia: What does the Future Hold?](#) International Organization for Migration (IOM), Bangkok.

Harkins, B. (2019). *Thailand Migration Report 2019*. United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, Bangkok.

Hickey M., P. Narendra and K. Rainwater (2013). [A Review of Internal and Regional Migration Policy in Southeast Asia](#). Asia Research Institute and National University of Singapore.

International Labour Organization (ILO) (2020a). [COVID-19: Impact on Migrant Workers and country Response in Thailand](#). Bangkok.

ILO (2020b). [Media-Friendly Glossary on Migration; Women Migrant Workers and Ending Violence Against Women \(EVAW\)](#) edition.

ILO (2021). [Experiences of ASEAN Migrant Workers During COVID-19. Rights at Work, Migration During the Pandemic, and Remigration Plans \(second assessment\)](#). Geneva.

International Organization of Migration (IOM) (2019). [Glossary on Migration](#). International Migration Law, No. 34, Geneva.

IOM (2022). [World Migration Report 2022](#). Geneva.

Jitsuchon, S. (2012). [Thailand in a middle-income trap](#). *TDRI Quarterly Review*, 27(2):13–20.

McAuliffe, M. (2017). [Protection elsewhere, resilience here: Introduction to the Special Issue on Statelessness, Irregularity, and Protection in Southeast Asia](#). *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 15(3):221–231.

Migration Data Portal (2023). [Migration data in South-eastern Asia](#).

Ministry of Foreign Affairs (MoFA) (2017). [The 3rd Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration Stakeholder Workshop](#). Bangkok.

Petcharamesree and Capaldi (2023). [Migration in Southeast Asia](#). IMISCOE Regional Reader and Springer.

Sarapirom K., P. Muensakda, and T. Sriwanna (2020). [Lifestyles of Myanmar migrant workers under Thai socio-cultural context: A challenge of state management in the future](#). *Interdisciplinary Research Review*, 15(5):8–15.

Sciortino, R. (ed.) (2023). *Who Cares? COVID-19 Social Protection Response in Southeast Asia*. Silkworm Press, Chiang Mai.

Sciortino, R. and S. Punpuing (2009). *International Migration in Thailand*. IOM, Bangkok.

Sciortino, R. and F. Saini (2020). [Towards a comprehensive narrative and response to COVID-19 in Southeast Asia](#). *Soc Sci Humanit Open*. 2020;2(1):100058.

Shuldt, L. (2021). [No more need for doublespeak](#) - On Myanmar and the evolution of non-interference in ASEAN. *Verfassungsblog*.

Siriphon, A., B. Fanzura and G. Pagon (2022). [New Chinese Migrants in Chiang Mai: Parallel Paths for Social Interaction and Cultural Adjustment](#). ISEAS Yusof Ishak Institute, Singapore.

Subramanian, G. (2021). [Thai Government proposals to restrict civil society demand a response – including from business](#). Commentary. Institute for Human Rights and Business.

Statham, P., S. Scuzzarello, S. Sunanta and A. Trupp. (2020). [Globalising Thailand through gendered ‘both-ways’ migration pathways with ‘the West’: cross-border connections between people, states, and places](#). *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(8):1513–1542.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2020). [International Migrant Stock 2020](#). New York.

United Nations Development Programme (UNDP) (2024). [Leave no one behind](#). New York.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2023). [Global Trends: Forced Displacement in 2023](#). New York.

Wongsuwanphon, S., S. Chottanapund, B. Knust, N. Wongjindanon, S. Rapeepong (2024). [Access to healthcare services and factors associated with unmet needs among migrants in Phuket Province, Thailand, 2023: a cross-sectional mixed-method study](#). *BMC Health Serv Res* 24:1161



Migrant worker apartments in Satun province,
Thailand | ©IOM 2024



ข้อมูลโดยรวมและนโยบาย ของการโยกย้ายถิ่นฐาน

Hélène Syed Zwick และ Debora Gonzalez, IOM

บทนำ

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงเป็นประเทศที่มีการย้ายถิ่นฐานเข้าสู่สุทธิ โดยมีจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้าเกินจำนวนผู้ย้ายถิ่นออกอย่างสม่ำเสมอ ปัจจุบัน ระบบการย้ายถิ่นของประเทศไทยสะท้อนถึงการเคลื่อนย้ายที่ทั้งขาเข้า ขาออก และภายในประเทศ รวมถึงการพลัดถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและซับซ้อน บทนี้นำเสนอการวิเคราะห์สถานการณ์เกี่ยวกับพลวัตการย้ายถิ่นฐานและปัจจัยเบื้องหลัง รวมถึงนโยบายที่กำหนดและส่งผลกระทบต่อพลวัตการย้ายถิ่นฐานเหล่านี้ โดยอิงจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2562 ถึงธันวาคม พ.ศ. 2566⁹

สองปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อพลวัตการย้ายถิ่นตั้งแต่ปี 2562 ได้แก่ การระบาดของโรคโควิด-19 และการยึดอำนาจโดยกองทัพในเมียนมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 (กล่องที่ 1) แม้ว่าปัจจัยแรกนำมาซึ่งข้อจำกัดด้านการเคลื่อนย้าย การปิดพรมแดนเป็นเวลานาน และสภาพเศรษฐกิจที่ทำลาย แต่ปัจจัยอย่างหลังในเมียนมากลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันที่ทำให้เกิดการเคลื่อนที่ของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นเดินทางมายังประเทศไทยเพื่อความปลอดภัยของตน แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี ค.ศ. 1951 ก็ตาม

แม้เนื้อหาของบทนี้จะพิจารณาถึงการโยกย้ายถิ่นฐานประเภทอื่น ๆ ด้วย แต่จะมุ่งเน้นที่แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะ กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา ซึ่งถูกดึงดูดด้วยโอกาสทางตลาดแรงงานในสภาพเศรษฐกิจที่กำลังขาดแคลนแรงงานเกือบ 280,000 คน (กระทรวงแรงงาน, 2024a) ร่วมกับการคำนึงถึง แม้ประเทศไทยจะเป็นหนึ่งในประเทศต้นแบบของข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (GCM) ซึ่งแสดงถึงความมุ่งมั่นต่อมาตรฐานสากล (IOM, ไม่ระบุวันที่) แต่ยังคงมีความท้าทายหลายประการปรากฏอยู่ ทั้งนี้ ผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยยังคงเผชิญกับความเสี่ยง ความรุนแรง การแสวงหาผลประโยชน์และการล่วงละเมิด รวมถึงการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และการกักกันคนเข้าเมือง นอกจากนี้ กรอบการปกครองแบบแยกส่วน ช่องทางที่เอื้อให้แรงงานข้ามชาติสามารถเคลื่อนที่ เดินทางเข้า อยู่อาศัยและทำงานในประเทศได้ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด รวมถึงการดำเนินนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันยังเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยและเป็นปกติของผู้ย้ายถิ่นยิ่งขึ้น อีกทั้งการเลือกปฏิบัติเชิงโครงสร้างและการตีตราถึงความเปราะบางเหล่านี้ตอกอยู่ในสถานการณ์ที่ย่ำแย่กว่าเดิมด้วย

9 ภายในบทนี้และบทอื่น ๆ บางจุดจะใช้ข้อมูลจนถึงครึ่งแรกของปี 2567

แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นที่รู้จักในฐานะประเทศปลายทางสำหรับผู้ย้ายถิ่น แต่ก็กำลังมีบทบาทในฐานะประเทศต้นทางเพิ่มขึ้นเช่นกัน บทนี้แสดงให้เห็นว่าแม้จำนวนแรงงานไทยในต่างประเทศโดยรวมจะยังคงอยู่ในระดับปานกลาง แต่การโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานชาวออกกลับมีความสำคัญเพิ่มขึ้นจนนำมาซึ่งความกังวลเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านการคุ้มครอง (กระทรวงแรงงาน, 2024b) บทนี้ยังมีการวิเคราะห์วิวัฒนาการของการเคลื่อนที่ภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการเคลื่อนที่จากชนบทสู่ศูนย์กลางที่เป็นเขตเมืองเพื่อค้นหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ควบคู่ไปกับการพลัดถิ่นภายในประเทศที่เพิ่มความซับซ้อนให้กับภูมิทัศน์การโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงขนาดและผลกระทบที่สำคัญของการย้ายถิ่นฐานจากเมียนมาสู่ประเทศไทยในบริบทของวิกฤตการณ์ในเมียนมาที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว บทนี้ได้นำเสนอข้อมูลเพื่อเน้นย้ำความสำคัญของการพัฒนาการล่าสุดต่อเส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งเป็นเส้นทางที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

กล่องที่ 1

การยึดอำนาจโดยกองทัพและวิกฤตการณ์ในเมียนมา

ตั้งแต่นายพลมิน อ่อง หล่าย เข้ายึดอำนาจในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 และจัดตั้งสภาบริหารแห่งรัฐ (State Administration Council: SAC) ของรัฐบาลทหาร นำไปสู่การสิ้นสุดช่วงเวลาร่วมศวรรษแห่งการปกครองแบบกึ่งประชาธิปไตย ประเทศเมียนมาได้ตกอยู่ในภาวะวิกฤต บทนี้นำเสนอกลุ่มกรณีศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงนัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ที่มีต่อการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย

หลังการยึดอำนาจ กองทัพพยายามใช้กำลังเพื่อควบคุมอำนาจ ท่ามกลางการต่อต้านอย่างแข็งขันจากกลุ่มเคลื่อนไหวและกองกำลังชาติพันธุ์ที่มีทั้งการต่อต้านโดยประชาชนและการต่อสู้ด้วยอาวุธ สถานการณ์ทางการเมืองมนุษยธรรม และความมั่นคงในประเทศยังคงเลวร้ายลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สิทธิมนุษยชนถูกจำกัดมากขึ้น และภาวะเศรษฐกิจและสังคมย่ำแย่ลง สามปีหลังการยึดอำนาจโดยกองทัพ ประเทศกำลังเผชิญกับความขัดแย้งที่ยาววงกว้าง การล่มสลายทางเศรษฐกิจ และการพลัดถิ่นจำนวนมาก ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2567 เมียนมาติดอันดับประเทศที่มีความขัดแย้งรุนแรงและถูกแบ่งแยกออกเป็นหลายส่วนมากที่สุดในโลก (ACLED, 2024)

ข้อมูลล่าสุดในเดือนกันยายน พ.ศ. 2567 ระบุว่า มีผู้พลัดถิ่นภายในประเทศมากกว่า 3.3 ล้านคน (UNHCR, 2024a) รวมถึงกว่า 306,000 คน ที่อยู่ในสถานะพลัดถิ่นมาอย่างยาวนานก่อน พ.ศ. 2564 ความต้องการด้านมนุษยธรรมในเมียนมาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือก็ย่ำแย่ลง โดยคาดว่าใน พ.ศ. 2567 มีประมาณหนึ่งในสามของประชากร หรือ 18.6 ล้านคนที่ต้องการความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งในจำนวนนี้มีเด็กถึง 6 ล้านคน (UNOCHA, 2024) ปัจจุบันเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรเมียนมามีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งเป็นตัวเลขที่เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าจากช่วงก่อนวิกฤต

ความขัดแย้งในอดีตและปัจจุบันยังส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านด้วย ปัจจุบันมีชาวโรฮิงญาประมาณ 1 ล้านคนที่พลัดถิ่นอยู่ในบังกลาเทศจากการถูกข่มเหงในรัฐยะไข่ของเมียนมา โดยเฉพาะการปราบปรามอย่างรุนแรงของกองทัพใน พ.ศ. 2560 และความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารกับกลุ่มต่อต้านในก่องกิ่นใน พ.ศ. 2567 เส้นทางหลบหนีอีกหนึ่งเส้นทางที่สำคัญคือการเข้ามายังประเทศไทย เหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนของผู้คนครั้งใหญ่จากเมียนมาเข้าสู่ประเทศไทย ได้แก่ การหลบหนีของสมาชิกขบวนการอารยะขัดขืน (Civil Disobedience Movement: CDM) ไม่นานหลังการยึดอำนาจโดยกองทัพ และปฏิบัติการ 1027 ซึ่งเป็นการโจมตีเพื่อต่อต้านสภาบริหารแห่งรัฐ โดยกองกำลังชาติพันธุ์ 3 กลุ่มในรัฐฉานที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2566

การโยกย้ายถิ่นฐานขาเข้า

กรอบการทำงาน กฎหมาย และนโยบายที่กำกับดูแลการโยกย้ายถิ่นฐานขาเข้าของแรงงาน

พันธกิจของรัฐบาลผ่านกฎหมายและนโยบายทั้งในระดับประเทศและนานาชาติมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกระบวนการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงาน โดยหนึ่งในมาตรฐานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยให้คำมั่นคือ วัตถุประสงค์ที่ 6 ของ ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (GCM) ซึ่งตระหนักถึงความจำเป็นในการ “อำนวยความสะดวกในการสรรหาแรงงานอย่างเป็นธรรมและมีจริยธรรม และรักษาเงื่อนไขการทำงานที่มีคุณค่า”

ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) 7 ฉบับจากทั้งหมด 10 ฉบับ (ILO, ไม่ระบุวันที่) รวมถึงอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาอีก 3 ฉบับ ได้แก่ 1) อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 2) อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 และ 3) อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ. 1981 การไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการรับรองสิทธิแรงงานอย่างเต็มรูปแบบสำหรับแรงงานทุกคน รวมถึงแรงงานข้ามชาติ

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญาสากลหลัก 8 ฉบับจากทั้งหมด 9 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติและผู้อพยพในหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (OHCHR, ไม่ปรากฏปีพิมพ์) โดยประเทศไทยได้ลงนามในปี 2555 และให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (CED) ในปี 2567 ยังได้ให้สัตยาบันพิธีสารสหประชาชาติเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ค.ศ. 2000 (บทที่ 9) ทั้งนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว (CMW)

ประเทศไทยมีระบบการกำกับดูแลการโยกย้ายถิ่นฐานสองระดับซึ่งแยกความแตกต่างระหว่าง 1) บุคคลที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทยที่สามารถขอวีซ่าสำหรับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การศึกษา การเกษียณอายุ และครอบครัว และ/หรือที่สามารถขอใบอนุญาตทำงานเพื่อเป็นแรงงานฝีมือและผู้ชำนาญการในประเทศ และ 2) แรงงานชั่วคราวในอาชีพงานพื้นฐานจากประเทศเพื่อนบ้านที่กำหนด ในระดับประเทศนั้น ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นเครื่องมือหลักในการกำกับดูแลการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายของบุคคลที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทย ควบคุมการย้ายถิ่นออกจากประเทศและการย้ายถิ่นเข้าประเทศ รวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวีซ่า การอนุญาตให้พำนักในประเทศ และบทลงโทษสำหรับการพำนักแบบไม่ปกติ เช่น การกักกันและการส่งกลับประเทศ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ทำให้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานของบุคคลที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทยในประเทศไทยชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตทำงาน

นอกจากนี้ เครื่องมือหลักที่ใช้กำกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบชั่วคราวของแรงงานข้ามชาติเข้ามายังประเทศไทย มีดังนี้

- พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบโดยไม่แบ่งแยกตามภาคงาน¹⁰
- บันทึกความเข้าใจ (MoU) ว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติที่ได้ลงนามร่วมกับประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม โดยบันทึกความเข้าใจแบบทวิภาคีดังกล่าวกำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับแรงงานจากประเทศภาคีที่ย้ายถิ่นฐานมายังประเทศไทยเพื่อทำงาน “ใช้แรงงาน” ยกเว้นแรงงานที่ใช้หนังสือผ่านแดน ทั้งนี้ บันทึกความเข้าใจฉบับแรกว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงานได้รับการลงนามโดยรัฐบาลไทยกับรัฐบาลกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา ใน พ.ศ. 2545 และ 2546 และมีการแก้ไขในปี 2558 และ 2559 เพื่อขยายขอบเขตความร่วมมือและแก้ไขความไม่มีประสิทธิภาพในอดีต อีกทั้งมีการลงนามบันทึกความเข้าใจฉบับใหม่กับเวียดนามในปี 2559 ทั้งนี้ ผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาในประเทศไทยตามกระบวนการบันทึกความเข้าใจจะได้รับอนุญาตให้พำนักและทำงานในประเทศไทยได้นานถึง 2 ปี และสามารถต่ออายุวีซ่าได้อีก 2 ปี (รวมสูงสุด 4 ปี) โดยสามารถต่ออายุวีซ่าได้ปีละครั้ง เมื่อครบ 4 ปี แรงงานข้ามชาติตามกระบวนการบันทึกความเข้าใจนี้จะต้องกลับประเทศของตนแล้วพวกเขาจึงสามารถยื่นคำขอกลับมายังประเทศไทยได้อีกครั้ง (โดยทั่วไปเรียกว่าแรงงาน MoU U-turn)

10 สิ่งนี้ทดแทนและรวมพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับ พระราชกฤษฎีกาการจัดคนต่างด้าว พ.ศ. 2559

- การใช้หนังสือผ่านแดนตามมาตรา 64 อนุญาตให้บุคคลสัญชาติกัมพูชาและเมียนมาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนทางบกที่ติดกับประเทศไทย ให้เข้ามาหรือทำงานตามฤดูกาลในพื้นที่ที่กำหนด ทั้งนี้ หนังสือข้ามแดนมีอายุแตกต่างกันไป โดยหนังสือผ่านแดนถาวรมีอายุ 2 ปีและออกให้สำหรับการจ้างงานข้ามพรมแดนตามฤดูกาล ในขณะที่หนังสือผ่านแดนชั่วคราวมีอายุรายวันหรือสำหรับระยะเวลาที่สั้นกว่า 2 ปี นอกจากนี้ยังต้องมีใบอนุญาตทำงาน 90 วันของไทยสำหรับพื้นที่ชายแดนโดยเฉพาะอีกด้วย
- มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองอนุญาตให้ตั้งเงื่อนไขพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มคนเพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองนี้ บทบัญญัตินี้เปิดทางให้มติดคณะรัฐมนตรีเพื่ออำนวยความสะดวกในการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติและมีผู้ติดตามพำนักในประเทศไทยแล้ว และยกเว้นการส่งกลับประเทศเป็นการชั่วคราว โดยอนุญาตให้พำนักและทำงานในประเทศ (Muntarbhorn, 2005)

ช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติจากประเทศต้นทาง กล่าวคือช่องทางการจัดหาและเข้าเมืองผ่านกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจ และช่องทางการออกหนังสือผ่านแดน ยังมีอุปสรรคด้านความสามารถในการเข้าถึงได้ ความยืดหยุ่น และความยั่งยืน อีกทั้งยังไม่ครอบคลุมถึงการย้ายถิ่นฐานแบบปกติของผู้ติดตาม แม้ว่าบันทึกความเข้าใจจะถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติและเอื้อการย้ายถิ่นฐานแบบชั่วคราวของแรงงานข้ามชาติ แต่กลับไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานและแรงงานข้ามชาติที่ต้องการพำนักระยะยาวและความยืดหยุ่นเพิ่มขึ้น ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติบางส่วนอยู่เกินกำหนดหรือหลีกเลี่ยงการใช้ช่องทางผ่านบันทึกความเข้าใจเพื่อให้อยู่ในประเทศไทยต่อไปได้แบบไม่ปกติ (ILO, 2023a) ในทางปฏิบัติ กระบวนการตามบันทึกความเข้าใจมีค่าใช้จ่ายสูง ซับซ้อน และใช้เวลานาน ขณะที่การใช้หนังสือผ่านแดนมีการใช้งานที่จำกัดและขาดความครอบคลุมด้านความคุ้มครองหลายด้าน (IOM, 2021a)

ตั้งแต่เริ่มต้นในช่วงทศวรรษ 1990 การย้ายถิ่นฐานข้ามพรมแดนมายังประเทศไทยมีลักษณะที่ไม่ปกติในระดับสูง (Sciortino และ Punpuing, 2009) เพื่อแก้ไขปัญหาได้มีการเสนอริเริ่มโครงการแบบเฉพาะกิจและการเปิดให้ขึ้นทะเบียนสำหรับแรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศแบบไม่ปกติเพื่อ “ขยายเวลาการพำนักและหลีกเลี่ยงการถูกส่งกลับประเทศ” ผ่านมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ (Grimwade และ Neumann, 2019; ตารางที่ 1) ระบบนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นในภายหลังด้วยการนำกระบวนการพิสูจน์สัญชาติมาใช้ในปี 2549 สำหรับแรงงานข้ามชาติกัมพูชาและลาว และในปี 2552 สำหรับแรงงานข้ามชาติเมียนมา สำหรับแรงงานที่ไม่มีหนังสือเดินทางที่ถูกต้อง รัฐบาลไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่เกี่ยวข้องได้ตกลงร่วมกันในการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติภายในประเทศไทย และให้ประเทศต้นทางออกเอกสารประจำตัวชั่วคราวโดยไม่จำเป็นต้องให้แรงงานเดินทางกลับประเทศต้นทาง แม้ว่าแรงงานข้ามชาติที่อยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีจะได้รับอนุญาตให้พำนักและทำงานในประเทศไทยชั่วคราว แต่สถานะทางกฎหมายของพวกเขายังคงไม่มั่นคง พร้อมได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายและสังคมอย่างจำกัด ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ด้านการเคลื่อนที่และการทำงาน

มาตรการปรับสถานะให้เป็นปกติที่เกิดขึ้นในประเทศนี้ถูกขยายผลเพื่อเติมเต็มช่องว่างที่เกิดขึ้นเนื่องจากการระงับกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจชั่วคราวระหว่างการแพร่ระบาดของโควิด-19 และเพื่อเพิ่มศักยภาพของธุรกิจในการรักษากำลังแรงงานข้ามชาติสถานะปกติในประเทศไทย ทั้งนี้ เนื่องจากการปิดพรมแดน และปัญหาและอันตรายสำหรับแรงงานข้ามชาติเมียนมาที่ต้องเดินทางกลับเมียนมาหลังการยึดอำนาจโดยทหาร มติคณะรัฐมนตรีบางฉบับจึงมีข้อกำหนดเฉพาะที่อนุญาตให้แรงงานตามบันทึกความเข้าใจต่ออายุใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยได้ การนิรโทษกรรมเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2563 (และการขยายเวลาพำนักอีกสองปีในวันที่ 28 กันยายน 2564) รวมถึงการนิรโทษกรรมเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2565 (และการขยายเวลาพำนักอีกสองปีในวันที่ 5 กรกฎาคม 2565) มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามจำนวนมากสามารถพำนักในประเทศไทยต่อไปได้ โดยกรณีล่าสุดสามารถอยู่ได้ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568 (ดูในตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 มติคณะรัฐมนตรีที่ออกในช่วง พ.ศ. 2562-2566 จำแนกตามวันที่และบทบัญญัติ

วันที่	บทบัญญัติ
2562	
20 สิงหาคม 2562	อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อปรับสถานะให้เป็นปกติสามารถพำนักและทำงานในประเทศไทยได้อันถึงวันที่ 30 กันยายน 2564 หรือ 31 มีนาคม 2565
2563	
20 มีนาคม 2563	มุ่งเป้าไปที่แรงงานข้ามชาติที่ใบอนุญาตหมดอายุและผู้ติดตาม (อายุต่ำกว่า 18 ปี) โดยแรงงานข้ามชาติจะปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2562 และได้ยื่นรายชื่อต่อกรมการจัดหางานภายในวันที่ 31 มีนาคม 2563 ขยายระยะเวลาพำนักจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2563 คาดว่าจะต้องยื่นคำร้องขอมีบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2563 มิฉะนั้นจะสูญเสียสิทธิในการพำนักในราชอาณาจักร
4 สิงหาคม 2563	การยกเว้นสำหรับแรงงานที่มีหรือเคยมีสถานะเข้าเมืองแบบปกติแต่ไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้ต่อไปเนื่องจากการระบาดของโควิด-19 แรงงานในหมวดนี้ได้แก่ 1) แรงงานตาม MoU ที่วาระจ้างงานครบ 4 ปี 2) แรงงานข้ามชาติที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2562 – 30 มิถุนายน 2563 และไม่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2562 3) แรงงานข้ามชาติผ่านกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจที่การจ้างงานสิ้นสุดลงและไม่สามารถหานายจ้างใหม่ได้ทันเวลา และ 4) แรงงานข้ามชาติที่หนังสือผ่านแดนหมดอายุ สามกลุ่มแรกได้รับอนุญาตให้อยู่ได้อันถึงวันที่ 30 มีนาคม 2565 และให้ผู้ถือหนังสือผ่านแดนต้องต่ออายุหนังสือดังกล่าวทุก ๆ สามเดือน และทำงานต่อไปได้อันถึงวันที่ 31 มีนาคม 2565
10 พฤศจิกายน 2563	ขยายระยะเวลาการพำนักและทำงานที่ได้รับอนุญาตสำหรับแรงงานข้ามชาติผ่านช่องทาง MoU ออกไปอีก 2 ปี อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อปรับสถานะให้เป็นปกติแล้วสามารถพำนักและทำงานในราชอาณาจักรได้อันถึงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2566
29 ธันวาคม 2563	การนิรโทษกรรม: การยกเว้นสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสาร/เข้าเมืองแบบไม่ปกติโดยไม่มีใบอนุญาตที่ถูกต้อง เปิดโอกาสสำหรับผู้ย้ายถิ่นจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา ระหว่างวันที่ 15 มกราคม 2564 ถึง 13 กุมภาพันธ์ 2564 เปิดโอกาสสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่มีนายจ้างที่ต้องการจ้างอยู่แล้ว และผู้ย้ายถิ่นที่ไม่ได้ทำงาน (ยังไม่ได้รับอนุญาตจ้าง) และผู้ติดตามที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี
2564	
26 มกราคม 2564	ขยายระยะเวลาให้แรงงานข้ามชาติดำเนินการปรับสถานะการอยู่อาศัยให้เป็นปกติและขอใบอนุญาตทำงาน ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 20 สิงหาคม 2562, 4 สิงหาคม 2563, 10 พฤศจิกายน 2563 และ 29 ธันวาคม 2563
7 เมษายน 2564	ขยายระยะเวลาการตรวจหาเชื้อโควิด-19 และเก็บข้อมูลอัตลักษณ์บุคคลออกไปจนถึงวันที่ 16 มิถุนายน 2564 (ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 29 ธันวาคม 2563)
8 มิถุนายน 2564	ขยายระยะเวลาการตรวจหาเชื้อโควิด-19 การทำประกันสุขภาพ และการยื่นขอใบอนุญาตทำงานไปจนถึงวันที่ 21 กันยายน 2564 (ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 ธันวาคม 2563)
13 กรกฎาคม 2564	การยกเว้นสำหรับแรงงานที่มีหรือเคยมีสถานะถูกต้องตามกฎหมายแต่สูญเสียสถานะดังกล่าวในช่วงการระบาดของโควิด-19 มุ่งเป้าไปที่แรงงานตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 สิงหาคม 2562 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 สิงหาคม 2563 และแรงงานตาม MoU ซึ่งใบอนุญาตหมดอายุระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2564 โดยให้แรงงานตาม MoU ดังกล่าวพำนักอยู่ได้จนถึงวันที่ 1 สิงหาคม และสามารถต่ออายุวีซ่าได้อีก 2 ปี
28 กันยายน 2564	นิรโทษกรรม: การยกเว้นสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีใบอนุญาตถูกต้อง ได้รับอนุญาตให้ทำงานจนถึงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2566
2565	
15 กุมภาพันธ์ 2565	ขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 กันยายน 2564
15 มีนาคม 2565	ขยายระยะเวลาพำนักและทำงานในประเทศไทยเพิ่มเติมอีก 2 ปี สำหรับแรงงานข้ามชาติตามกระบวนการ MoU ที่ใบอนุญาตจะหมดอายุในปี 2565
5 กรกฎาคม 2565	มุ่งเป้าไปที่ผู้ที่เคยได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและใบอนุญาตกำลังจะหมดอายุในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2566 (จำนวน 1,766,215 ราย) โดยให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้อีก 2 ปี (ไม่เกินเดือนกุมภาพันธ์ 2568) หากดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนที่กำหนดครบถ้วน รวมถึงผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยแบบไม่ปกติเนื่องจากเข้าประเทศผ่านช่องทางไม่ปกติ อยู่เกินระยะเวลาตามใบอนุญาต หรืออยู่ด้วยใบอนุญาตที่ถูกยกเลิก (700,347 ราย) ทำให้มีแรงงานข้ามชาติที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้รวม 2,466,562 ราย

วันที่	บทบัญญัติ
2566	
7 กุมภาพันธ์ 2566	อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่ต้องต่ออายุใบอนุญาตทำงานและชำระค่าธรรมเนียมก่อนวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2566 อยู่ในราชอาณาจักรได้ชั่วคราวจนถึงวันที่ 15 พฤษภาคม 2566 เพื่อช่วยให้พวกเขาเตรียมเอกสารที่ถูกต้อง และอาจอนุญาตให้พวกเขาอยู่และทำงานในประเทศไทยได้จนถึงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2567 หรือ 13 กุมภาพันธ์ 2568
30 พฤษภาคม 2566	แก้ไขข้อกังวลของแรงงานข้ามชาติตามกระบวนการ MoU ที่จะสูญเสียสถานะการขึ้นทะเบียน โดยให้แรงงานชาวกัมพูชาและเมียนมาได้รับการยกเว้นไม่ต้องรอ 30 วัน ก่อนยื่นคำขอใหม่ และให้สามารถยื่นคำขออนุญาตได้เมื่อใกล้ครบกำหนด 4 ปี ขยายเวลาให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับก่อนได้รับวีซ่าและใบอนุญาตทำงานด้วยหนังสือเดินทางเล่มใหม่ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม 2566
5 กรกฎาคม 2566	ขยายระยะเวลานิรโทษกรรมแรงงานข้ามชาติ (เนื่องจากแรงงานกว่า 500,000 คนพลาดกำหนดเส้นตายวันที่ 15 พฤษภาคม ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2566)
8 สิงหาคม 2566	ขยายระยะเวลาการขึ้นทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 กรกฎาคม 2566 โดยนายจ้างของแรงงานข้ามชาติที่เกี่ยวข้องต้องส่งบัญชีรายชื่อให้ครบถ้วน จึงจะได้รับอนุญาตให้พำนักและทำงานในประเทศไทยได้จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2566
3 ตุลาคม 2566	ขยายระยะเวลาการขึ้นทะเบียนเพื่อพำนักในประเทศไทย (ตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2566 ถึงวันที่ 15 มกราคม 2567) เพื่อให้การพำนักถูกกฎหมายจนถึงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2568 และลดค่าธรรมเนียมวีซ่าเป็น 500 บาท แรงงานข้ามชาติตามกระบวนการ MoU ที่วาระจ้างงานครบ 4 ปี ระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2566 สามารถพำนักต่อได้จนถึงวันที่ 30 เมษายน 2567

แหล่งอ้างอิง: รวบรวมข้อมูลระหว่างการทบทวนเอกสารโดยผู้เขียน

หมายเหตุ: THB = บาทไทย

แม้ว่าในช่วงแรก ระเบียบขั้นตอนตามมติคณะรัฐมนตรีจะถูกมองว่าเป็นมาตรการเพื่อแก้ปัญหาชั่วคราว แต่ต่อมาระเบียบขั้นตอนดังกล่าวได้พัฒนาเป็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานในระยะยาว โดยกลายเป็นช่องทางหลักสำหรับแรงงานข้ามชาติในการทำงานแบบปกติในประเทศไทย (ตารางที่ 2) อย่างไรก็ตาม ระเบียบปฏิบัติดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ยั่งยืนและเป็นภาระสำหรับทั้งแรงงานข้ามชาติและนายจ้าง เนื่องจากเป็นมาตรการชั่วคราวในระยะยาวสั้น ๆ มีแรงงานข้ามชาติเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก และขาดการพิจารณาถึงการผนวกรวมแรงงานข้ามชาติเข้ากับสังคม ขั้นตอนที่ซับซ้อนและหวั่นเกรงการขึ้นทะเบียนที่จำกัดระยะเวลายังทำให้ต้องพึ่งพานายหน้าซึ่งอาจมีค่าธรรมเนียมสูงเกินไปหรือไม่สามารถจ่ายได้ (ILO, 2023b) ค่าใช้จ่ายในการปรับสถานะให้เป็นปกติอาจเป็นภาระสำหรับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องกู้ยืมเงินหรือเป็นการเพิ่มหนี้ที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานที่มีอยู่เดิม นอกจากนี้ยังมีคำถามเกี่ยวกับบูรณาภาพของแนวปฏิบัติปัจจุบัน เช่น การติดสินบน (IOM, 2023a)

ผลที่ตามมาคือ แรงงานข้ามชาติจำนวนมากตกอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่เป็นปกติ ซึ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการถูกจับกุมส่งกลับประเทศ การละเมิดสิทธิแรงงาน และการไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม และไม่มีประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติ (MHIS) แบบจ่ายเงินสมทบ (บทที่ 10 และ บทที่ 11) แม้ว่าพวกเขาจะมีเอกสารที่ถูกต้องในการพำนักอยู่ในประเทศ แต่ก็ยังอาจประสบปัญหาที่นำไปสู่สถานการณ์ที่ไม่ปกติได้ ทั้งนี้ แรงงานข้ามชาติในสถานะปกติจะถูกผูกมัดกับนายจ้างและการเปลี่ยนนายจ้างนั้นมักมีหลักเกณฑ์ที่ยุงยาก เช่น ในกรณีที่แรงงานต้องการลาออกจากสถานที่ทำงานที่เอาัดเอาเปรียบไปสู่นายจ้างที่มีสภาพการทำงานที่ดีกว่า รวมทั้งรายได้จากนายจ้างรายเดียวอาจไม่เพียงพอ

นอกจากการอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นฐานแล้ว สิทธิในการทำงานของแรงงานข้ามชาติยังอยู่ภายใต้นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้านอีกด้วย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับรายงานฉบับนี้ ได้แก่

- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 ซึ่งได้ยกเลิกไปเมื่อไม่นานมานี้ กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักการทั่วไปในการจัดการประมง รวมถึงมาตรการเพื่อยกระดับการกำกับดูแล ความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับ และสวัสดิการของคนประจําเรือ ตลอดจนการต่อสู้กับการประมงผิดกฎหมาย โดยกฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกและมีกำหนดที่จะปรับปรุงในปี 2567 (บทที่ 6)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2567 ซึ่งว่าด้วยการทำงานบ้าน ครอบคลุมทั้งแรงงานข้ามชาติและแรงงานสัญชาติไทย กฎกระทรวงฉบับใหม่นี้ได้ขยายสิทธิของแรงงานทำงานบ้าน แต่ยังไม่ได้ครอบคลุมการคุ้มครองทางกฎหมายและสังคมอย่างเต็มรูปแบบ (บทที่ 5)

บุคคลซึ่งไม่ได้ถือสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

เมื่อกลางปี 2563 ประเทศไทยเป็น 1 ใน 10 ประเทศปลายทางที่เป็นที่นิยมที่สุดในหมู่ผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศในเอเชียและแปซิฟิก (IOM, 2021b) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจำนวนบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเพียงการประมาณการ เนื่องจากมีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากที่อยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ทำให้เป็นประชากรที่เข้าถึงและนับจำนวนให้แม่นยำได้ยาก เพื่อให้เห็นภาพรวมของประชากรที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยตามประเภทและสถานะการเข้าเมือง และแสดงให้เห็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปจากข้อมูลในรายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ฉบับล่าสุดในปี 2562 ตารางที่ 2 จึงเปรียบเทียบการประมาณการเมื่อเดือนธันวาคม 2566 กับการประมาณการที่รายงานเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2561 (Harkins, 2019)

ตารางที่ 2 ประมาณการจำนวนประชากรที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทยในประเทศไทยจำแนกตามประเภทและสถานะในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และธันวาคม พ.ศ. 2566

	พฤศจิกายน 2561	ธันวาคม 2566 หรือล่าสุด
ชาวต่างชาติที่ถือใบอนุญาตทำงานสำหรับช่างฝีมือและผู้ชำนาญการ^a	112, 834	174,986
นักलगุน	-	52,013
ทั่วไป	112, 834	122,973
แรงงานข้ามชาติในอาชีพงานพื้นฐานจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม	3, 086,161	2,349,234
ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจ(MoU) ^b	850,302	592,529
ผู้ถือใบอนุญาตทำงานตามฤดูกาล ^c	21,561	39, 469
ผู้ขึ้นทะเบียนภายใต้มติคณะรัฐมนตรี ^d	2,214,298	1,717,236
การประมาณจำนวนประชากรอาศัยในประเทศไทยแบบไม่ปกติ^e	811,437	1,800,000
การพำนักชั่วคราว^f	200,110	227,682*
การพำนักชั่วคราวกับคนไทย	37,822	6,312*
การพำนักชั่วคราวกับครอบครัวที่พำนัก	23,640	N/A
การพำนักชั่วคราวกับผู้สมรสชาวไทย	16, 276	36,411*
การเกษียณอายุ	72,969	126,654*
กฎหมายเฉพาะ - การलगุน	45,882	58,305*
กฎหมายเฉพาะ - นิคมอุตสาหกรรม	2,331	0*
กฎหมายเฉพาะ - ปีโตรเลียม	1, 190	0*
นักศึกษาในระดับอุดมศึกษา^g	31, 571	29,928
ประชากรอื่น ๆ ที่ไม่มีสัญชาติ	552, 923	675,696
ชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยและชาวเขา ^h	66, 483	89,148
บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ ⁱ	486,440	586,548
ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย^j	103, 425	87,613
รวม	4,898, 461	5,345,139

หมายเหตุ: ตัวเลขดังกล่าวเป็นข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2566 หากไม่มีข้อมูลสำหรับวันทีระบุนั้น จะใช้ตัวเลขล่าสุดจนถึงเดือนธันวาคม 2566 นักलगุนไม่ได้รวมอยู่ในตัวเลขเดือนตุลาคม 2561 (Harkins, 2019) ดังนั้นจึงไม่ได้รวมอยู่ในประมาณการโดยรวมสำหรับปี 2561

ที่มา: การรวบรวมโดยผู้เขียนจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ a, b, c, d: ณ เดือนธันวาคม 2566 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน; d: ผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาในประเทศไทยแบบไม่ปกติในตอนแรก แต่มีการพิสูจน์สัญชาติและออกใบอนุญาตทำงานระหว่างกระบวนการขึ้นทะเบียนที่จัดตั้งโดยรัฐบาล; e: การประมาณการโดย IOM (2024a) ตัวเลขดังกล่าวอาจประมาณการต่ำเกินไปเนื่องจากครอบคลุมได้จำกัด (รวมถึงเฉพาะบุคคลสัญชาติเมียนมาและไม่รวมสัญชาติอื่น) อดีตเชิงวิธีการ และใช้วิธีการประเมินตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริงที่ใช้ในการวิเคราะห์;¹¹ f: สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองประเทศไทย (ไม่มีการระบุตัวเลขสำหรับการพำนักชั่วคราวกับครอบครัวที่พำนักอาศัย); g: องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO, 2024), การเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศในการศึกษาระดับอุดมศึกษา; h: DoE, ไม่ระบุวันที่; ai: บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติหมายถึงบุคคลที่ไม่ได้รับการยอมรับเป็นพลเมืองโดยรัฐใด ๆ ภายใต้การดำเนินการตามกฎหมายของรัฐบาล (อนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ. 1954 ว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ); i: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR, 2024b) (ตัวเลขนี้หมายถึงผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ลงทะเบียนเท่านั้น ตัวเลขจริงของผู้ที่ต้องการการคุ้มครองระหว่างประเทศอาจสูงกว่านี้มาก) * = ค่าเฉลี่ยทั้งปี 2566 ตัวเลขดังกล่าวให้ไว้ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเมษายน 2567 เท่านั้น ตัวเลขเหล่านี้เป็นค่าเฉลี่ยและปรับเป็นรายปี

11 วิธีการนี้ใช้หลักการสัดส่วน-สัดส่วนผกผัน โดยใช้ข้อมูลจากการประเมินความต้องการของหลายภาคส่วนโดย IOM และสถิติของ DoE

มีผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยในประเทศไทยประมาณ 5.345 ล้านคน¹² ในเดือนธันวาคม 2566 ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญอย่างน้อย 446,000 คน เมื่อเทียบกับ 4.9 ล้านคน ในเดือนพฤศจิกายน 2561 ข้อมูลในตารางที่ 2 ชี้ว่า ผู้ถือใบอนุญาตทำงานสำหรับช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการคิดเป็นสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 3 ของจำนวนผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในกลุ่มอาชีพงานพื้นฐานจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และในสัดส่วนที่น้อยกว่าจากเวียดนาม ยังคงเป็นกลุ่มหลักของการย้ายถิ่นฐานแบบปกติมายังประเทศไทย อย่างไรก็ตาม จำนวนแรงงานข้ามชาติที่แบบปกติลดลงจากที่มีมากกว่า 3 ล้านคนในเดือนพฤศจิกายน 2561 เหลือ 2.3 ล้านคนในเดือนธันวาคม 2566¹³ ในช่วงเวลาดังกล่าว แรงงานข้ามชาติภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MoU) มีจำนวนลดลงถึง ร้อยละ 30 และกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีมีจำนวนลดลงร้อยละ 20 ขณะที่จำนวนผู้ถือใบอนุญาตทำงานตามฤดูกาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 83 ตามที่จะได้อภิปรายกันในส่วนต่อไป การกลับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติจำนวนมากในเดือนเมษายน 2563 และการระงับแรงงานข้ามชาติภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างทางการระบาดของโควิด-19 อาจเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ลดลง ในขณะที่การย้ายถิ่นฐานข้ามพรมแดนนับตั้งแต่หลังการยึดอำนาจโดยกองทัพในเมียนมา (กล่องที่ 4) อาจช่วยอธิบายการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ใช้หนังสือผ่านแดน อย่างไรก็ตาม ยังอาจมีปัจจัยอื่นที่ส่งผลต่อแนวโน้มดังกล่าวด้วย

ในแนวโน้มคู่ขนาน (parallel trend) มีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในสถานะไม่ปกติเพิ่มขึ้น จากข้อมูลของ IOM (2024a) พบว่ามีแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาที่อยู่ในสถานะไม่ปกติอย่างน้อย 1.8 ล้านคน ณ สิ้นปี 2566 แม้ว่าค่าประมาณดังกล่าวจะจำกัดเฉพาะชาวเมียนมาและใช้วิธีการประเมินตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริง แต่ก็เพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าเมื่อเทียบกับค่าประมาณในเดือนพฤศจิกายน 2561 ตัวเลขที่แท้จริงอาจสูงกว่านี้เนื่องจากลักษณะการไม่เปิดเผยตัวตนของแรงงานที่มีสถานะไม่ปกติและการไม่นับรวมแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ

จำนวนผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยที่พำนักและ/หรือทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมาย ที่นอกจากแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ไม่มีความแตกต่างที่เห็นได้ชัด และกลุ่มนี้ยังคงเป็นเพียงส่วนเล็ก ๆ ของประชากรที่มิใช่สัญชาติไทยทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ณ เดือนธันวาคม 2566 มีผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยที่ถือวีซ่าและใบอนุญาตทำงานสำหรับช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการจำนวน 122,973 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับเดือนพฤศจิกายน 2561 โดยจำแนกตามสัญชาติ (ตารางที่ 3) ส่วนใหญ่มาจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ฟิลิปปินส์ อินเดีย ญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร ในช่วงห้าปีที่ผ่านมา ประเทศต้นทางอันดับต้น ๆ ยังคงเหมือนเดิม แต่มีการสลับสับเปลี่ยนอันดับกันบ้าง

ในทำนองเดียวกัน จำนวนรวมของผู้ที่ถือวีซ่าเพื่อการพำนักชั่วคราวก็ไม่มีเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าการประมาณการในปี 2562 และ 2566 จะไม่สามารถเปรียบเทียบได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากไม่มีตัวเลขสำหรับผู้ที่ย้ายถิ่นอยู่ชั่วคราวที่พำนักอาศัยสำหรับปี 2566 เมื่อพิจารณาเป็นหมวดหมู่ พบว่าจำนวนผู้พำนักชั่วคราวกับคนไทยลดลง ขณะที่บางหมวด เช่น ผู้พำนักกับคู่สมรสคนไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้น (ตารางที่ 2) สำหรับกลุ่มนักศึกษาระดับอุดมศึกษาจากต่างประเทศ พบว่าลดลงเล็กน้อยที่ร้อยละ 5 ซึ่งอาจเกิดจากการปิดพรมแดนและความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจโลกในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19

12 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของประเทศไทยไม่ได้จัดทำจำนวนผู้ที่พำนักชั่วคราวกับครอบครัวที่พำนักอาศัยในปี 2566

13 หมายเหตุตามข้อมูลของ DoE เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2566 มีแรงงานข้ามชาติประมาณ 1 ล้านคนที่อยู่ในขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงานผ่านขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2566

ตารางที่ 3 บุคคลที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทยที่ถือใบอนุญาตทำงานสำหรับช่างฝีมือ ผู้เชี่ยวชาญหรือชำนาญการจำแนกตามสัญชาติ (พ.ศ. 2562–2566)

2562		2563		2564		2565		2566	
ประเทศ	จำนวน	ประเทศ	จำนวน	ประเทศ	จำนวน	ประเทศ	จำนวน	ประเทศ	จำนวน
จีน	21,163	ฟิลิปปินส์	17,177	ฟิลิปปินส์	16,215	จีน	16,774	จีน	18,875
ฟิลิปปินส์	19,025	จีน	15,223	จีน	13,693	ฟิลิปปินส์	16,715	ฟิลิปปินส์	18,640
ญี่ปุ่น	14,182	ญี่ปุ่น	12,041	ญี่ปุ่น	11,148	ญี่ปุ่น	11,213	อินเดีย	10,173
อินเดีย	11,256	อินเดีย	9,489	อินเดีย	8,494	อินเดีย	10,125	ญี่ปุ่น	9,586
สหราชอาณาจักร	9,516	สหราชอาณาจักร	8,467	สหราชอาณาจักร	8,390	สหราชอาณาจักร	8,667	สหราชอาณาจักร	8,536
สหรัฐอเมริกา	7,319	สหรัฐอเมริกา	6,258	สหรัฐอเมริกา	6,090	สหรัฐอเมริกา	6,261	สหรัฐอเมริกา	6,111
สาธารณรัฐเกาหลี	4,682	สาธารณรัฐเกาหลี	3,950	สาธารณรัฐเกาหลี	3,641	สาธารณรัฐเกาหลี	4,020	สาธารณรัฐเกาหลี	3,761
ฝรั่งเศส	3,907	ฝรั่งเศส	3,195	ฝรั่งเศส	2,934	ฝรั่งเศส	3,285	ฝรั่งเศส	3,442
มณฑลไต้หวันแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	3,778	มณฑลไต้หวันแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	3,189	มณฑลไต้หวันแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	2,895	มณฑลไต้หวันแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	2,926	มณฑลไต้หวันแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	2,730
ออสเตรเลีย	2,518	ออสเตรเลีย	2,125	ออสเตรเลีย	1,941	ออสเตรเลีย	1,988	ออสเตรเลีย	1,899
อื่น ๆ	36,678	อื่น ๆ	29,682	อื่น ๆ	28,241	อื่น ๆ	34,025	อื่น ๆ	39,220
รวม	134,024	รวม	110,796	รวม	103,682	รวม	115,999	รวม	122,973

ที่มา: การรวบรวมของผู้เขียนอ้างอิงจากกรมการจัดหางาน, ไม่ระบุวันที่

แนวโน้มเกี่ยวกับประชากรที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่มีสัญชาติไทยมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเทียบกับเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2461 จำนวนประชากรชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยและชาวเขาเพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 37 และจำนวนบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 18 เนื่องจากมีความพยายามในการปรับสถานะประชากรกลุ่มนี้ให้เป็นปกติโดยใช้บัตรประจำตัวจำเพาะอย่างมากขึ้น ในทางกลับกันจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่มีการบันทึกอย่างเป็นทางการโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) กลับลดลงร้อยละ 8 เนื่องจาก UNHCR ได้อำนวยความสะดวกให้ประชากรกลุ่มนี้ได้ไปตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่สามโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา และยังมีอีกส่วนที่จำนวนน้อยกว่ากลับไปตั้งรกรากยังประเทศต้นทางโดยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจสำหรับผู้ลี้ภัยที่อาศัยในค่ายผู้ลี้ภัย ในปี 2559 นำโดยรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (UNHCR, 2024c)

ประชากรผู้ย้ายถิ่นจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม

แรงงานข้ามชาติ

กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม มีบทบาทสำคัญในการย้ายถิ่นฐานแรงงานเข้าสู่ประเทศไทย ตารางที่ 4 แสดงแนวโน้มจำนวนผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้จำแนกตามสัญชาติและประเภทใบอนุญาตทำงานระหว่างปี 2562 และ 2566 จากข้อมูลของกรมแรงงาน พบว่า ในปี 2566 มีแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนแล้วจำนวน 2.349 ล้านคน ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 73) มีต้นกำเนิดจากเมียนมา โดยมีสัดส่วนน้อยกว่าจากกัมพูชา (ร้อยละ 17) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ร้อยละ 10) และเวียดนาม (< ร้อยละ 1) เป็นลักษณะเดียวกันในปี 2561 ที่แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ (เกือบ 64.5%) มาจากเมียนมา (ตารางที่ 2 และตารางที่ 4) ซึ่งสอดคล้องกับการมีอยู่ของแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาในประเทศไทย มาอย่างยาวนาน (กล่องที่ 2)

กล่องที่ 2

เส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างเมียนมาและประเทศไทย

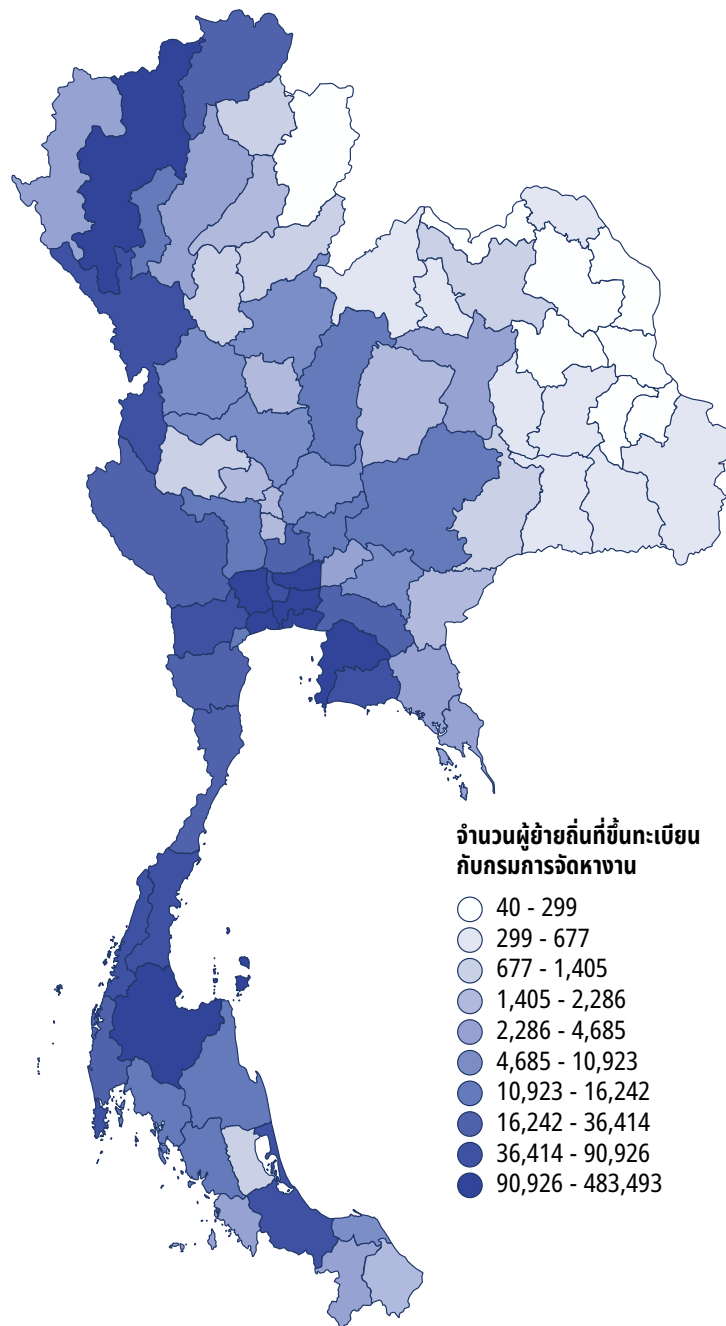
เมียนมาเป็นประเทศที่มีการเคลื่อนย้ายประชากรสูง ทั้งภายในประเทศ (การย้ายถิ่นฐานภายใน) และระหว่างประเทศ (ข้ามพรมแดน) มาอย่างยาวนาน โดยมีปัจจัยขับเคลื่อนการโยกย้ายถิ่นฐานที่ซับซ้อน ในช่วงกลางถึงปลายทศวรรษ 1980 การหลบหนีความขัดแย้งระหว่างกองทัพเมียนมาและกองกำลังชาติพันธุ์ ทำให้เกิดการอพยพครั้งใหญ่ นำไปสู่การจัดตั้งค่ายตามแนวชายแดน (ซึ่งเรียกอย่างเป็นทางการว่า ศูนย์พักพิงชั่วคราว) ตลอดแนวชายแดนไทย-เมียนมา รูปแบบนี้ยังคงเกิดขึ้นในช่วงที่กลุ่มผู้เห็นต่างทางการเมืองหลบหนีในช่วงก่อนการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจในระหว่างปี 2553 – 2564 ซึ่งมีการพัฒนาอุตสาหกรรมการขายตัวของเมือง การเชื่อมต่อที่เพิ่มขึ้น กระบวนการสร้างสันติภาพ และการบูรณาการระดับภูมิภาค การพัฒนาเหล่านี้กระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรทั้งขาเข้า ขาออก และภายในประเทศมากขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าว ความขัดแย้ง – โดยส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่รัฐชายแดน ซึ่งเป็นการต่อสู้ระหว่างกองทัพเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธต่าง ๆ (IIS, ไบร่นบูปี) – ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการพลัดถิ่นภายในและข้ามพรมแดน

ประชาชนจากทุกภูมิภาค โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนซึ่งมีประชากรกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ใช่ชาวพม่าจำนวนมากออกจากเมียนมาเพื่อแสวงหาความปลอดภัยและโอกาสที่ดีกว่า ประเทศไทยและมาเลเซียเป็นจุดหมายปลายทางหลัก รองลงมาคือสาธารณรัฐประชาชนจีน ในขณะที่ชาวโรฮิงญาที่พลัดถิ่นจากรัฐยะไข่ส่วนใหญ่อยู่ในบังกลาเทศ ชาวเมียนมาจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในมาเลเซียมีถิ่นกำเนิดจากรัฐซัน ซึ่งมีพรมแดนติดกับบังกลาเทศและอินเดีย ในการสำรวจสำมะโนประชากรครั้งล่าสุดที่จัดทำโดยกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและประชากรประเทศเมียนมาในปี 2557 มีการประมาณว่าชาวเมียนมาราว 4.25 ล้านคนอาศัยอยู่ในต่างประเทศ โดยประมาณ 3 ล้านคนอาศัยอยู่ในประเทศไทย¹ อย่างไรก็ตาม การระบาดของโควิด-19 ในปี 2563 และมาตรการจำกัดการเดินทางในช่วงไตรมาสของปี 2565 ได้ส่งผลกระทบต่อเคลื่อนย้ายประชากรทั้งภายในประเทศและข้ามพรมแดน โดยเฉพาะการย้ายถิ่นจากเมียนมามายังประเทศไทย ซึ่งกลับมาเพิ่มขึ้นอีกครั้งหลังการยึดอำนาจของกองทัพในเดือนกุมภาพันธ์ 2564 (กล่องที่ 4)

แหล่งที่มาของผู้ย้ายถิ่นจากเมียนมายังประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ในช่วงแรก ผู้คนจากภูมิภาคและรัฐที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย เช่น รัฐมอญ รัฐกะยา รัฐกะเหรี่ยง รัฐฉาน และเขตตะนาวศรี ได้ย้ายข้ามพรมแดนมาแต่เมื่อเวลาผ่านไป ผู้คนจากภูมิภาคภายในและพื้นที่ที่ไกลกว่าในเมียนมาเริ่มย้ายถิ่นมายังประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากเครือข่ายสังคมของพวกเขาขยายตัวมายังพื้นที่ชายแดนและประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงนี้นำไปสู่ความหลากหลายของแหล่งที่มาของผู้ย้ายถิ่นจากเมียนมาในประเทศไทยในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นของผู้ย้ายถิ่นจากเขตอิรวดี เขตพะโค รัฐกะฉิ่น ภูมิภาคมณฑลเยย์ รัฐยะไข่ และเขตย่างกุ้ง

นอกจากนี้ จุดหมายปลายทางในประเทศไทยของผู้ย้ายถิ่นจากเมียนมายังถูกกำหนดโดยความต้องการในตลาดแรงงานและโอกาสในการทำงาน รวมถึงการมีอยู่ของชุมชนชาวเมียนมา ผู้ย้ายถิ่นชาวเมียนมาที่ขึ้นทะเบียนกับกรมการจัดหางานส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ เช่น เชียงใหม่ ตาก กรุงเทพฯ และปริมณฑล ชลบุรี สงขลา และสุราษฎร์ธานี (แผนที่ 2)

1 การสำรวจสำมะโนประชากรไม่รวมประชากรชาวโรฮิงญาและกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง

แผนที่ 1 แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาที่ขึ้นทะเบียนกับกรมการจัดหางาน (มีนาคม 2567)

ที่มา: กรมการจัดหางาน, ไม่ระบุวันที่

ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านยืนยันว่าระเบียบปฏิบัติที่อยู่ภายใต้การควบคุมของบันทึกความเข้าใจยังคงถูกนำไปใช้ประโยชน์น้อยเกินไปโดยในปี 2566 มีแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนผ่านขั้นตอนบันทึกความเข้าใจคิดเป็นร้อยละ 25 ของประชากรแรงงานข้ามชาติแบบปกติ ซึ่งลดลงจากร้อยละ 36 ในปี 2562 ในทางตรงกันข้าม มีแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนผ่านขั้นตอนมติคณะรัฐมนตรีคิดเป็นร้อยละ 73 ของประชากรแรงงานข้ามชาติในปี 2566 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 62 ในปี 2562¹⁴ แม้ว่าเจตจำนงให้มตรัฐมนตรีเป็นวิธีการชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาสถานะที่ไม่ปกติก็ตาม ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 2 เป็นแรงงานตามฤดูกาล

14 หมวดหมู่อื่นที่ไม่ได้รวมไว้ที่นี่หรือในตารางที่ 2 คือ แรงงานประมงข้ามชาติซึ่งสามารถทำงานในประเทศไทยได้ภายใต้มาตรา 83 ของพระราชบัญญัติการประมง โดยต้องมีหนังสือคนประจำเรือ ข้อมูลที่จำเป็นซึ่งรวบรวมโดยกรมประมงไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ บทที่ 6 จะกล่าวถึงแรงงานเหล่านี้โดยเฉพาะ

ตารางที่ 4 จำนวนแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม จำแนกตามกระบวนการและสัญชาติ (พ.ศ. 2562 - 2566)

ประเทศ	กระบวนการ	2562	2563	2564	2565	2566
กัมพูชา	MoU	303,971	223,622	153,030	117,287	152,337
	แรงงานตามฤดูกาล	39,896	-	-	14,941	34,352
	มติคณะรัฐมนตรี	342,562	230,753	302,446	387,534	214,665
	รวม	686,429	454,375	455,476	519,762	401,354
สปป. ลาว	MoU	183,460	156,672	116,372	95,756	157,564
	แรงงานตามฤดูกาล	-	-	-	-	-
	มติคณะรัฐมนตรี	97,502	50,616	96,831	139,229	75,073
	รวม	280,962	207,288	213,203	234,985	232,637
เมียนมา	MoU	518,321	416,616	324,869	351,183	282,516
	แรงงานตามฤดูกาล	26,095	-	-	7,507	5,117
	มติคณะรัฐมนตรี	1,276,512	1,024,033	1,138,066	1,623,049	1,426,223
	รวม	1,820,928	1,440,649	1,462,935	1,981,739	1,713,856
เวียดนาม	MoU	96	248	137	131	112
	แรงงานตามฤดูกาล	-	-	-	-	-
	มติคณะรัฐมนตรี	-	-	-	1,573	1,275
	รวม	96	248	137	1,704	1,387
รวม	MoU	1,005,848	797,158	594,271	564,226	592,529
	แรงงานตามฤดูกาล	65,991	-	-	22,448	39,469
	มติคณะรัฐมนตรี	1,716,576	1,305,402	1,537,343	2,149,812	1,717,236
	รวม	2,788,415	2,102,312	2,131,614	2,736,486	2,349,234

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้เขียนอ้างอิงจากกรมการจัดหางาน, ไม่ระบุวันที่

หมายเหตุ: MoU = บันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านการจ้างงาน

ในช่วงการระบาดของโควิด-19 ประเทศไทยประสบกับการลดลงชั่วคราวของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา (IOM, 2023b) โดยจำนวนทั้งหมดลดลงเหลือเกือบ 2.1 ล้านคนในปี 2564 จากเดิม 2.78 ล้านคนในปี 2562 อย่างไรก็ตาม ในช่วงสิ้นปี 2565 ตัวเลขกลับมามีเพิ่มขึ้นเป็น 2.73 ล้านคน ซึ่งใกล้เคียงกับระดับในปี 2562 (ตารางที่ 4)

การจัดหาแรงงานตามบันทึกความเข้าใจ (MoU) ถูกระงับชั่วคราวตั้งแต่เดือนมีนาคม 2563 ขณะที่การปิดพรมแดนซึ่งเริ่มขึ้นในเดือนเดียวกัน ส่งผลให้มีแรงงานจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าประเทศไทยได้ แม้ว่าจะมีนายจ้างที่พร้อมรับเข้าทำงาน ตัวอย่างเช่น เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (Khemaniythathai, 2022) รายงานว่า ณ เดือนธันวาคม 2563 มีแรงงานข้ามชาติกว่า 60,000 คน ที่ได้รับเข้าทำงานจากเมียนมา แต่ไม่สามารถเข้าประเทศไทยได้เนื่องจากการปิดพรมแดน นอกจากนี้ ยังมีความท้าทายอื่น ๆ ที่เกิดจากมาตรการล็อกดาวน์และผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในช่วงการระบาด เช่น การตกงาน ชั่วโมงการทำงานและค่าจ้างที่ลดลง การลาหยุดโดยไม่ได้รับค่าจ้าง รวมถึงปัญหาในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้รับการรายงานอย่างแพร่หลายจากแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย (Jones และคณะ, 2021) ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนทำให้เกิดการกลับประเทศในวงกว้างของแรงงานข้ามชาติในช่วงแรกของการระบาดโควิด-19 ตามการประมาณการของ IOM มีแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชาประมาณ 240,000 คน และแรงงานข้ามชาติชาวลาวประมาณ 280,000 คนที่เดินทางออกจากประเทศไทยและกลับประเทศของตนจนถึงเดือนสิงหาคม 2564 ขณะที่แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาประมาณ 233,000 คนได้เดินทางกลับประเทศของตนจนถึงเดือนกรกฎาคม 2565 (IOM, 2023c; แผนภาพที่ 1)

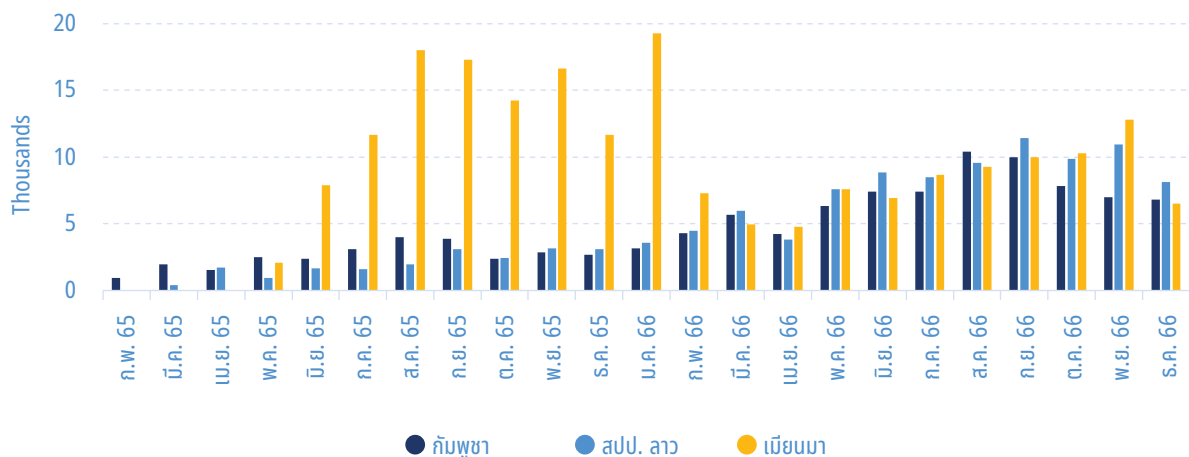
แผนภาพที่ 1 เส้นเวลาของโควิด-19 ในประเทศไทย พ.ศ. 2563-2565



ที่มา: ดัดแปลงจาก IOM, 2022 และ Sakulsri และคณะ, 2023

ภาพที่ 2 แสดงถึงจำนวนการเข้าเมืองต่อเดือนของแรงงานข้ามชาติภายใต้กระบวนการบันทึกความเข้าใจ (MoU) หลังจากการกลับมาดำเนินการจัดหาแรงงานใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ 2565 ข้อกำหนดการกักตัวสำหรับแรงงานข้ามชาติถูกยกเลิกในเดือนมิถุนายน 2565 และในขณะที่จำนวนแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2565 ถึงมกราคม 2566 เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชาและลาวก็มีการลดลงในเดือนกุมภาพันธ์ 2566 โดยจำนวนรวมยังคงต่ำกว่าระดับก่อนการระบาดอย่างมีนัยสำคัญ (ตารางที่ 4) ตลอดปีปฏิทิน 2566 ยกเว้นในเดือนธันวาคม การเข้าประเทศรายเดือนของแรงงานข้ามชาติภายใต้กระบวนการ MoU มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่กลับสู่ระดับของปี 2562 (ตารางที่ 4)

แผนภาพที่ 2 จำนวนการเข้าประเทศของแรงงานข้ามชาติผ่านช่องทางบันทึกความเข้าใจ (MoU) รายเดือนจำแนกตามสัญชาติ (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 - ธันวาคม พ.ศ. 2566)



ที่มา: การรวบรวมข้อมูลโดยผู้เขียนอ้างอิงจากกรมการจัดหางาน , ไม่ระบุวันที่

หมายเหตุ: MOU = บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจัดหาแรงงาน ไม่มีแรงงานจากเวียดนามรวมอยู่ในแผนภาพที่ 2 เนื่องจากมีจำนวนน้อย

มีแรงงานหญิงข้ามชาติน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานข้ามชาติทั้งหมด (ร้อยละ 45) โดยมีสัดส่วนใกล้เคียงกันในกลุ่มแรงงานหญิงที่เข้าสู่ประเทศไทยผ่านกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจ (MoU) และที่ผ่านทางมติคณะรัฐมนตรี ในขณะที่แรงงานชาย (ร้อยละ 52) และหญิง (ร้อยละ 48) มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมากกว่าในกลุ่มที่ใช้หนังสือผ่านแดน (Border Pass) ตามที่อธิบายอย่างละเอียดใน **บทที่ 4** แรงงานข้ามชาติที่เดินทางผ่านช่องทาง MoU หรือหนังสือผ่านแดนไม่สามารถพาครอบครัวมาด้วยได้ มีเพียงกระบวนการภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่อนุญาตให้ขึ้นทะเบียนบุตรที่อายุไม่เกิน 18 ปีในฐานะผู้ติดตามได้ (แต่ไม่อนุญาตให้บุตรเดินทางมาโดยลำพัง) ทั้งนี้มีการประมาณว่ามีเด็กข้ามชาติในประเทศไทยประมาณ 300,000–400,000 คนในปี 2561 โดยหลายคนอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ (Harkins, 2019) แต่ไม่มีข้อมูลประมาณการที่ปรับปรุงใหม่ เด็กเหล่านี้มีความเสี่ยงสูงต่อปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น เช่น การพลัดพรากจากครอบครัว การถูกแสวงหาประโยชน์ แรงงานบังคับ การค้ามนุษย์ รวมถึงปัญหาสุขภาพและโภชนาการ (**บทที่ 3**) การคำนวณจำนวนเด็กข้ามชาติทำได้ยากเนื่องจากเด็กส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารถูกต้อง

แม้จะมีความพยายามขยายความคุ้มครองด้านแรงงานและสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติ แต่ความเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์ การค้ามนุษย์ การจับกุม และการส่งกลับประเทศ ยังคงมีการรายงานอย่างกว้างขวางและจะได้รับการบรรยายถึงในบทต่อไปนี้ นอกจากนี้ การระบาดของโควิด-19 ได้แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติมักทำงานที่อันตราย มีค่าจ้างต่ำ ต้องปฏิบัติตามข้อจำกัด และได้รับที่พักที่มีสภาพต่ำกว่ามาตรฐานและแออัด คนจำนวนมากดำรงชีวิตในสถานการณ์ที่ไม่มั่นคงและหวาดกลัวการถูกจับกุม โดยเฉพาะกลุ่มที่เพิ่งเดินทางมาจากเมียนมา นอกจากนี้การเข้าถึงบริการสุขภาพยังคงเป็นความท้าทายที่สำคัญเนื่องจากอุปสรรคด้านภาษาและค่าใช้จ่าย สภาพการณ์เหล่านี้ยังคงดำเนินต่อไปเป็นเวลาหลายปี¹⁵ จากการประเมินความต้องการหลายภาคส่วนใน 10 จังหวัดในช่วงปี 2566 - 2567 พบว่าความเปราะบางของชาวเมียนมาเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่เดินทางมาหลังการยึดอำนาจโดยกองทัพ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวรุนแรงขึ้นตั้งแต่ปี 2566 เนื่องจากวิกฤตในเมียนมายังคงดำเนินต่อไป (กล่องที่ 3)¹⁶

15 ตัวอย่างเช่น ถูกสังเกตเห็นแล้วในรายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย เล่มก่อนโดย Sciortino และ Punpuing, 2009

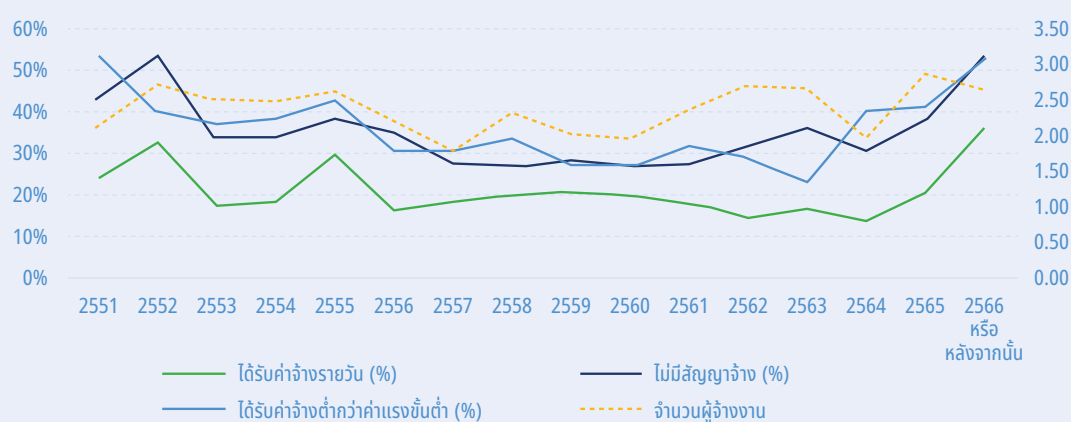
16 สิบจังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ เชียงราย ขุเมธ กาญจนบุรี นครพนม ปทุมธานี ระนอง สมุทรสาคร และตาก

กล่องที่ 3

ความเปราะบางที่เพิ่มมากขึ้นของผู้เข้ามาใหม่จากประเทศเมียนมา

ผู้ที่เพิ่งเดินทางมาจากเมียนมาเผชิญกับสภาพเศรษฐกิจที่เลวร้ายลง โดยมีลักษณะการจ้างงานนอกกระบบ และรายได้มักต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ภาพที่ 3 แสดงการลดลงของมาตรฐานการจ้างงานตามปีเดินทางมาถึง ตั้งแต่ พ.ศ. 2564 เป็นต้นมา ผู้ที่เดินทางมาถึงใหม่ประสบกับสภาพการจ้างงานที่ไม่มั่นคงมากขึ้น โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดน เช่น ตากและกาญจนบุรี แม้ว่าชาวเมียนมาส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน แต่ยังคงมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากของสัดส่วนแรงงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน

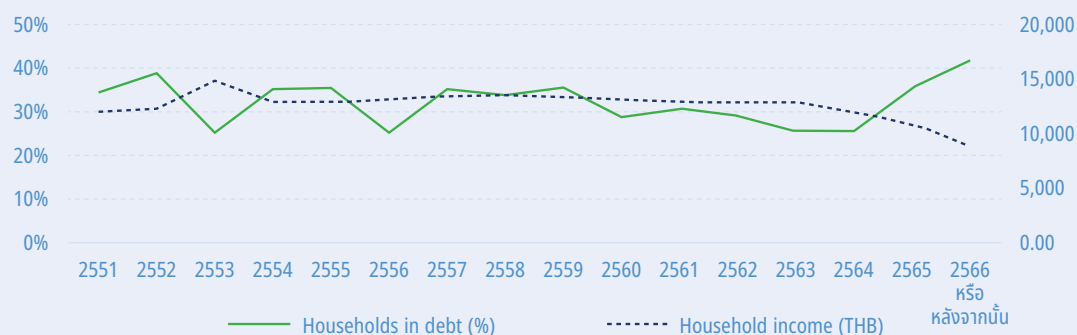
ภาพที่ 3 สภาพการจ้างงานที่ไม่มั่นคงจำแนกตามปีเดินทางมาถึง



ที่มา: IOM, 2024b

นอกจากนี้ ผู้เข้ามาใหม่ยังมีค่ามาตรฐานของรายได้ครัวเรือนลดลง ขณะที่จำนวนครัวเรือนที่มีหนี้สินสูงขึ้น (ร้อยละ 42 ในปี 2566 ถึงต้นปี 2567) ส่วนใหญ่เกิดจากค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายถิ่นฐาน (แผนภาพที่ 4) ผู้เข้ามาใหม่เหล่านี้จัดการกับรายได้ที่ลดน้อยลงโดยการหาแหล่งรายได้อื่น ๆ เช่น การช่วยเหลือจากครอบครัวหรือเพื่อน การขอกาน การกู้ยืม และการใช้เงินออม

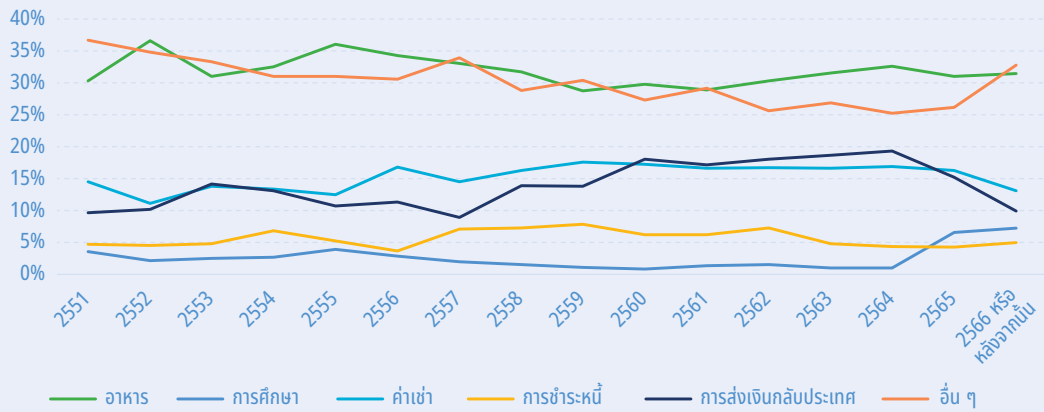
แผนภาพที่ 4 สัดส่วนครัวเรือนที่มีหนี้สินและรายได้ครัวเรือนจำแนกตามปีเดินทางมาถึง (% และบาท)



ที่มา: IOM, 2024b

เนื่องจากรายได้ครัวเรือนลดลง งบประมาณส่วนใหญ่จึงถูกจัดสรรให้กับการศึกษา อาหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมถึงมีการชำระหนี้เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับความสามารถในการชำระหนี้ก็ลดลงด้วย (แผนภาพที่ 5)

แผนภาพที่ 5 สัดส่วนรายจ่ายในงบประมาณครัวเรือน จำแนกตามประเภทและปีที่ผ่านมาถึง (%)



ที่มา: IOM, 2024b

ค่าธรรมเนียมและต้นทุน

แรงงานข้ามชาติยังคงต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการจัดหางานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก แม้ว่าใน พ.ศ. 2560 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยและที่แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2561 จะห้ามไม่ให้ผู้จัดหาคิดค่าธรรมเนียมจากแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นก้าวสำคัญในการยกเลิกค่าธรรมเนียมการจัดหา แต่พระราชกำหนดยังคงอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติชำระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และความไม่สอดคล้องกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทางทำให้แรงงานข้ามชาติมักต้องเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในประเทศต้นทาง (IOM และ ILO, 2022)

อาจดำเนินการจัดหาแรงงานข้ามชาติที่เดินทางมาประเทศไทยผ่านหลายช่องทาง: (1) โดยตรงจากนายจ้างไทยที่ได้รับการสนับสนุนจากบริษัทจัดหางานเอกชนในประเทศต้นทาง; (2) ผ่านบริษัทจัดหางานเอกชนทั้งในประเทศไทยและประเทศต้นทาง และ (3) การจัดหาข้ามพรมแดนตามฤดูกาลจากรายงานของ ILO (2020) กว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานข้ามชาติที่ทำแบบสอบถามแจ้งว่าได้จ่ายเงินให้แก่นายหน้าหรือบริษัทจัดหางาน ถึงแม้ว่าการปฏิบัตินี้จะถูกห้ามโดยพระราชกำหนดก็ตาม โดยค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่แรงงานข้ามชาติต้องจ่ายเพื่อย้ายถิ่นฐานมาเพื่อทำงานในประเทศไทยอยู่ที่ประมาณ 16,042 บาท¹⁷ โดยมีความแตกต่างเล็กน้อยตามสัญชาติ (17,991 บาทสำหรับแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา, 17,504 บาทจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ 11,321 บาทจากเมียนมา) ทั้งนี้ แรงงานข้ามชาติในสถานะปกติต้องจ่ายค่าจ้างที่สูงกว่า (17,295 บาท) เมื่อเทียบกับแรงงานในสถานะไม่ปกติ (16,495 บาท)

ผลการศึกษาายังแสดงให้เห็นอีกด้วยว่าผู้ที่ไม่จ่ายเงินให้กับหน่วยงานจัดหางานหรือคนกลางมีต้นทุนรวมลดลง การสำรวจของ IOM ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น 5,805 คนที่ทำงานในภาคส่วนนอกระบบ¹⁸ แสดงให้เห็นว่าค่าธรรมเนียมการจัดหางานและต้นทุนที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นหลังการระบาดใหญ่ จาก 4,400 บาทที่จ่ายโดยเฉลี่ยในปี 2561 เป็น 16,701 บาทโดยเฉลี่ยในปี 2566 (IOM, 2023a)

เพื่อจัดการค่าธรรมเนียมการจัดหาและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มักใช้เงินออมส่วนตัว ขายทรัพย์สิน หรือเลือกกู้ยืมที่มีดอกเบี้ยอัตราดอกเบี้ยสูงถึง 20 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งทั้งหมดนี้สามารถนำไปสู่การเป็นแรงงานขัดหนี้และแรงงานบังคับ (ILO, 2023a)

17 อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยปี 2566 1 ดอลลาร์สหรัฐ = 34.8 บาทไทย

18 IOM ดำเนินการประเมินหลายครั้งระหว่างปี 2561 ถึง 2566 โดยเน้นที่ค่าธรรมเนียมการจัดหางานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องที่จ่ายโดยแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ผลการวิจัยแบ่งตามสถานะการย้ายถิ่นฐาน ประเภทของตลาดจ้างงาน (ในระบบหรือนอกระบบ) และตัวบ่งชี้อื่น ๆ เช่น สัญชาติ ช่วงเวลา (ก่อนหรือหลังการระบาดของโควิด-19) จังหวัดที่มีการจ้างงาน และภาคการจ้างงาน

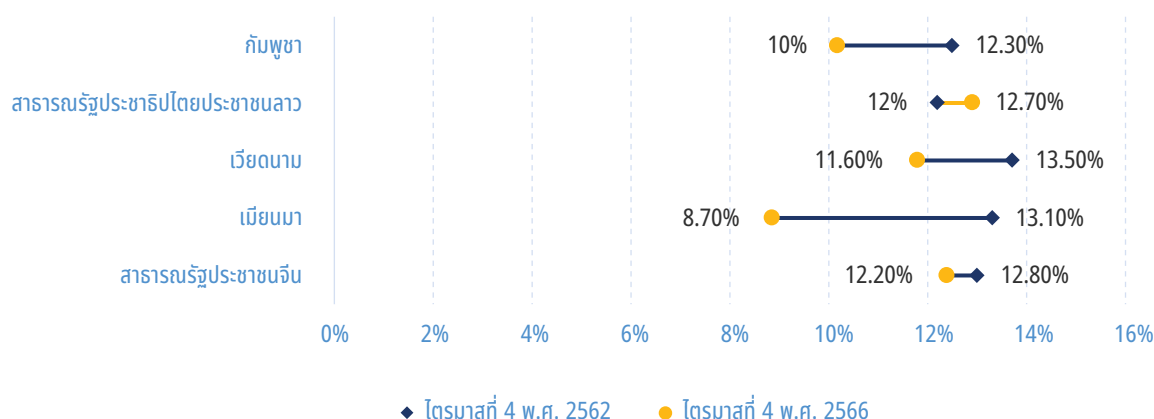
การส่งเงินกลับประเทศขาออก

ณ ปี 2565 มูลค่าการโอนเงินส่วนบุคคลของทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่โอนออกจากประเทศไทยไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเท่ากับ 6,502 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งลดลงเมื่อเทียบกับ 8,912 พันล้านดอลลาร์สหรัฐใน พ.ศ. 2562 (World Bank, 2023a) เนื่องจากกระแสการโอนเงินได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 ปลายทางหลักของเงินที่ส่งออกจากประเทศไทยเรียงลำดับตามจำนวนมากไปน้อยมีดังนี้ เมียนมา (975 ล้านดอลลาร์สหรัฐ), กัมพูชา (637 ล้านดอลลาร์สหรัฐ), สาธารณรัฐประชาชนจีน (325 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (155 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และมีหลักฐานบางประการเกี่ยวกับการส่งเงินกลับไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เช่นที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่การโยกย้ายถิ่นฐานและการส่งเงินกลับประเทศมีผลทางอ้อมในด้านการลดความยากจน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท รวมถึงการศึกษาและสุขภาพโดยรวมที่ดีขึ้น (IOM, 2023d)

ข้อมูลเหล่านี้อาจเป็นเพียงการประเมินขั้นต้นและครอบคลุมเฉพาะการโอนเงินตามช่องทางที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ไม่มีข้อมูลการโอนเงินผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการอันเป็นส่วนสำคัญของการโอนเงินออกจากประเทศไทย จากการประเมินล่าสุดเกี่ยวกับการโอนเงินข้ามพรมแดนไปยังครัวเรือนชาวเมียนมาที่มีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน อาศัยและทำงานในประเทศไทยในปี 2566 และ 2567 พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามประมาณร้อยละ 55 ใน 1,083 คนรับเงินโอนผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการ อีกร้อยละ 12 รับเงินโอนผ่านช่องทางผสม และ 1 ใน 3 ที่เหลือรับเฉพาะผ่านช่องทางที่เป็นทางการเท่านั้น (IOM, 2024c)

การส่งเงินผ่านช่องทางทางการอาจมีค่าใช้จ่ายสูงสำหรับผู้ย้ายถิ่น โดยค่าใช้จ่ายของธุรกรรมการส่งเงินกลับประเทศมักรวมถึงค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บโดยหน่วยงานผู้ส่งเงินที่ผู้ส่งต้องชำระ รวมถึงค่าธรรมเนียมการแปลงสกุลเงินให้เป็นสกุลเงินท้องถิ่นของผู้รับที่อยู่อีกประเทศหนึ่ง และบ่อยครั้งยังมีค่าธรรมเนียมในการรับเงินที่เก็บโดยผู้ประกอบการรายย่อยบางรายอีกด้วย ณ ไตรมาสสุดท้ายของปี 2566 การส่งเงินจากประเทศไทยไปยังเมียนมาจำนวนเกือบ 7,000 บาท มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยร้อยละ 9 ของจำนวนเงินที่ส่ง (World Bank, 2023b)¹⁹ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายในการส่งเงินผ่านช่องทางทางการได้ลดลงตั้งแต่ไตรมาสสุดท้ายของปี 2562 สำหรับเส้นทางการส่งเงินทั้งหมด ยกเว้นจากประเทศไทยไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (แผนภาพที่ 6)

แผนภาพที่ 6 ค่าใช้จ่ายคิดเป็นร้อยละ % ในการโอนเงินประมาณ 7,000 บาทจากประเทศไทยไปยังประเทศปลายทางที่เลือกในไตรมาส 4 ปี 2562 และไตรมาส 4 ปี 2566



ที่มา: การรวบรวมโดยผู้เขียนโดยอ้างอิงจากธนาคารโลก, 2023b

¹⁹ ธนาคารโลกใช้เครดิตไลน์ข้อมูลการชำระเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศตามที่ยรายงานโดยธนาคารกลาง ธนาคารกลางส่วนใหญ่ใช้ข้อมูลการโอนเงินที่ยรายงานโดยธนาคารพาณิชย์และกระแสเงินออกผ่านผู้ให้บริการโอนเงินและช่องทางส่วนบุคคลนอกขอบ

บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ

สถานการณ์ของบุคคลไร้สัญชาติในประเทศไทยมีความซับซ้อนและท้าทาย โดยการปฏิรูปกฎหมายสัญชาติและการทะเบียนราษฎรอย่างต่อเนื่องใน พ.ศ. 2551 2559 และ 2562 ได้ยืนยันคำปฏิญาณของประเทศไทยที่จะจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้คำมั่นใน พ.ศ. 2566 ที่จะพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อลดจำนวนบุคคลไร้สัญชาติภายในระยะเวลา 2 ปี (UNHCR, 2024d)

ตามระบบการจำแนกประเภทของรัฐบาล มีการแยกประเภทของ ‘บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน’ เป็นสามประเภทคือ 1) กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง 2) กลุ่มชาติพันธุ์ไทยพลัดถิ่น 3) กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่ไม่ใช่คนไทย บุคคลในกลุ่มเหล่านี้อาจไม่มีเอกสารใด ๆ และอาจอยู่ในสถานะแบบไม่ปกติ หรืออาจได้รับ ‘บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน’ หรือที่รู้จักกันในชื่อบัตรศูนย์หรือบัตร 10 ปี ซึ่งอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวเป็นเวลา 10 ปี (Cheva-Isarakul, 2019)

ช่องทางปัจจุบันในการขอสัญชาติและกระบวนการลดปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติยังคงมีข้อจำกัดและยากต่อการเข้าถึง เนื่องจากอุปสรรคทางระบบราชการและเกณฑ์การจดทะเบียนการเกิดที่เข้มงวด กลุ่มบุคคลบางกลุ่มยังถูกกีดกันจากการรับรองสถานะไร้รัฐไร้สัญชาติและช่องทางสู่การได้สัญชาติไทย แม้จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม ณ พ.ศ. 2566 รัฐบาลขึ้นทะเบียนบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติทั้งหมด 586,548 คน โดยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนบนภูเขา (ร้อยละ 81) กระทรวงมหาดไทยระบุว่า ณ สิ้นปี 2566 มีเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่ขึ้นทะเบียนแล้วจำนวน 171,635 คน (บทที่ 3) ในปีเดียวกัน มีบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติขึ้นทะเบียนใหม่ 12,650 คน ซึ่งในจำนวนนี้ 7,708 คน ได้รับสัญชาติไทย และ 663 คน ได้รับถิ่นที่อยู่ถาวร (UNHCR, 2024e)

ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย

ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 แม้ว่าจะมีประวัติการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยมาอย่างยาวนาน และเพิ่งให้การรับรองข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Global Compact on Refugees - GCR) ประชากรผู้ลี้ภัยของประเทศไทยแบ่งออกเป็นทางการคร่าว ๆ เป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยในค่ายขนาดใหญ่ตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาและกลุ่มผู้ลี้ภัยที่มีขนาดเล็กกว่ามากที่อาศัยในเมืองซึ่งลงทะเบียนกับ UNHCR (ซึ่งรัฐบาลถือว่าเป็น “บุคคลในความห่วงใย” ดู บทที่ 8)

จากข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2566 ประเทศไทยมีผู้ลี้ภัยจากเมียนมาประมาณ 82,400 คน ที่อาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการเก่าแก่มาก (หรือที่เรียกว่า “ศูนย์พักพิงชั่วคราว”) ตามแนวชายแดนไทย-เมียนมา ค่ายเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นในช่วงกลางถึงปลายทศวรรษ 1980 เพื่อรองรับ “ผู้ที่หลบหนีความขัดแย้ง” ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธและกองทัพเมียนมา (UNHCR, 2024f) ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นชนเผ่ากะเหรี่ยงและกะเหรี่ยง แต่บางค่ายมีประชากรที่หลากหลายปะปนกันมากขึ้น ทั้งนี้ ค่ายผู้ลี้ภัยมีสัดส่วนเพศที่เท่ากัน โดยเป็นผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ประมาณร้อยละ 38 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเด็กที่เกิดในค่ายตามการสำรวจในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2567 (UNHCR, 2024g) แม้จะมีการเปิดตัวโครงการส่งตัวกลับตั้งแต่ พ.ศ. 2559 แต่เหตุการณ์หลังการยึดอำนาจโดยกองทัพในเมียนมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ได้ลดโอกาสในการกลับประเทศโดยสมัครใจอย่างมาก

ณ วันที่ 1 มกราคม 2567 มีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองใหญ่ที่ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR เพิ่มขึ้น 5,213 คน รวมถึงผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอีก 1,704 คน โดยกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดมาจากกัมพูชา ปากีสถาน และเวียดนาม (UNHCR, 2024b; 2024e) UNHCR ดำเนินการขึ้นทะเบียนบุคคลในความห่วงใยในเขตเมืองพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย และให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือโดยประสานงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในวันที่ 23 กันยายน 2566 ประเทศไทยเริ่มดำเนินการตามกลไกการคัดกรองระดับชาติ (NSM) เพื่อระบุบุคคลที่ต้องการความคุ้มครอง บทที่ 8 อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับการนำไปปฏิบัติใช้

ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ผู้ลี้ภัย และผู้พลัดถิ่นจำนวนมากถูกมองข้าม โดยเฉพาะผู้ที่หลบหนีความขัดแย้งด้วยอาวุธตั้งแต่การยึดอำนาจโดยกองทัพในเมียนมา (กล่องที่ 4) และเพื่อรับมือกับผู้เข้ามาใหม่ก็ได้มีการจัดตั้งพื้นที่ปลอดภัยชั่วคราว (TSA) ภายใต้เขตอำนาจของกองทัพไทยตามแนวชายแดน (บทที่ 8) จากการบันทึกของศูนย์บัญชาการชายแดนไทย-เมียนมาในระดับจังหวัดพบว่าตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 มีผู้คนจากพื้นที่ตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมา 48,572 คน ข้ามชายแดนมายังประเทศไทยเพื่อความปลอดภัยโดยส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายที่ต่อเนื่องกัน รวมถึงการอพยพครั้งใหญ่สองครั้งในปี 2566 ตามแหล่งข้อมูลทางการ ผู้ลี้ภัยเหล่านี้กลับเมียนมาเมื่อภัยอันตรายซึ่งหน้าหมดไป (UNHCR, 2024e) แต่ในหลายกรณี พวกเขาถูกผลักดันให้ข้ามชายแดน แม้ว่าจะเสี่ยงต่อการถูกประหารชีวิตประหารก็ตาม (HRW, 2023) ในกรณีนี้ UNHCR และกลุ่มประชาสังคมยังคงสนับสนุนการเข้าถึงดินแดน ปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับ และเข้าถึงผู้ลี้ภัยตามหลักมนุษยธรรมระหว่างที่พวกเขาอยู่ในประเทศไทย

เนื่องจากไม่มีกรอบกฎหมายระดับชาติสำหรับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ดังนั้นผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจึงยังคงอยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงและมีความเสี่ยงที่จะถูกกักตัวด้วยเหตุผลด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน เช่น การเข้าเมืองแบบไม่ปกติหรือการอยู่ในวิซ่ากำหนด และความเสี่ยงการถูกส่งตัวกลับประเทศเนื่องจากทางการพิจารณาว่าพวกเขาเข้าเมืองอย่างไม่ปกติ

กล่องที่ 4

วิกฤตการณ์ในเมียนมาและเส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐานมายังประเทศไทย

ตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของปี 2567 โดยเฉพาะหลังจากเหตุการณ์ปฏิบัติการ 1027 ที่เกิดขึ้นในเดือนตุลาคมของปีเดียวกัน ก็พบว่าจำนวนชาวเมียนมาที่ข้ามพรมแดนมายังประเทศไทยที่มีจำนวนมากอยู่แล้วยิ่งเพิ่มมากขึ้น (IOM, ไม่ระบุวันที่) นอกจากนี้กลุ่มที่เดินทางกลับหลังจากพักอยู่ในพื้นที่ปลอดภัยชั่วคราว (TSA) แล้ว ผู้เดินทางมาใหม่ที่ไม่ได้ยื่นขอหรือไม่ผ่านการพิจารณาเพื่อรับการคุ้มครองในประเทศไทยมีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในสถานะไม่ปกติ (ดูตารางที่ 1 ประกอบ)

ในปี 2566 เพียงปีเดียวมีบันทึกการข้ามแดนของชาวเมียนมาเข้ามายังประเทศไทยประมาณ 1.3 ล้านคน (รวมถึงการเข้าเมืองหลายครั้งโดยบุคคลเดียวกัน) เมื่อสอบถามเกี่ยวกับเจตนาที่จะอยู่ในประเทศไทย พบว่าร้อยละ 20 (260,000 คน) ตอบว่าตั้งใจจะอยู่อย่างน้อยหนึ่งสัปดาห์หรือมีระยะเวลาการอาศัยที่ไม่แน่นอน (ระยะยาว) ในขณะที่ร้อยละ 80 ที่เหลือ (1.04 ล้านคน) แจ้งว่าตั้งใจจะอยู่ไม่เกินหนึ่งสัปดาห์ แนวโน้มนี้ยังคงดำเนินต่อเนื่องในช่วงสี่เดือนแรกของปี 2567 โดยมีพลเมืองชาวเมียนมาข้ามพรมแดนเข้ามาประมาณ 428,000 คน เพิ่มขึ้นร้อยละ 24 เมื่อเทียบกับช่วงต้นปี 2566 นอกจากนี้ สัดส่วนของผู้ที่แจ้งความประสงค์จะพักอาศัยระยะยาวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15 ในเดือนมกราคมถึงเมษายน 2566 เป็นร้อยละ 28 (120,000 คน) ในช่วงเวลาเดียวกันของปี 2567 (IOM, ไม่ระบุวันที่)

ตั้งแต่ปี 2565 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น การหางานทำ การค้าขาย และการแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ยังคงเป็นเหตุผลหลักในการอยู่ในประเทศไทยอย่างน้อยหนึ่งสัปดาห์หรือมีระยะเวลาการพักที่ไม่แน่นอนของผู้ตอบแบบสอบถามอีกสาเหตุหนึ่ง คือการเดินทางมาเยี่ยมครอบครัวและเพื่อนฝูง อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่เดือนมกราคม 2567 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเดือนมีนาคมและเมษายน 2567 พบว่าสัดส่วนพลเมืองชาวเมียนมาที่ระบุว่าเดินทางเข้ามาเนื่องจากความขัดแย้งเพิ่มขึ้น (IOM, ไม่ระบุวันที่) การค้นพบเหล่านี้ให้ข้อมูลเชิงลึกที่มีค่าเกี่ยวกับการเคลื่อนที่ข้ามพรมแดน แต่ไม่ควรใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับความต้องการด้านความคุ้มครอง เนื่องจากคำตอบที่ให้ไว้อาจไม่สะท้อนถึงสถานการณ์จริง

ในช่วงต้นปี 2567 สภาบริหารแห่งรัฐของเมียนมาประกาศว่า จะบังคับใช้กฎหมายการเกณฑ์ทหาร โดยไซเมกของสภาบริหารแห่งรัฐระบุว่า มีประชาชน 13 ล้านคน ที่เข้าเกณฑ์การเกณฑ์ทหาร และคาดว่าจะมีการเกณฑ์ปีละประมาณ 50,000 คน โดยเริ่มจาก 5,000 คน ในรุ่นแรกช่วงเดือนเมษายน 2567¹ การประกาศดังกล่าวทำให้เยาวชนจำนวนมากต้องออกจากประเทศหรือเข้าร่วมกับกองกำลังต่อต้าน นอกจากนี้ ยังเกิดการอพยพกลับจากพื้นที่กึ่งเมืองสู่ชนบทภายในประเทศ เนื่องจากต้องการหลบหนีการเกณฑ์ทหารและรับมือกับการสูญเสียงานในเมืองเด็กและเยาวชนเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ข้ามเข้ามาในประเทศไทย โดยมีจำนวนนักเรียนในพื้นที่การศึกษาในจังหวัดชายแดนไทยที่ติดกับเมียนมาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก (บันทึก 3)

ขณะที่เยาวชนจำนวนมากเลือกที่จะย้ายถิ่นฐานไปต่างประเทศ สภาบริหารแห่งรัฐได้ออกนโยบายหลากหลายที่ส่งผลเสียต่อแรงงานข้ามชาติเมียนมา รวมถึงการบังคับให้ใช้บัตรประจำตัวไบโอเมตริกซ์ การบังคับใช้ระบบธนาคารแห่งชาติของเมียนมาในการส่งเงินกลับอย่างน้อยร้อยละ 25 ของรายได้ และการเพิ่มภาษีที่แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนทุกคนต้องจ่าย นอกจากนี้ การปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานในเมียนมายังได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของค่าธรรมเนียมที่ไม่เป็นทางการในการขอหนังสือเดินทางและการออกมทำงาน

¹ ประกาศของหัวหน้าคณะรัฐประหาร มิน ออง หล่าย ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ

วิกฤตการณ์หลายมิติ ประกอบกับความต้องการทรัพยากรเพื่อนำมาสนับสนุนความขัดแย้ง (ทั้งอาวุธและกำลังพล) รวมถึงการปล่อยนักโทษคดีอาญาหลายพันคนก่อนกำหนด (แทนการปล่อยนักโทษการเมือง) ยังนำไปสู่อาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้น และการขยายตัวของตลาดผิดกฎหมายใหม่ ๆ และการค้ามนุษย์รูปแบบต่าง ๆ บนอินเทอร์เน็ต (บทที่ 9) ณ ปี 2566 เมียนมาได้รับการจัดอันดับว่ามีระดับการก่ออาชญากรรมในรูปแบบองค์กรที่สูงที่สุดในโลก ซึ่งเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการค้ามนุษย์เพื่อบังคับกระทำความผิดในภูมิภาคให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น (GOCI, 2023)

สถานการณ์ที่เลวร้ายลงในเมียนมาได้ผลักดันให้เกิดการเคลื่อนที่ข้ามพรมแดนเพิ่มขึ้น แต่ตัวเลือกสำหรับการเข้าเมืองและพำนักอย่างเป็นทางการในประเทศไทยยังคงเข้าถึงได้ยาก ขาดความยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับให้เข้ากับขนาดความต้องการ และไม่ยั่งยืน ช่องทาง MoU ที่รัฐบาลประสงคให้แรงงานข้ามชาติใช้มากที่สุดก็ยังคงขาดสิ่งจูงใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ที่หลายคนพยายามหลีกเลี่ยงการติดต่อกับเจ้าหน้าที่สภากาชาดแห่งรัฐขณะยังอยู่ในเมียนมา ส่วนผู้ที่อยู่ในประเทศไทยแล้ว โอกาสในการปรับสถานะให้เป็นปกติตามกฎหมายของรัฐยังคงจำกัด หากไม่มีการจ้างงานและเอกสารที่จำเป็น นอกจากนี้ ช่องทางสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยก็มีข้อจำกัดอย่างมากเช่นกัน ในหลายกรณี ชาวเมียนมารุ่นใหม่ที่มีการศึกษาสูงและทักษะสูงซึ่งมีคุณสมบัติเกินกว่างานในอาชีพงานพื้นฐาน มักประสบปัญหาในการได้รับการว่าจ้างในฐานะผู้ชำนาญการในงานที่ตนเลือก

ช่องทางปกติอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานข้ามชาติก็มีข้อจำกัดเช่นกัน พลเมืองชาวเมียนมาสามารถยื่นขอวีซ่าเพื่อการศึกษา (วีซ่าประเภท Non-Immigrant ED) ได้ หากได้รับการตอบรับให้เข้าศึกษาในหลักสูตรการเรียน โครงการฝึกอบรม หรือฝึกงานในประเทศไทยแบบเต็มเวลา (OHCHR and Sweden Sverige, 2022) วีซ่าประเภทนี้มีอายุเริ่มต้น 3 เดือน และสามารถขยายเวลาได้หากผู้ถือวีซ่ายังพำนักอยู่ในประเทศไทยและยังคงลงทะเบียนเรียนอยู่ อย่างไรก็ตาม ผู้ถือวีซ่า ED หลายรายต้องเผชิญกับความท้าทายจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของไทย นอกจากนี้ วีซ่าประเภท O เพื่อการแพทย์ก็มีไว้สำหรับชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ารับบริการสุขภาพในประเทศไทย โดยต้องมีทรัพยากรทางการเงินเพียงพอสำหรับการรักษาและการพำนัก ทั้งนี้ช่องทางอื่นที่มีความคุ้มครองยังไม่เพียงพอสำหรับใช้ในปัจจุบัน

เมื่อสภาพการณ์ในเมียนมายังคงแย่ลงอย่างต่อเนื่อง คาดว่าจะมีผู้คนข้ามพรมแดนเข้ามาประเทศไทยมากขึ้นในระยะใกล้ถึงระยะกลาง นอกจากนี้ ผู้เดินทางมาใหม่ยังมีแนวโน้มที่จะพักอาศัยเป็นระยะเวลานานขึ้น ทำให้ชุมชนชาวเมียนมาที่อยู่ในประเทศไทยมาอย่างยาวนานขยายตัวเพิ่มขึ้น ดังนั้นการรับรองผลลัพธ์ที่ดีที่สุดในการคุ้มครองประชากรกลุ่มนี้ และการลดความเสี่ยงจากการถูกส่งกลับ การค้ามนุษย์ การแสวงหาประโยชน์ รวมถึงการล่วงละเมิดจึงเป็นสิ่งสำคัญ ทางเลือกในการดำเนินการดังกล่าวอาจรวมถึงการจัดทำช่องทางการข้ามพรมแดนใหม่ ๆ แบบมีความคุ้มครองเพื่อบริหารจัดการการเคลื่อนที่ในปริมาณมากและอย่างต่อเนื่องของผู้ย้ายถิ่นและผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งพลเมืองชาวไทยและชาวเมียนมา

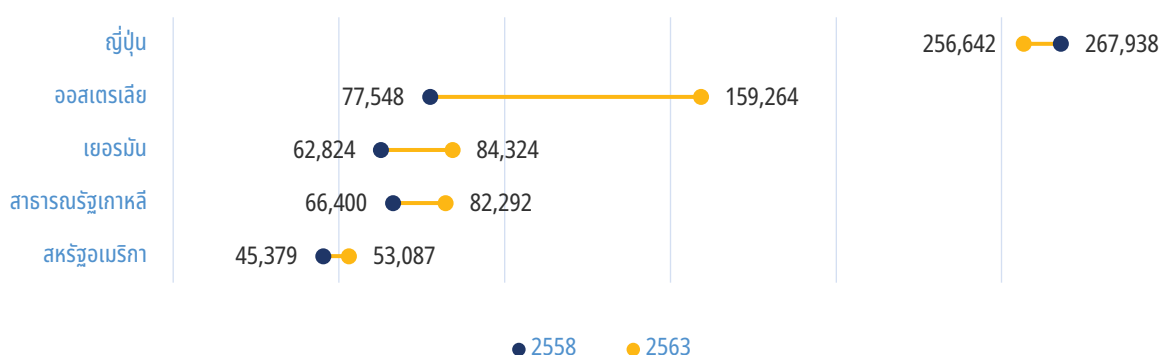
เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์โดยรวมที่เลวร้ายลงและความต้องการการคุ้มครองระหว่างประเทศของผู้คนที่หลบหนีออกจากเมียนมา รวมถึงผู้ที่ไม่สามารถกลับประเทศได้เนื่องจากกลัวการถูกประหารชีวิต บริบทของการข้ามพรมแดนนี้จึงเป็นบริบทที่สามารถนำ GCM และ GCR มาเป็นฐานอ้างอิงเพื่อเสริมการดำเนินการเข้าแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือประชากรที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด

การโยกย้ายถิ่นฐานขาออก

บุคคลสัญชาติไทยที่พำนักอยู่ในต่างประเทศ

ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนของประชากรสัญชาติไทยที่พำนักอยู่ต่างแดนและการเคลื่อนที่ออกนอกประเทศเป็นสิ่งที่ติดตามได้ยาก มีเพียงข้อมูลแบบประมาณการเท่านั้น ช่วงกลางปี 2563 มีประชากรสัญชาติไทยที่พำนักในต่างแดนทั้งหมด 1.086 ล้านคน ในจำนวนนี้ ร้อยละ 61 เป็นหญิงและเด็กหญิง และอีกร้อยละ 39 ที่เหลือเป็นชายและเด็กชาย (UN DESA, 2020) ประเทศห้าอันดับแรกที่คนไทยพำนักอยู่เรียงตามจำนวนมากไปน้อย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (มีประชากรสัญชาติไทย 256,642 คน ณ ช่วงกลางปี 2563) สาธารณรัฐเกาหลี (159,264 คน) เยอรมนี (84,324 คน) ออสเตรเลีย (82,292 คน) และญี่ปุ่น (53,087 คน) ซึ่งลำดับดังกล่าวยังคงเป็นเช่นเดิมในช่วงหลายปีที่ผ่านมา (แผนภาพที่ 7)

แผนภาพที่ 7 บุคคลสัญชาติไทยอาศัยอยู่ในต่างประเทศ ณ ช่วงกลาง พ.ศ. 2558 และกลางพ.ศ. 2563

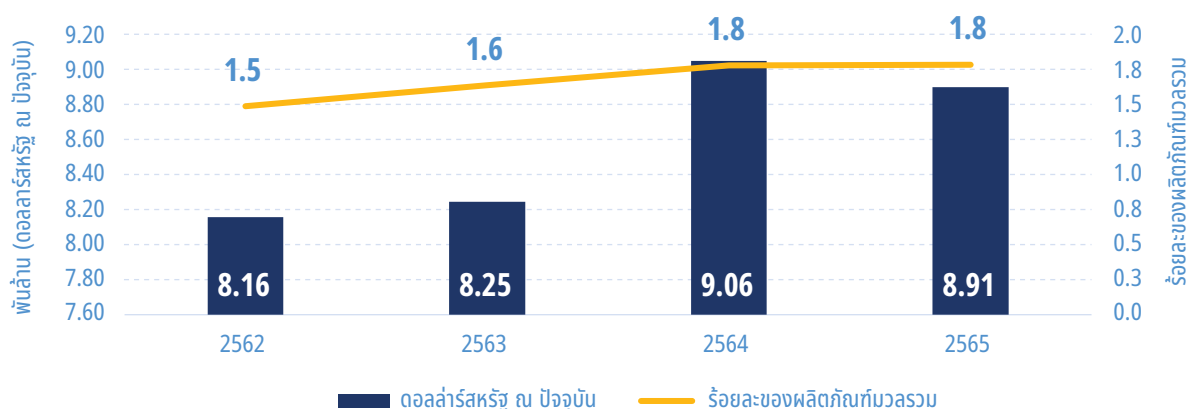


ที่มา: จากการรวบรวมของผู้เขียนอ้างอิงจากข้อมูลของ DESA, 2020

การส่งเงินกลับประเทศขาเข้า

จำนวนเงินที่ส่งกลับประเทศโดยชาวไทยที่พำนักอยู่ต่างแดนผ่านช่องทางแบบไม่เป็นทางการมีจำนวนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจาก 8.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2562 เป็น 8.9 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2565 (แผนภาพที่ 8) อย่างไรก็ตามเงินที่ถูกส่งกลับมานี้มีผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ในระดับที่ค่อนข้างต่ำอยู่เช่นเดิม กล่าวคือนับเป็นร้อยละ 1.5 ในปี 2562 และร้อยละ 1.8 ในปี 2565 (World Bank, 2023a)

แผนภาพที่ 8 เงินที่มีการส่งกลับมายังประเทศไทย (พ.ศ. 2562 – 2565)



ที่มา: จากการรวบรวมของผู้เขียนอ้างอิงจากข้อมูลของธนาคารโลก, 2023a

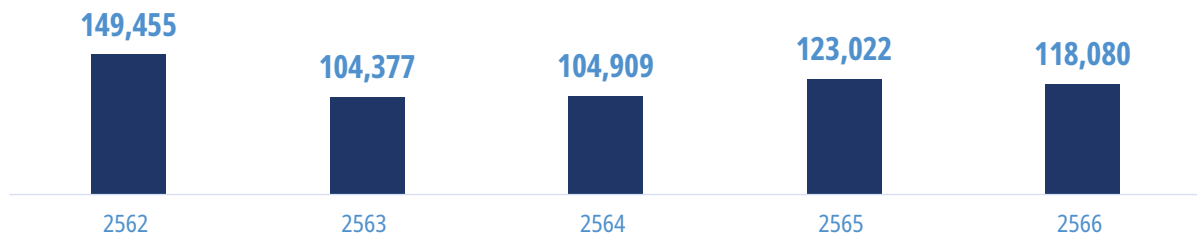
การโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานไทยในต่างประเทศ

การย้ายถิ่นฐานออกไปนอกประเทศของประชากรสัญชาติไทยมีแรงผลักดันหลักจากการจ้างงานซึ่งเป็นการย้ายถิ่นทั้งแบบปกติและไม่ปกติ รัฐบาลไทยสนับสนุนการเดินทางออกไปทำงานของแรงงานไทยในรูปแบบที่เป็นทางการไปยังประเทศที่กำหนดเพื่อยกระดับความคุ้มครองและลดความเสี่ยง โดยกระบวนการดังกล่าวมีกรมการจัดหางานเป็นผู้บริหารจัดการผ่านข้อตกลงแบบทวิภาคี ข้อตกลงที่มีความสำคัญนับตั้งแต่ปี 2562 มีดังนี้

- เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2563 ประเทศไทยและอิสราเอลได้ลงนามในข้อตกลงการจัดหาแรงงานไทยเพื่อจ้างงานชั่วคราวในภาคการเกษตรในอิสราเอล ภายใต้กรอบความร่วมมือไทย-อิสราเอล
- เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2565 ประเทศไทยและราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการส่งออกแรงงานไทยไปทำงานในภาคการบริการ สุขภาพ และอุตสาหกรรม รวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับสภาพการทำงานที่ปลอดภัย นอกจากนี้ ยังมีข้อตกลงอีกฉบับเกี่ยวกับการจัดหาแรงงานทำงานบ้านระหว่างกระทรวงแรงงานของไทยและกระทรวงทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคมของซาอุดีอาระเบีย
- เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2566 ประเทศไทยและสาธารณรัฐเกาหลีได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดหาแรงงานไทยเพื่อทำงานในภาคการเกษตรตามฤดูกาลและการประมง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรในสาธารณรัฐเกาหลี โดยมีกรมการจัดหางานเป็นผู้จัดหาแรงงานเพียงผู้เดียว

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2566 กระทรวงแรงงานได้กำหนดให้การขยายตลาดแรงงานสำหรับแรงงานไทยในต่างประเทศมีความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานไทยออกไปทำงานในต่างแดนให้มากขึ้น (กระทรวงแรงงาน, 2023) ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่จำนวนแรงงานไทยที่ออกไปทำงานต่างประเทศมีจำนวนลดลงอย่างเห็นได้ชัดในปี 2563 และ 2564 และยังไม่มีการฟื้นตัวหลังได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ระบาดใหญ่ของโควิด-19 ณ เดือนธันวาคม 2566 มีแรงงานไทยทำงานในต่างประเทศจำนวน 118,080 คน เทียบกับ 149,455 คน ในช่วงต้นปี 2562 (แผนภาพที่ 9)

แผนภาพที่ 9 จำนวนของแรงงานไทยที่ออกไปทำงานต่างประเทศอย่างเป็นทางการรายปี (พ.ศ. 2562 – 2566)



ที่มา: จากการรวบรวมของผู้เขียนอ้างอิงจากข้อมูลของกรมการจัดหางาน, ไม่ระบุวันที่

ณ ปี 2566 ช่องทางหลักที่ประชากรสัญชาติไทยใช้สำหรับการจ้างงานในต่างประเทศได้แก่ การย้อนกลับไปทำงาน (ร้อยละ 39) และตามการจัดการของกรมการจัดหางาน (ร้อยละ 10) ช่องทางที่พบเห็นได้ไม่มากนักมีอย่างเช่น ตามการจัดการของผู้จ้างงาน (ร้อยละ 10 ในปี 2566) การดำเนินการด้วยตนเอง (ร้อยละ 7) และการฝึกอบรม (ร้อยละ 2) ลักษณะของงานที่มีการจ้างค่อนข้างคงเดิมในช่วงหลายปีที่ผ่านมาโดยอาชีพหลักยังเป็นอาชีพงานพื้นฐานที่รวมถึงการเกษตร แรงงานทั่วไป และการเก็บผลไม้ป่า

รูปแบบล่าสุดของการจัดส่งแรงงานอย่างเป็นทางการตามจุดหมายปลายทางและช่องทางในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2566 พบว่าเอเชียยังคงเป็นภูมิภาคหลักของจุดหมายปลายทาง (ร้อยละ 88) รองลงมาคือยุโรป (ร้อยละ 5) และตะวันออกกลาง (ร้อยละ 3) (ตารางที่ 5) โดยจุดหมายปลายทาง 5 อันดับแรกเรียงตามลำดับ ได้แก่ มณฑลไต้หวัน (แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน) (แรงงาน 2,568 คน) สาธารณรัฐเกาหลี (แรงงาน 1,013 คน) ญี่ปุ่น (แรงงาน 684 คน) มาเลเซีย (แรงงาน 568 คน) และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (แรงงาน 551 คน) อันดับดังกล่าวแตกต่างเล็กน้อยจาก พ.ศ. 2560 ซึ่งประกอบด้วย ไต้หวัน อิสราเอล ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และมาเลเซีย

อิสราเอลซึ่งเป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทาง 5 อันดับแรกมาอย่างยาวนานมีการหยุดการส่งแรงงานชั่วคราวหลังเหตุโจมตีของกลุ่มฮามาสเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2566 และวิกฤตด้านมนุษยธรรมในฉนวนกาซาที่ตามมา แต่คาดว่าจะเริ่มส่งแรงงานอีกครั้งใน พ.ศ. 2567 (MoL, 2024c) แม้ว่าจะยังมีวิกฤตที่ยังไม่คลี่คลายก็ตาม เหตุการณ์โจมตีดังกล่าวทำให้เงื่อนไขของแรงงานไทยในอิสราเอลเป็นที่สนใจ โดยมีแรงงานไทยเสียชีวิต 39 คน และถูกจับตัวเป็นตัวประกัน 32 คน (23 คน ได้รับการปล่อยตัวและกลับประเทศไทยแล้ว) จนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2566 คาดว่ามีแรงงานข้ามชาติชาวไทยในอิสราเอลประมาณ 30,000 คน รวมถึง 7,000 คนที่มีสถานะไม่ปกติ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการอยู่เกินกำหนด ทั้งหมดเดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี และส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตรกรรมภายใต้ข้อตกลงทวิภาคีที่เริ่มใน พ.ศ. 2545 แรงงานไทยในอิสราเอลส่วนใหญ่อาศัยในที่พักชั่วคราว ซึ่งมักตั้งอยู่ในพื้นที่การเกษตรและเป็นสิ่งที่กฎหมายของประเทศอนุญาตหากปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านความปลอดภัย แต่่นโยบายดังกล่าวทำให้แรงงานเหล่านี้ตกอยู่ในความเสี่ยงตลอดหลายปีที่ผ่านมา มีการระบุการละเมิดสิทธิต่าง ๆ เช่น การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ การทำงานล่วงเวลาเกินควร และค่าธรรมเนียมการจัดหางานที่สูงเกินไป (PIA, 2023).

ตารางที่ 5 ประเทศปลายทางสำหรับบุคคลสัญชาติไทยในการเดินทางไปทำงานอย่างเป็นทางการสูงสุด 5 อันดับแรก จำแนกตามช่องทางและเพศ (ธันวาคม พ.ศ. 2566)

ประเทศ	เดินทางด้วยตัวเอง		รัฐจัดส่ง		นายจ้างส่งไป		นายจ้างพาไปฝึกงาน		บริษัทจัดหางานจัดส่ง		รวมเดินทางใหม่			รวมต่อสัญญา		
	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	รวม	ช	ญ	รวม
มณฑลไต้หวัน แห่งสาธารณรัฐ ประชาชนจีน	12	0	7	0	11	0	1	0	1,491	230	1,522	230	1,752	651	165	816
สาธารณรัฐเกาหลี	6	0	498	114	0	0	1	0	19	0	524	114	638	307	68	375
ญี่ปุ่น	45	26	19	2	11	6	70	42	160	207	305	283	588	47	49	96
มาเลเซีย	6	5	0	0	19	1	0	0	5	21	30	27	57	341	170	511
สปป. ลาว	0	0	0	0	474	26	0	0	0	0	474	26	500	47	4	51

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้เขียนอ้างอิงจากข้อมูลของกรมการจัดหางาน, ไม่ระบุวันที่

หมายเหตุ: ช = ชาย และ ญ = หญิง

นอกเหนือจากการจัดส่งแรงงานอย่างเป็นทางการแล้ว ประเทศไทยมีประวัติการย้ายถิ่นทั้งข้ามพรมแดนและไปยังต่างประเทศมาอย่างยาวนาน แต่ข้อมูลเกี่ยวกับพลวัตเหล่านี้ไม่ได้รับการบันทึกไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ในพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทย จังหวัดสงขลา ยะลา สตูล และนราธิวาส มีพรมแดนติดกับมาเลเซีย ซึ่งมีการเคลื่อนที่เกิดขึ้นทุกวันอยู่แล้ว มีการย้ายถิ่นออกของคนไทยเชื้อสายมลายูในพื้นที่ดังกล่าวเป็นจำนวนมากและมักเกิดขึ้นนอกช่องทางปกติ โดยมีปัจจัยที่ทับซ้อนกันด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเครือข่ายกันเป็นแรงผลักดัน (Angchuan and Maneekul, 2024) ผลการศึกษาขั้นต้นของกิจกรรมการสำรวจขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ในสงขลา ยะลา สตูล และนราธิวาส ยืนยันรูปแบบดังกล่าว แม้ว่าความสนใจในเส้นทางการย้ายถิ่นนี้จะเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่จำเป็นต้องมีการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้อง

ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 คนไทย โดยเฉพาะจากจังหวัดที่ด้อยโอกาสในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ได้ย้ายถิ่นฐานเพื่อหางานทำในตะวันออกกลางและเอเชียตะวันออก โดยส่วนใหญ่ทำงานในอาชีพงานพื้นฐานในภาคส่วนเดียวกันกับเป้าหมายการจัดส่งแรงงานไทยอย่างเป็นทางการ แต่การอาศัยและทำงานในต่างประเทศแบบไม่ปกติทำให้เสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบ (ILO, 2023c)

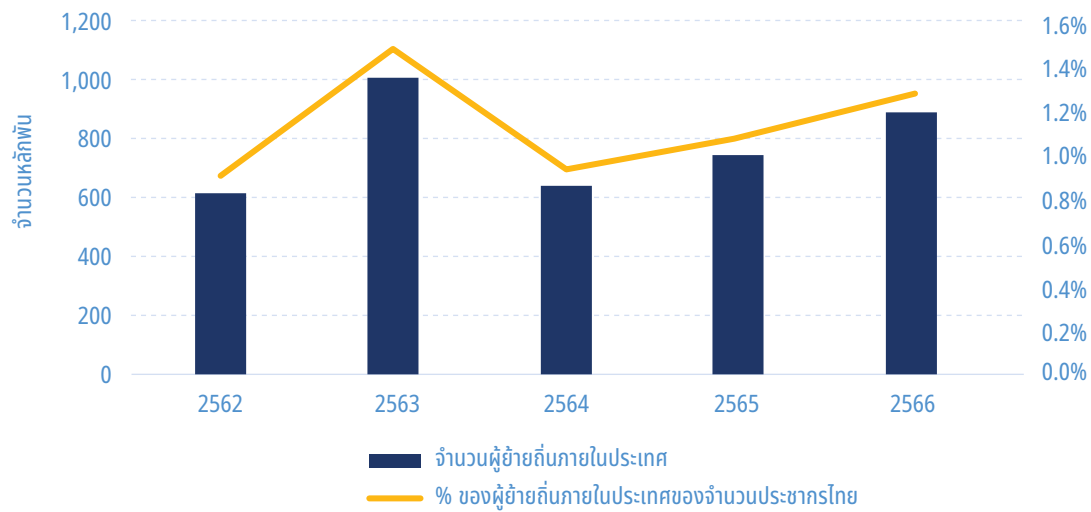
ปัญหาที่แรงงานไทยในต่างประเทศต้องเผชิญมักสะท้อนปัญหาที่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยต้องเผชิญ นั่นคือมีความเสี่ยงด้านการคุ้มครองสูง ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศปลายทางใหม่ เช่น สวีเดนและฟินแลนด์ ได้รับความสนใจ Hedberg et al. (2019) ศึกษาแบบที่เอื้อให้คนไทยย้ายถิ่นตามฤดูกาลเพื่อเก็บผลเบอร์รี่ในสวีเดนช่วงฤดูร้อน โดยพบว่าระบบนี้ขาดความโปร่งใส ทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงและความเสี่ยงตกไปอยู่กับผู้เก็บเบอร์รี่ (IOM, 2021c) นอกจากนี้ยังมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าค่าจ้างมักต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งขัดต่อข้อตกลงร่วม บางกรณีแรงงานไทยถูกคาดหวังให้เข้าไปทดแทนแรงงานฤดูกาลชาวยูเครน หลังจากความขัดแย้งในยูเครนที่เริ่มต้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2565 แนวโน้มดังกล่าวเกิดเป็นประเด็นการค้ำมนุษย์และละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายกรณีแต่ยังขาดข้อมูลที่แม่นยำมาสนับสนุน (EMN, 2019)

การย้ายถิ่นฐานภายในและการพลัดถิ่นภายในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการย้ายถิ่นภายในประเทศในระดับสูง โดยมีการเคลื่อนที่จากพื้นที่ชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่อันเป็นศูนย์กลาง ปัจจัยขับเคลื่อนหลักของการเคลื่อนย้ายดังกล่าวคือการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นและมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น เมืองใหญ่มีโอกาสด้านการจ้างงานที่หลากหลายในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งแตกต่างจากการทำงานในภาคเกษตรกรรมในพื้นที่ชนบทที่มีรายได้น้อยกว่า พลวัตดังกล่าวมีผลต่อภูมิทัศน์ด้านประชากรและเศรษฐกิจของประเทศ การย้ายถิ่นเข้าสู่พื้นที่เมืองช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเมือง อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายดังกล่าวยังสร้างความท้าทาย เช่น ความต้องการที่อยู่อาศัยและบริการทางสังคมที่เพิ่มขึ้น

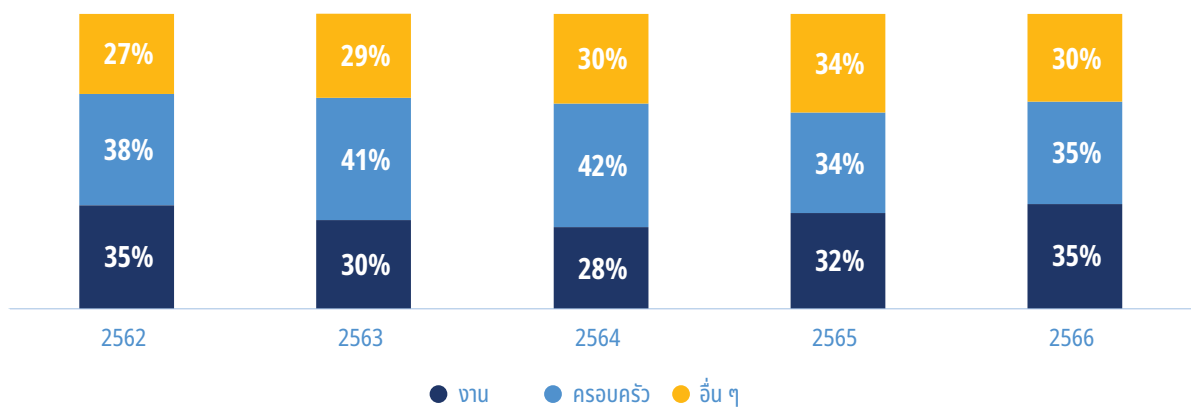
ข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นภายในประเทศส่วนใหญ่มาจากการสำมะโนประชากรและเคหะ อย่างไรก็ตาม การสำรวจครั้งล่าสุดของประเทศไทยจัดทำขึ้นในปี 2553 แหล่งข้อมูลหลักในปัจจุบันมาจากโมดูลการย้ายถิ่นในการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labour Force Survey: LFS) (NSO, ไม่ระบุวันที่) โดยในประเทศไทย การย้ายถิ่นฐานได้รับคำนิยามในเชิงปฏิบัติว่าเป็นการย้ายที่อยู่อาศัยของบุคคลในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา

จากข้อมูลของโมดูลการย้ายถิ่นของ LFS ใน พ.ศ. 2566 คาดว่ามีประชากรจำนวน 906,458 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.29 ของประชากรไทย ได้ย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ (แผนภาพที่ 10) ตัวเลขดังกล่าวลดลงจากจุดสูงสุด 1 ล้านคนในพ.ศ. 2563 (หรือร้อยละ 1.5 ของประชากรไทย) ในช่วงการระบาดทั่วของโควิด-19 เนื่องจากแรงงานย้ายกลับสู่ชนบท แต่กลับมาเพิ่มขึ้นอีกครั้งใน พ.ศ. 2565 หลังจากข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการระบาดใหญ่สิ้นสุดลง โดยผู้ย้ายถิ่นภายในประเทศมากกว่าครึ่งเล็กน้อยเป็นชาย (ร้อยละ 52) และร้อยละ 48 เป็นหญิง ทั้งใน พ.ศ. 2562 และ 2566

แผนภาพที่ 10 จำนวนและ % ของประชากรไทยที่เป็นผู้ย้ายถิ่นในประเทศ (พ.ศ. 2562 - 2566)

ที่มา: การรวบรวมของผู้เขียนร่วมกับ NSO โดยอิงตามโมดูลการโยกย้ายถิ่นฐานของ LFS (2019–2023)

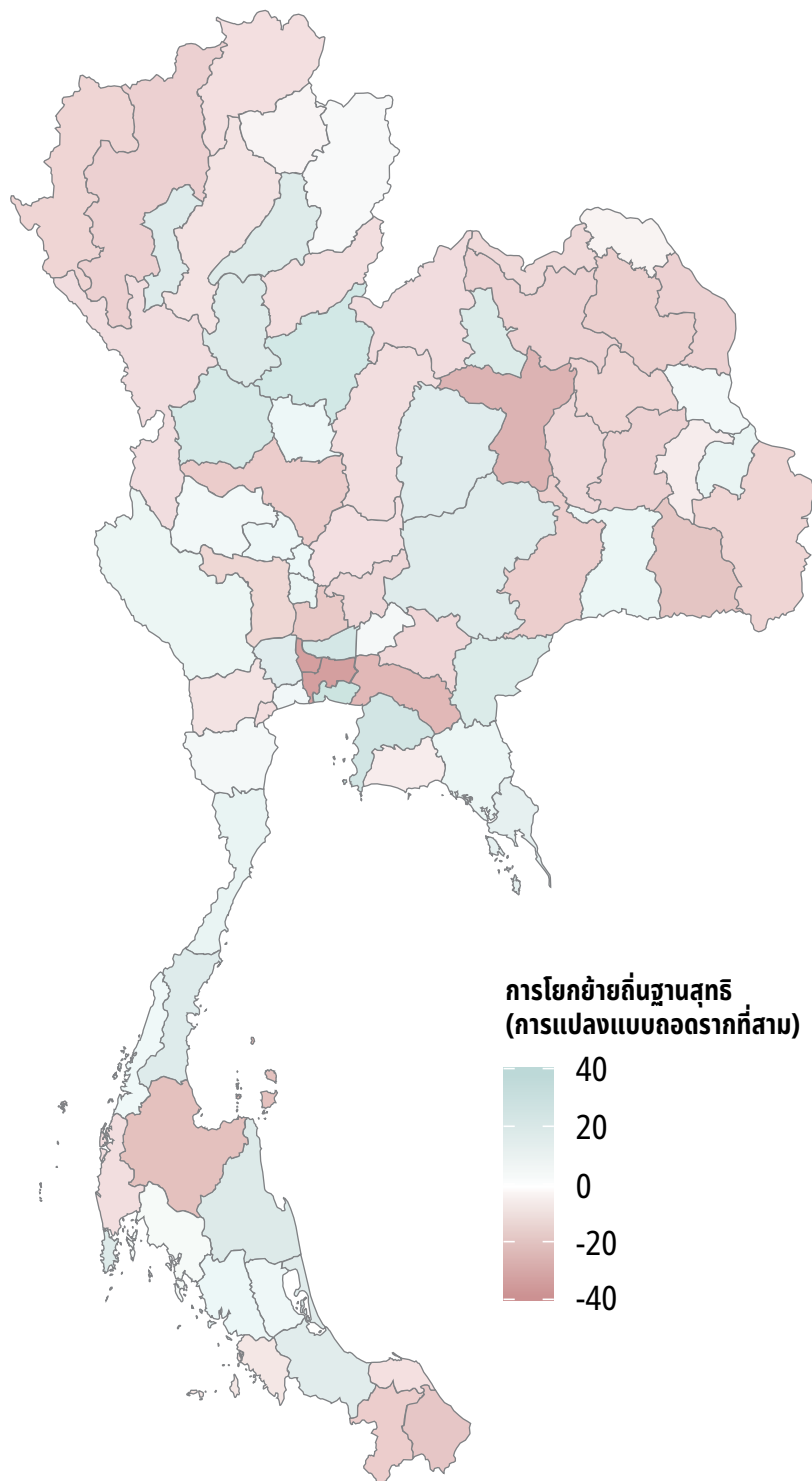
ในโมดูลการย้ายถิ่นฐานของ LFS ระบุว่าสาเหตุหลักของการย้ายถิ่นภายในประเทศแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ งาน ครอบครัว และเหตุผลอื่น ๆ (แผนภาพที่ 11) ณ ปี 2566 ตามสถิติคือร้อยละ 35 ของผู้ย้ายถิ่นภายในประเทศย้ายถิ่นด้วยเหตุผลเกี่ยวกับงาน เช่น การหางานใหม่ การเปลี่ยนงาน การรับมอบหมายงาน หรือการแสวงหารายได้ที่สูงขึ้น และในจำนวนเท่ากัน (ร้อยละ 35) ย้ายถิ่นด้วยเหตุผลเกี่ยวกับครอบครัว เช่น การตามสมาชิกในครอบครัว การกลับภูมิลำเนา หรือการเข้ามามีส่วนร่วมในธุรกิจครอบครัว ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 ย้ายถิ่นด้วยเหตุผลอื่น ๆ เช่น การศึกษา หรือการดูแลสุขภาพในช่วงปี 2563 และ 2564 ท่ามกลางการระบาดของโควิด-19 เหตุผลที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวเป็นสาเหตุที่มีการอ้างถึงมากที่สุด (ร้อยละ 41 และ 42 ตามลำดับ) สัดส่วนดังกล่าวมีความเสถียรอย่างต่อเนื่องเมื่อเวลาผ่านไป

แผนภาพที่ 11 การโยกย้ายถิ่นฐานภายในประเทศจำแนกตามเหตุผล (2562 - 2566)

ที่มา: การรวบรวมของผู้เขียนร่วมกับ NSO โดยอิงตามโมดูลการย้ายถิ่นฐานของ LFS (2562-2566)

แผนที่ที่ 2 แสดงข้อมูลการย้ายถิ่นสุทธิในระดับจังหวัดในปี 2566 โดยจังหวัด เช่น กรุงเทพฯ ฉะเชิงเทรา ขอนแก่น สุราษฎร์ธานี และเชียงใหม่ มีจำนวนผู้ย้ายออกมากกว่าผู้ย้ายเข้าภายในประเทศ แม้ว่ากรุงเทพฯ จะมีความน่าดึงดูดโดยรวมเนื่องจากโอกาสทางเศรษฐกิจและการศึกษา แต่ด้วยปัจจัยเช่นค่าครองชีพที่สูงทำให้ข้อดีเหล่านี้ลดลงส่งผลให้ผู้อาศัยบางรายแสวงหาทางเลือกอื่นในจังหวัดใกล้เคียงที่มีมอบคุณภาพการดำรงชีวิตที่เหมาะสมกว่า เช่น ชลบุรีและสมุทรปราการ ซึ่งมีการย้ายถิ่นสุทธิเชิงบวก

แผนที่ที่ 2 การย้ายถิ่นฐานภายในสุทธิในระดับจังหวัดในปี 2566

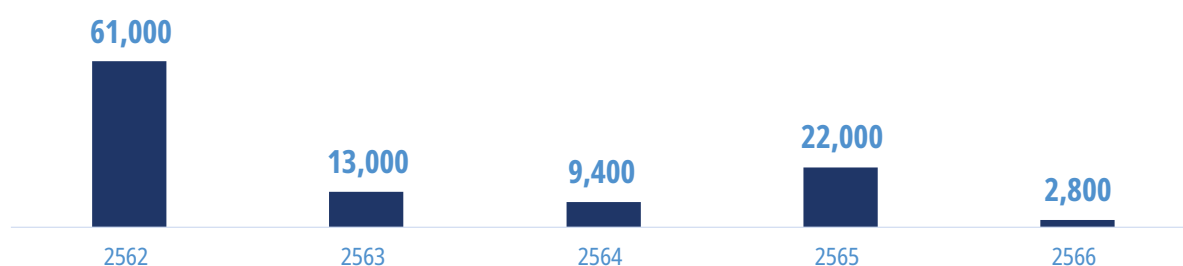


ที่มา: การรวบรวมของผู้เขียนร่วมกับ NSO โดยใช้โมเดลการย้ายถิ่นฐานของ LFS (2562-2566)

การย้ายถิ่นภายในประเทศมีผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อรูปแบบการอยู่อาศัย ณ ปี 2566 เด็ก 1 ใน 4 คนอาศัยอยู่ห่างจากพ่อแม่โดยสายเลือด (NSO และ UNICEF, 2023) ซึ่งเพิ่มขึ้นเล็กน้อยตั้งแต่ปี 2562 ความแตกต่างในระดับภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับพลวัตการย้ายถิ่นภายในประเทศ ในภูมิภาคที่มีความน่าดึงดูดน้อยกว่าและมีการย้ายถิ่นฐานสุทธิเป็นลบพบว่ามีเด็กที่ถูกทิ้งให้อยู่เบื้องหลังในเปอร์เซ็นต์ที่สูงที่สุด ประมาณ 1 ใน 3 ของเด็กทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ได้อยู่กับพ่อแม่ผู้ให้กำเนิด สำหรับภาคเหนือเป็นจำนวน 1 ใน 4 และในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนร้อยละ 12 ซึ่งเด็กเหล่านี้ส่วนมากจะอาศัยอยู่กับปู่ย่าตายายหรือญาติคนอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การอยู่อาศัยของสมาชิกครัวเรือนในรูปแบบดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านการคุ้มครองเด็ก (IOM และ UNICEF, 2024) ตัวอย่างเช่น เด็กอาจถูกฝากให้อาศัยอยู่กับญาติที่ต้องแบกรับภาระความรับผิดชอบต่าง ๆ จนล้นมืออยู่แล้วซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของเด็ก ในบางกรณี ผลกระทบทางจิตสังคมที่ไม่พึงประสงค์อาจได้รับการชดเชยด้วยผลประโยชน์ในระยะยาวจากเงินที่ถูกส่งกลับมา หลักฐานจากการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิแสดงให้เห็นว่ารูปแบบการอยู่อาศัยดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อโอกาสที่เด็กเหล่านี้จะได้รับการสร้างระเบียบวินัยด้วยความรุนแรง หรือเผชิญกับความท้าทายในการเรียนทักษะการอ่านและคิดคำนวณขั้นพื้นฐาน (NSO และ UNICEF, 2023)

การพลัดถิ่นภายในประเทศที่เกิดจากภัยพิบัติหรือความขัดแย้งก็เกิดขึ้นในประเทศไทยเช่นกัน ระหว่างปี 2562 ถึง 2566 มีรายงานเหตุการณ์ภัยพิบัติ 40 เหตุการณ์ที่นำไปสู่การพลัดถิ่นภายในประเทศจำนวน 109,000 คน (แผนภาพที่ 8) โดยเกือบร้อยละ 88 ของการเคลื่อนที่โดยจำยอมใหม่เหล่านี้เกิดจากพายุ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 12 เกิดจากน้ำท่วม (IDMC, 2024) ในปี 2566 มีการเฝ้าระวังผู้พลัดถิ่นใหม่ทั้งหมด 2,800 คนด้วยเหตุจากน้ำท่วมในจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งก่อให้เกิดการพลัดถิ่นจริงทั้งหมด 1,800 คน (แผนภาพที่ 12)²⁰ อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวมีแนวโน้มว่าเป็นการประเมินต่ำกว่าความเป็นจริงเนื่องจากขาดการติดตามอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอและขาดการรายงานข้อมูลจำนวนผู้พลัดถิ่นออกจากพื้นที่โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แผนภาพที่ 12 การพลัดถิ่นภายในประเทศเนื่องจากภัยพิบัติ (พ.ศ. 2562 – 2566)



ที่มา: IDMC, 2566

ในปี 2564 มีการบันทึกการพลัดถิ่นภายในใหม่จำนวน 520 คน ในประเทศไทย เนื่องจากความขัดแย้งและความรุนแรง (IDMC, 2024) ข้อมูลเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (IDPs) ไม่ได้รับการปรับปรุงตั้งแต่ปี 2550 ซึ่ง ณ ขณะนั้นมีผู้พลัดถิ่นประมาณ 41,000 คน โดยส่วนใหญ่อยู่ในสถานการณ์พลัดถิ่นยืดเยื้อในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส หลังจากการปะทุของการขัดกันด้วยอาวุธในปี 2547

20 ตัวเลขดังกล่าวใช้ข้อมูลจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (DDPM) ซึ่งแบ่งปันร่วมกับ IOM และเชื่อมโยงกับข้อมูลที่รวบรวมโดยศูนย์ประสานงานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (AHA Centre)

บทสรุป

การโยกย้ายถิ่นฐานถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทย นับตั้งแต่รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทยฉบับล่าสุดในปี 2562 การย้ายถิ่นฐานได้รับผลกระทบอย่างมากจากการระบาดของโควิด-19 ในปี 2563 และคลื่นวิกฤตการณ์ในเมียนมา รวมถึงการยึดอำนาจทางทหารในเดือนกุมภาพันธ์ 2564 และการขัดกันด้วยอาวุธที่ยืดเยื้อ ในฐานะประเทศปลายทางที่โดดเด่นในภูมิภาค ประเทศไทยยังคงดึงดูดแรงงานข้ามชาติเข้ามาอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่มาจากเมียนมา และในระดับรองลงมาจากกัมพูชาและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการเชิงโครงสร้างและความต้องการแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มมากขึ้น การย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติยังคงเป็นลักษณะที่โดดเด่นของรูปแบบการย้ายถิ่นฐานของประเทศไทย ทว่ายังขาดข้อมูลที่แม่นยำในการแสดงถึงขอบเขตของผลกระทบ รวมถึงองค์ประกอบ และพลวัตของมัน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่สำคัญหลายประการอาจควรจัดลำดับความสำคัญให้อยู่ระดับต้น ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าประเทศไทยบรรลุเป้าหมายตามพันธกรณีภายใต้ GCM และปรับปรุงนโยบาย ระเบียบปฏิบัติ และบริการด้านการโยกย้ายถิ่นฐานที่มีอยู่ให้ดียิ่งขึ้น:

- เพิ่มและกระจายโอกาสในการย้ายถิ่นฐานแบบปกติและการพำนักระยะยาวในประเทศไทย และปรับปรุงความสามารถในการเข้าถึงได้ ความยืดหยุ่น และความสามารถในการปรับขนาดของช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานที่มีอยู่:** ช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติที่มีอยู่ปัจจุบันไม่สามารถทำให้ประเทศไทยบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างเต็มที่ และผู้ย้ายถิ่น รวมถึงผู้ที่อยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกละเมิดและถูกเอารัดเอาเปรียบ เนื่องจากการโยกย้ายถิ่นฐานมีความซับซ้อนจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบตัวเลือกนโยบายที่ออกแบบมาเพื่อยกระดับการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานในลักษณะที่เป็นรูปธรรมและนำไปปฏิบัติได้จริง
- แก้ไขปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ:** มติคณะรัฐมนตรีถือเป็นทางออกชั่วคราว ที่อนุญาตให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติซึ่งอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติสามารถพำนักอยู่ในประเทศได้ และเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมและแรงงานบางส่วนที่จำกัด อย่างไรก็ตาม ด้วยนโยบายที่ออกตามมามีลักษณะเป็นการออกนโยบายแบบเฉพาะหน้า และไม่สามารถคาดเดาได้อีกทั้งกระบวนการที่เกี่ยวข้องยังมีความซับซ้อนและมีอุปสรรคด้านค่าใช้จ่าย จึงจำเป็นต้องสร้างทางเลือกอื่นที่เชื่อถือได้และคาดเดาได้มากกว่า
- เก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมและต้องเป็นข้อมูลที่มีคุณภาพมากขึ้น:** การปรับปรุงหลักฐานนั้น จำเป็นต้องปรับปรุงการรวบรวมข้อมูลในหลาย ๆ ด้าน จำเป็นต้องมีข้อมูลที่แม่นยำขึ้นเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสถานการณ์แบบไม่ปกติ และพลวัตที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนที่ การพำนัก และการทำงานของพวกเขา ข้อมูลเหล่านี้จะสนับสนุนรัฐบาลในการออกแบบกระบวนการลงทะเบียนที่ยั่งยืน และแก้ไขความต้องการและความเสี่ยงที่เฉพาะเจาะจงของแต่ละกลุ่มซึ่งรวมถึงกลุ่มประชากรสัญชาติเมียนมาด้วย

การปรับปรุงการรวบรวมข้อมูลและการติดตามการย้ายถิ่นฐานภายในประเทศให้ดีขึ้นจะเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะและแรงจูงใจของผู้ย้ายถิ่นในประเทศ รวมถึงผลกระทบต่อผู้ที่ยังอยู่ข้างหลัง โดยเฉพาะเด็ก ๆ การขยายระบบการติดตามที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติในแต่ละจังหวัดควรครอบคลุมถึงการจัดระบบการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศด้วย
- กำหนดแนวทางเชิงโครงสร้างสำหรับผู้ที่ต้องการอยู่ในประเทศ:** รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาจัดตั้งกระบวนการที่ครอบคลุมด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่ออำนวยความสะดวกในการบูรณาการชุมชนผู้ย้ายถิ่นที่อยู่มาอย่างยาวนานเข้ากับสังคมไทย กระบวนการนี้ควรรับประกันสิทธิในการเข้าถึงบริการต่าง ๆ เช่น การดูแลสุขภาพ และจัดอุปสรรคในการเข้าถึงบริการเหล่านี้ เพื่อรับรองความสำเร็จของการบูรณาการเข้ากับสังคมไทยของผู้ย้ายถิ่น
- ปรับปรุงระบบการคุ้มครองสำหรับคนไทยที่ทำงานในต่างประเทศ:** การขยายตลาดงานในต่างประเทศสำหรับแรงงานไทยที่กรมการจัดหางานให้ความสำคัญควรมาพร้อมกับระบบการเคลื่อนย้ายของแรงงานที่รับประกันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและแรงงาน การประเมินและติดตามประสิทธิภาพของแรงงานไทยในต่างประเทศจะช่วยยกระดับหลักฐานสำหรับการสร้างระบบดังกล่าว บทเรียนจากกรณีการค้ำมนุษย์ล่าสุดเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการคุ้มครองคนไทยที่เป็นแรงงานข้ามชาติในสถานการณ์ไม่ปกติและ/หรือได้รับการว่าจ้างอย่างไม่เป็นทางการ

เอกสารอ้างอิง

Angchuan, R. and J. Maneekul (2024). [The migration of female labor force from the southern border provinces to Malaysia](#). In: *Proceedings of the Southeast Asian Conference on Migration and Development (SeaCMD 2023)*.

Armed Conflict Location and Event Data (ACLED) (2024). [Armed Conflict Index Results: January 2024](#).

Cheva-Isarakul, J. (2019). ‘[Diagnosing](#)’ statelessness and everyday state illegibility in northern Thailand. *The Statelessness & Citizenship Review*, 1(2):214–238.

Department of Employment (DoE) (n.d.a). [Statistics of the migrant workers](#). Bangkok.

DoE (n.d.b). [Statistics of Thai workers travel to work overseas](#). Bangkok.

Department of Economic and Social Affairs (DESA) (2020). [International Migrant Stock](#). New York. United Nations Population Division.

European Migration Network (EMN) (2019). [Attracting and Protecting Seasonal Workers from Third Countries in the EU](#). Swedish Migration Agency.

Global Organized Crime Index (GOCI) (2023). [Global Organized Crime Index](#).

Grimwade, M. and P. Neumann, P. (2019). [Migration policy and practice in Thailand](#). Chapter Two. In: *Thailand Migration Report*. United Nations, Bangkok.

Harkins, B. (2019). [Thailand Migration Report 2019](#). United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, Bangkok.

Hedberg, C., L. Axelsson and M. Abella (2019). [Thai Berry Pickers in Sweden. A Migration Corridor to a Low-Wage Sector](#). Delmi, Stockholm.

Human Rights Watch (2023). [Thailand: Recent refugees pushed back to Myanmar](#). New York.

International Displacement Monitoring Center (IDMC) (2023). [Country profile: Thailand](#). [Displacement data](#). Geneva.

IDMC (2024). [IDMC Data Portal](#).

International Institute for Strategic Studies (IISS) (n.d.). [Myanmar conflict map](#) (Dashboard).

International Labour Organization (ILO) (n.d.) [Ratifications for Thailand](#).

ILO (2020). [Recruitment fees and related costs: What migrant workers from Cambodia, the Lao People’s Democratic Republic, and Myanmar pay to work in Thailand](#). Final report. Geneva.

- ILO (2023a). [TRIANGLE in ASEAN Quarterly Briefing Note Thailand \(July–September 2023\)](#). Bangkok.
- ILO (2023b). [TRIANGLE in ASEAN Quarterly Briefing Note Myanmar \(July–September 2023\)](#). Bangkok.
- ILO (2023c). [Social Protection for Migrant Workers in Countries of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf \(GCC\)](#). Geneva.
- International Organization for Migration (IOM) (n.d.a). [Global Compact for Migration](#). Geneva.
- IOM (n.d.b). IOM Thailand Flow Monitoring. Not available online.
- IOM (2021a). [Thailand Social Protection Diagnostic Review Social Protection for Migrant Workers and their Families in Thailand](#). Bangkok.
- IOM (2021b). [Asia–Pacific Migration Data Report 2020](#). Bangkok.
- IOM (2021c). Thai Berry Pickers Recruitment Fees and Related Costs. Validation Paper. Not available publicly.
- IOM (2022). [Socioeconomic Impact of COVID-19 on Migrant Workers in Cambodia, Lao People’s Democratic Republic, Myanmar and Thailand](#).
- IOM (2023a). Migrant-Centered Human Rights Due Diligence Assessments in Supply Chains in Thailand 2018–2023.
- IOM (2023b). [Asia–Pacific Migration Data Report 2022](#). Bangkok.
- IOM (2023c). [Migrant resource centres in Cambodia and Myanmar](#). February.
- IOM (2023d). [Migration in the Lao People’s Democratic Republic: A Country Profile 2023](#). Geneva.
- IOM (2024a). [Methodology for estimating the size of the migrant population in an irregular situation with an application to Thailand](#). Bangkok.
- IOM (2024b). [Overview of Myanmar nationals in Thailand](#).
- IOM (2024c). Cross-border remittances survey in Myanmar and Thailand. Not available online.
- IOM and ILO (2022). [Policy Paper: Solutions to Achieve Fair and Ethical Recruitment and Decent Work of Migrant Workers in Thailand during COVID-19 recovery](#).
- IOM and United Nations International Children’s Emergency Fund (UNICEF) (2024). [Technical note: Inclusion of children in the context of migration into National Child Protection Systems](#). Migrant Protection Platform.
- Jampaklay, A. (2020). [Internal Migration in Thailand](#). In: Bell, M., Bernard, A., Charles-Edwards, E., Zhu, Y. (eds) *Internal Migration in the Countries of Asia*. Springer, Cham.
- Jones, K., S. Mudaliar and N. Piper (2021). [Locked Down and in limbo: The Global Impact of COVID-19 on Migrant Worker Rights and Recruitment](#). ILO, Geneva.
- Kurlander, Y., Shoham, S. and Kaminer, M. Forthcoming. Crucial yet disavowed: Three decades of relations between Israeli farmers and Thai migrant workers. Geography Research Forum (GRF).
- Khemanitthathai, S. (2022). [Situation on Migrant Workers and Border Crossing During the Covid-19 Pandemic](#). Migrant Working Group (MWG), Bangkok.
- Ministry of Labour (MoL) (2023). [The Ministry of Labour’s Policy for the Fiscal Year 2024](#). Bangkok.
- MoL (2024a). [Labour market report. Quarter 2/2024. April–June 2024](#). Bangkok

MoL (2024b). [Labour minister continues to send Thai people to work abroad](#). Bangkok

MoL (2024c). [Labour minister sends off first batch of Thai workers to Israel to work in safe zones; 10,000 workers are expected to be deployed according to the target](#). Bangkok.

Muntarbhorn, V. (2005). [The Mekong Challenge Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/ Practices versus International Labour Standards?](#) ILO, Bangkok.

National Statistical Office (NSO) (n.d.). Migration Module of the Labour Force Survey. Not available online.

NSO and United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) (2023). [Thailand. Survey Findings Report. Multiple Indicator Cluster Survey 2022](#). Bangkok.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (n.d.). [Ratification status for Thailand](#). Bangkok.

OHCHR and Sweden Sverige (2022). [Pathways to migrant protection: a mapping of national practice for admission and stay on human rights and humanitarian grounds in Asia and the Pacific](#). Bangkok.

Population and Immigration Authority (PIA) (2023). [Migrant labour in Israel. State report](#).

Sakulsri, T., R. Jommaroeng and R. Sciortino R. (2023). "Left Behind" in Thailand's Pursuit of Economic Recovery. In: Sciortino, R. (Ed.) *Who Cares? COVID-19 Social Protection Response in Southeast Asia*, pp. 153–200. Chiang Mai Silkworm Books.

Sciortino, R. and S. Punpuing (2009). [International Migration in Thailand](#). IOM, Bangkok.

United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) (2024). [International Mobility in Tertiary Education](#). Dashboard.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2022). [Global Trends Report 2021](#). Geneva.

UNHCR (2024a). [Myanmar Emergency - UNHCR Regional Update - 2 September 2024](#).

UNHCR (2024b). [Annual Results Report 2023 Thailand Multi Country](#). Bangkok

UNHCR (2024c). [UNHCR in Thailand](#).

UNHCR (2024d). [Thailand takes transformative actions to resolve statelessness by officially joining the Global Alliance to End Statelessness](#).

UNHCR (2024e). [Thailand Multicountry Office; Situation Analysis](#).

UNHCR (2024f). [Operational factsheet \(31 March 2024\)](#).

UNHCR (2024g). [RTG/MOI-UNHCR Verified Refugee Population as of 31 August 2024](#).

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) (2024). [Humanitarian needs and response plan Myanmar](#). Myanmar.

World Bank (2023a). [Thailand, country data](#).

World Bank (2023b). [Remittances worldwide](#).



Migrant worker performing daily tasks
on a farm in Mae Sot, Thailand | ©IOM
2022

บทที่

2



อนาคตของประเทศไทย และคำมั่นสัญญา ของการโยกย้ายถิ่นฐาน

Winnie Sachdev, Vivian Liang และ Maximilian Pottler, IOM

บทนำ

ประเทศไทยก้าวไปข้างหน้าอย่างแข็งแกร่งบนเส้นทางแห่งการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนปี 2030 โดยประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 44 จาก 163 ประเทศทั่วโลก และอยู่ในอันดับสูงสุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยกำลังอยู่ในเส้นทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) 9 ข้อใน 17 ข้อ ได้แก่ การยุติความหิวโหย (เป้าหมายที่ 2) การศึกษาที่มีคุณภาพ (เป้าหมายที่ 4) ความเท่าเทียมทางเพศ (เป้าหมายที่ 5) และพลังงานสะอาดราคาถูกลง (เป้าหมายที่ 7) ตามรายงานการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติปี 2565 (Sachs et al., 2022)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ของประเทศไทย ตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาสำคัญระดับโลกอย่างรอบด้าน ซึ่งรวมถึงความเปราะบางทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ และความขัดแย้ง แผนดังกล่าวเน้นย้ำถึงความสำคัญของการเติบโตที่สมดุลและพอประมาณพร้อมกับการสร้างความสามารถในการปรับตัวและเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น หลักการสำคัญของวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนปี 2030 คือ การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ซึ่งทำหน้าที่เป็นเข็มทิศที่ชี้นำการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในลักษณะที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

แผนดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาการเติบโตโดยการเสริมสร้างความแข็งแกร่งและปรับปรุงภาคเศรษฐกิจหลักให้ทันสมัยขึ้น เช่น ภาคเกษตรกรรม การผลิต และบริการ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านสีเขียวและเน้นย้ำการปกป้องสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิของประชาชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพมากขึ้น นอกจากนี้แผนนี้ยังมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มการลงทุนด้านทรัพยากรบุคคล การสร้างทักษะดิจิทัล การขยายหลักประกันทางสังคมและโอกาสทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน แผนดังกล่าวยังมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มการลงทุนด้านทรัพยากรบุคคล การสร้างทักษะด้านดิจิทัล การขยายหลักประกันทางสังคมและโอกาสทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน และการพัฒนาขีดความสามารถของวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อม (MSME) ของประเทศไทยให้คงความสามารถในการแข่งขันในเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ได้

เส้นทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคตของประเทศไทยและการบรรลุการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ปรารถนาจะต้องมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการกำกับดูแลการย้ายถิ่นฐานอย่างครอบคลุม บทนี้จะกล่าวถึงแนวโน้มระดับมหภาคที่ประชากรในประเทศไทยเพื่อตรวจสอบว่าแนวโน้มเหล่านี้จะส่งผลต่อรูปแบบการย้ายถิ่นฐานอย่างไร และส่งผลต่อผู้ย้ายถิ่นอย่างไรในแต่ละขั้นตอนของการเดินทาง แนวโน้มที่สังเกตเห็นได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางข้อมูลประชากร การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสถานการณ์วิกฤต ที่สำคัญ บทนี้ยังบรรยายถึงตัวเลือกสำหรับผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับวิธีการโยกย้ายถิ่นฐานสามารถมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและการสร้างความสามารถในการปรับตัวในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านเมื่อพิจารณาจากแนวโน้มในระดับมหภาคเหล่านี้

บทนี้ให้เหตุผลว่าโครงสร้างการกำกับดูแลการโยกย้ายถิ่นฐานในอนาคตจะต้องอิงตามนโยบายและระเบียบขั้นตอนการย้ายถิ่นฐานที่ชัดเจนและคาดเดาได้ซึ่งมีพื้นฐานจากหลักฐานและการหารือกับทุกภาคส่วนของสังคม ในขณะที่ยังคงไว้ซึ่งความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น การดำเนินการดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการยกระดับความคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับผู้ย้ายถิ่น พร้อมกับเพิ่มการสนับสนุนเชิงบวกที่พวกเขาได้รับต่อประเทศไทยและประเทศต้นทางให้มากที่สุด การโยกย้ายถิ่นฐานเพียงอย่างเดียวไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แต่จำเป็นต้องนำมาเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางแก้ไขและการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยบนเส้นทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

การเปลี่ยนแปลงทางประชากรและตลาดแรงงาน

สังคมไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงวัยในอัตราที่รวดเร็วขึ้น คาดว่าสัดส่วนของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปของไทยจะเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 15.21 ใน พ.ศ. 2565 เป็นร้อยละ 35 ใน พ.ศ. 2603 (UN DESA, 2022) ทำให้ประเทศไทยอยู่ในรายชื่อ “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” ซึ่งจำนวนผู้ที่มีอายุมากกว่า 60 ปีจะมีสัดส่วนมากกว่าหนึ่งในห้าของประชากรทั้งหมด (ธนาคารโลก, 2021) ควบคู่ไปกับการที่ประชากรไทยกลายเป็นประชากรสูงวัยขึ้นอย่างรวดเร็ว ประชากรวัยทำงานก็ลดลงด้วย โดยคาดว่าจะลดลงจากร้อยละ 71 ในปี 2563 เหลือร้อยละ 54 ในปี 2603 (UN DESA, 2022) ซึ่งเทียบเท่ากับการลดลงเกือบร้อยละ 30 หรือตำแหน่งงานว่างเพิ่มขึ้น 14.4 ล้านตำแหน่ง ถือเป็นการลดลงที่มากเป็นอันดับสามในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก รองจากสาธารณรัฐเกาหลี (ร้อยละ 43) และญี่ปุ่น (ร้อยละ 34) (ธนาคารโลก, 2021) ปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการกลายเป็นสังคมสูงวัยคืออัตราการเจริญพันธุ์ที่ลดลงอย่างมาก กระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทยระบุว่าอัตราการเกิดของไทยลดลงจนอยู่ในระดับวิกฤต (The Nation Thailand, 2023) จาก 6.1 ในปี 2508 เป็น 1.08 ในปี 2566 อันเป็นผลจากรายได้และระดับการศึกษาที่เพิ่มขึ้น รวมถึงโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติที่ประสบความสำเร็จซึ่งเริ่มต้นในปี 2513²¹ อัตราการเจริญพันธุ์โดยรวมของประเทศไทยอยู่ต่ำกว่าระดับทดแทนที่ประมาณ 2.1 คนต่อสตรีตั้งแต่ปี 2536 สิ่งสำคัญคือแนวโน้มนี้เกิดขึ้นในขณะที่ประเทศไทยยังคงเป็นเศรษฐกิจเกิดใหม่ในภูมิภาคนี้ เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (SAR) ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และสิงคโปร์ มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ต่อหัวมากกว่าประเทศไทยสองเท่า (ประมาณ 41,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ในขณะที่อัตราส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุอยู่ในระดับเดียวกัน นั่นหมายความว่าประเทศไทยมีทรัพยากรที่จำกัดมากกว่าสำหรับรับมือกับความท้าทายของสังคมสูงวัยซึ่งรวมถึงการลงทุนของภาครัฐที่น้อยกว่าในการเสริมสร้างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนบำนาญ บริการสุขภาพ และบ้านพักคนชราที่สงเคราะห์โดยรัฐบาล ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องหาแนวทางผสมผสานนโยบายที่เหมาะสมของตนเอง พร้อมทั้งเรียนรู้จากการตอบสนองเชิงนโยบายในประเทศต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่คล้ายคลึงกันอยู่แล้ว แม้แต่ประเทศต่าง ๆ เช่น ญี่ปุ่น ซึ่งในอดีตเคยล้าหลังที่จะให้แรงจูงใจในการโยกย้ายถิ่นฐานเข้า แต่ตอนนี้ก็ได้ปฏิรูปนโยบายการย้ายถิ่นฐานแรงงานเพื่อตอบสนองต่อกำลังแรงงานที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากการขยายโครงการแรงงานทักษะเฉพาะ (SSW) ซึ่งมุ่งเป้าไปที่การเติมเต็มการขาดแคลนแรงงานผ่านบันทึกความเข้าใจ (MoU) กับ 14 ประเทศในเอเชีย

การคาดการณ์ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นในประเทศไทยชี้ให้เห็นว่า หากไม่มีการปรับเปลี่ยนใด ๆ การเปลี่ยนแปลงทางประชากรจะทำให้การเติบโตของ GDP ต่อหัวลดลงร้อยละ 0.86 ในทศวรรษ 2020 พร้อมแรงกดดันที่เพิ่มขึ้นต่อระบบบำนาญและบริการสุขภาพ (World Bank, 2021) มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 52) ของการจ้างงานในประเทศไทยเป็นการจ้างงานนอกระบบ (NSO, 2023) ซึ่งทำให้แรงกดดันเหล่านี้รุนแรงขึ้น การจ้างงานนอกระบบตามการนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) หมายถึงผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการจ้างงาน (NSO, 2023; ดู [บทที่ 10](#)) ดังนั้นจึงมีความมั่นคงทางการเงินน้อยลงเมื่อเกษียณอายุ เนื่องจากทางเลือกเดียวที่พวกเขามีคือการออกเงินเองเพื่อเข้าร่วมในแผนบำนาญของภาครัฐหรือภาคเอกชน

ปี 2566 นับว่าเป็นปีแห่งการเปลี่ยนแปลงประชากรของประเทศไทยที่ประชากรอายุระหว่าง 20-40 ปีซึ่งเป็นประชากรกลุ่มที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีจำนวนน้อยกว่าประชากรอายุระหว่าง 60-64 ปีที่กำลังจะออกจากตลาดแรงงาน (IOM, 2023a) การเปลี่ยนแปลงนี้จะเพิ่มช่องว่างระหว่างผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานกับผู้ที่จะออกจากตลาดแรงงานให้กว้างยิ่งขึ้น ทำให้เกิดข้อกังวลเกี่ยวกับการขาดแคลนแรงงานและผลกระทบเชิงลบต่อการเติบโตในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคการเกษตรซึ่ง ณ พ.ศ. 2565 มีการจ้างงานแรงงานกว่าร้อยละ 30 ของแรงงานไทยทั้งหมด และมีสัดส่วน

21 โครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติเปิดตัวภายใต้การอุปถัมภ์ของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอัตราการเติบโตของประชากรจากมากกว่าร้อยละ 3 ต่อปีให้เหลือร้อยละ 2.5 ต่อปีภายในสิ้นปี 2519

การสร้างรายได้ให้เศรษฐกิจไทยร้อยละ 8.8 (World Bank, 2022) ใน พ.ศ. 2564 มีการศึกษาเกี่ยวกับเกษตรกรผู้สูงอายุในชนบทของประเทศไทยที่บ่งชี้ว่า ด้วยจำนวนที่เพิ่มขึ้นของคนรุ่นใหม่ที่ย้ายออกจากชนบทไปหาโอกาสการทำงานและการศึกษาที่ดีกว่าในเมืองใหญ่ ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่กังวลเกี่ยวกับการขาดแคลนแรงงานและจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติมากขึ้น เพื่อให้มั่นใจว่ากิจการทางการเกษตรของพวกเขาจะสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืน (Jansuwan and Zander, 2021) ด้วยเหตุนี้การผลักดันให้งานในภาคการเกษตรในประเทศไทยเข้ามาอยู่ในระบบจึงเป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงการรับรองการสรรหาแรงงานที่เป็นธรรมและมีจริยธรรม งานที่มีคุณค่า ที่พักที่เหมาะสม และการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานทุกคนทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในภาคส่วนนี้

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ระบุว่า ความต้องการแรงงานในภาคการดูแล เช่น การดูแลสุขภาพและผู้สูงอายุ จะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเนื่องจากประชากรมีอายุเพิ่มมากขึ้น (NESDC, 2022) อย่างไรก็ตาม แนวโน้มนี้เกิดขึ้นพร้อมกันในหลายประเทศทั่วโลก ส่งผลให้ความต้องการแรงงานผู้ดูแลสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น ไต้หวัน สาธารณรัฐจีน ซึ่งเป็นหนึ่งในจุดหมายหลักของแรงงานข้ามชาติชาวไทย ได้รับแรงงานผู้ดูแลข้ามชาติเข้าประเทศแล้วกว่า 225,000 คน และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 280,000 คน ตามจำนวนประชากรสูงวัยที่เพิ่มขึ้น (Henley, 2021) ประเทศญี่ปุ่นก็ระบุว่าต้องการแรงงานผู้ดูแลเพิ่มอีกกว่า 330,000 คน ระหว่าง พ.ศ. 2563–2568 (Wright, 2019) นอกจากนี้ ประเทศในกลุ่มความร่วมมือรัฐอ่าวอาหรับ (GCC) รวมถึงประเทศในยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชียตะวันออก ได้เพิ่มข้อตกลงทวิภาคีด้านการจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติผู้ให้บริการสุขภาพในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา แนวโน้มเหล่านี้อาจเพิ่มแรงกดดันต่อตลาดแรงงานไทยเนื่องจากแรงงานผู้ดูแลที่มีทักษะอาจถูกดึงดูดไปยังประเทศที่มีรายได้สูงกว่า ซึ่งจะให้การขาดแคลนแรงงานในประเทศรุนแรงขึ้น

ในด้านของทางเลือกของประเทศไทยในการบรรเทาผลกระทบจากประชากรสูงวัย การลดลงของแรงงานในทุกภาคส่วน และความต้องการแรงงานผู้ดูแลที่เพิ่มขึ้นในอนาคต สศช. ตระหนักว่าการเข้าสู่สังคมสูงวัยอาจเพิ่มความเสี่ยงต่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้น การขาดแคลนแรงงานที่รุนแรงขึ้น และความต้องการงบประมาณที่สูงขึ้นสำหรับระบบประกันสังคม เพื่อบรรเทาความเสี่ยงเหล่านี้ ประเทศไทยได้ประกาศใช้นโยบายต่าง ๆ (ซึ่งจะกล่าวถึงในภายหลัง) ที่มุ่งเน้นการเพิ่มการลงทุนในเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มผลิตภาพ เช่น การใช้ระบบอัตโนมัติและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทั้งนี้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังเป็นอีกหนึ่งลำดับความสำคัญ ซึ่งรวมถึงการยกระดับคุณภาพการศึกษา การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในตลาดแรงงาน (UNFPA, 2011)

เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ในอนาคตและผลกระทบในวงกว้างที่อาจเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย การปรับปรุงการตอบสนองในระดับนโยบายเพิ่มเติมเพื่อรับมือกับความท้าทายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในหลายภาคส่วนจะเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในภาคการดูแลที่แม้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะช่วยแก้ปัญหาได้บางส่วน แต่ลักษณะของงานดูแลที่มีประสิทธิภาพยังคงอาศัยแรงงานมนุษย์ที่มีทักษะและคุณสมบัติเพียงพอ ดังนั้น ภาคการดูแลในประเทศไทยอาจต้องการการลงทุนที่เพิ่มขึ้น รวมถึงการฝึกอบรมเฉพาะทางและโครงการรับรองทักษะสำหรับกลุ่มแรงงานดูแลที่ใหญ่ขึ้น เมื่อพิจารณาถึงแรงงานไทยที่มีจำนวนลดลงจึงคาดว่าจะต้องมีแรงงานข้ามชาติเข้าร่วมในโครงการเหล่านี้ ตามตัวอย่างจากหลายประเทศที่มีรายได้สูงทั่วโลก

เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ในบางภาคส่วนของเศรษฐกิจไทยพบว่าประเทศไทยอาจจำเป็นต้องเริ่มสรรหาแรงงานข้ามชาติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการแรงงานผู้ดูแลที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคตเพื่อสังคมสูงวัย รายงานฉบับนี้จึงมีข้อเสนอแนะว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนการดูแลในประเทศไทย ควรพิจารณาบทบาทของการย้ายถิ่นฐานแรงงานในการวางแผนรับมือสังคมสูงวัยในอนาคต การจ้างแรงงานผู้ดูแลจากต่างประเทศอาจต้องอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับประเทศต้นทางที่มีศักยภาพเพื่อปรับคุณสมบัติทางวิชาชีพให้สอดคล้องกันและร่วมกันส่งเสริมการพัฒนาทักษะ ปัจจุบันมีแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่ดูแลครอบครัวและครัวเรือนอยู่ประมาณ 100,000 คนในประเทศไทย (DoE, 2024) อนาคตของงานดูแลในประเทศไทยจะอภิปรายเพิ่มเติมใน **บทที่ 5**

ตัวอย่างของภาคส่วนการดูแลแสดงให้เห็นว่าการย้ายถิ่นฐานของแรงงานเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญสำหรับประเทศไทยในการชดเชยแรงกดดันด้านประชากรในปัจจุบันและอนาคต ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา จำนวนแรงงานข้ามชาติคิดเป็นร้อยละ 10 ของกำลังแรงงานทั้งหมด และมีสัดส่วนใน GDP ของประเทศไทยสูงถึงร้อยละ 6.6 (Smith and Lim, 2019) เมื่อพิจารณาจากการคาดการณ์ว่าตลาดแรงงานของประเทศไทยจะมีตำแหน่งงานว่าง 14.4 ล้านตำแหน่งภายในปี 2603 ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการรับแรงงานข้ามชาติเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานในอีกหลายทศวรรษข้างหน้า (IOM, 2023b)

เมื่อเศรษฐกิจของประเทศไทยพัฒนาขึ้นและแรงงานในประเทศลดลง การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของแรงงานข้ามชาติอาจเพิ่มขึ้นในงานที่ต้องการทักษะปานกลางหรือสูง ซึ่งเดิมเป็นงานของคนไทย การเปลี่ยนแปลงนี้จะต้องมีการปฏิรูประบบตลาดแรงงาน นโยบายและระเบียบขั้นตอนการเข้าเมือง รวมถึงการยกเลิกข้อจำกัดที่ขัดขวางไม่ให้แรงงานข้ามชาติทำงานในอาชีพที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนนี้ ประเทศไทยยังควรเพิ่มความสำคัญของความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ โดยเน้นไปที่การพัฒนาทักษะและการรับรองคุณสมบัติของแรงงานข้ามชาติผ่านข้อตกลงทวิภาคีและความร่วมมือด้านการเคลื่อนย้ายทักษะ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีใหม่

ในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศไทยได้พัฒนาไปสู่ความทันสมัย โดยเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมไปเป็นเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการส่งออกและมีอุตสาหกรรมเบาและหนักเป็นหลัก การเปลี่ยนแปลงนี้ไปสู่การลดความยากจนในระดับกว้าง ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับสถานะประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงในปี 2554 ภายในเวลาไม่ถึงหนึ่งทศวรรษ (World Bank, 2011) แม้ว่าจะมีความก้าวหน้าที่สำคัญ ประเทศไทยยังคงเผชิญกับความท้าทายในการเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจยุคใหม่ รวมถึงการมีงานที่ต้องใช้แรงงานขั้นพื้นฐานซึ่งมีผลิตภาพต่ำในสัดส่วนสูง และความไม่สมดุลด้านทักษะในตลาดแรงงาน (OECD, 2021) ผลที่ตามมาคือ ประเทศไทยต้องเผชิญกับ “กับดักรายได้ปานกลาง” อย่างชัดเจน โดยอัตราการเติบโตของ GDP ที่แท้จริงเฉลี่ยอยู่ที่เพียงร้อยละ 3.6 ระหว่าง พ.ศ. 2553–2562 ซึ่งต่ำกว่าประเทศอื่นในภูมิภาค เช่น เวียดนาม (ร้อยละ 5.4) และอินโดนีเซีย (ร้อยละ 6.9) (World Bank, 2023)

ใน พ.ศ. 2559 รัฐบาลไทยได้ประกาศนโยบายประเทศไทย 4.0 ซึ่งมีผลจนถึง พ.ศ. 2566 โดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนประเทศไทยให้เป็นประเทศรายได้สูง ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจที่เน้นนวัตกรรม เทคโนโลยี และบริการ ใน พ.ศ. 2567 รัฐบาลได้เปิดตัวกรอบนโยบายใหม่ คือ Thailand Vision 2030: “IGNITE THAILAND” จุดพลัง รวมใจ ไทยต้องเป็นหนึ่ง ซึ่งมุ่งส่งเสริมประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมระดับโลก และขับเคลื่อนเศรษฐกิจสู่อนาคตที่ยั่งยืนผ่านการท่องเที่ยว บริการสุขภาพและการแพทย์ เกษตรกรรม การผลิตยานยนต์ เทคโนโลยี และการเงิน

ความสำเร็จของวิสัยทัศน์ด้านการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยขึ้นอยู่กับความสามารถของประเทศในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทักษะ และการพัฒนาแรงงานที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้พึ่งพาแรงงานข้ามชาติเพื่อสนับสนุนการเติบโตของอุตสาหกรรมสำคัญ เช่น การผลิต เกษตรกรรม ก่อสร้าง และการบริการ ดังนั้นแล้วจึงกล่าวได้ว่าแรงงานข้ามชาติเป็นกำลังสำคัญในหลายอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการส่งออกของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในการกำกับดูแลการย้ายถิ่นฐานของแรงงานเผยให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการใหม่ในตลาดแรงงานได้ การย้ายถิ่นฐานของแรงงานในประเทศไทยยังคงถูกมองและได้รับการปฏิบัติแบบวาระชั่วคราว โดยใบอนุญาตทำงานปกติ²² มีอายุสูงสุดเพียง 4 ปี นอกจากนี้ ข้อจำกัดที่กำหนดให้แรงงานข้ามชาติทำงานประเภท “งานใช้แรงงาน” ยังเป็นอุปสรรคต่อโอกาสในการพัฒนาทักษะและความก้าวหน้าอีกด้วย ผลที่ตามมาคือ ระบบบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการลงทุนในจำนวนที่มากขึ้น และมีการสวดประสานกันให้ดีขึ้นในด้านการพัฒนาทักษะและการรับรองทักษะสำหรับแรงงานข้ามชาติ แม้จะมีความต้องการเพิ่มขึ้นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเศรษฐกิจไทยก็ตาม นายจ้างเองก็ยังไม่สามารถรักษาระดับทักษะและผลิตภาพของแรงงานได้ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องเดินทางกลับประเทศของตนเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างงาน ถึงแม้ว่าหลายคนจะเดินทางกลับมามีงานที่ประเทศไทยอีกครั้ง อนึ่ง การปฏิบัติในลักษณะ U-turn เช่นนี้ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นฐานเพิ่มขึ้นทั้งสำหรับแรงงานและนายจ้าง และลดประสิทธิภาพของธุรกิจไทยที่จ้างแรงงานข้ามชาติ

โอกาสในการเพิ่มประโยชน์จากการย้ายถิ่นฐานแรงงาน มีตัวอย่างเช่นการยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะการจ้างงานในบันทึกความเข้าใจ (MoUs) ที่มีอยู่ การขยายระยะเวลาของใบอนุญาตทำงาน การอนุญาตให้เข้าถึงสถานะผู้อยู่อาศัยระยะยาว และการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะของแรงงาน การลดขั้นตอนด้านการบริหารจัดการสำหรับการย้ายถิ่นฐานแรงงานและการสรรหาแรงงานข้ามชาติ การส่งเสริมช่องทางการย้ายถิ่นฐานแบบปกติ และการลดต้นทุนการย้ายถิ่นฐานจะเป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยให้การย้ายถิ่นฐานสร้างผลลัพธ์ที่ดีทั้งต่อแรงงานข้ามชาติและเศรษฐกิจของไทย จากการประเมินตลาดแรงงานที่จะเผยแพร่โดย IOM เมื่อไม่นานมานี้ พบว่านายจ้างส่วนใหญ่ในประเทศไทย โดยเฉพาะจากวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อย (MSME) รายงานปัญหาในการดำเนินการตามกระบวนการสรรหาผ่านช่องทาง MoU และการลงทะเบียนแรงงานภายในประเทศตามระบบราชการที่มีความซับซ้อน ปัญหากระบวนการที่ขาดประสิทธิภาพและล่าช้า การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและกระบวนการบ่อยครั้ง รวมถึงความรู้เกี่ยวกับกระบวนการที่จำกัดในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งหมดนี้ถูกระบุว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการสรรหาแรงงานข้ามชาติโดยช่องทางปกติ

MSME มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทย โดยคิดเป็นกว่าร้อยละ 99 ของธุรกิจทั้งหมด และจ้างงานกว่าสามในสี่ของแรงงานในภาคเอกชน (OSMEP, 2022) จากผลการประเมินตลาดแรงงานของ IOM พบว่าวิสาหกิจ MSME พึ่งพาแรงงานข้ามชาติอย่างมากในการดำเนินการตามคำสั่งซื้อจากต่างประเทศและงานจ้างเหมาจากโรงงานขนาดใหญ่ (IOM, 2023d) อย่างไรก็ตาม ลักษณะของคำสั่งซื้อเหล่านี้ทำให้วิสาหกิจ MSME เผชิญกับความผันผวนและความไม่แน่นอน กล่าวคือ ธุรกิจเหล่านี้มักพึ่งพาสัญญาใหญ่เพียงฉบับเดียวและต้องการแรงงานทันทีเมื่อมีการลงนามในสัญญา ในขณะที่กระบวนการย้ายถิ่นฐานตามช่องทางปกติใช้เวลาระหว่าง 6 สัปดาห์ถึง 6 เดือน ทำให้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้าง (IOM, 2024a) นอกจากนี้วิสาหกิจ MSME มักขาดทรัพยากรเงินทุนในการรักษาแรงงานระยะยาว เนื่องจากลักษณะธุรกิจที่ต้องจ้างงานระยะสั้นเป็นหลัก ทำให้ธุรกิจเหล่านี้มีแนวโน้มพึ่งพาช่องทางการสรรหาแบบไม่ปกติ เพื่อบรรเทาความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกระแสรายได้ที่ไม่แน่นอน รวมถึงความไม่ยืดหยุ่นและข้อจำกัดด้านเวลาที่เกี่ยวข้องกับช่องทางการสรรหาแรงงานแบบปกติ

²² สำหรับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาตามช่องทาง MoU ที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม ซึ่งได้อธิบายไว้อย่างละเอียดในบทที่ 1

นอกเหนือจากความยากลำบากในการสรรหาแรงงานข้ามชาติผ่านช่องทางปกติแล้ว วิชาหกิจ MSME ยังต้องเผชิญกับความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะกับระบบอัตโนมัติ ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 ประเทศไทยได้ลงทุนจำนวนมากในการปรับปรุงเศรษฐกิจให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ซึ่งเบื้องต้นประเทศไทยได้เห็นผลลัพธ์เชิงบวกในเรื่องการทำให้กระบวนการผลิตเป็นอัตโนมัติและการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของเศรษฐกิจ โดยอีคอมเมิร์ซและการชำระเงินผ่านช่องทางดิจิทัลเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงที่มีการระบาดใหญ่ของไวรัส โดยเติบโตถึงร้อยละ 140 ในขณะที่ระบบอัตโนมัติของกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมยานยนต์และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 50 และร้อยละ 30 ตามลำดับ ในปี 2562 (IMF, 2022) ธุรกิจขนาดใหญ่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะลงทุนในระบบอัตโนมัติ แต่ วิชาหกิจ MSME ยังคงต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในอาชีพงานพื้นฐานและประสบปัญหาในการปรับตัวให้ทันกับความต้องการของเศรษฐกิจฐานความรู้ ทั้งนี้ หากไม่มีการพัฒนาทักษะที่เพียงพอให้กับแรงงาน อาจทำให้วิชาหกิจ MSME สูญเสียความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของแผนการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของประเทศไทยและทำให้ปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัวรุนแรงขึ้น

เพื่อสนับสนุนให้นายจ้างสามารถใช้ประโยชน์จากการย้ายถิ่นฐานของแรงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐบาลไทยจำเป็นต้องลดความซับซ้อนของกระบวนการด้านการบริหารจัดการ โดยมีทางเลือกเช่น การลดระยะเวลาอนุมัติใบอนุญาตทำงานและการค้นหาทางเลือกอื่น ๆ สำหรับแผนการย้ายถิ่นฐานของแรงงานให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น เช่นการจัดข้อจำกัดด้านการเปลี่ยนนายจ้างของแรงงานข้ามชาติ รัฐบาลควรขยายเงินอุดหนุนสำหรับโครงการพัฒนาทักษะที่รวมแรงงานข้ามชาติเข้าไว้ด้วย เพื่อช่วยเพิ่มความสามารถให้แรงงานปัจจุบันในการปรับตัวกับโอกาสงานใหม่ ๆ และการแข่งขันที่เกิดจากจากระบบอัตโนมัติ

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของประเทศไทยยังสามารถนำมาใช้ประโยชน์ด้านการปรับปรุงระบบบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานได้ ตามตัวอย่างของประเทศอื่น ๆ ในทวีปเอเชียมีประเทศอินเดียและศรีลังกาที่ได้เดินหน้านำระบบดิจิทัลมาปรับใช้ รวมถึงลดขั้นตอนหลัก ๆ สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นฐานของแรงงานผ่านการใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ ประเทศอินเดียมุ่งเน้นเรื่องข้อบังคับการจ้างงานจึงได้เกิดแพลตฟอร์ม eMigrate ที่ช่วยลดกระบวนการด้านการบริหารจัดการ รวมถึงการรับคำสั่งงานที่ต้องการจากนายจ้าง การอนุมัติความต้องการแรงงาน และการจัดการข้อร้องเรียนของแรงงาน ในขณะเดียวกัน ทางสำนักงานจัดหาแรงงานข้ามชาติประเทศศรีลังกาที่ลดบางขั้นตอนของกระบวนการด้านการบริหารจัดการลง และมีการให้บริการข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อผู้ย้ายถิ่น เช่น นายจ้างและหน่วยงานจัดหางานที่ขึ้นทะเบียน ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการอย่างเป็นทางการ และโอกาสในการจ้างงาน เป็นต้น (ADB, OECD และ ILO, 2023) แพลตฟอร์มเหล่านี้แสดงผลลัพธ์ที่หลากหลายเกี่ยวกับความคุ้มครองสำหรับผู้ย้ายถิ่นเนื่องจากแรงงานข้ามชาติไม่ได้เข้าใช้งานระบบเหล่านี้มากนัก และมีการรายงานว่ามีแรงงานหลายคนที่ยังคงพึ่งพาคนกลาง เช่น หน่วยงานจัดหางานเพื่อเข้าถึงแพลตฟอร์มเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม แพลตฟอร์มเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการย้ายถิ่นฐานแรงงาน

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICTs) ถูกนำมาใช้มากขึ้นในการให้ข้อมูลตามหลักสิทธิมนุษยชนแก่แรงงานข้ามชาติ องค์กร ILO สังเกตเห็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ดิจิทัลที่มุ่งบริการแรงงานข้ามชาติ รวมถึงแอปพลิเคชันและแพลตฟอร์มออนไลน์ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มการเข้าถึงข้อมูล (ILO, 2021) การศึกษาวิจัยเรื่องการเข้าถึงและการมีส่วนร่วมทางดิจิทัลในปี 2566 ซึ่งดำเนินการโดย IOM ร่วมกับสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) เปิดเผยว่าแรงงานข้ามชาติร้อยละ 95 ใช้สมาร์ตโฟนทุกวัน โดย Facebook เป็นแพลตฟอร์มโซเชียลมีเดียที่ใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุด แนวทางที่มีอยู่สามารถออกแบบเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลบนแพลตฟอร์มมือถือได้ ลดช่องว่างการสื่อสารระหว่างผู้ย้ายถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ส่งเสริมแนวทางการย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยและมีข้อมูลเพียงพอ อำนวยความสะดวกในการสรรหาแรงงานและการจับคู่ทักษะโดยตรงมากขึ้น และส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินและการส่งเงินกลับบ้านอย่างปลอดภัย

อย่างไรก็ตาม ICTs อาจสร้างสภาพแวดล้อมแห่งความเสี่ยงแบบใหม่ให้กับประชากรผู้ย้ายถิ่นได้เช่นกัน ความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงเมื่อนำระบบ ICT มาใช้ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน เนื่องด้วยองค์กรหลักกลางทางออนไลน์ได้กลายเป็นปัญหาใหญ่ในทวีปเอเชียรวมถึงประเทศไทย และมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการค้ามนุษย์เพื่อกระทำความผิด จากการศึกษาของ IOM-ITU ในปี 2566 เผยข้อมูลที่น่ากังวลว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ย้ายถิ่นให้คะแนนความปลอดภัยออนไลน์ว่าเป็นทักษะทางดิจิทัลที่ต่ำที่สุดของพวกเขา จากข้อมูลนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการส่งเสริมความปลอดภัยทางดิจิทัลและความตระหนักรู้เกี่ยวกับการฉ้อโกงทางไซเบอร์ในกลุ่มชุมชนผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทย (IOM, 2023c) การค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดมีการกล่าวถึงอย่างละเอียดใน [บทที่ 9](#)

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมถึงประเทศไทย เป็นหนึ่งในภูมิภาคที่เปราะบางที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วโลกที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อุณหภูมิที่สูงขึ้น รูปแบบปริมาณน้ำฝนที่เปลี่ยนแปลง และความถี่ที่เพิ่มขึ้นของเหตุการณ์สภาพอากาศสุดขั้ว ส่งผลกระทบอย่างมากต่อระบบนิเวศ เศรษฐกิจ และชุมชนในภูมิภาคนี้ (IPCC, 2022) คาดการณ์ว่าผลกระทบด้านสภาพภูมิอากาศทั่วโลกจะส่งผลให้ GDP ทั่วโลกลดลงมากกว่าร้อยละ 18 ภายใน พ.ศ. 2591 หากไม่มีมาตรการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีประสิทธิภาพ

ในภูมิภาคสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) การคาดการณ์ชี้ว่าการสูญเสีย GDP อาจสูงถึงร้อยละ 37.4 ภายในปี 2591 อันเนื่องมาจากภูมิภาคนี้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงทางกายภาพอย่างหนักหน่วงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Gray and Verbanov, 2021) แนวโน้มเหล่านี้มีผลกระทบในวงกว้าง ทั้งในด้านการดำรงชีวิต การผลิตสินค้าของชุมชน และการกระตุ้นให้เกิดการย้ายถิ่นฐาน แม้ว่าหลักฐานปัจจุบันจะแสดงให้เห็นว่าการย้ายถิ่นที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศส่วนใหญ่เกิดขึ้นภายในพรมแดนของประเทศ (เช่น จากพื้นที่ชนบทสู่พื้นที่เมือง) แต่หลักฐานใหม่ ๆ ชี้ให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเนื่องจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IOM and SEI, 2023)

ดัชนีความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศโลก (Global Climate Risk Index - CRI) พ.ศ. 2564 จัดอันดับให้ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 9 ในหมวดประเทศที่มีความเสี่ยงสูงสุดต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคตในช่วง 30 ปีข้างหน้า (Eckstein et al., 2021) ระดับน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีระดับความสูงเฉลี่ยเพียง 1.5 เมตรเหนือระดับน้ำทะเล นอกจากนี้ รูปแบบสภาพอากาศที่รุนแรงและไม่สามารถคาดการณ์ได้ เช่น น้ำท่วมและภัยแล้ง ยังส่งผลกระทบอย่างไม่สมส่วนต่อชุมชนในชนบทที่ทำงานในภาคการเกษตร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 6 ของ GDP ประเทศ และประมาณร้อยละ 30 ของการจ้างงานทั้งหมด (Economist Intelligence Unit, 2023)

แม้ว่าประเทศไทยจะมีความเปราะบางด้านสภาพภูมิอากาศ แต่ก็ยังคงเป็นจุดหมายปลายทางหลักสำหรับแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา ในขณะที่การย้ายถิ่นฐานมายังประเทศไทยถือเป็นกลยุทธ์การดำรงชีวิตที่สำคัญของประชาชนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) มาอย่างยาวนาน แต่ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้กลายเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐาน และมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดกระแสการย้ายถิ่นแบบผสมผสานที่มีทั้งปัจจัยผลักดันทางเศรษฐกิจและด้านมนุษยธรรม ประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามของไทยต้องเผชิญกับอันตรายจากสภาพภูมิอากาศ เช่น เหตุการณ์สภาพอากาศสุดขั้วที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและรูปแบบปริมาณน้ำฝนที่เปลี่ยนแปลง ความท้าทายเหล่านี้ทวีความรุนแรงขึ้นจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม โดยที่การดำรงชีวิตของประชาชนผูกพันอย่างใกล้ชิดกับภาคส่วนที่เปราะบางต่อสภาพภูมิอากาศ เช่น เกษตรกรรมและป่าไม้ และชุมชนใน GMS จำนวนมากตั้งอยู่ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีความเปราะบางต่อสภาพภูมิอากาศ เช่น พื้นที่ชายฝั่งและสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ (ASEAN, 2024)

สถานการณ์สภาพภูมิอากาศในแต่ละประเทศต้นทางมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศมายังประเทศไทยในอนาคต โดยสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ซึ่งมีเศรษฐกิจเกษตรกรรมและพึ่งพาแม่น้ำโขงต้องเผชิญความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำและอุทกภัยรุนแรง และกัมพูชา ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่ราบต่ำและพึ่งพาการเกษตร ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบปริมาณน้ำฝนและอุณหภูมิที่สูงขึ้น (IOM, 2023b) ตลอดหลายปีที่ผ่านมา แนวโน้มเหล่านี้นำไปสู่การลดลงของผลผลิตข้าว ส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงทางรายได้และอาหารในหมู่เกษตรกร ทำให้คนกลุ่มนี้มักต้องย้ายถิ่นฐานเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต (Bylander, 2016) ในส่วนของเมียนมา ซึ่งมีระบบนิเวศที่หลากหลาย ได้รับความเสียหายอย่างมากจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะจากพายุไซโคลน รวมถึงน้ำท่วมรุนแรงและระดับน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้น เมียนมาจัดอยู่ในอันดับสองของดัชนีความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศโลกปี 2564 (CRI) โดยมีประชากรประมาณ 21 ล้านคน หรือร้อยละ 40 ของประชากรทั้งหมด ที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติ โดยใน พ.ศ. 2564 เพียงปีเดียว มีผู้พลัดถิ่นในเมียนมา 158,000 คนจากภัยพิบัติ และภัยพิบัติส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสภาพอากาศตามรายงานการพลัดถิ่นภายในประเทศทั่วโลก (IDMC, 2022)

รูปแบบการเคลื่อนย้ายของมนุษย์ รวมถึงการโยกย้ายถิ่นฐานและการพลัดถิ่น ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยด้านสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมทั่วโลก ปัจจัยเหล่านี้คาดว่าจะทำให้การย้ายถิ่นข้ามพรมแดนเป็นกลยุทธ์สำหรับการปรับตัว เมื่อชุมชนพยายามลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้ว่าการแยกผลกระทบโดยตรงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อการย้ายถิ่นฐานเป็นเรื่องที่ท้าทาย แต่หลักฐานแสดงให้เห็นว่าปัจจัยผลักดันด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของการโยกย้ายถิ่นฐานมีความทับซ้อนกัน โดยเงินส่งกลับมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนความสามารถในการฟื้นตัวของชุมชนต้นทางของผู้ย้ายถิ่นและทำหน้าที่ช่วยลดทอนผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศที่อาจเกิดอย่างกะทันหัน (IPCC, 2022; IOM และ SEI, 2023) ตัวอย่างเช่น ในช่วงทศวรรษหลังจากพายุไซโคลนนาร์กิสในเมียนมา ร้อยละ 70 ของครัวเรือนที่มีสมาชิกในครอบครัวอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นแรงงานข้ามชาติในต่างแดนสามารถสร้างบ้านใหม่ทั้งหมดได้สำเร็จ (World Bank, 2018) ดังนั้น การบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างเหมาะสมอาจสนับสนุนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ หากการย้ายถิ่นฐานสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ย้ายถิ่นและชุมชนต้นทางของพวกเขาได้

แม้ว่าประชากรที่ได้รับผลกระทบอาจเลือกการย้ายถิ่นเพื่อการทำงานเป็นกลยุทธ์ในการดำรงชีพและปรับตัวให้ทันกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ไม่พึงประสงค์ แต่ความรับผิดชอบในการบรรเทาผลกระทบเหล่านี้และการพัฒนากลยุทธ์การปรับตัวนั้นสุดท้ายแล้วอยู่ที่หน่วยงาน

ของรัฐบาล (Bylander, 2016; IOM และ SEI, 2023) ทั้งนี้กรอบนโยบายที่มีอยู่ของประเทศไทยเป็นแนวทางกำกับดูแลการย้ายถิ่นฐานแบบมีข้อจำกัด จึงไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างสภาพแวดล้อมการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และเป็นปกติ ยิ่งไปกว่านั้น ช่องทางการย้ายถิ่นฐานแบบปกติ มักมีค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานาน ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับผลกระทบเชิงลบอย่างฉับพลันจากสภาพอากาศหรือสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาถึงพรมแดนที่เปิดกว้างของประเทศไทย และความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีมายาวนานกับประเทศเพื่อนบ้าน เหตุฉุกเฉินด้านมนุษยธรรมที่สำคัญในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของอัตราการย้ายถิ่นฐานเข้าสู่ประเทศไทยโดยใช้ช่องทางแบบไม่ปกติ เว้นแต่จะมีช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัยที่ใช้การและเข้าถึงได้ (ASEAN, 2024)

แม้ว่าประเทศไทยจะรับรู้ถึงผลกระทบที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อการเคลื่อนย้ายของมนุษย์ในแผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558–2593 แต่การขาดการบูรณาการประเด็นสภาพภูมิอากาศในนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานกลับขัดขวางการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพต่อความท้าทายที่เกิดจากปัจจัยกดดันด้านสิ่งแวดล้อม ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาคือการพัฒนาและขยายระบบหนังสือผ่านแดนที่มีอยู่ สำหรับการย้ายถิ่นฐานเพื่อทำงานตามฤดูกาล และสนับสนุนความสามารถในการกลับคืนสู่สภาพการณ์ปกติของแรงงานข้ามชาติและครอบครัวจากผลกระทบด้านลบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในชุมชนต้นทาง ขณะเดียวกันก็สร้างผลลัพธ์เชิงบวกต่อภาคเศรษฐกิจที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การปฏิรูปควรมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงความยืดหยุ่นของโครงการ ยกเลิกค่าธรรมเนียมการสรรหา และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ผู้ย้ายถิ่นต้องรับผิดชอบ ลดอุปสรรคด้านระบบราชการ และรับรองความคุ้มครองและการบังคับใช้สิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ การปฏิรูปดังกล่าวควรจัดการกับปัญหาการขาดงานที่มีคุณค่าและการขาดการคุ้มครองทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับแรงงานชั่วคราวและแรงงานตามฤดูกาลที่มีการจ้างงานอย่างต่อเนื่องในประเทศไทย รวมถึงการขยายความคุ้มครองอย่างเต็มรูปแบบภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ให้ครอบคลุมแรงงานตามฤดูกาลและแรงงานชั่วคราวในภาคเกษตรกรรม (บทที่ 10) ในทำนองเดียวกัน ประเทศไทยควรบูรณาการสถานการณ์การย้ายถิ่นฐานภายในและระหว่างประเทศเข้ากับนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ โดยคำนึงถึงโอกาสที่เกิดขึ้นจากการย้ายถิ่นฐานแรงงานระหว่างประเทศในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IOM และ SEI, 2023)

นอกจากการย้ายถิ่นฐานเข้าประเทศแล้ว ภาวะฉุกเฉินด้านสภาพภูมิอากาศยังอาจก่อให้เกิดแนวโน้มการย้ายถิ่นฐานออกนอกประเทศและการย้ายถิ่นฐานภายในประเทศอีกด้วย จากการศึกษา พบว่าเหตุการณ์สภาพอากาศรุนแรง เช่น น้ำท่วมและพายุ ส่งผลให้เกิดการพลัดถิ่นภายในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยมีผู้พลัดถิ่นใหม่ประมาณ 3.2 ล้านคน ระหว่างปี 2551 ถึง 2565 (IDMC, 2022) นอกจากนี้ ภัยแล้งที่ยาวนานและการขาดแคลนน้ำจะยังคงกระตุ้นให้เกิดการย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ เนื่องจากประชากรในชนบทอพยพเข้าสู่เขตเมืองเพื่อแสวงหาทางเลือกอื่นในการดำรงชีวิต ดังนั้น การบูรณาการประเด็นด้านสภาพภูมิอากาศในนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานจึงมีความสำคัญ ไม่เพียงเพื่อบริหารจัดการกับการย้ายถิ่นฐานขาเข้าประเทศ แต่ยังรวมถึงการจัดการกับการพลัดถิ่นภายในประเทศและการย้ายถิ่นฐานขาออกนอกประเทศเพื่อรับรองความสามารถในการฟื้นตัวของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ความสำเร็จของประเทศไทยในการตอบสนองต่อการแพร่ระบาดของโควิด-19 ด้วยการจ่ายเงินฉุกเฉินจากกองทุนประกันสังคม (SSF) และการโอนเงินสดแบบเฉพาะกิจสำหรับแรงงานนอกระบบ เป็นแนวทางตัวอย่างสำหรับการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ การต่อยอดจากประสบการณ์เหล่านี้สามารถรับประกันได้ว่าระบบประกันสังคมจะพร้อมและสามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมในภูมิภาคที่ไม่แน่นอนมากขึ้นเรื่อย ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความพยายามของประเทศไทยในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังโดยการนำ โมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ-หมุนเวียน-สีเขียว (BCG) มาใช้ในปี 2564 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนผ่านสีเขียวนี้มีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงตลาดแรงงานอย่างมีนัยสำคัญ โดยการสร้างโอกาสในด้านพลังงานหมุนเวียน เกษตรกรรมยั่งยืน และอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Economist Intelligence Unit, 2023) อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านนี้ยังสร้างความท้าทาย เช่น ความเสี่ยงต่อการตกงานในภาคส่วนอุตสาหกรรมแบบดั้งเดิม เนื่องจากแรงงานข้ามชาติมีบทบาทสำคัญในตลาดแรงงานของประเทศไทย การรวมพวกเขาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านสีเขียวจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จและเสมอภาคกันของนโยบาย โดยที่กลยุทธ์ควรรวมถึงโครงการพัฒนาทักษะที่ปรับให้เหมาะกับอุตสาหกรรมสีเขียว การรับรองการคุ้มครองสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แนวทางที่ครอบคลุมนั้นนอกจากจะสอดคล้องกับกรอบการทำงานที่เคารพสิทธิแล้ว ยังช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นและความยั่งยืนให้กับการริเริ่มด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ความเชื่อมโยงที่เห็นได้ชัดระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการเคลื่อนย้ายของมนุษย์ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านนี้ จำเป็นต้องได้รับการบรรจุไว้ในกระบวนการวางแผนและพัฒนา นโยบายของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น การจัดให้มีเส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยสำหรับชุมชนที่ตกอยู่ในความเสี่ยงในประเทศต้นทางสามารถช่วยเสริมสร้างความสามารถในการฟื้นตัวและป้องกันการพลัดถิ่นในระยะยาวได้ การใช้ธรรมาภิบาลทำให้ชุมชนต้นทางได้รับวิธีการแก้ปัญหาที่ช่วยให้พวกเขาสามารถอยู่อาศัยในพื้นที่เดิมได้ ทั้งนี้การนำโมเดลนี้มาใช้ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทาง อนึ่ง การพัฒนาเส้นทางการย้ายถิ่นฐานดังกล่าวควรผสมผสานกับกลยุทธ์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินที่จะช่วยเพิ่มความสามารถในการปรับตัวให้ทันกับสภาพภูมิอากาศให้แก่ชุมชนต้นทางของผู้ย้ายถิ่นผ่านการวางแผนส่งเงินกลับบ้าน และการสนับสนุนเพิ่มเติมผ่านแผนการเงินจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม โมเดลนี้จะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อเส้นทางการย้ายถิ่นฐานดังกล่าวเอื้อให้เกิดการการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรมและจัดให้มีงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานข้ามชาติ

สถานการณ์วิกฤต

อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) มีความเสี่ยงต่อวิกฤตในหลายรูปแบบ นอกจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างช้า ๆ และภัยพิบัติฉับพลันแล้ว ยังมีวิกฤตเศรษฐกิจและการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ที่เพิ่มความเปราะบางของกลุ่มประชากร ซึ่งอาจนำไปสู่การย้ายถิ่นฐานแบบผสม นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงด้านวิกฤตสาธารณสุข โดยที่การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้เน้นย้ำให้เห็นถึงผลกระทบอันมหาศาลต่อการเคลื่อนย้ายของมนุษย์ ตลอดจนสุขภาพและการดำรงชีวิตของผู้ย้ายถิ่น อย่างไรก็ตาม วิกฤตหลายครั้งแสดงให้เห็นว่าการย้ายถิ่นฐานสามารถสนับสนุนมาตรการตอบสนองและฟื้นตัวจากวิกฤตได้ โดยระหว่างการระบาดใหญ่ที่ผ่านมาที่มีความชัดเจนว่าแรงงานข้ามชาติมีบทบาทหลักในการค้าทุนภาคเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญในประเทศไทย รวมถึงด้านสาธารณสุข เกษตรกรรม และบริการต่าง ๆ

เมื่อความขัดแย้งหรือภัยพิบัติเกิดขึ้น มันอาจส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่ ทำงาน หรือเดินทางผ่านประเทศอย่างไม่สมส่วน โดยเฉพาะผู้ที่ขาดการเข้าถึงความช่วยเหลือฉุกเฉิน การคุ้มครองทางสังคม รวมถึงสิทธิและบริการพื้นฐานอื่น ๆ ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤตหลายครั้ง เช่น สึนามิในมหาสมุทรอินเดียใน พ.ศ. 2547 และอุทกภัยทั่วประเทศใน พ.ศ. 2554 ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา วิกฤตเศรษฐกิจ สาธารณสุข และวิกฤตที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติ ผลการศึกษาโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ใน พ.ศ. 2564 พบว่าระหว่างการแพร่ระบาด แรงงานข้ามชาติทำงานในจำนวนชั่วโมงเท่าเดิมแต่ได้รับค่าจ้างลดลง โดยเฉพาะแรงงานหญิงข้ามชาติซึ่งเดิมได้รับค่าจ้างและรายได้ต่ำกว่าแรงงานชายก่อนการระบาดอยู่แล้ว ต้องเผชิญกับการลดค่าจ้างลงอีกในช่วงวิกฤต (บทที่ 3) นอกจากนี้ ข้อกำหนดการฉีดยาวัคซีนในที่ทำงานควบคู่กับความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงวัคซีนโควิด-19 การบริการทางสังคมที่ไม่เพียงพอ ช่องว่างในการเข้าถึงการบริการสุขภาพ และข้อมูลที่ไม่เพียงพอเกี่ยวกับวัคซีน ล้วนทำให้ความท้าทายที่มีอยู่เดิมสำหรับชุมชนแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น (IOM, 2022) (บทที่ 11)

ในขณะเดียวกัน การแพร่ระบาดได้กระตุ้นให้แรงงานข้ามชาติหลายคนเดินทางกลับบ้าน ส่งผลให้ธุรกิจต่าง ๆ ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน และแรงงานข้ามชาติเหล่านั้นต้องเผชิญกับความท้าทายในการกลับถิ่นที่อยู่และการกลับคืนสู่สังคมอีกครั้ง สถิติที่กระทรวงแรงงานเผยแพร่ในช่วงปลายปี 2564 แสดงให้เห็นถึงการลดลงอย่างมากของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนอย่างเป็นทางการในประเทศไทย นับตั้งแต่เริ่มเกิดการระบาดของโควิด-19 โดยแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาลดลง 532,841 คน แรงงานจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวลดลง 70,782 คน และแรงงานจากกัมพูชาลดลง 252,683 คน จากผลการศึกษาของ IOM พบว่าอัตราการว่างงานในกลุ่มผู้เดินทางกลับประเทศสูงมาก โดยเกือบสองในสาม (ร้อยละ 63) ของผู้เดินทางกลับ 818 คนที่ทำการสำรวจในกัมพูชาและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่มีงานทำ (IOM, 2021) ในขณะที่ในประเทศไทย การควบคุมด่านพรมแดนที่เข้มงวดทำให้การย้ายถิ่นฐานของแรงงานหยุดชะงักไปในช่วงเวลาหนึ่ง ส่งผลให้ปัญหาขาดแคลนแรงงานรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งมีสาเหตุมาจากแรงงานข้ามชาติที่เดินทางกลับบ้านและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินธุรกิจอย่างมีนัยสำคัญ สองปีหลังจากการระบาดเริ่มต้น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยรายงานถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงจำนวน 700,000 คน ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องปรับปรุงแนวทางการอำนวยความสะดวกในการสรรหาแรงงานข้ามชาติ เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานเหล่านี้ (Apisitniran, 2022)

ตามที่ได้กล่าวไว้ใน บทที่ 1 สถานการณ์ในเมียนมาได้เลวร้ายลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่การยึดอำนาจโดยกองทัพในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง การต่อสู้ด้วยอาวุธที่รุนแรงขึ้น การพลัดถิ่นที่ยืดเยื้อ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย และการลดลงของการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจยังคงแพร่หลาย โดยถูกซ้ำเติมจากพืชผลที่ลดลงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยคาดว่าประชากรเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศกำลังเผชิญกับความยากจนท่ามกลางอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้น (OCHA, 2026) ความขัดแย้งล่าสุดในรัฐฉานซึ่งนำไปสู่การทำลายเส้นทางการค้าสำคัญระหว่างเมียนมาและสาธารณรัฐประชาชนจีน จะยิ่งทำให้การเข้าถึงอาหารและสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นอื่น ๆ ยากขึ้น ผลกระทบไม่พึงประสงค์จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติ ได้เพิ่มความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับบุคคลที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเป็นแหล่งทำมาหากิน ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2566 พายุไซโคลนโมคาได้สร้างความเสียหายอย่างกว้างขวาง ซ้ำเติมสถานการณ์ด้านมนุษยธรรมที่เลวร้ายอยู่แล้วในเมียนมา นอกจากนี้ การกลับมาของปรากฏการณ์เอลนีโญใน พ.ศ. 2566 ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก เนื่องจากส่งผลให้สภาพอากาศรุนแรงขึ้น และยิ่งเพิ่มความท้าทายที่เกิดจาก “ความเชื่อมโยงสามประการระหว่างสภาพภูมิอากาศ ความขัดแย้ง และมนุษยธรรม” ในเมียนมา (ISP, 2023)²³

23 ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2567 น้ำท่วมได้สร้างความเสียหายเป็นบริเวณกว้างในประเทศเมียนมาเมียนมา

ผลจากวิกฤตเหล่านี้ ทำให้ประชาชนกว่า 2 ล้านคนยังคงพลัดถิ่นภายในประเทศ โดย 1.73 ล้านคนในจำนวนนี้เป็นผู้พลัดถิ่นใหม่ตั้งแต่การยึดอำนาจ โดยกองทัพในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 และยังคงเพิ่มขึ้นจากการใช้อาวุธในปี 2566 รวมถึง 559,200 คนในรัฐและภูมิภาคที่ติดชายแดนประเทศไทย (HRW, 2567) หลังจากมีการบังคับใช้การเกณฑ์ทหารภาคบังคับสำหรับชายชาวเมียนมาอายุ 18 ถึง 35 ปี และหญิงอายุ 18 ถึง 27 ปี ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 (OHCHR, 2567) พบว่ามีจำนวนผู้ยื่นขอวีซ่าและการข้ามแดนเข้าสู่ประเทศไทยแบบไม่ปกติเพิ่มขึ้น วิกฤตครั้งนี้ได้เพิ่มความไม่มั่นคงของมนุษย์ และผลักดันการโยกย้ายถิ่นฐานและการพลัดถิ่นขนาดใหญ่ทั้งภายในประเทศและการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายมายังประเทศไทย ขณะเดียวกันยังสร้างความท้าทายสำหรับการกลับคืนถิ่นฐานและรวมตัวเข้ากับสังคมเดิมในอนาคตของแรงงานข้ามชาติ

ประชากรชาวเมียนมาเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ซึ่งช่วยเติมเต็มช่องว่างสำคัญในตลาดแรงงานของไทย และมีส่วนสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมในภาคส่วนสำคัญ เช่น การก่อสร้าง การผลิต และการให้บริการ อย่างไรก็ตาม ทางเลือกในการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติกลับมีจำนวนลดลง ชับซ้อนมากขึ้น และมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2566 แรงงานภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MoU) คิดเป็นเพียงร้อยละ 16 ของจำนวนแรงงานชาวเมียนมาที่ลงทะเบียนในประเทศไทยทั้งหมด นอกจากนี้ กฎข้อบังคับล่าสุดในเมียนมาที่กำหนดให้ประชาชนต้องส่งเงินรายได้ร้อยละ 25 กลับไปยังธนาคารที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางเมียนมา และจ่ายภาษีเงินได้ร้อยละ 10 จากรายได้ในต่างประเทศ มีแนวโน้มที่จะลดแรงจูงใจในการเลือกใช้ช่องทางปกติในการส่งเงินกลับ การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบเหล่านี้อาจส่งผลให้ถูกห้ามทำงานในต่างประเทศเป็นเวลาสามปีหลังจากใบอนุญาตทำงานหมดอายุ ซึ่งอาจทำให้แรงงานเมียนมาไม่ต้องการเข้าร่วมกระบวนการลงทะเบียนในประเทศอีกต่อไป

เนื่องจากแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยจำนวนมากเป็นชาวเมียนมา และในบริบทของวิกฤตที่ยังดำเนินอยู่ในเมียนมา ทั้งแรงงานเมียนมาที่เข้าสู่ประเทศไทยแบบปกติและไม่ปกติจึงถือเป็นกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางที่สุด เพราะการกลับประเทศต้นทางอาจทำให้พวกเขาต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากยังไม่มีทางออกอย่างสันติให้กับสถานการณ์ปัจจุบัน สถานการณ์ในเมียนมามีแนวโน้มที่จะยังคงไม่มั่นคงต่อไป ในอนาคตอันใกล้ ซึ่งจะนำไปสู่การเคลื่อนย้ายและการพลัดถิ่นอย่างต่อเนื่องทั้งภายในประเทศและการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้านรวมถึงประเทศไทย

ในขณะเดียวกัน แรงงานข้ามชาติชาวไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศก็อาจได้รับผลกระทบจากวิกฤตได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น แรงงานไทยเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ใหญ่ที่สุดในอิสราเอลโดยส่วนใหญ่อยู่ในภาคการเกษตร (Duangdee, 2023) ตามข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศของไทย ในระหว่างเหตุโจมตีโดยกลุ่มฮามาสในภาคใต้ของอิสราเอลเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2566 มีพลเมืองไทย 22 คนถูกจับเป็นตัวประกัน 32 คนเสียชีวิต และ 19 คนได้รับบาดเจ็บ ณ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2566 มีพลเมืองไทย 7,415 คนเดินทางกลับประเทศด้วยเที่ยวบินที่รัฐบาลไทยจัดให้ อย่างไรก็ตาม ยังมีคนไทยจำนวนมากลังเลที่จะออกจากอิสราเอล เนื่องจากหนี้สินที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานของพวกเขา แม้ว่าพวกเขามักจะต้องเผชิญกับค่าจ้างต่ำ ชั่วโมงการทำงานที่มากเกินไป และสภาพการทำงานที่เป็นอันตรายในอิสราเอล (Kavlaoved, 2020)

ความขัดแย้ง ภัยพิบัติ และวิกฤตเศรษฐกิจและสาธารณสุขได้แสดงให้เห็นว่าอุปสรรคทางการบริหารและกฎหมาย ความแตกต่างด้านภาษาและวัฒนธรรม การเข้าถึงสิทธิและบริการที่จำกัด และความโดดเดี่ยว มักส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติและครอบครัวในช่วงวิกฤต ในสถานการณ์วิกฤต แนวทางที่ครอบคลุมผู้โยกย้ายถิ่นฐานถือเป็นสิ่งสำคัญในการรับรองความเป็นอยู่ที่ดีและความปลอดภัยของชุมชนในระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ความพยายามเหล่านี้ต้องกลายเป็นส่วนสำคัญของการดำเนินการด้านมนุษยธรรม การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการกำกับดูแลการโยกย้ายถิ่นฐานแรงงานและการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ การโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติที่ได้รับการบริหารจัดการอย่างเหมาะสมจะช่วยเพิ่มผลลัพธ์ในเชิงบวกสำหรับแรงงานข้ามชาติ ครอบครัวของพวกเขา และชุมชนในวงกว้าง อันจะช่วยสร้างความสามารถในการฟื้นตัวในการเผชิญกับวิกฤตต่าง ๆ ได้

บทสรุป

การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในอนาคตของประเทศไทยจะขึ้นอยู่กับกรอบการตอบสนองของประเทศต่อการเปลี่ยนแปลงทางประชากร การพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสถานการณ์วิกฤตในปัจจุบันและอนาคต ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทนี้ การโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่มีศักยภาพที่รัฐบาลไทยสามารถใช้เพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ในทางกลับกัน แนวโน้มมหภาคเหล่านี้คาดว่าจะยังคงเป็นปัจจัยขับเคลื่อนการเคลื่อนย้ายมนุษย์เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะจากกัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมายังประเทศไทยในอนาคต แนวโน้มการเคลื่อนย้ายจะรวมถึงการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานที่ได้รับแรงหนุนจากความต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานในหลายภาคส่วนเพิ่มขึ้น ซึ่งมีสาเหตุมาจากโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว แผนการของประเทศไทยที่มุ่งเน้นในการปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจให้เป็นโมเดลที่ขับเคลื่อนด้วยความรู้และมูลค่าเพิ่มมากยิ่งขึ้นจะยังคงสร้างความต้องการแรงงานข้ามชาติให้มาทำงานในอาชีพงานพื้นฐานและกึ่งฝีมือในทศวรรษหน้า การนำเทคโนโลยีมาใช่มากขึ้นรวมถึงการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลและระบบอัตโนมัติในประเทศไทยจะนำไปสู่การเพิ่มการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากยิ่งขึ้น และอาจนำไปสู่ความต้องการใหม่สำหรับแรงงานข้ามชาติในการเติมเต็มตำแหน่งงานในระดับฝีมือปานกลางและระดับฝีมือที่สูงขึ้น รวมถึงเปิดโอกาสการจ้างงานในภาคส่วนใหม่ที่ก่อนหน้านี้เคยถูกเติมเต็มโดยแรงงานไทย ในขณะเดียวกัน คาดการณ์ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และสถานการณ์วิกฤตต่าง ๆ จะเพิ่มการเคลื่อนย้ายของมนุษย์ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องเตรียมพร้อมและตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นเหล่านี้อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะ

บทวิเคราะห์ข้างต้นได้อธิบายถึงปัจจัยขับเคลื่อนการโยกย้ายถิ่นฐานในอนาคตของประเทศไทย แม้ว่าจะไม่ได้ครอบคลุมทุกประเด็นแต่หลักฐานที่นำเสนอในบทนี้ชี้ให้เห็นว่าวิสัยทัศน์ของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 จะสามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้มากขึ้น หากรัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญของการโยกย้ายถิ่นฐานที่เป็นปัจจัยสนับสนุนเส้นทางของประเทศไทยสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน แม้ว่าประเทศไทยในฐานะประเทศต้นแบบของข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยและเป็นระเบียบ และปกติจะมีความก้าวหน้าอย่างมากในกรอบการจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา แต่ปัจจัยขับเคลื่อนที่เกิดขึ้นใหม่และความท้าทายด้านการโยกย้ายถิ่นฐานจะต้องได้รับการแก้ไขด้วยการตอบสนองเชิงนโยบายที่มีการวางแผนอย่างดีและครอบคลุมยิ่งขึ้น รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอเพื่อเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศไทย ข้อเสนอแนะมีดังต่อไปนี้

- **การเสริมสร้างระบบข้อมูลตลาดแรงงานของประเทศไทยเพื่อคาดการณ์การพัฒนาลาดแรงงานในอนาคตและทักษะที่จำเป็นในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ดีขึ้น** การทำเช่นนี้จะช่วยให้สามารถวางแผนนโยบายตลาดแรงงานได้ดีขึ้น รวมถึงระบุได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าภาคส่วนใดมีความต้องการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติ
- **การพัฒนานโยบายการย้ายถิ่นฐานที่ครอบคลุมและอิงตามหลักฐานสำหรับประเทศไทยโดยคำนึงถึงอนาคต โดยใช้แนวทางแบบทั้งรัฐบาลและแบบทั้งสังคมมีส่วนร่วม** หากพิจารณาถึงลักษณะปัญหาการย้ายถิ่นฐานที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน รวมถึงความสำคัญของการย้ายถิ่นฐานแบบปกติที่มีการวางแผนอย่างมากขึ้นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากกรอบนโยบายที่มีความครอบคลุมด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน และในกระบวนการพัฒนานโยบายดังกล่าวนี้อาจนำหน่วยงานหลากหลายสาขาของรัฐบาลทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ตลอดจนภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน กลุ่มผู้ย้ายถิ่น นักวิชาการ และภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วม นโยบายนี้ควรมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมเส้นทางการย้ายถิ่นฐานแบบปกติอย่างมีกลยุทธ์และลดการย้ายถิ่นฐานแบบผิดปกติ ส่งเสริมสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ย้ายถิ่น และช่วยสร้างสังคมไทยที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังเพื่อผลักดันผลกระทบเชิงบวกของการย้ายถิ่นฐานพร้อมกับการแก้ไขข้อกังวลด้านความมั่นคงของชาติ
- **การทำให้ขั้นตอนการจัดหาแรงงานข้ามชาติแบบปกติง่ายขึ้นและเป็นแบบดิจิทัล และลดค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นฐานรวมถึงการจัดหางานได้อย่างมีประสิทธิภาพ** การร่นระยะเวลาการอนุมัติ การทำให้ข้อกำหนดด้านการบริหารแรงงานง่ายขึ้น การลดค่าใช้จ่าย และการเพิ่มความโปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านระบบการจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานแบบดิจิทัลมากขึ้นหรือจัดให้มีศูนย์บริการแบบครบวงจร ไม่เพียงแต่จะปรับปรุงการจับคู่ระหว่างนายจ้างกับแรงงานเท่านั้น แต่ยังช่วยลดความเสี่ยงของการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ซึ่งเป็นหนึ่งในความท้าทายสำคัญที่เหลืออยู่ของการจัดการการย้ายถิ่นฐานของประเทศไทยอีกด้วย

- **การรวมแรงงานข้ามชาติเข้าในการฝึกอบรมทางเทคนิค การพัฒนาทักษะ และการรับรองคุณสมบัติอย่างเป็นระบบ โดยให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะในภาคส่วนการดูแล และให้เป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านสีเขียว** การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจำเป็นต้องอาศัยการเพิ่มระดับผลิตภาพและเพิ่มการลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฯ จะช่วยเพิ่มค่าสำคัญของการเก็บรักษาแรงงานฝีมือสำหรับนายจ้างชาวไทยและเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวม ปัจจุบันการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีแนวโน้มชะงักไม่เกิน 4 ปี ซึ่งหมายความว่านายจ้างไม่สามารถเก็บรักษาคุณสมบัติและประสบการณ์ที่มีค่าของแรงงานไว้ได้ การสรรหาและฝึกอบรมพนักงานใหม่ในภายหลังทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจำนวนมากสำหรับนายจ้างแรงงาน และรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง
- **การขยายช่องทางปกติสำหรับการย้ายถิ่นฐานแรงงานและส่งเสริมการเคลื่อนย้ายทักษะระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน** IOM สังเกตเห็นฉันทามติที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าบันทึกความเข้าใจทวิภาคีปัจจุบันเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานแรงงาน ที่ปัจจุบันครอบคลุมเฉพาะงานที่ใช้แรงงาน ควรขยายความครอบคลุมอย่างเป็นทางการเพื่อให้สามารถจัดจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะในระดับต่าง ๆ ได้ ระบบการจัดการการย้ายถิ่นฐานแรงงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของแรงงานข้ามชาติและนายจ้างของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยอย่างแท้จริงจะส่งผลให้การเคลื่อนย้ายภายในภูมิภาคมีความเป็นระเบียบมากขึ้น อาจต้องอาศัยการขยายผลจากข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน และแนวทางที่คาดการณ์และเข้าถึงได้สำหรับการพำนักระยะยาวในประเทศไทย
- **เพิ่มความยืดหยุ่นของตลาดแรงงานและนโยบายการรับผู้ย้ายถิ่น** ข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ย้ายถิ่นในการเปลี่ยนนายจ้างในประเทศไทยเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันเชิงบวกเพื่อดึงดูดผู้มีความสามารถในตลาดแรงงานของประเทศไทย การอนุญาตให้ผู้ย้ายถิ่นมีส่วนร่วมในเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างเสรีมากขึ้นจะสร้างแรงจูงใจเพิ่มเติมให้ธุรกิจของไทยลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และกลายเป็นนายจ้างที่เป็นตัวเลือกสำหรับบุคลากรที่มีความสามารถมากที่สุด
- **การรวมแรงงานข้ามชาติเข้าไว้ในกรอบกฎหมายและนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับการเตรียมพร้อม ตอบสนอง และฟื้นฟูจากวิกฤต** แรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัวที่อาศัยอยู่กับพวกเขา ไม่ว่าจะมิสสถานการณ์การย้ายถิ่นฐานอย่างไรก็ตาม ควรเข้าถึงบริการฉุกเฉินและความช่วยเหลือสาธารณะได้โดยไม่ล่าช้าหรือถูกเลือกปฏิบัติในช่วงวิกฤต รวมถึงบริการกงสุลและบริการส่งตัวกลับประเทศที่ทันทั่วถึง
- **การรวมการพิจารณาผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศเข้ากับนโยบายการย้ายถิ่นฐานเพื่อสร้างเส้นทางที่ปลอดภัยสำหรับการเคลื่อนย้ายเนื่องจากสภาพภูมิอากาศ** ประเทศไทยควรรับรองนโยบายด้านการโยกย้ายถิ่นฐานที่รวมมาตรการในการคาดการณ์และตอบสนองต่อการเคลื่อนย้ายที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการพลัดถิ่นและการย้ายที่อยู่อาศัยที่มีแบบแผน ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น นโยบายต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้ย้ายถิ่นและส่งเสริมการดำรงชีวิตที่ยั่งยืนพร้อมความสามารถในการฟื้นจากวิกฤต เพื่อส่งเสริมการย้ายถิ่นฐานในฐานะกลยุทธ์สำหรับการปรับตัว

เอกสารอ้างอิง

Apisitniran, L. (2022). [FTI urges swifter State action on labour amid shortage](#). *Bangkok Post*, 22 March.

Asia Development Bank Institute (ADBI), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and International Labour Organization (ILO) (2023). *Labor Migration in Asia: Changing Profiles and Processes*. ADBI, OECD, and ILO, Tokyo.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (2024). [ASEAN Migration Outlook 2.0](#). ASEAN Secretariat, Jakarta.

Bylander, M. (2016). [Cambodian migration to Thailand: The role of environmental shocks and stress](#). Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Working Paper 7. Knomad.

Department of Employment (DoE) (2024). [Monthly Statistics on Migrant Workers, December 2023](#). Bangkok.

Duangdee, V. (2023). [Poverty pushes freed Thai hostages to consider return to Israel](#). VOA News, 5 December.

Eckstein, D., V. Kunzel and L. Schafer (2021). *Global Climate Risk Index 2021: Who suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2019 and 2000-2019*. Germanwatch, Bonn.

Economist Intelligence Unit (EIU) (2023). [Thailand's sustainability policy: getting its act together](#). EIU, 9 February.

Gray, C. and L. Varbanov (2021). [The Economics of Climate Change: Impacts for Asia](#). Swiss Re Group, 21 May.

Henley, J. (2021). [Taiwan's elder care industry faces embattled future](#). Taiwan Business Topics, American Chamber of Commerce. 9 September.

Human Rights Watch (HRW) (2024). [Thailand: Halt forced returns to Myanmar](#). Bangkok, 11 April.

Institute for Strategy and Policy (ISP) Myanmar (2023). [Cyclone Mocha and return of El Niño: A crisis of climate-conflict-humanitarian triple nexus in Myanmar](#). Conflict, Peace and Security, No. 15. ISP, Chiang Mai.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contributions of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge and New York.

International Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2022). [Global Report on Internal Displacement 2022](#). Geneva.

International Labour Organization (ILO) (2021). [Use of Digital Technology in the Recruitment of Migrant Workers](#). Geneva.

International Monetary Fund (IMF) (2022). [Digitalization and export sophistication: Moving to a resilient growth model. Thailand: Selected Issues](#), 22(301):23–32.

International Organization for Migration (IOM) (2021). [Socioeconomic Impact of COVID-19 on Migrant Workers in Cambodia, Lao People’s Democratic Republic, Myanmar and Thailand](#). Bangkok.

IOM (2022). [COVID-19 Vaccine Perceptions of Cambodian and Myanmar Migrants in Thailand](#). Bangkok.

IOM (2023a). [IOM Thailand 2023 Annual Report](#). Bangkok.

IOM (2023b). [Labour Migration in Asia: What does the Future Hold?](#) Bangkok.

IOM (2023c). [Bridging the Digital Divide: Assessment of the Digital Skills of Migrant Workers and the Perspective of Employers in Thailand](#). Bangkok.

IOM (2023d). [Migrant-Centered Human Rights Due Diligence Assessments in Supply Chains in Thailand 2018-2023](#). Not available online.

IOM (2024a). [Assessment of Myanmar migrants’ experiences in the context of increased post-pandemic labour mobility](#). IOM, Myanmar. Not publicly available.

IOM (2024b). [Cross-border remittances survey in Myanmar and Thailand](#). IOM, Myanmar. Not publicly available.

IOM (forthcoming). [Filling the Gap: Optimizing the Contribution of Migrant Workers for Economic Transformation in Thailand](#).

IOM and Stockholm Environment Institute (SEI) (2023). [International Labour Migration in a Changing Climate: Insights from Malaysia and Thailand](#). IOM, Bangkok.

Jansuwan, P. and K. Zander (2021). [Getting young people to farm: how effective is Thailand’s young smart farmer programme?](#) Sustainability, 13(21):11611. Multidisciplinary Digital Publishing Institute, Basel.

Kavlaoved (Workers Hotline) (2020). [2020 Snapshot: Migrant workers from Thailand in Israeli agriculture](#).

The Nation Thailand (2023). [Declining birthrates will see Thailand’s population drop by half in next 60 years](#). The Nation Thailand, 1 November.

National Economic and Social Development Council (NESDC) (2022). [The Thirteenth National Economic and Social Development Plan \(2023–2027\)](#). Office of the National Economic and Social Development Board. Office of the Prime Minister, Bangkok.

National Statistical Office (NSO) (2023). [The Informal Employment Survey 2023](#). Ministry of Digital Economy and Society, Bangkok.

Office of Small and Medium Enterprise Promotion of Thailand (OSMEP) (2022). [White paper on MSMEs: 2021](#). Bangkok.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2021). [Adapting to changing skill needs in Southeast Asia](#). 2021 OECD Southeast Asia Regional Forum, Issue Paper.

Sachs, J., C. Kroll, G. Fuller and F. Woelm (2022). [From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond: Sustainable Development Report 2022](#). Cambridge University Press, Cambridge.

Smith, H. and R. Lim (2019). Thailand Migration Profile. In: *Thailand Migration Report 2019* (B. Harkins, ed.). United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, Bangkok.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR) (2024). [Myanmar: Military junta even greater threat to civilians as it imposes military draft, warns UN expert](#). 21 February.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2023). [Humanitarian Needs Overview 2023: Myanmar](#).

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2022). [World Population Prospects 2022](#).

United Nations Population Fund (UNFPA) (2011). [Impact of Demographic Change in Thailand](#). Bangkok.

World Bank (2011). [Thailand now an upper middle income economy](#). Press Release, 2 August.

World Bank (2018). [Meandering to Recovery: Post-Nargis Social Impacts Monitoring Ten Years After](#). Washington D.C.

World Bank (2021). [Aging and the Labor Market in Thailand: Labor Markets and Social Policy in a Rapidly Transforming and Aging Thailand](#). Bangkok. .

World Bank (2022). [Agriculture, forestry, and fishing, value added \(% of GDP\) – Thailand](#).

World Bank (2023). [GDP Growth \(annual %\) – Thailand](#).

Wright, J. (2019). Robots vs migrants? Reconfiguring the future of Japanese institutional eldercare. *Critical Asian Studies*, 51(3):331–354.



A team from UNICEF, led by UNICEF Representative for Thailand Kyungsun Kim, visited remote migrant communities in Mae Sot in northern Thailand on 25-27 May to see first-hand the impact of UNICEF-supported efforts for children's well-being. The team met with this mother and child. The team also met and exchanged ideas with partners, including local education authorities and non-governmental organizations delivering services to marginalized communities. | © UNICEF Thailand/2022/Preechapanich



สิทธิของเด็ก ในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน

โดย มุฮัมมัด ราฟีก คาน และปริญญญา บุญฤกษ์ฤทัยกุล ยูนิเซฟ ประเทศไทย

บทนำ

สถานการณ์ของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยมีความซับซ้อน เนื่องจากช่องทางในการย้ายถิ่นฐานของเด็กเพื่อเข้ามาเรียนหนังสือหรือมาหาครอบครัวอย่างถูกกฎหมายมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะเดียวกันพวกเขาอาจเป็นเด็กที่เดินทางโดยลำพังหรือแยกจากพ่อแม่ ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลหลัก สถานการณ์ดังกล่าวอาจนำไปสู่การดำรงอยู่ที่ไม่มั่นคงของเด็ก ๆ และครอบครัวเนื่องจากไร้ความคุ้มครองและความมั่นคงในแบบที่การย้ายถิ่นในสถานะปกติสามารถให้ได้

เด็ก ๆ ในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานมีหลากหลายกลุ่มและสถานการณ์ย้ายถิ่นที่แตกต่างกันไปทั้งการเข้าเมืองที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายซึ่งอาจทับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปตามความผันผวนของสถานการณ์แวดล้อม และอาจส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ วิธีการถูกปฏิบัติ และสิทธิในการได้รับบริการ สถานภาพการย้ายถิ่นของเด็ก ๆ มักเชื่อมโยงกับสถานภาพของพ่อแม่ตามที่ได้อภิปรายไว้ใน **บทที่ 1** นอกจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว การย้ายถิ่นเข้าสู่ประเทศไทยในสัดส่วนที่มากยังเกิดขึ้นในรูปแบบที่ไม่ปกติ นอกจากนี้ยังมีผู้โยกย้ายถิ่นฐานจากประเทศเพื่อนบ้านที่แสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจต้องหลีกเลี่ยงข้อกำหนดด้านกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองที่เข้มงวด ซับซ้อน และยุ่งยาก เพื่อเข้าสู่ประเทศไทย (UNICEF EAPRO, 2566) รวมถึงกลุ่มบุคคลที่แสวงหาความปลอดภัยจากความขัดแย้งและความไม่สงบก็เข้ามาในประเทศไทยอย่างไม่ปกติเช่นกัน หลังจากที่กองทัพเข้ายึดครองเมียนมาในปี 2564 และเกิดความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ผู้คนจำนวนมากยังคงข้ามชายแดนเข้ามาในประเทศไทยเป็นระยะ ๆ มีทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จากรัฐกะเหรี่ยง กะเหริน และฉานที่ติดกับประเทศไทย รวมถึงผู้ลี้ภัยชาวพม่าและชาวโรฮิงญาด้วย

แม้จะไม่มีตัวเลขที่แน่นอนแต่คาดว่าผู้ย้ายถิ่นที่เป็นเด็กอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวน 300,000 – 400,000 คน ณ สิ้นปี 2561 (UNMG-THA, 2562) จากจำนวนประชากรผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยทั้งหมดราว 4.9 ล้านคน จากจำนวนนี้มี 3.08 ล้านคนเป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งหนึ่งในสามของจำนวนนี้อยู่ในสถานะแบบไม่ปกติ (ดูตารางที่ 1 ใน **บทที่ 1**) เป็นไปได้ว่าจำนวนนี้ได้เพิ่มขึ้นอีกหลังจากที่มีกระแสการย้ายถิ่นฐานอย่างมีนัยสำคัญเข้ามาจากเมียนมา รวมถึงเด็กผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและเด็กผู้ลี้ภัย จำนวนที่คาดการณ์ดังกล่าวยังไม่รวมเด็กสัญชาติไทยที่โยกย้ายถิ่นฐานภายในประเทศจากที่อยู่หนึ่งไปยังอีกที่อยู่หนึ่ง ในปี 2564 มีเด็กและเยาวชนมากกว่า 125,000 คนที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีสัญชาติไทยและมีการโยกย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ โดยมีเด็กหญิงเป็นจำนวนมากกว่าเด็กชายเล็กน้อย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2564)

ประเทศไทยมีนโยบายและกฎหมายที่ก้าวหน้าในการส่งเสริมสิทธิของเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยในการเข้าถึงการศึกษา บริการสุขภาพ และการคุ้มครองเด็กในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา รัฐบาลยังมีความก้าวหน้าอย่างมากในการรับรองการจดทะเบียนการเกิดและพัฒนามาตรการทางเลือกแทนการกักตุนนโยบายและกรอบกฎหมายของรัฐบาล รวมถึงคำมั่นสัญญาและพันธกรณีในระดับภูมิภาคและระดับโลก ยืนยันถึงความมุ่งมั่นในการเสริมสร้างสิทธิของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ยังคงมีอุปสรรคสำคัญหลายประการที่จำกัดการเข้าถึงสิทธิของเด็กกลุ่มนี้ ปัญหาสำคัญนอกเหนือจากการขาดเอกสารสถานะบุคคล ได้แก่ อุปสรรคทางภาษาและปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นอุปสรรคที่ครอบครัวยกย้ายถิ่นฐานจำเป็นต้องก้าวข้ามเมื่อต้องการเข้าถึงบริการ พวกเขาอาจไม่ทราบว่าให้บริการอะไรบ้างที่พวกเขาสามารถใช้ได้หรือพบว่ากระบวนการสมัครใช้บริการนั้นซับซ้อน ใช้เวลานาน หรืออาจมีค่าใช้จ่ายสูง

ในขณะเดียวกัน ด้านผู้ให้บริการเองก็มีข้อจำกัด เช่น รูปแบบการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กที่จำกัด หรือบุคลากรที่ยังไม่ได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอในการจัดการกับความต้องการเฉพาะของเด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐาน รวมถึงความซับซ้อนของความร่วมมือข้ามพรมแดน และความซับซ้อนของการประสานงานข้ามหน่วยงานของรัฐบาลในประเทศไทย สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความล่าช้าอันยืดเยื้อและส่งผลให้เด็กโยกย้ายถิ่นฐานบางรายถูกแยกจากผู้ดูแล ขาดการสนับสนุนทางด้านจิตใจ พลาดโอกาสทางการศึกษาหรือโอกาสอื่น ๆ และอาจประสบกับความบอบช้ำทางจิตใจเพิ่มเติมในระหว่างที่ต้องเผชิญกระบวนการที่ยืดเยื้อเพื่อแก้ปัญหาเรื่องสถานะของตน

บทนี้ให้ภาพรวมเกี่ยวกับสถานการณ์ของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย โดยเน้นที่การย้ายถิ่นข้ามพรมแดนและระหว่างประเทศ รวมถึงสถานะต่าง ๆ ที่ถูกและไม่ถูกกฎหมายของเด็กที่เป็นผู้ย้ายถิ่น ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และความสอดคล้องของสิทธิตามกฎหมายเหล่านี้กับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (CRC) ซึ่งเป็น “ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของเด็กทุกคน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา หรือความสามารถ” (OHCHR, 1989) บทนี้ยังกล่าวถึงบริการและการคุ้มครองที่เด็กเหล่านี้มีสิทธิได้รับในประเทศไทย รวมถึงอุปสรรคที่เด็กผู้ย้ายถิ่นต้องเผชิญในการเข้าถึงสิทธิของตน ความคืบหน้าในด้านนโยบายต่าง ๆ ที่จะช่วยให้เด็กมีสิทธิเหล่านั้น และความท้าทายในการดำเนินการที่รัฐบาลและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องเผชิญ ข้อมูลถูกแบ่งออกเป็นสี่ส่วนหลัก ได้แก่ 1) การกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสถานะที่หลากหลายของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน 2) การอภิปรายเกี่ยวกับระบบการคุ้มครองเด็กสำหรับกลุ่มเด็กประเภทนี้ 3) การมุ่งความสนใจไปยังการศึกษาและบริการสุขภาพที่มีให้กับพวกเขา และ 4) การมองไปสู่นอนาคต โดยสรุปคำมั่นสัญญาและพันธกรณีของประเทศไทยในการส่งเสริมสิทธิของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน

ในการทบทวนความพยายามที่กำลังดำเนินการอยู่ ประเด็นเรื่องการเข้าถึง การยอมรับ และคุณภาพของบริการจะได้รับการพิจารณา เพื่อสรุปถึงความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นและข้อเสนอแนะในการเพิ่มเติมช่องว่างที่มีอยู่

สถานะการย้ายถิ่นฐานของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน

เด็กและสถานะการโยกย้ายถิ่นฐาน

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่รัฐบาลใช้ในการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายของผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เข้ามาในประเทศ ที่ซึ่งกำหนดสถานการณ์หลายประการที่การเข้าและอยู่ในประเทศไทยจะถือเป็นสถานะ “ผิดกฎหมาย” รวมถึงการเข้าเมืองโดยไม่เอกสารที่จำเป็น การอยู่เกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต และการละเมิดเงื่อนไขการเข้าเมืองและการพำนัก (บทที่ 1)

บุคคลที่อยู่ในสถานะปกติจะมีเอกสารเพื่อแสดงว่าการเข้าเมืองและ/หรือการพำนักในประเทศไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ผ่านการลงทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรี ข้อตกลงทวิภาคีที่รัฐบาลไทยเป็นภาคี หรือโครงการหนังสือผ่านแดน ในทางตรงกันข้ามบุคคลที่อยู่ในสถานะการเข้าเมืองแบบไม่ปกติจะไม่มีความหมายเนื่องจากเคลื่อนย้ายของพวกเขาเกิดขึ้นนอกกรอบกฎหมายและระเบียบที่ควบคุมการเข้าเมืองหรือการพำนักในประเทศไทย หรือเนื่องจากวีซ่าหมดอายุหรือไม่ได้ต่ออายุการขึ้นทะเบียนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (กลุ่มต่าง ๆ)

เด็กโยกย้ายถิ่นฐานที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอาจเดินทางมาพร้อมกับผู้ปกครอง เดินทางโดยลำพัง หรือถูกแยกจากผู้ปกครองหรือผู้ดูแลตามกฎหมาย แม้ว่าเด็กที่แยกจากผู้ปกครองอาจยังคงอยู่กับสมาชิกในครอบครัวผู้ใหญ่อื่น ๆ การนิยามเหล่านี้อาจเป็นเรื่องท้าทายในการปฏิบัติจริง เนื่องจากสถานการณ์ของเด็กโยกย้ายถิ่นฐานอาจเปลี่ยนแปลงระหว่างการเดินทางข้ามแดน ตัวอย่างเช่น พวกเขาอาจเริ่มต้นการเดินทางกับผู้ปกครอง แต่ต่อมาถูกแยกจากกันหากผู้ปกครองถูกจับกุม กักกัน หรือถูกส่งกลับประเทศ (UNICEF EAPRO, 2566) แม้ว่าเด็กโยกย้ายถิ่นฐานที่เดินทางโดยลำพังอาจไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการใช้เส้นทางที่ย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ แต่ “ข้อเท็จจริงที่ว่าพวกเขาย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปกติไม่ได้แปลถึงความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองสิทธิของพวกเขา” (IOM, 2566) ในทางเดียวกันเด็กที่ย้ายถิ่นฐานพร้อมกับสมาชิกในครอบครัวอาจเสี่ยงที่จะข้ามพรมแดนอย่างไม่ปกติเพื่อที่จะได้อยู่กับญาติของตน เนื่องจากไม่มีทางเลือกอื่น ข้อตกลงบันทึกความเข้าใจ (MoUs) ที่ควบคุมการย้ายถิ่นฐาน

แบบปกติจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม รวมถึงโครงการหนังสือผ่านแดน ห้ามไม่ให้แรงงานข้ามชาตินำสมาชิกในครอบครัวรวมถึงเด็กเข้ามาในประเทศกับพวกเขา (UNICEF EAPRO, 2566)

แม้ว่าจะมีขอบเขตจำกัด แต่กระบวนการลงทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นช่องทางเดียวที่สามารถใช้เพื่อพัฒนาสถานะให้กับเด็กโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศให้มีสถานะเป็นปกติ (UNMG-THA, 2019) ในขณะที่การลงทะเบียนภายใต้มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่รายงานนี้ครอบคลุมได้รวมการลงทะเบียนเด็กผู้ติดตามผู้ปกครองแรงงานข้ามชาติไว้ด้วยแล้ว แต่เด็กส่วนใหญ่และผู้ติดตามอื่น ๆ ยังคงอยู่ในสถานะไม่ปกติ (OHCHR, 2565) ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์และการค้ามนุษย์

ในเดือนมีนาคม 2565 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อนุมัติการจัดตั้ง กลไกการส่งต่อระดับชาติ (National Referral Mechanism: NRM) ดังที่ได้กล่าวถึงใน **บทที่ 9** เมื่อดำเนินการเต็มรูปแบบแล้ว NRM จะช่วยคัดกรองผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และแรงงานบังคับอย่างเป็นระบบ รวมถึงเด็กด้วย

สถานะผู้ลี้ภัย

ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และไม่มีบทบัญญัติกฎหมายภายในประเทศที่กำหนดและให้สถานะผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตาม หลังจากที่เคยตั้งข้อสงวนในข้อ 22 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดหาการคุ้มครองและความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่เหมาะสมแก่เด็กที่ขอสถานะผู้ลี้ภัย ประเทศไทยได้ถอนข้อสงวนดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2567 (องค์การสหประชาชาติ, 2567) การถอนข้อสงวนนี้จะช่วยให้รัฐบาลไทยคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยทุกคนได้มากขึ้น รวมถึงภายใต้ กลไกการคัดกรองระดับชาติ (National Screening Mechanism: NSM) ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นในปี 2562 และเริ่มดำเนินการในปี 2566 เพื่อคัดกรองบุคคลรวมถึงเด็กที่ต้องการความคุ้มครอง โดย NSM ให้สถานะ “ผู้ได้รับการคุ้มครอง” แก่ผู้ที่เข้าเมืองหรือพำนักในประเทศไทย แต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาของตนเนื่องจากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหาร

ดังที่กล่าวไว้ใน **บทที่ 1** จากผู้ลี้ภัยจำนวน 82,400 คน ที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนร้อยละ 38 หรือเกือบ 31,000 คน เป็นเด็ก นอกจากนี้ยังมีเด็กหลายพันคนที่เป็นผู้ลี้ภัยในเขตเมืองอีกด้วย การประทุของความรุนแรงหลังจากการยึดอำนาจของกองทัพเมียนมาในปี 2564 ส่งผลให้มีจำนวนผู้เดินทางเข้าประเทศไทยจากเมียนมาเพิ่มขึ้น (ดูกล่องที่ 4 ใน **บทที่ 1**) แต่จำนวนเด็กที่เข้ามานั้นยังไม่มีการบันทึกอย่างเป็นทางการ

ประชากรไร้รัฐไร้สัญชาติ

ประเทศไทยมีประชากรเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งตามที่อธิบายใน **บทที่ 8** เด็กเหล่านี้สามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ บุคคลไร้สัญชาติที่ขึ้นทะเบียนแล้ว และ บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติที่ยังไม่ได้ลงทะเบียน ข้อมูลจากกระทรวงมหาดไทยในปี 2565 และ 2566 เกี่ยวกับประชากรไร้สัญชาติที่ขึ้นทะเบียนในประเทศไทย แสดงให้เห็นแนวโน้มที่น่าสนใจหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็ก (ตารางที่ 6) ในปี 2565 จำนวนประชากรไร้สัญชาติที่ลงทะเบียนทั้งหมดอยู่ที่ 573,898 คน (ผู้ใหญ่ 408,185 คน และเด็ก 165,713 คน) ภายในเดือนกันยายน 2566 ประชากรไร้สัญชาติทั้งผู้ใหญ่และเด็กเพิ่มขึ้นเล็กน้อย รวมเป็น 584,955 คน (ผู้ใหญ่ 413,320 คน และเด็ก 171,635 คน) จังหวัดตากมีจำนวนเด็กไร้สัญชาติมากที่สุดในทั้งสองปี รองลงมาคือเชียงใหม่และเชียงราย (ตารางที่ 7) แม้ว่าจะมีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรไร้สัญชาติที่ลงทะเบียนโดยรวมจากปี 2565 ถึง 2566 แต่ อัตราการเพิ่มขึ้นค่อนข้างต่ำ²⁴ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสังเกตคือ ในทั้งสองปี มีจำนวนเด็กไร้สัญชาติที่ขึ้นทะเบียนเป็นเด็กชายมากกว่าเด็กหญิง และจำนวนเด็กไร้สัญชาติที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าผู้ใหญ่ในช่วงเวลาดังกล่าว

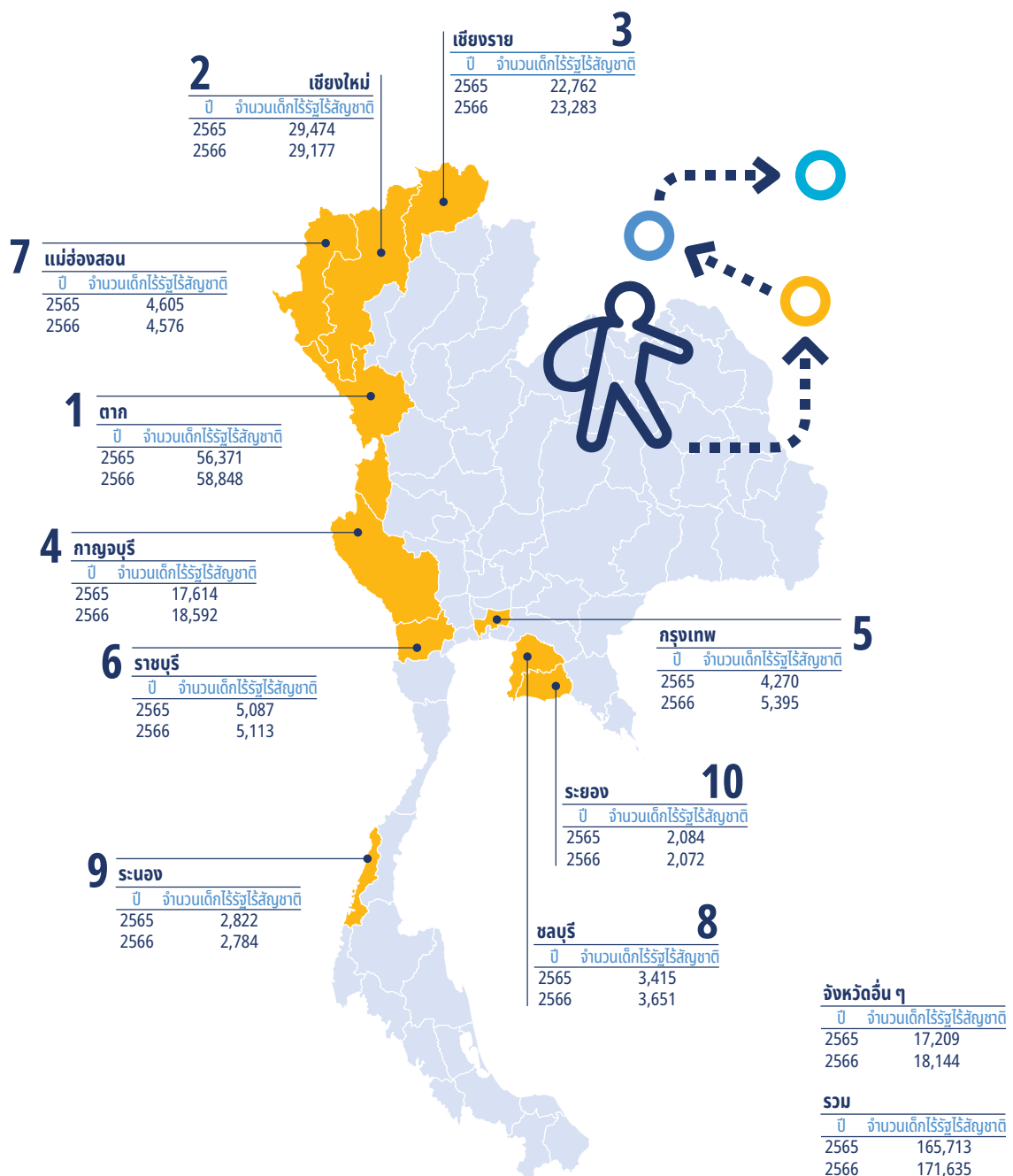
24 กรณีเดียวกันนี้เกิดขึ้นในช่วงสิ้นปี 2566 เมื่อมีประชากรไร้สัญชาติจำนวน 586,548 ราย (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 ประชากรไร้สัญชาติที่ลงทะเบียนในประเทศไทย พ.ศ. 2565 และ 2566

ปี	ผู้ใหญ่		เด็ก		จำนวนผู้ใหญ่ทั้งหมด	จำนวนเด็กทั้งหมด
	ชาย	หญิง	เด็กชาย	เด็กหญิง		
2565	201,772	206,413	85,536	80,177	408,185	165,713
2566	204,294	209,026	88,618	83,017	413,320	171,635

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กันยายน พ.ศ. 2566

แผนที่ 3 สิบอันดับจังหวัดที่มีจำนวนเด็กไร้สัญชาติขึ้นทะเบียนมากที่สุดใน พ.ศ. 2565 และ 2566



ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เดือนกันยายน พ.ศ. 2566

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการเปิดโอกาสให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงการศึกษา การผ่อนคลายนโยบายข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการเดินทาง และการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องสถานะบุคคล พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการทะเบียนราษฎรของไทย ได้ช่วยให้บุคคลไร้สัญชาติในประเทศไทยสามารถได้รับสัญชาติภายใต้เงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กที่เกิดจากพ่อแม่ชาวต่างชาติหรือไร้รัฐไร้สัญชาติต้องกลายเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายหรือกลายเป็นผู้ย้ายถิ่นที่เข้าเมืองแบบไม่ปกติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติในปี 2559 จำนวน 2 ฉบับ โดยมีสาระสำคัญดังนี้: (1) ให้สิทธิเด็กต่างชาติที่เกิดในประเทศไทยสามารถพำนักในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กเหล่านั้นถูกดำเนินคดีในฐานะผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะไม่ถูกกฎหมาย (2) เปิดช่องทางทางกฎหมายให้เด็กต่างชาติที่เกิดในประเทศไทยสามารถยื่นขอสัญชาติไทยได้

ในปี 2565 ประเทศไทยได้รับข้อเสนอแนะจากกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Periodic Review: UPR) หลายข้อ เพื่อดำเนินการเพิ่มเติมในการจัดทำเอกสารการเกิดสำหรับเด็กทุกคน เพื่อลดความเสี่ยงต่อการเป็นเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ยืนยันพันธสัญญาในการยุติภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติในเด็กในเวทีการประชุมผู้ลี้ภัยระดับโลก ปี 2566 (Global Refugee Forum) และให้การสนับสนุนแคมเปญ #IBelong ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR, 2567) ที่มีเป้าหมายในการยุติภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติให้ได้ภายในปี 2567 เจตจำนงทางการเมืองที่เข้มแข็งนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปรับปรุงกรอบกฎหมายที่ซับซ้อนและเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการทะเบียนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับความเสี่ยงในการคุ้มครองผู้หญิงและเด็กที่ถูกทอดทิ้ง

การจดทะเบียนการเกิดและสถานะทางกฎหมายของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) และสนธิสัญญาระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้กำหนดสิทธิของเด็กในการมีชื่อและสัญชาติ การจดทะเบียนการเกิดเมื่อแรกเกิดเป็นขั้นตอนแรกในการทำให้เด็กได้รับการรับรองตามกฎหมายและปกป้องสิทธิของพวกเขา การจดทะเบียนการเกิดยังมีบทบาทสำคัญในการป้องกันภาวะไร้สัญชาติ (UNICEF, 2566) โดยเป็นการบันทึกทางกฎหมายอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับสถานที่เกิดของเด็กและข้อมูลเกี่ยวกับบิดามารดา สดุดีบัตรเป็นเอกสารแรกของอัตลักษณ์ทางกฎหมาย และมักจำเป็นในการเข้าถึงบริการสุขภาพหรือการศึกษา ขออนุญาตเดินทางรับสวัสดิการสังคม หรือทำงานในภาคส่วนที่อยู่ในระบบ รวมถึงการซื้อหรือรับมรดกที่ดินและทรัพย์สิน การมีเอกสารระบุตัวตนยังช่วยปกป้องเด็กจากการแต่งงานก่อนวัยอันควร เข้าสู่ตลาดแรงงาน หรือการเกณฑ์ทหารก่อนอายุที่กฎหมายกำหนด

โดยรวมแล้ว ประเทศไทยมีอัตราการจดทะเบียนการเกิดที่ร้อยละ 99.8 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566) ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยกำลังอยู่บนเส้นทางสู่การบรรลุเป้าหมายที่ 9 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ข้อที่ 16 ในการจดทะเบียนการเกิดสำหรับเด็กทุกคนภายในปี 2573 อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาหนึ่งในปี 2564 เกี่ยวกับการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิดในกลุ่มเด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐาน พบว่า จากกลุ่มตัวอย่างเด็กอายุ 0-14 ปี จำนวน 723 คน มีเพียงร้อยละ 56.6 ของเด็กที่เกิดในโรงพยาบาลในประเทศไทยหรือเกินครึ่งหนึ่งเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่ได้รับสดุดีบัตร สำหรับเด็กในกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยมีอัตราการได้รับสดุดีบัตรที่ร้อยละ 68.6 ขณะที่ในครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ อัตราการได้รับสดุดีบัตรอยู่ที่ร้อยละ 46.6 ซึ่งต่ำกว่ากันเล็กน้อย (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2564)

ผู้ปกครองที่เป็นผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการในการจดทะเบียนการเกิดให้กับบุตรของตน รวมถึงการขาดเอกสารที่จำเป็น เช่น ใบรับรองการเกิด และขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการจดทะเบียนการเกิด (ibid.) อุปสรรคทางภาษา (ibid.) ข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์และความซับซ้อนของระบบราชการ (Bangkok Post, 2561) ยังเพิ่มความยากลำบากให้กับครอบครัวผู้ย้ายถิ่นในการดำเนินการจดทะเบียนการเกิดให้เสร็จสิ้นกระบวนการ (Bangkok Post, 2561)

การขาดเอกสารแสดงตน โดยเฉพาะสดุดีบัตร ทำให้เด็กผู้ย้ายถิ่นไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพ การศึกษา การคุ้มครองที่มีสำหรับเด็ก ซึ่งทำให้พวกเขาเสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์และความเสี่ยงอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง การไม่มีสถานะทางกฎหมายอาจส่งผลกระทบต่ออัตลักษณ์และความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งในสังคมของเด็ก ทำให้เกิดความรู้สึกถูกกีดกันและส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดี การศึกษาล่าสุดพบว่าจากการสัมภาษณ์เยาวชนในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานพบว่าพวกเขามักมองว่าตนเองเป็น “คนนอก” โดยอ้างถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมและภาษาว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้รู้สึกโดดเดี่ยว รวมถึงการขาดเอกสารแสดงตน อันเป็นที่มาของความรู้สึกวิตกกังวลและความไม่มั่นคง (UNICEF EAPRO, 2566b) เยาวชนชายจากเมียนมาคนหนึ่งที่มีสถานะการเข้าเมืองแบบไม่ปกติกล่าวว่า “มันเหมือนต้องหลบซ่อนตลอดเวลา ผมซื้อรถมอเตอร์ไซด์ บ้าน หรือที่ดินไม่ได้ ผมทำอะไรไม่ได้เลย มันยากมาก” (ibid.)

สำหรับเด็กผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารหรือเด็กไร้รัฐในประเทศไทย มีสองเส้นทางในการได้รับสถานะทางกฎหมาย ได้แก่ เด็กที่เกิดในประเทศไทยสามารถขอรับสดุดีบัตรจากกระทรวงมหาดไทย และเด็กที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทยแต่เข้าเรียนในสถานศึกษาสามารถขอรับรหัส G ซึ่งสามารถนำไปพัฒนาต่อเพื่อขอรับเลขประจำตัว 13 หลักจากกระทรวงมหาดไทยได้

ตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมา มีความคืบหน้าสำคัญในการช่วยเหลือเด็กผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสถานะไม่ปกติ โดยหลังจากได้เข้ารับการศึกษานในโรงเรียนไทย เด็กที่ไม่มีสถานะในประเทศไทยสามารถรับหนังสือเรียนที่เรียกว่ารหัส G สำหรับนักเรียนที่ไม่มีเอกสารแสดงตนได้ รหัส G ซึ่งมีกรอบอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมด้านล่าง สามารถใช้เป็นเส้นทางในการขอเลขประจำตัว 13 หลัก โดยกระทรวงมหาดไทยจะออกให้หลังจากได้รับและตรวจสอบข้อมูลของนักเรียนจากกระทรวงศึกษาธิการ และจากนั้นเด็กสามารถขอทำบัตรประจำตัวได้ซึ่งต้องต่ออายุบัตรทุก 10 ปีจนถึงอายุ 70 ปี หลังจากนั้นบัตรจะมีอายุไปตลอดชีพจนกว่าบุคคลนั้นจะเสียชีวิตหรือเดินทางกลับประเทศต้นทาง บัตรประจำตัว ‘บุคคลที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย’ นี้เป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า “บัตรหัวเลขศูนย์” หรือ “บัตร 10 ปี” (บทที่ 1) เมื่อเด็กเหล่านี้ได้รับสถานะทางกฎหมายผ่านเลข 13 หลัก พวกเขาจะสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในการพักอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุม กักกัน หรือส่งกลับประเทศ สิทธิในการเดินทาง (โดยต้องได้รับอนุญาตให้ข้ามจังหวัด) สิทธิในการศึกษาขั้นสูง สิทธิในการเข้ารับบริการสุขภาพ เป็นต้น

ระบบคุ้มครองเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน

ระบบการคุ้มครองเด็กระดับชาติ

เด็กผู้ย้ายถิ่นทุกคนเผชิญกับความเสี่ยงหลายรูปแบบที่ต้องการความคุ้มครอง โดยเฉพาะเด็กที่อยู่ในสถานะไม่ปกติหรือมีผู้ปกครองที่อยู่ในสถานะไม่ปกติ ความเสี่ยงเหล่านี้รวมถึงการแยกจากผู้ปกครองหรือถูกทอดทิ้ง ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ ถูกกระทำความรุนแรง เช่น ความรุนแรงในชุมชนและการถูกคุกคาม การค้ามนุษย์เด็ก และการแสวงประโยชน์ทางเพศ อุปสรรคในการเข้าถึงการบังคับใช้กฎหมายและระบบคุ้มครองเด็กอย่างเป็นทางการทำให้พวกเขามีความเสี่ยงสูงขึ้นและเพิ่มโอกาสในการถูกแสวงประโยชน์ (UNICEF, 2562a) เนื่องจากสถานการณ์ทางการเงินที่ไม่มั่นคงและสถานะที่ไม่ปกติ พวกเขาจึงเสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพและอุบัติเหตุเมื่อทำงานที่มีอันตรายหรือทำงานที่อายุยังไม่ถึงเกณฑ์ (UNICEF, 2565) และยังมีประเด็นความกังวลเกี่ยวกับการแสวงประโยชน์และความปลอดภัยของเด็กที่เป็นบุตรของแรงงานในภาคการก่อสร้าง เกษตรกรรม การขายของ การทำงานบ้าน อุตสาหกรรมสิ่งทอ และการประมง ที่แรงงานมีชั่วโมงทำงานที่ยาวนานเกินไป

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ของประเทศไทย กำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายสำหรับการดูแลและคุ้มครองเด็กที่มีความเสี่ยง รวมถึงเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการย้ายถิ่น พระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมเด็กทุกคนและยังมีบทบัญญัติเรื่องความคุ้มครองพิเศษสำหรับเด็กเดินทางโดยลำพังหรือเด็กที่ถูกแยกจากครอบครัว (มาตรา 32)²⁵ ประเทศไทยยังมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2562 ที่ละเอียดและครอบคลุมซึ่งให้สิทธิแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในการรับความช่วยเหลือและเข้าพักในศูนย์พักพิง ซึ่งรวมถึงกลุ่มเด็กผู้เสียหายด้วย (มาตรา 33; บทที่ 8 และ บทที่ 9)

อย่างไรก็ตาม ยังมีความท้าทายในการสนับสนุนเด็กผู้ย้ายถิ่นและครอบครัวในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็ก เนื่องจากอุปสรรคที่ทำให้ครอบครัวหรือเด็กผู้ย้ายถิ่นไม่สามารถเข้าถึงระบบและบริการคุ้มครองเด็กอย่างเป็นทางการได้ (UNICEF, 2562a) การขาดเอกสารประจำตัวอาจทำให้ครอบครัวกลัวการถูกจับกุมหรือส่งกลับประเทศ หรือเชื่อว่าพวกเขาจะไม่ได้รับบริการเนื่องจากสถานะของตน (UNMG-THA, 2562) พวกเขาอาจมีความรู้จำกัดเกี่ยวกับวิธีหรือสถานที่ที่จะขอความช่วยเหลือ และอุปสรรคทางภาษาอาจทำให้สถานการณ์แย่ลง ความท้าทายเหล่านี้ ประกอบกับจำนวนการมีนักสังคมสงเคราะห์หรือบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรมในระดับตำบลที่มีจำนวนน้อย ส่งผลให้การระบุและส่งต่อเด็กผู้ย้ายถิ่นเข้าสู่ระบบคุ้มครองเด็กแห่งชาติมีข้อจำกัด อีกทั้งจำเป็นต้องเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกลไกการส่งต่อระดับชาติ (NRM) และระบบคุ้มครองเด็กให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

25 สิ่งนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 6 เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเด็กที่เดินทางโดยลำพังหรือแยกจากผู้ปกครองนอกประเทศต้นทางของเด็ก เด็กที่เดินทางโดยลำพังหรือแยกจากผู้ปกครองควรมีผู้ดูแลตามกฎหมายเพื่อเป็นตัวแทนในการดูแลประโยชน์สูงสุดของเด็ก และเพื่อเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเด็กกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการให้ข้อมูลที่เป็นมิตรกับเด็ก จัดหาที่พักอาศัย และเป็นตัวแทนทางกฎหมายในคดีที่ต้องขึ้นศาลหรือดำเนินการทางปกครอง (United Nations Committee on the Rights of the Child, 2548)

การเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็ก

ในประเทศไทย การเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็ก รวมถึงเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานมีหลายทางเลือก เช่น การดูแลโดยเครือญาติ (kinship care) ครอบครัวอุปถัมภ์ (foster care) การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (adoption) การจัดให้เด็กอาศัยในชุมชน และสถานสงเคราะห์เด็ก โดยตามมาตรา 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC)²⁶ ระบุว่า การตัดสินใจเกี่ยวกับที่พักอาศัยของเด็กผู้ย้ายถิ่นควรคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ และควรได้รับการประเมินในลักษณะสหวิชาชีพ โดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองและสวัสดิการเด็กเข้าร่วม แม้ว่าความจำเป็นดังกล่าวจะระบุไว้ในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก แต่ข้อกำหนดเหล่านี้ยังไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอในประเทศไทย ทั้งสำหรับเด็กไทยและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเด็กผู้ย้ายถิ่น (UNICEF, 2019a) อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการระดับชาติด้านการดูแลเด็กทางเลือก ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2565–2569) ของกรมกิจการเด็กและเยาวชน (ดย.)²⁷ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยกำลังดำเนินการเพื่อลดช่องว่างระหว่างแนวปฏิบัติในปัจจุบันของผู้ให้บริการดูแลเด็กในสถานรองรับต่าง ๆ กับแนวปฏิบัติด้านการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กของสหประชาชาติ เพื่อพิจารณาประโยชน์สูงสุดของเด็กให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประเด็นสำคัญประการหนึ่ง คือการจัดให้เด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐานอยู่ในการดูแลในสถานสงเคราะห์แทนการดูแลแบบครอบครัวหรือการดูแลแบบครอบครัวทางเลือก โดยเด็กถูกจัดให้อยู่ในสถานสงเคราะห์ด้วยเหตุผลหลายประการ ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับความต้องการ โอกาสทางการศึกษา และการขาดเครือข่ายสนับสนุน งานวิจัยที่จัดทำโดย กรมกิจการเด็กและเยาวชน (ดย.) และหน่วยงานอื่น ๆ (2564) พบว่า ในอำเภอสังขละบุรี เด็กที่อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ร้อยละ 47 ไม่มีสัญชาติ ร้อยละ 41 มีสัญชาติไทย ในขณะที่ร้อยละ 9 มาจากเมียนมา นอกจากนี้ งานวิจัยยังพบว่า อันที่จริง เด็กกว่าร้อยละ 90 ที่อยู่ในสถานสงเคราะห์สามารถอาศัยอยู่กับครอบครัวหรือญาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ นอกจากนี้ งานวิจัยยังพบหลักฐานเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับกลไกในการสนับสนุนให้พ่อแม่กลับมารับบทบาทเป็นผู้ดูแลหลัก โดยสถานสงเคราะห์ถูกมองว่าเป็นทางออกถาวรมากกว่าชั่วคราว ผลการวิจัยเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบการที่เป็นทางเลือกมากขึ้นสำหรับการดูแลโดยเครือญาติหรือครอบครัวอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการ ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือทักษะที่จำกัดของเจ้าหน้าที่ในสถานสงเคราะห์ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งรวมถึงอุปสรรคทางภาษาและการขาดการฝึกอบรมในการจัดการกับปัญหาความบอบช้ำทางจิตใจที่เด็กที่อยู่ในบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐานถิ่นอาจเคยเผชิญ

ความเป็นกลางและความเป็นอิสระในขั้นตอนการตัดสินใจในการนำเด็กเข้าสู่การเลี้ยงดูทดแทนมีความสำคัญยิ่ง โดยการประเมินจะต้องตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงและทำโดยนักวิชาชีพ (กรมกิจการเด็กและเยาวชน et al., 2564) การประเมินพิจารณาอายุเด็กยังไม่ได้นำมาดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (UNICEF, 2562a) และยังไม่มีการแต่งตั้งผู้ปกครองตามกฎหมายในการทำหน้าที่แทนเด็กที่ไม่มีผู้ดูแลหรือเด็กที่ถูกแยกจากครอบครัว นอกจากนี้ ยังขาดนักสังคมสงเคราะห์ในระดับท้องถิ่น และบุคลากรมีความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับกรอบกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก ในการตอบสนองความต้องการของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน (UNICEF 2562a) อีกทั้งยังพบปัญหาการขาดสถานที่ดูแลสำหรับเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากครอบครัว ทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบต่อเด็กผู้ย้ายถิ่น (UNICEF, 2558) นอกจากนี้ การขาดแนวทางที่ชัดเจนในการทำงานกับเด็กผู้ย้ายถิ่นในระบบคุ้มครองเด็กอาจขัดกับการดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ทั้งนี้ไม่รวมกรณีที่เกิดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ช่องว่างนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน (SOPs) อย่างชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามเมื่อต้องดูแลเด็กผู้ย้ายถิ่นที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษ

มาตรการทางเลือกแทนการกัก (ATD)

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างโดดเด่นในด้านการช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารและผู้ลี้ภัยเด็กออกจากสถานกักตัวคนต่างด้าวและปฏิบัติตามมาตรการและแนวทางแทนการกักเด็ก (ATD) ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยแสดงความตื่นตัวและมีบทบาทอย่างมากในแบ่งปันข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความก้าวหน้าของประเทศไปสู่เป้าหมายการยุติการกักตัวเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน นอกจากนี้ ประเทศไทยได้แบ่งปันบทเรียนและแนวปฏิบัติที่ส่งผลเชิงบวก ณ การประชุมทบทวนผลการปฏิบัติการด้านการย้ายถิ่นที่ปลอดภัยที่จัดขึ้นในเดือนพฤษภาคม ปี 2565 (UNNM, 2565a) ในโอกาสเดียวกันประเทศไทยได้แสดงความมุ่งมั่นอีกครั้งในการปฏิบัติตามมาตรการ ATD อย่างมีประสิทธิภาพ

เดือนมกราคม 2562 7 กระทรวงได้ร่วมลงนามบันทึกความเข้าใจ เรื่องการกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ (MoU-ATD) ซึ่งระบุว่าเด็กไม่ควรถูกกักตัวในศูนย์กักตัวคนเข้าเมือง เว้นแต่ในกรณีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยต้องกำหนดให้เป็นมาตรการสุดท้าย และมีระยะเวลาสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ควรสังเกตว่าในช่วงการระบาดของโควิด-19 ผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะไม่ปกติ รวมถึงเด็ก ต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่จะถูกกักตัวเป็นระยะเวลานานเนื่องจากพรมแดนปิด (UNNM, 2565b) บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ (MoU-ATD) เน้นย้ำแนวทาง

26 มาตรา 3.1 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กระบุว่า “ในการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ไม่ว่าจะดำเนินการโดยหน่วยงานสวัสดิการสังคมของรัฐหรือเอกชน ศาลยุติธรรม หน่วยงานการปกครอง หรือหน่วยงานนิติบัญญัติ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นอันดับแรก”

27 กรมกิจการเด็กและเยาวชน อยู่ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การดูแลในลักษณะเป็นครอบครัว โดยระบุว่าประโยชน์สูงสุดและความคิดเห็นของเด็กต้องได้รับการพิจารณาประกอบการตัดสินใจ (UNNM, 2565a) ในเดือนกรกฎาคม 2563 ได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่เป็นมาตรฐาน (SOP) เพื่อให้เป็นไปตาม MoU-ATD โดยภายใต้ SOP กำหนดให้มีคณะทำงานสหวิชาชีพที่รับผิดชอบจัดทำแผนการดูแลรายกรณีสำหรับเด็กแต่ละคน รวมถึงประสานงานกับผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการตามแผนการดูแลนั้น

ระหว่างเดือนมกราคม 2562 ถึงเดือนธันวาคม 2566 มีเด็กและผู้ปกครองมากกว่า 742 คนที่ได้เข้าสู่กระบวนการตาม MoU-ATD (ตารางที่ 8) ความคืบหน้าที่สำคัญที่สุดคือการจัดให้เด็กและผู้ปกครอง 172 คน พักอาศัยอยู่ในชุมชน

ตารางที่ 7 จำนวนเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานและผู้ดูแลที่ได้รับประโยชน์จากขั้นตอน MoU-ATD ระหว่าง พ.ศ. 2562 ถึง 2566

เด็ก/ผู้ปกครอง	เดินทางกลับประเทศต้นทาง	ตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม	การดูแลโดยครอบครัวในชุมชน	สถานสงเคราะห์ของกรมกิจการเด็กและเยาวชน	รวม
เด็ก	54	33	99	401	581
มารดา	41	9	50	27	127
บิดา	3	8	23	0	34
รวม	98	50	172	428	742

ที่มา: กรมกิจการเด็กและเยาวชน เดือนธันวาคม พ.ศ. 2566

ณ เดือนธันวาคม 2566 ยังมีเด็กหญิง 44 คน เด็กชาย 121 คน และผู้ดูแล 14 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวโรฮิงญาจากเมียนมา ยังคงถูกกักตัวอยู่ที่อาคารผู้ต้องกักหญิงและเด็กพร้อมศูนย์ดูแลเด็ก (MCRC) สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองบางเขน (กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2566) เด็กและผู้ดูแลเหล่านี้กำลังอยู่ในกระบวนการประเมินโดยนักสังคมสงเคราะห์ของกรมกิจการเด็กและเยาวชนเพื่อระบุทางเลือกในการจัดให้อยู่ในชุมชนหรือแนวทางอื่น ๆ

แม้ว่า MoU-ATD จะถือเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญ แต่ยังมีช่องว่าง ความคุ้มครองตาม MoU-ATD จะมีผลต่อเมื่อเด็กถูกกักตัวแล้วเท่านั้น ไม่ได้ป้องกันการจับกุมและการกักตัวตั้งแต่แรก MoU-ATD ยังให้เพียงกรอบการทำงานสำหรับการส่งตัวกลับประเทศอย่างปลอดภัย แต่ไม่ได้ให้เส้นทางสู่สถานะทางกฎหมาย (ชั่วคราว) ในประเทศไทย ครอบครัวที่ต้องการให้มารดาได้รับการปล่อยตัวพร้อมกับบุตรต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายในการประกันตัวที่สูง ขณะที่บิดามักไม่มีสิทธิ์ได้รับการปล่อยตัวพร้อมกับบุตร ส่งผลให้เกิดการพลัดพรากของครอบครัว

สำหรับเด็กโรฮิงญา ทางเลือกในการจัดให้อยู่ในชุมชนยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทำให้พวกเขาต้องใช้เวลาอยู่ในสถานสงเคราะห์ของกรมกิจการเด็กและเยาวชนเป็นระยะเวลานาน ด้วยทรัพยากรและขีดความสามารถที่จำกัด สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของไทยได้ประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ เพื่อขอรับการสนับสนุนด้านเงินทุนสำหรับมาตรการ ATD ของเด็กกลุ่มนี้ ขณะนี้กรมกิจการเด็กและเยาวชนกำลังดำเนินการหาทางเลือกในการจัดให้อยู่ในชุมชนสำหรับเด็กโรฮิงญา มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนอกภาครัฐจะต้องร่วมมือกันเพื่อพัฒนาวิธีแก้ปัญหายที่ยั่งยืนมากขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่า ATD จะพร้อมดำเนินการสำหรับเด็กทุกคน เป็นการป้องกันอันตรายทั้งทางร่างกายและจิตใจที่อาจเกิดขึ้นจากการกักตัวที่ไม่จำเป็นและเป็นอันตราย

การคุ้มครองเด็กจากการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดน

เด็กที่ถูกค้ามนุษย์ข้ามพรมแดนเข้าสู่ประเทศไทยมีความเปราะบางอย่างมาก พวกเขาอาจตกเป็นเหยื่อของแรงงานเด็ก การแสวงประโยชน์ทางเพศ หรือการถูกแสวงประโยชน์ในร้านนวด บาร์ โรงแรม และที่พักอาศัยส่วนตัว รวมถึงการถูกแสวงประโยชน์ทางออนไลน์

ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยการจัดตั้งสถานคุ้มครองเอกชนเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2560 มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของระบบสวัสดิการสังคมและการคุ้มครองเด็กในการตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ (พม, 2561) ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้จัดตั้งชุดปฏิบัติการปราบปรามการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กทางอินเทอร์เน็ตแห่งประเทศไทย (TICAC) เพื่อจัดการกับการแสวงประโยชน์ทางออนไลน์ (MSDHS, 2023; ดู [บทที่ 9](#)) และให้บริการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคม (CSO) ซึ่งรวมถึงโครงการเพิ่มศักยภาพด้านเศรษฐกิจ การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเข้าถึงบริการสุขภาพและการศึกษา รวมถึงกระบวนการส่งตัวกลับประเทศ ในปี 2566 TICAC ได้จัดการคดี 540 คดี ซึ่งเกี่ยวข้องกับเด็กผู้เสียหาย 358 ราย (TICAC, 2567) โดยมีคดีค้ามนุษย์ทางเพศเด็ก 99 คดี เพิ่มขึ้นจาก 41 คดีในปี 2565 (ibid.) กลไก NRM คาดว่าจะช่วยปรับปรุงการให้บริการแก่ผู้เสียหายผ่านการแทรกแซงที่มุ่งเน้นให้ผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางและคำนึงถึงความบอบช้ำทางจิตใจ

นอกเหนือจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประเทศไทยยังมีบันทึกความเข้าใจ (MoU) ทวิภาคีกับกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา เพื่อปกป้องเด็กและบุคคลอื่น ๆ จากการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดน ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ภายใต้การดำเนินงานร่วมกันตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าว การประเมินเชิงคุณภาพในปี 2562 โดยองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) พบว่าบันทึกข้อตกลงเหล่านี้ดำเนินไปได้ดีในระดับหนึ่ง แต่ยังมีช่องว่างหลายประการ เช่น การดูแลและคุ้มครองเด็กผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ได้อยู่ภายใต้แนวทางและการพิจารณาผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (UNICEF, 2562a)²⁸ และยังคงพึ่งพาความสัมพันธ์ส่วนตัวและไม่เป็นทางการในการจัดการคดีอย่างเร่งด่วน

สำหรับเด็กที่เดินทางโดยลำพังและถูกระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีการดำเนินการติดตามหาครอบครัวโดยกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์และผ่านกลไกข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีกลไกข้ามพรมแดนที่ชัดเจนระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในการคุ้มครองเด็กในบริบทที่ย้ายถิ่นฐานที่ต้องเผชิญอุปสรรคด้านกฎหมาย ซึ่งขัดแย้งกับแนวทางของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ในกรณีการค้ามนุษย์ที่นำไปสู่การแสวงประโยชน์ทางเพศจากเด็ก (ASEAN, 2566) นอกจากนี้ ความแตกต่างของมาตรฐานและระบบการคุ้มครองเด็กยังเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือข้ามพรมแดนระหว่างไทยและเมียนมา โดยประเทศไทยมีการดำเนินการแบบกระจายอำนาจ ในขณะที่เมียนมาดำเนินการแบบรวมศูนย์และมีการกระจายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย

นอกจากนี้ ความยากลำบากยังเกิดจากการขาดแนวทางปฏิบัติหรือกลไกที่ชัดเจนในประเทศไทย ตลอดจนการขาดการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการกับกรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก (นอกเหนือจากการค้ามนุษย์) ในมิติข้ามพรมแดน เช่น เด็กที่เดินทางโดยลำพังและถูกแยกจากพ่อแม่หรือผู้ปกครองเนื่องจากกระบวนการตรวจคนเข้าเมืองหรือกระบวนการทางอาญา หรือเนื่องจากเด็กตกอยู่ในความเสี่ยงหรืออันตราย ปัจจุบันไม่มีเครื่องมือประเมินหรือกระบวนการมาตรฐานเพื่อช่วยนักสังคมสงเคราะห์ในการจัดการคดีคุ้มครองเด็กในมิติของการข้ามพรมแดน และไม่มีขั้นตอนในการติดตามคดีหลังจากที่เด็กถูกส่งกลับในกรณีที่ไม่มีเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ (UNICEF, 2562a) นอกจากนี้ ยังไม่มีระบบที่มีประสิทธิภาพในการติดตามหาครอบครัวในกรณีที่ไม่มีเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ส่งผลให้เด็กผู้ย้ายถิ่นต้องใช้เวลาอยู่ในสถานสงเคราะห์เป็นระยะเวลานาน แม้ว่าจะมีระบบติดตามครอบครัวในกรณีการค้ามนุษย์ แต่ยังคงมีอุปสรรคในการดำเนินงาน

นอกจากนี้ การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลไทยยังค่อนข้างจำกัดเนื่องจากคำสั่งที่กระจัดกระจายและไม่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ในขณะที่กองต่อต้านการค้ามนุษย์ (ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ได้รับมอบหมายให้ดูแลคดีการค้ามนุษย์ทั้งหมด กรมกิจการเด็กและเยาวชนยังให้บริการที่เกี่ยวข้อง (เช่น สถานสงเคราะห์) นอกจากนี้ กองต่อต้านการค้ามนุษย์และกรมกิจการเด็กและเยาวชนยังขาดการชี้แจงว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการคุ้มครองเด็กและการประเมินประโยชน์สูงสุด (UNICEF, 2562a) ส่งผลให้คดีบางคดีที่เกี่ยวข้องกับเด็กผู้ย้ายถิ่นตกหล่นไปในช่องว่างระหว่างกระบวนการคุ้มครองเด็กปกติและระบบการคุ้มครองเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องกับกรณีการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณสำหรับบริการบางอย่างยังผูกโยงกับหมายเลขประจำตัว 13 หลักที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเด็กผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากอาจไม่มี

28 การพิจารณาประโยชน์สูงสุดของเด็ก (BID) เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ซึ่งพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องเพื่อตัดสินใจที่ปกป้องสิทธิของเด็กได้ดีที่สุด คำว่า “ประโยชน์สูงสุดของเด็ก” เป็นการพิจารณาถึงความต้องการของเด็กและผู้ที่สามารถตอบสนองความต้องการเหล่านั้นได้ดีที่สุด คำนี้มีการใช้ในศาล แผนการดูแลและการสืบสวนสอบสวนเพื่อพิจารณาสิทธิในการดูแลเด็ก บริการ และการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะให้บริการที่ดีที่สุดสำหรับความเป็นอยู่ที่ดีทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ของเด็ก

การศึกษาและบริการสุขภาพสำหรับเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน

การศึกษา

การศึกษาเป็นขั้นตอนสำคัญในการเสริมสร้างพลังและเตรียมความพร้อมให้เด็กผู้ย้ายถิ่นสามารถมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในสังคมและตลาดแรงงานในอนาคต (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ UNICEF ประเทศไทย, 2565) ตามนโยบายการศึกษาเพื่อปวงชน พ.ศ. 2542 และมติคณะรัฐมนตรีปี 2548 ว่าด้วยการศึกษาของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเทศไทยมีนโยบายกำหนดให้ระบุว่าเด็กทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายหรือสัญชาติ²⁹

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กระทรวงศึกษาธิการของไทยได้พัฒนากลไกเฉพาะตัวในการลงทะเบียนเด็กผู้ย้ายถิ่นและเด็กไร้รัฐเข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการโดยออกหมายเลขประจำตัวนักเรียนชั่วคราวซึ่งเรียกกันทั่วไปว่ารหัส G ให้กับพวกเขา ข้อมูลเดือนธันวาคม 2566 จากกระทรวงศึกษาธิการให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับจำนวนนักเรียนที่ได้รับรหัส G ที่ลงทะเบียนเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนในประเทศไทยในระดับการศึกษาต่าง ๆ ข้อมูลในตารางที่ 9 ระบุว่าจำนวนนักเรียนที่มีรหัส G จำนวนสูงสุดในปี 2566 อยู่ในระดับประถมศึกษา (79,674 คน) รองลงมาคือระดับอนุบาล (27,816 คน) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (19,172 คน) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (8,153 คน) และระดับอุดมศึกษา (6 คน)

ตารางที่ 8 จำนวนนักเรียนที่มีรหัส G ที่เข้ารับการศึกษาในโรงเรียนของประเทศไทย พ.ศ. 2566

ระดับการศึกษา	รวม
อนุบาล	27,816
ประถม	79,674
มัธยมต้น	19,172
มัธยมปลาย	8,153
อุดมศึกษา	6
รวม	134,821

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ, เดือนเมษายน พ.ศ. 2567³⁰

จากนักเรียนที่มีรหัส G จำนวน 134,821 คน มีนักเรียน 81,889 คน (ชาย 41,851 คน และ หญิง 40,038 คน) เข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2567)

จังหวัดที่มีนักเรียนรหัส G มากที่สุดในปี 2566 ได้แก่ เชียงใหม่ กรุงเทพมหานคร เชียงราย และตาก ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีผู้ย้ายถิ่นและบุคคลไร้รัฐจำนวนมาก รองลงมาคือ ชลบุรี และกาญจนบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีผู้ย้ายถิ่นหนาแน่นเช่นกัน (ตารางที่ 10)

²⁹ ประเทศไทยมีทางเลือกด้านการศึกษาหลักสามทางสำหรับเด็กผู้ย้ายถิ่นได้แก่ โรงเรียนรัฐบาลของไทยภายใต้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) การศึกษานอกระบบ (กศน.) ภายใต้กรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.) และศูนย์การเรียนรู้เด็กข้ามชาติ (MLC)

³⁰ ข้อมูลในตารางที่ 9 รวบรวมโดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และประกอบด้วยข้อมูลจากโรงเรียน สพฐ. สภากรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ภาคเอกชน และอื่น ๆ

ตารางที่ 9 จังหวัดในประเทศไทยที่มีนักเรียนรหัส G เข้าเรียนมากที่สุดในปี 2566

จังหวัด	จำนวนนักเรียน
เชียงใหม่	22,369
กรุงเทพ	21,624
เชียงราย	12,863
ตาก	9,840
ชลบุรี	6,260
กาญจนบุรี	5,133
สระแก้ว	3,115
ระยอง	3,080
แม่ฮ่องสอน	2,956
จันทบุรี	2,944
สุราษฎร์ธานี	2,880
ราชบุรี	2,765
นครปฐม	2,627
จังหวัดอื่น ๆ ทั้งหมด	36,365
รวม	134,821

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2567.

โดยรวมแล้ว ข้อมูลข้างต้นสะท้อนถึงจำนวนเด็กที่มีรหัส G ลงทะเบียนรับการศึกษาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในระดับประถมศึกษา ซึ่งถือเป็นความท้าทายที่สำคัญในการบรรลุเป้าหมายนโยบายการศึกษาเพื่อปวงชน อย่างไรก็ตาม ยังคาดการณ์ว่าเด็กผู้ย้ายถิ่นประมาณครึ่งหนึ่งในประเทศไทยยังคงไม่ได้เข้าเรียน (Harkins, 2562) รายงานของ IOM ในปี 2565 พบว่าร้อยละ 31 ของเด็กเมียนมาและร้อยละ 22 ของเด็กกัมพูชาที่ได้รับการสำรวจ ไม่ได้เข้าเรียนในช่วง 7 วันก่อนการเก็บข้อมูล (IOM, 2566) งานวิจัยล่าสุดชี้ให้เห็นว่าอุปสรรคเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ ยังคงขัดขวางเด็กผู้ย้ายถิ่น เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยจากการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทยอย่างเสมอภาค ตัวอย่าง เช่น การเข้าถึงโรงเรียนของรัฐอาจถูกขัดขวางโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและบุคลากรของโรงเรียนที่อาจขาดความสามารถหรือความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการลงทะเบียนที่ถูกต้องสำหรับเด็กผู้ย้ายถิ่น (UNICEF, 2562a) โรงเรียนบางแห่งอาจขอเอกสารทางราชการสำหรับการลงทะเบียนแม้ว่ากฎหมายจะไม่กำหนดเช่นนั้นอีกต่อไป (Tuangratananon et al., 2562) อัตราการลงทะเบียนที่ต่ำของเด็กผู้ย้ายถิ่นอาจมีส่วนมาจากอุปสรรคทางภาษา เนื่องจากโรงเรียนของรัฐให้ข้อมูลการลงทะเบียนเป็นภาษาไทยเท่านั้น (นวรรตน์, 2560)

แม้ว่าเด็กผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยจะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลา 15 ปี ภายใต้นโยบายการศึกษาเพื่อปวงชน แต่เยาวชนผู้ย้ายถิ่น ยังคงเผชิญกับความท้าทายอย่างมากในการเข้าถึงการศึกษาระดับสูง อุปสรรคหลักได้แก่ ค่าใช้จ่ายสูง ขาดเอกสาร และข้อจำกัดในการเดินทาง นอกจากนี้ โครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและทุนการศึกษามีให้สำหรับนักเรียนสัญชาติไทยเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยไม่สามารถเข้าถึงโอกาสการรับทุนการศึกษาได้ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ UNICEF ประเทศไทย, 2565)

อีกประเด็นหนึ่งคือการสนับสนุนให้เด็กผู้ย้ายถิ่นสามารถปรับตัวและเข้าสังคมกับเพื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (UNICEF, 2566) โรงเรียนของรัฐอาจจัดให้เด็กผู้ย้ายถิ่นเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โดยไม่คำนึงถึงอายุของเด็ก เนื่องจากเชื่อว่าเด็กอาจมีอุปสรรคในการเรียนรู้เมื่อเข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการ ด้วยแนวปฏิบัติเช่นนี้ เด็กผู้ย้ายถิ่นมักมีอายุมากกว่าคนอื่นในชั้นเรียน ซึ่งอาจทำให้รู้สึกอับอายและไม่อยากเข้าเรียน (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและ UNICEF ประเทศไทย, 2565) นอกจากนี้ ครูไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอในการสอนนักเรียนที่มีความต้องการเรียนรู้ที่หลากหลายและพูดได้หลายภาษา โดยเฉพาะการเสริมสร้างความสามารถทางภาษาไทยของเด็กผู้ย้ายถิ่น

อีกทางเลือกหนึ่งสำหรับเด็กจากเมียนมาในประเทศไทยคือการเข้าเรียนในศูนย์การเรียนรู้เด็กข้ามชาติ (Migrant Learning Centres) ตามประมาณการล่าสุด มีเด็กผู้ย้ายถิ่นอายุระหว่าง 3 ถึง 18 ปี เกือบร้อยละ 27 กำลังได้รับการศึกษาในศูนย์เหล่านี้ (ibid) งานวิจัยแสดงให้เห็นว่าศูนย์การเรียนรู้ที่พัฒนาขึ้นในท้องถิ่นและขับเคลื่อนโดยชุมชนสามารถมอบสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยมากขึ้นสำหรับเด็กผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ชายขอบในประเทศไทย โดยลดอุปสรรคในการลงทะเบียนและให้การศึกษาที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม รวมถึงการสอนด้วยภาษาแม่ของเด็กผู้ย้ายถิ่น (UNICEF, 2566) เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนของรัฐ ศูนย์การเรียนรู้เด็กข้ามชาติเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนพัฒนาการโดยรวมของเด็กผู้ย้ายถิ่น และมอบสถานที่ปลอดภัยสำหรับเด็กที่อาจเผชิญกับการแสวงประโยชน์หรือการล่วงละเมิด (Chulalongkorn University and UNICEF Thailand, 2022)

ศูนย์การเรียนรู้เด็กข้ามชาติบางแห่งเสนอเส้นทางการศึกษาหลายรูปแบบ รวมถึงการศึกษานอกระบบของทั้งเมียนมาและไทย อย่างไรก็ตาม คุณภาพการศึกษามีความไม่สม่ำเสมอในแต่ละแห่ง และมีเพียงไม่กี่แห่งที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลไทยหรือเมียนมา นักเรียนส่วนใหญ่เสี่ยงต่อการไม่ได้รับวุฒิการศึกษาต่อระยะเวลาการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจำกัดโอกาสทางการศึกษาและอาชีพในอนาคตอย่างมาก การจัดตั้งศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กข้ามชาติ (Migrant Education Coordination Centre: MECC) ในจังหวัดตากถือเป็นตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดีในท้องถิ่น โดยให้การสนับสนุนด้านการประสานงาน ความโปร่งใส และการกำกับดูแลสำหรับศูนย์การเรียนรู้เด็กข้ามชาติ 64 แห่งที่เข้าร่วม อย่างไรก็ตาม ความยั่งยืนด้านการบริหารจัดการและการเงินของศูนย์เหล่านี้ รวมถึงการรับรองทางกฎหมายและการให้วุฒิการศึกษา ยังคงเป็นความท้าทายสำคัญ (Tyrosvoutis และ UNICEF Thailand, 2566)

ในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 การเปลี่ยนไปสู่การเรียนออนไลน์สร้างความท้าทายอย่างมากสำหรับครอบครัวผู้ย้ายถิ่น งานวิจัยหนึ่งพบว่าร้อยละ 70 ของครัวเรือนผู้ย้ายถิ่นที่ถูกสำรวจรายงานผลกระทบด้านลบต่อการศึกษาเนื่องจากการปิดโรงเรียนเป็นเวลานาน ผลกระทบเชิงลบรวมถึงการที่เด็กขาดอุปกรณ์หรือการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตสำหรับการเรียนออนไลน์ และผู้ปกครองไม่สามารถช่วยเหลือเด็กในการทำบ้านได้เนื่องจากภาระงานความสามารถทางภาษา หรือพื้นฐานการศึกษาที่จำกัด (Workie et al., 2565) การสูญเสียรายได้และการตกงานในช่วงเวลาดังกล่าวยังอาจทำให้ครอบครัวผู้ย้ายถิ่นต้องให้เด็กออกจากโรงเรียนเพื่อหารายได้เสริม (UNESCO, 2563a) ศูนย์การเรียนรู้เด็กข้ามชาติเผชิญกับความท้าทายมากมายในช่วงการระบาดใหญ่ โดยศูนย์บางแห่งส่งครูไปยังชุมชนผู้ย้ายถิ่น เนื่องจากนักเรียนขาดอุปกรณ์ จำนวนครูไม่เพียงพอ มีนักเรียนออกจากโรงเรียนจำนวนมากและจำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนลดลง

ขณะนี้ศูนย์การเรียนรู้เด็กข้ามชาติ (MLC) กำลังเผชิญกับความท้าทายที่ตรงข้ามกับช่วงก่อนหน้านี้ โดยขณะนี้มีความกดดันจากการลงทะเบียนเพิ่มขึ้นเนื่องจากความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องในเมียนมา

จากผลสำรวจล่าสุดขององค์การยูเนสโกช่วงต้นปี 2567 พบว่าปีการศึกษา 2566–2567 มีจำนวนเด็กผู้ย้ายถิ่นที่ลงทะเบียนเรียนใน MLC ในจังหวัดตาก ซึ่งมีพรมแดนติดกับเมียนมา เพิ่มขึ้นร้อยละ 40 เมื่อเทียบกับปีก่อน โดย ณ เดือนเมษายน 2567 MECC รายงานว่ามีนักเรียน 14,368 คนลงทะเบียนใน MLC จำนวน 64 แห่ง ซึ่งสูงกว่าระดับก่อนการระบาดของโควิด-19 ในปี 2562 ถึงร้อยละ 20 ที่มีนักเรียน 12,000 คน (UNESCO, 2567)

ศูนย์การเรียนรู้ส่วนใหญ่อยู่ในอำเภอแม่สอด รองลงมาคือท่าสองยาง พะพละ และแม่ระมาด โดยไม่มีศูนย์ในอำเภออุ้มผาง ปี 2566 - 2567 มีครูผู้ย้ายถิ่น 700 คน ครูไทย 80 คน และเจ้าหน้าที่ 165 คน อย่างไรก็ตาม สิ่งอำนวยความสะดวกของ MLCs รวมถึงห้องเรียน หอพัก และโครงสร้างพื้นฐานด้านไอทีไม่เพียงพอและอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อเด็กผู้ย้ายถิ่น ศูนย์บางแห่งต้องลดอาหารกลางวันนักเรียนเพื่อรองรับผู้เข้าใหม่ โดยทรัพยากรที่จำเป็นเร่งด่วนได้แก่ อาหาร เงินเดือนครู อุปกรณ์การเรียน และการสนับสนุนทางสังคมและอารมณ์ของเด็ก

ศูนย์ MLC เหล่านี้ยังคงดำเนินการในพื้นที่ที่ไม่ได้รับการกำกับอย่างเต็มที่และเสี่ยงต่อการถูกปิดหรือถูกตรวจสอบโดยรัฐบาล ในปี 2562 รัฐบาลสั่งปิด MLCs จำนวน 13 แห่งในจังหวัดระนอง และดำเนินคดีเกี่ยวกับการเข้าเมืองกับผู้ทำงานในศูนย์เหล่านั้น (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ UNICEF ประเทศไทย, 2565) แม้ว่าเด็กผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่จะได้เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ แต่มีเด็กจำนวนมากที่ออกกลางคันและเข้าสู่สภาพแวดล้อมการทำงานที่มีการแสวงประโยชน์ (นินชนก, 2563) หาก MLC ถูกปิด อาจเป็นเรื่องยากที่จะรวมเด็กเหล่านี้เข้าสู่ระบบการศึกษาไทยได้ทั้งหมด ซึ่งทำให้เด็กเหล่านี้เสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์และการล่วงละเมิด เพื่อให้เกิดการบูรณาการเด็กผู้ย้ายถิ่นเข้าสู่ระบบการศึกษาและสังคมไทยอย่างมีประสิทธิภาพ การยอมรับ MLC ว่าเป็นผู้ให้บริการการศึกษาที่จำเป็นเป็นสิ่งสำคัญ การยอมรับนี้ควรได้รับการรองรับโดยการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรของ MLC เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผน และการสร้างเส้นทางที่ยืดหยุ่นสำหรับการรับรองคุณวุฒิครูและการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในระดับท้องถิ่น หน่วยงานการศึกษาท้องถิ่นควรร่วมมือกับ MLC ในการจัดสรรทรัพยากร การวางแผนและการสนับสนุนทางเทคนิค รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการจดทะเบียนตามกฎหมายและนำเสนอเส้นทางการศึกษาที่มีความยืดหยุ่น เช่น การสนับสนุนด้านภาษาและการฝึกอบรมวิชาชีพ สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้เด็กผู้ย้ายถิ่นสามารถเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบการศึกษาไทยได้อย่างราบรื่น

งานวิจัยล่าสุดเกี่ยวกับเยาวชนที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา การจ้างงาน หรือการฝึกอบรม พบว่าผู้ย้ายถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ประสบกับความท้าทายในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาและการทำงานอย่างมาก รวมถึงอุปสรรคด้านภาษา การเหมารวม และอุปสรรคทางปกครอง เช่น การไม่มีบัตรประจำตัว (UNICEF และ CPS, 2566) การย้ายถิ่นฐานบ่อยครั้งและแรงกดดันทางเศรษฐกิจมักเป็นสาเหตุที่ทำให้เด็กย้ายถิ่น ออกจากโรงเรียนกลางคัน รัฐบาลไทยให้การสนับสนุนค่าเล่าเรียนและเงินอุดหนุนแก่เด็กผู้ย้ายถิ่น และได้จัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (EEF) เพื่อสนับสนุนการศึกษาของนักเรียนที่ยากจนและด้อยโอกาส รวมถึงเด็กผู้ย้ายถิ่นและเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติที่ลงทะเบียนเรียนในโรงเรียนรัฐบาล (UNICEF, 2562b) อย่างไรก็ตาม ครอบครัวผู้ย้ายถิ่น โดยเฉพาะครอบครัวที่มีบุตรหลายคน อาจประสบปัญหาในการแบกรับค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เช่น ค่าหนังสือ อุปกรณ์การเรียน กิจกรรมนอกหลักสูตร เครื่องแบบ และค่าเดินทางไปและกลับจากโรงเรียน

การเข้าถึงบริการสาธารณสุข

ประเทศไทยกำลังดำเนินการด้านการพัฒนานโยบายและโครงการด้านสุขภาพแบบครอบคลุมที่มุ่งเน้นตอบสนองความต้องการของประชากร กลุ่มเปราะบางอย่างต่อเนื่อง ดังที่กล่าวถึงใน **บทที่ 10** และ **บทที่ 11** ประเทศไทยเปิดโอกาสให้ผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะปกติเข้าถึงบริการสุขภาพ ผ่านสองช่องทาง ได้แก่ 1) แรงงานข้ามชาติที่ทำงานเต็มเวลาในภาคส่วนที่ได้รับอนุญาตสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพผ่านกองทุนประกันสังคม (SSS) และ 2) ผู้ย้ายถิ่นที่ทำงานในภาคส่วนนอกระบบสามารถเข้าร่วมแผนประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ (MHIS) โดยเสียค่าธรรมเนียมรายปี อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MoU) และช่องทางหนังสือผ่านแดน ถูกห้ามอย่างเป็นทางการไม่ให้นำผู้ติดตาม เข้าประเทศด้วย รวมถึงบุตร และไม่สามารถลงทะเบียนกับ MHIS นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม (SSS) สำหรับผู้ติดตาม จะไม่ครอบคลุมถึงบริการสุขภาพ แต่จะมีเพียงเงินสงเคราะห์บุตร (ดู **บทที่ 11** ตารางที่ 39) ดังนั้น บุตรของผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะปกติผ่านมติคณะรัฐมนตรี หรือบุตรของผู้ที่อยู่ในสถานะไม่ปกติแต่พักอาศัยอยู่กับผู้ปกครองเท่านั้น จึงจะสามารถเข้าร่วมแผน MHIS ได้ อุปสรรคที่มักขัดขวางการเข้าถึงโครงการ นี้ได้กล่าวถึงใน **บทที่ 10** และ **บทที่ 11**

ตารางที่ 10 จำนวนเด็กผู้ย้ายถิ่นที่ลงทะเบียนในแผน MHIS ในประเทศไทย พ.ศ. 2565 และ 2566

ประเทศ	กัมพูชา		เมียนมา		สปป. ลาว		เวียดนาม		อื่น ๆ		รวม
เพศ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	
2565	5,865	4,998	26,793	24,163	1,883	2,459	3	7	898	951	68,020
2566	5,238	4,210	22,188	19,611	1,229	1,436	8	3	323	435	54,681

ที่มา: กระทรวงสาธารณสุข เดือนกันยายน พ.ศ. 2566

จากข้อมูลในตารางที่ 11 ในปี 2565 มีเด็กข้ามชาติที่ลงทะเบียนในแผน MHIS ทั้งหมด 68,020 คน โดยมีจำนวนแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศต้นทาง ประเทศที่มีจำนวนเด็กข้ามชาติลงทะเบียนสูงสุดคือเมียนมา ตามด้วยกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเวียดนามตามลำดับ จนถึงปี 2566 จำนวนเด็กข้ามชาติที่ลงทะเบียนลดลงเหลือ 54,681 คน ซึ่งสะท้อนถึงความผันผวนในการลงทะเบียนตลอดระยะเวลาสองปีที่ผ่านมา เนื่องจากค่าธรรมเนียมรายปีสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 7 ปีมีราคาต่ำกว่า และเด็กเหล่านี้ควรลงทะเบียนร่วมกับแรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อยื่นขอใบอนุญาตทำงาน เด็กข้ามชาติที่ลงทะเบียนในแผน MHIS ส่วนใหญ่จึงอยู่ในช่วงอายุ 0-7 ปี (บทที่ 11)

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยยังได้ให้สิทธิด้านสุขภาพขั้นพื้นฐานแก่เด็กไร้สัญชาติและเด็กข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารประจำตัวที่ถูกต้องอีกด้วย ข้อมูลในตารางที่ 12 แสดงให้เห็นว่าจำนวนผู้ที่ลงทะเบียนเป็นบุคคลไร้สัญชาติหรือได้รับสัญชาติไทยจากการเคยมีสถานะไร้สัญชาติและสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพ เพิ่มขึ้นจาก 169,094 คนในปี 2565 เป็น 180,072 คนในปี 2566 อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่แยกเฉพาะเกี่ยวกับเด็กยังไม่มีในชุดข้อมูลนี้ โดยยังมีเด็กอีกหลายพันคนที่กำลังรอหมายเลขประจำตัวซึ่งทำให้พวกเขาไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้

ตารางที่ 11 จำนวนบุคคลไร้สัญชาติที่ลงทะเบียนไว้ (รวมผู้ที่ได้รับสัญชาติไทยจากสถานะไร้สัญชาติ)³¹ ที่เข้าถึงบริการสุขภาพ

พ.ศ.	ช	ญ	รวม
2565	87,361	81,733	169,094
2566	92,983	87,089	180,072

ที่มา: กระทรวงสาธารณสุข เดือนกันยายน พ.ศ. 2566

รัฐบาลไทยมีพันธกรณีต่อระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและได้ดำเนินการในเชิงบวกเพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้ย้ายถิ่นและปรับปรุงการเข้าถึงบริการสุขภาพสำหรับเด็กข้ามชาติ โดยเฉพาะเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 7 ปี อย่างไรก็ตาม ครอบครัวผู้ย้ายถิ่นยังคงเผชิญกับอุปสรรคต่าง ๆ เช่น ความกังวลว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ การถูกเลือกปฏิบัติจากสถานพยาบาล (เช่น ถูกปฏิเสธการรักษาหรือไม่ได้รับบริการ) ค่ารักษาพยาบาลที่สูง อุปสรรคทางภาษา และอื่น ๆ นอกจากนี้ งานวิจัยล่าสุดยังพบว่าชุมชนผู้ย้ายถิ่นบางแห่งอาจไม่ทราบว่ามียุทธศาสตร์สุขภาพใดบ้างที่พวกเขาสามารถเข้าถึงได้ (UNICEF EAPRO, 2566b)

เพื่อแก้ไขอุปสรรคเหล่านี้ รัฐบาลได้ประกาศแผนการพัฒนาระบบสุขภาพเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2564–2570 ที่มุ่งเน้นให้เด็กทุกคนในประเทศไทย รวมถึงบุตรของแรงงานข้ามชาติและเด็กจากครอบครัวที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศ สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพ การศึกษา และสวัสดิการสังคม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัย, 2564) นอกจากนี้ในเดือนธันวาคม 2565 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (มติที่ 13) เห็นชอบต่อมติของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหการเข้าถึงประกันสุขภาพและบริการสุขภาพอื่น ๆ ของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ และเพื่อติดตามและวางแผนการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การดำเนินการนี้ยังคงมีความท้าทายและมีความซับซ้อนไม่มากนัก

31 ข้อมูลนี้รวมถึงผู้ที่จดทะเบียนและได้ลงทะเบียนเริ่มต้นด้วยหมายเลข 7,8,0-89,0-00 โดยกระทรวงสาธารณสุขยังคงติดตามข้อมูลดังกล่าวอยู่

พันธกรณีของประเทศไทยในการส่งเสริมสิทธิเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน

ประเทศไทยในฐานะภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคหลายฉบับ ได้บูรณาการสิทธิเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานเข้าสู่โครงการ แผนงาน และระบบระดับชาติอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น มาตรา 12 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ที่ยืนยันสิทธิของเด็กในการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีในทุกเรื่องที่มีผลกระทบต่อพวกเขา รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเพื่อให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของเยาวชนในกระบวนการตัดสินใจที่มีผลต่อชีวิตของพวกเขา โดยในเดือนธันวาคม 2564 กรมกิจการเด็กและเยาวชน ได้จัดการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยสิทธิเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน การอบรมดังกล่าวมีเวทีปรึกษาหารือซึ่งเปิดโอกาสให้เด็กจำนวน 175 คน ซึ่งเป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติ ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ได้เข้าร่วมและแสดงความคิดเห็น (กรมกิจการเด็กและเยาวชน et al., 2021) เป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยจัดกิจกรรมในลักษณะนี้ขึ้น ถือเป็นตัวอย่างสำคัญของการสร้างความมีส่วนร่วม เพื่อให้แน่ใจว่าเสียงของเด็กและเยาวชนในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานได้รับการรับฟัง และสิทธิของพวกเขาถูกระงับในแผนงานและนโยบายระดับชาติ

พันธกรณีและคำมั่นที่รัฐบาลไทยให้ไว้ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาต่อเวทีระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคที่สำคัญได้นำเสนอไว้ในตารางที่ 13 โดยที่พันธสัญญาเหล่านี้ให้ข้อมูลเชิงลึกอันมีค่าเกี่ยวกับความพยายามอย่างต่อเนื่องของประเทศไทยในการรักษาสหสิทธิ ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี และการคุ้มครองเด็กที่เปราะบางภายในเขตพรมแดนของประเทศ ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของเด็ก และสร้างสังคมที่มีความครอบคลุมสำหรับทุกคน

ตารางที่ 12 พันธกรณีหรือคำมั่นของประเทศไทยในการบูรณาการสิทธิเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานเข้าในแผนและระบบระดับชาติ

	พันธกรณีหรือคำมั่นของรัฐบาล ต่อเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน (CCM)
แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาค ว่าด้วยการอนุวัติ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิเด็ก ในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน	- เสริมสร้างความแข็งแกร่งของนโยบายและขั้นตอนเพื่อเพิ่มการเข้าถึงระบบคุ้มครองเด็ก - เสริมสร้างนโยบายและขั้นตอนปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการพื้นฐาน (เช่น บริการสุขภาพ โภชนาการ น้ำดื่มสะอาด สุขาภิบาลและสุขอนามัย การศึกษา ความคุ้มครองทางสังคม สถานที่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย สภาพแวดล้อมที่สะอาดและปลอดภัย และบริการสนับสนุนด้านจิตสังคม) - เพิ่มศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง (เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ ผู้ให้บริการ องค์กรภาคประชาสังคม และอื่น ๆ) เพื่อตอบสนองในลักษณะสหวิทยาการต่อสิทธิและความต้องการของ CCM - เสริมสร้างฐานข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับสถานการณ์ของ CCM โดยเพิ่มการลงทุนและปรับปรุงวิธีการการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เชื่อถือได้ และสามารถเปรียบเทียบได้ โดยจำแนกตามเพศ อายุ สถานะการย้ายถิ่น และลักษณะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริบทของชาติ รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการเคลื่อนย้าย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของข้อมูลดังกล่าว
ประชุมทบทวนผลการปฏิบัติการ ด้านการย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย พ.ศ. 2565 (2022 International Migration Review Forum)	- มุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รวมถึงการขยายให้ครอบคลุมกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่หลากหลายมากขึ้น - ส่งเสริมทัศนคติที่ดีของสาธารณชนต่อผู้ย้ายถิ่น โดยเน้นถึงการมีส่วนร่วมเชิงบวกของพวกเขา และยุติการเลือกปฏิบัติและการตีตรา - ดำเนินมาตรการทางเลือกแทนการกักขัง (ATD) สำหรับเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ
การประชุมระดับโลกว่าด้วย เรื่องผู้ลี้ภัย ครั้งที่ 2 (2023 Global Refugee Forum)	- เสริมสร้างความแข็งแกร่งของกลไกการคัดกรองระดับชาติ (NSM) - แก้ไขปัญหาสถานะบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยให้ความสำคัญกับเด็กที่เกิดในประเทศไทยเป็นลำดับแรก - ทบทวนมาตรการ ATD เพื่อเพิ่มความครอบคลุมและพัฒนารูปแบบการดูแลโดยชุมชนให้มากขึ้น - เพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาและพัฒนาทักษะสำหรับเด็กที่ถูกบังคับให้พลัดถิ่นและเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ รวมถึงการพิจารณาให้การสนับสนุนทางการเงินเพิ่มเติม - พัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพสำหรับผู้ย้ายถิ่น เพื่อให้มั่นใจว่าพวกเขาสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพในราคาที่พวกเขามีกำลังจ่ายได้ - ขยายความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหายังยื้อย่นสำหรับผู้ที่ต้องการการคุ้มครองระหว่างประเทศ - ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ชาวโรฮิงญา และให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาประเทศต้นทางของพวกเขา

บทสรุป

เด็กที่ได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นหนึ่งในกลุ่มที่เปราะบางที่สุดในสังคม ไม่ว่าพวกเขาจะเป็นผู้ย้ายถิ่น ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ หรือบุตรของแรงงานข้ามชาติ ประสบการณ์เฉพาะของพวกเขาเกี่ยวกับการพลัดถิ่น ความไม่มั่นคง และการขาดการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานอยู่บ่อยครั้ง สะท้อนถึงความเร่งด่วนในการคุ้มครองสิทธิของพวกเขา บทนี้แสดงให้เห็นถึงความท้าทายในหลายแง่มุมของเด็กกลุ่มนี้ พร้อมเน้นย้ำความสำคัญของมาตรฐานสากล นโยบายระดับชาติ และความร่วมมือข้ามภาคส่วนเพื่อให้แน่ใจว่าพวกเขาได้รับความคุ้มครองและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี กรอบการทำงานระดับนานาชาติและระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ได้วางรากฐานสำหรับสิทธิของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน โดยกรอบการทำงานเหล่านี้เน้นว่าเด็กทุกคนต้องได้รับความคุ้มครองจากอันตรายและมีสิทธิในการเข้าถึงบริการที่จำเป็น ไม่ว่าพวกเขาจะมีสถานะทางกฎหมายหรืออยู่ในสถานการณ์อย่างไร การบริการที่จำเป็นดังกล่าว ได้แก่ การเข้าถึงบริการสาธารณสุข การศึกษา และความคุ้มครองทางกฎหมาย เป็นต้น มาตรา 2 ของ CRC ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติ เป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งในการพิทักษ์สิทธิของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน

ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อให้แน่ใจว่าสิทธิของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานได้รับการรวมเข้าไว้ในแผนและระบบระดับชาติ เพิ่มมากขึ้น ความพยายามในการแก้ไขปัญหาเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ การปรับปรุงการจดทะเบียนเกิด และการขยายการเข้าถึงบริการสุขภาพและการศึกษาสำหรับเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน สะท้อนถึงความตระหนักที่เพิ่มขึ้นถึงความจำเป็นในการคุ้มครองกลุ่มเปราะบางเหล่านี้ โดยมีการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยสิทธิเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศไทยเป็นก้าวสำคัญ กระบวนการปรึกษาหารือที่ให้แก่เด็กซึ่งเป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติ ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ เข้ามามีส่วนร่วมได้สร้างบรรทัดฐานใหม่ของความครอบคลุมในการพัฒนานโยบาย การสร้างเวทีที่เปิดโอกาสให้เด็กได้แสดงความคิดเห็นนี้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการปฏิบัติตามมาตรา 12 ของ CRC

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของรัฐบาลในกรอบการทำงานระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค เช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน ปี 2564 และการเข้าร่วมการประชุมทบทวนผลการปฏิบัติการด้านการย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย ปี 2565 แสดงถึงความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการสนับสนุนการตอบสนองร่วมกันในระดับภูมิภาค การมีส่วนร่วมเหล่านี้ช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของกรอบนโยบายของประเทศไทย เพิ่มศักยภาพในการให้บริการ และพัฒนาความร่วมมือข้ามพรมแดนในประเด็นการย้ายถิ่นให้ดียิ่งขึ้น

แม้จะมีความก้าวหน้า แต่ยังมีความท้าทายสำคัญที่ต้องเผชิญ เด็กที่ได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานมักประสบปัญหาช่องว่างในการคุ้มครองทางกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องการจดทะเบียนเกิดและการเข้าถึงเอกสารแสดงตน แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กของประเทศไทยจะครอบคลุมเด็กทุกคนในเขตพรมแดนของประเทศซึ่งรวมถึงเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน แต่ในทางปฏิบัติ เด็กจำนวนมากยังคงเผชิญอุปสรรคในการเข้าถึงบริการคุ้มครองเด็ก เช่น อุปสรรคทางภาษา ประเด็นสถานะทางกฎหมาย และขีดความสามารถที่จำกัดของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ในการตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน ความท้าทายนี้ยิ่งรุนแรงขึ้นสำหรับบางกลุ่ม เช่น เด็กชาวโรฮิงญา ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างไม่สมส่วนและยังคงอยู่ในภาวะเปราะบางสูง

แม้ประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าตั้งแต่ปี 2562 ในการใช้มาตรการทางเลือกแทนการกัก (ATD) สำหรับเด็กและครอบครัว แต่มาตรการเหล่านี้ยังไม่ได้การบรรจุเป็นระบบอย่างเต็มที่ การที่เด็กบางกลุ่มยังคงถูกกักกันจากมาตรการดังกล่าว และการที่ยังใช้มาตรการกักตัวในบางกรณี ยังคงสร้างความกังวลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดของ CRC ซึ่งเรียกร้องไม่ให้เกิดการกักตัวเป็นเครื่องมือในการควบคุมการเข้าเมือง การทบทวนมาตรการ ATD ของประเทศไทย รวมถึงการพัฒนาทางเลือกการดูแลโดยชุมชน จะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้แน่ใจว่าเด็กกลุ่มเปราะบางเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติอย่างมีศักดิ์ศรี และให้ความสำคัญกับประโยชน์สูงสุดของพวกเขา

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่สำคัญหลายประการอาจได้รับการจัดลำดับความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าประเทศไทยปฏิบัติตามพันธกรณีในการปกป้องสิทธิเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานอย่างเต็มที่ และเพื่อเป็นการปรับปรุงนโยบาย ขั้นตอน และบริการที่มีอยู่

- **เสริมสร้างการคุ้มครองเด็กระหว่างกระบวนการคัดกรอง** เพิ่มการบังคับใช้กลไกการส่งต่อระดับชาติ (NRM) และกลไกการคัดกรองระดับชาติ (NSM) เพื่อให้แน่ใจว่าการคุ้มครองเด็กอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงระหว่างกระบวนการคัดกรอง การเสริมสร้างดังกล่าวรวมถึงการพัฒนาเอกสารมาตรฐานสำหรับการคัดกรอง การประเมินประโยชน์สูงสุด การขึ้นทะเบียนและการประเมินเด็กที่เปราะบางอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับขั้นตอนการคัดกรองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และ MoU-ATD เพื่อให้แน่ใจว่ามีแนวทางที่ครอบคลุมในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงแรงงาน, สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการต่างประเทศ)
- **ขยายช่องทางสำหรับการรวมครอบครัวอย่างถูกกฎหมาย** ปรับปรุงบันทึกความเข้าใจ (MoUs) กับกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม เพื่ออนุญาตให้แรงงานข้ามชาตินำพาบุตรหลานหรือผู้ติดตามเข้ามาพำนักอยู่ด้วยได้ บทบัญญัติอาจรวมถึงการเริ่มใช้วีซ่าหรือใบอนุญาตพิเศษสำหรับการรวมครอบครัว เพื่อให้เด็กสามารถย้ายถิ่นฐานแบบปกติพร้อมกับพ่อแม่หรือผู้ปกครองได้
- **สำรวจแนวทางที่ยืดหยุ่นในการจดทะเบียนเกิด** จัดทีมเคลื่อนที่ไปยังพื้นที่ที่มีประชากรผู้ย้ายถิ่นและบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติอาศัยอยู่จำนวนมาก เพื่อให้บริการจดทะเบียนเกิดแบบยืดหยุ่น กลยุทธ์นี้จะช่วยให้ผู้ย้ายถิ่นและบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติทุกคนสามารถเข้าถึงสถานะทางกฎหมายที่จำเป็นได้ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ใด (กระทรวงมหาดไทย)
- **เสริมสร้างศักยภาพของบริการคุ้มครองเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน** เพิ่มขีดความสามารถของผู้ให้บริการในการให้ความช่วยเหลือเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน โดยการแก้ไขอุปสรรคด้านภาษาและจัดให้มีล่ามที่พร้อมให้การสนับสนุน รวมถึงผู้ให้คำปรึกษาที่ผ่านการอบรมและนักจิตวิทยาเด็กที่มีความเชี่ยวชาญ การบริการเหล่านี้มีความสำคัญต่อการดูแลเด็กกลุ่มเปราะบางในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานอย่างตรงจุด (กระทรวง พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)
- **ขยายทางเลือกการดูแลที่มีชุมชนเป็นฐาน** เพิ่มการจัดหาทางเลือกในการดูแลเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานในรูปแบบที่มีชุมชนเป็นฐาน เช่น การจัดหาครอบครัวอุปถัมภ์ที่ได้รับการอบรมเป็นอย่างดี และการใช้สถานสงเคราะห์ควรเป็นทางเลือกสุดท้ายสำหรับเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานทุกคน ในการดำเนินการตามข้อกำหนดของ MoU-ATD จำเป็นต้องป้องกันการแยกเด็กออกจากครอบครัว และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีบทบาทที่ชัดเจนและมีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินการ โดยข้อกำหนดเหล่านี้ควรให้ความสำคัญกับการอยู่ร่วมกันของครอบครัว และมีแนวทางชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณ (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ)
- **ขยายช่องทางการศึกษาแบบยืดหยุ่นสำหรับเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐาน** พัฒนากระบวนการจดทะเบียนและการรับรองทางกฎหมายสำหรับ MLC เพื่อให้ศูนย์เหล่านี้สามารถช่วยสนับสนุนนโยบาย “การศึกษาเพื่อปวงชน” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การรับรองสถานะดังกล่าวควรกระทำควบคู่กับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมมากขึ้น เส้นทางรับรองวิทยฐานะของครูที่ยืดหยุ่น และการประสานงานในระดับท้องถิ่น เพื่อให้เด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ MLC ควรขยายหลักสูตรการเรียนการสอนภาษาไทยให้ครอบคลุมถึงชุมชนผู้ย้ายถิ่นและโรงเรียนที่รับเด็กในบริบทโยกย้ายถิ่นฐานเข้าศึกษา เพื่อช่วยลดอุปสรรคด้านภาษา ส่งเสริมผลลัพธ์ทางการศึกษา และช่วยให้เด็กสามารถปรับตัวเข้าสู่ระบบโรงเรียนและสังคมไทยได้อย่างราบรื่น (กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงมหาดไทย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาสังคม)
- **พัฒนาขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานในการคุ้มครองเด็กข้ามพรมแดน** ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อพัฒนาขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน (SOP) ที่ชัดเจนในการส่งเด็กข้ามชาติกลับประเทศอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี พร้อมทั้งป้องกันการส่งกลับเด็กที่ต้องการการคุ้มครอง ขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานควรรวมถึงกระบวนการที่ชัดเจนและวางแผนมาอย่างรอบคอบสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองเด็กในการจัดการกับกรณีที่เกี่ยวข้องกับมิติข้ามพรมแดนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์สูงสุดของเด็ก (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการต่างประเทศ)
- **รับรองการเข้าถึงบริการสุขภาพสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติและเด็กข้ามชาติ** ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ เพื่อรับรองว่าเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติและแรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้ และควรเพิ่มจำนวนหลักประกันสุขภาพสำหรับเด็กข้ามชาติในราคาเอื้อถึงได้ รวมถึงขยายการลดค่าธรรมเนียมแผนประกันสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น (MHIS) สำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทุกคน (กระทรวงสาธารณสุข)

เอกสารอ้างอิง

ASEAN (2023). *ASEAN Guidelines for Provision of Protective and Support Services for All Child Victims and Children in Contact with the Law as a Result of Online Child Sexual Exploitation and Abuse*. Jakarta.

Bangkok Post (2018). [Migrants are still slow to register births - Lack of documents curbs access to rights](#). Bangkok Post, 28 August.

Chulalongkorn University and United Nations Children's Fund (UNICEF) Thailand (2022). *Investing in a Global Future: A Situation Analysis of Migrant Children's Education in Thailand*.

Department of Children and Youth (DCY) (2023). Evaluation Report of the MOU-ATD. Royal Thai Government, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), Bangkok.

DCYI, One Sky Foundation, UNICEF Thailand, and Kanchanaburi Office of Social Development and Human Security (2021). *Holistic Review of Alternative Care Provision in an Area of Thailand with a High Number of Migrant Children: The Border District of Sangkhlaburi*.

Department of Provincial Administration (DPA) (2023). Administrative data set 2023. Royal Thai Government, Ministry of Interior. Bangkok.

Harkins, B. (2019). *Thailand Migration Report 2019*. United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, Bangkok.

Institute for Population and Social Research, Mahidol University (IPSR) (2021). *An Assessment of Access to Birth Registration among Migrant Children: The Quantitative Study*.

International Organization for Migration (IOM) (2022). DTM Thailand - Multisectoral Assessment of Needs Among Cambodian and Myanmar Migrants in Thailand – Round 1 (August–October 2022). Bangkok.

IOM (2023). [Key Migration Terms](#). Geneva.

MSDHS (2022). *National Action Plan of Alternative Care: Phase 1 (2022–2026)*. Bangkok.

Ministry of Education (MoE) (2024). [Administrative data on the G-Status students attending different education schools](#).

Ministry of Public Health (MoPH) (2023). Administrative data on Migrant Health Insurance Scheme. Royal Thailand Government, Bangkok.

Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS) (2018). Thailand's country report on anti-human trafficking response, 1 January 2017 – 31 December 2017.

MSDHS (2023). [Royal Thai Government's Progress Report on Anti-Human Trafficking Efforts, 1 January – 31 March 2023](#).

Nawarat, N. 2017. [Discourse on migrant education policy: Patterns of words and outcomes in Thailand](#). *Kasetsart Journal of Social Sciences*, pp. 1–8.

Nanchanok W. (2020). Migrant school closures fuel child labour in Thai seafood industry. Thomson Reuters Foundation, Wednesday, 7 October 2020.

National Statistical Office of Thailand (NSO) (2021). [Migration Survey](#). Bangkok.

NSO (2023). Thailand Multiple Indicator Cluster Survey 2022, Survey Findings Report. Bangkok.

Thailand Internet Crimes Against Children Task Force (TICAC) (2024). Administrative data from Royal Thai Police.

Tuangratananon, T., Rapeepong, S., Sataporn, J., Pigunkaew, S., and Weerasak, P. (2019). [Education policy for migrant children in Thailand and how it really happens; a case study of Ranong Province, Thailand](#). *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(3):430.

Tyrosvoutis, G. and UNICEF (2023). [Make Learning Count: Migrant Learning Center registration in Thailand: the Policy Landscape and Ways Forward](#).

United Nations Children's Fund (UNICEF) (2015). [Review of Alternative Care in Thailand](#).

UNICEF (2019a). [Assessment of Child Protection Services for Migrant Children in Thailand](#).

UNICEF (2019b). [Education Knows No Border: A Collection of Good Practices and Lessons Learned on Migrant Education in Thailand](#).

UNICEF (2022). [Child Labour and Responsible Business Conduct: A Guidance Note for Action](#).

UNICEF (2023). [Children affected by migration in ASEAN Member States – Country Brief: Thailand](#).

The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2020). [UNESCO COVID-19 education response: how many students are at risk of not returning to school? Advocacy paper](#). July 2020.

UNESCO (2024). Key findings from UNESCO's Care and Recovery for Migrant Children initiative supported by the Government of Japan. May 2024 (unpublished).

UNICEF and College of Population Studies, Social Research Institute, Chula Unisearch (2023). [In-depth Research on Youth Not in Employment, Education or Training \(NEET\) in Thailand](#). Bangkok.

UNICEF East Asia and Pacific Regional Office (EAPRO) (2023). [Regional Situation Analysis: Situation of children affected by migration in ASEAN Member States](#).

United Nations Office of the High Commissioner of Human Rights (OHCHR) (1989). [Convention on the Rights of the Child](#).
OHCHR (2022). [Pathways to Migration Protection: A Mapping of National Practice for Admission And Stay on Human Rights and Humanitarian Grounds in Asia And The Pacific](#).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR n.d.). [Asylum in Thailand](#).
UNHCR (2024). [‘#IBelong campaign’](#).

United Nations (2024). Thailand: [Withdrawal of Reservation to Article 22 Made Upon Accession](#). Reference: C.N.340.2024. [TREATIES-IV.11](#) (Depositary Notification).

United Nations Network on Migration (UNNM) (2022a). [Immigration Detention and Alternatives to Detention in the Asia-Pacific Region](#).
UNNM (2022b). [Immigration Detention and Alternatives to Detention in the Asia-Pacific Region – Annex: Country Profiles](#).

United Nations Thailand Network on Migration (UNNM-THA) (2014). [Thailand Migration Report 2014](#). Edited by Jerrold W. Huguet.
UNNM -THA (2022). [Highlights 2022](#).

United States Department State Department (2020). [2020 Trafficking in Persons Report](#).

Workie, E., L. Hinkle, A. deDufour and L. Lacarte (2022). [Advancing Digital Equity among Immigrant-Origin Youth](#).



Migrant women and children registering for COVID-19 vaccinations in Mae Sot, Tak province. | ©IOM 2023



เพศสภาพและการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย

โดย Naruedee Janthasing และ Saranya Chittangwong, UN Women

บทนำ

ผู้หญิงและบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศวิถี อัตลักษณ์ทางเพศ การแสดงออกทางเพศ และลักษณะทางเพศ (SOGIESC)³² เป็นกลุ่มหนึ่งในบรรดาผู้ย้ายถิ่นที่ถูกดึงดูดมายังประเทศไทยด้วยปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้กัน มีงานให้ทำมากกว่า และระดับรายได้ที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ปัจจัยที่ผสมผสานกันทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรอาจผลักดันให้แรงงานหญิงข้ามชาติย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาโอกาสการจ้างงาน ซึ่งมักอยู่ในอาชีพที่เป็นงานพื้นฐานทั่วไปและงานในเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ในภาคก่อสร้าง ภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอ ภาคการผลิต งานบ้าน และงานบริการอื่น ๆ แม้ประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าอย่างมากในการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ แต่แรงงานหญิงข้ามชาติยังคงเผชิญกับการเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมในการเข้าถึงเส้นทางการย้ายถิ่นที่ปลอดภัย งานที่มีคุณค่า บริการต่าง ๆ รวมถึงการคุ้มครองทางสังคม (Harkins, 2019) ปัจจัยที่ยังคงขัดขวางความก้าวหน้าในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศและเสริมสร้างอำนาจให้กับแรงงานหญิงข้ามชาติ ได้แก่ การแบ่งแยกงานตามเพศ การถูกกีดกันจากสิทธิในการคุ้มครองแรงงานและสังคมอย่างเต็มที่ ค่าจ้างที่ต่ำกว่าในภาคแรงงานที่ผู้หญิงมีจำนวนมาก การขาดข้อมูลและการฝึกอบรมที่คำนึงถึงมิติทางเพศ และภาระงานดูแลที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนทั้งในประเทศไทยและในประเทศต้นทาง ปัจจัยขัดขวางเหล่านี้นำมาซึ่งความรุนแรงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงการระบาดของโควิด-19 (GAATW, 2019)

ประเทศไทยถูกมองว่าค่อนข้างเปิดกว้างและยอมรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC คนที่มีอัตลักษณ์เป็นเลสเบี้ยน เกย์ ไบเซ็กชวล ทรานส์เจนเดอร์ อินเตอร์เซ็กส์ และเควียร์ (LGBTIQ+) คนเหล่านี้ที่อยู่ในประเทศเพื่อนบ้านมักไม่สามารถใช้ชีวิตอย่างเปิดเผยได้เท่าในประเทศไทย เนื่องจากการเลือกปฏิบัติทางสังคมและการขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย แม้ประเทศไทยจะมีการเสริมสร้างกฎหมายคุ้มครองบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC อย่างต่อเนื่อง แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติยังคงมีความซับซ้อน (UNDP, 2019; ILO และ UN Women, 2022) บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติอาจเผชิญกับการเลือกปฏิบัติและการตีตราทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่งผลต่อการเข้าถึงโอกาสการจ้างงาน บริการที่จำเป็นรวมถึงบริการสุขภาพ และเส้นทางการย้ายถิ่นที่ปลอดภัย โดยเฉพาะผู้โยกย้ายถิ่นที่เป็นกลุ่มทรานส์เจนเดอร์ บุคคลที่ไม่ระบุเพศ และบุคคลที่มีเพศไม่ตรงตามบรรทัดฐาน เนื่องจากการขาดการรับรองทางกฎหมายเกี่ยวกับเพศสภาพ (UNDP, 2019; APTN, 2018)

32 สำหรับนิยาม โปรดดูที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และ UN Women (2022) และ UNDP (2019)

บทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้ย้ายถิ่นที่เป็นผู้หญิงและผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC รวมถึงให้ข้อมูลปรับปรุงล่าสุดเมื่อเทียบกับรายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ปี 2562 เกี่ยวกับลักษณะโดยรวมและแนวโน้มของแรงงานหญิงข้ามชาติ อีกทั้งอธิบายถึงความท้าทายเฉพาะเรื่องเพศในกระบวนการย้ายถิ่นและการจ้างงาน และนำเสนอโอกาสและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงผลลัพธ์และลดช่องว่างในการคุ้มครองสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่เป็นผู้หญิงและผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC การวิเคราะห์นี้ได้นำเสนอในบริบทของผลกระทบเชิงเพศสภาพจากการระบาดของโควิด-19 ซึ่งดังที่ได้แสดงในกล่องที่ 5 เป็นภาพสะท้อนของความท้าทายเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อผู้ย้ายถิ่นที่เป็นผู้หญิงและผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC

กล่องที่ 5

โควิด-19: ผู้เปิดเผยที่สำคัญของช่องว่างทางเพศสภาพ

การระบาดของโควิด-19 ได้เผยให้เห็นช่องว่างสำคัญในด้านการคุ้มครองแรงงานหญิงข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ในประเทศไทย ด้วยข้อจำกัดด้านการเดินทาง การปิดกิจการชั่วคราว กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ลดลง และเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่จำกัด สิ่งเหล่านี้ได้เผยให้เห็นถึงความไม่มั่นคงของเงื่อนไขการจ้างงานและการเข้าถึงบริการของกลุ่มแรงงานเหล่านี้

ในช่วงการระบาด แรงงานข้ามชาติ ซึ่งครอบคลุมแรงงานหญิงจำนวนมาก สูญเสียงานหรือรายได้เนื่องจากชั่วโมงการทำงาน/วันทำงานลดลงและการทำงานล่วงเวลาลดลง อันเนื่องมาจากมาตรการล็อกดาวน์และการปิดกิจการ เนื่องจากแรงงานหญิงข้ามชาติส่วนใหญ่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พวกเธออาจมีสัญญาจ้างงานที่ไม่มั่นคงหรือไม่มีสัญญาเลย การถูกเลิกจ้างโดยกะทันหันทำให้แรงงานหญิงข้ามชาติต้องตกอยู่ในภาวะไม่แน่นอนทั้งด้านวีซ่า การจ้างงาน และที่พักอาศัย และไม่สามารถเรียกร้องค่าชดเชยตามสมควรได้

แรงงานข้ามชาติที่สามารถรักษางานไว้ได้ก็สูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก จากการสำรวจครั้งหนึ่งของ IOM กลุ่มแรงงานหญิงข้ามชาติที่ตอบแบบสำรวจแจ้งว่าพวกเธอสูญเสียรายได้ร้อยละ 28 เมื่อเทียบกับแรงงานชายข้ามชาติที่สูญเสียร้อยละ 21 ในขณะที่แรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC สูญเสียรายได้ถึงร้อยละ 41 ซึ่งสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ว่าพวกเขาส่วนใหญ่ทำงานในอุตสาหกรรมบันเทิงและงานบริการทางเพศ อีกทั้งเงินออมของแรงงานหญิงข้ามชาติก็ลดลงอย่างมากซึ่งโดยทั่วไปแรงงานหญิงข้ามชาติมีเงินอมน้อยกว่าแรงงานชายข้ามชาติเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว โดยมีแรงงานหญิงจำนวนน้อยกว่าชายที่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายฉุกเฉินด้านสุขภาพ (ผู้หญิงคิดเป็นร้อยละ 39 เมื่อเทียบกับ ผู้ชายคิดเป็นร้อยละ 46) และที่อยู่อาศัย (ผู้หญิงคิดเป็นร้อยละ 35 เมื่อเทียบกับ ผู้ชายคิดเป็นร้อยละ 49) (IOM, 2021a)

การสูญเสียงานและรายได้ทำให้แรงงานข้ามชาติต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้น ผู้หญิง (ร้อยละ 28) มีอัตราการเชื่อมโยงการเพิ่มขึ้นของหนี้กับการสูญเสียงานเป็นสองเท่าของผู้ชาย (ร้อยละ 14) นอกจากนี้ หนึ่งในสี่ของแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC รายงานว่ามีหนี้สินเพิ่มขึ้นจากการสูญเสียงาน (IOM, 2021a) เมื่อไม่มีรายได้ ผลกระทบของสถานการณ์ดังกล่าวก็ถูกส่งต่อไปยังครอบครัวของพวกเขาในประเทศต้นทางด้วยเช่นกัน

แม้การศึกษาจะระบุว่าไม่มีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของการคุกคามในที่ทำงานระหว่างการระบาดโควิด-19 (IOM, 2021a) แต่ข้อจำกัดในการเดินทางมีผลกระทบอย่างมากต่อแรงงานหญิงข้ามชาติที่เป็นลูกจ้างทำงานบ้านและงานดูแล ซึ่งอาจมีการติดต่อกับบุคคลภายนอกอย่างจำกัดและมีทางเลือกในการขอความช่วยเหลือเมื่อเผชิญกับความรุนแรงและการคุกคามน้อยลง หลักฐานทั่วโลกชี้ให้เห็นว่าความเสี่ยงต่อการใช้ความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ (GBV) สำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายทวีความรุนแรงขึ้น (UN Women, 2020b)

ความไม่เท่าเทียมทางเพศในการจ้างงานทวีความรุนแรงขึ้นจากการระบาด ในช่วงเวลาดังกล่าวแรงงานหญิงข้ามชาติหลายคน เช่น ผู้ที่ทำงานในภาคส่วนที่ไม่ได้รับสิทธิ เช่น งานบ้านและเกษตรกรรม ไม่สามารถเข้าถึงการสนับสนุนทางการเงินได้เนื่องจากไม่ได้อยู่ในระบบกองทุนประกันสังคม (SSF) จากการสำรวจของ IOM พบว่า

ไม่มีแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC รายใดลงทะเบียนในโครงการสวัสดิการใด ๆ หรือสามารถเข้าถึงการชดเชยทางประกันสังคมเลย แม้ว่าในช่วงการระบาด ร้อยละ 97 ของกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพบางรูปแบบ แต่มีรายงานว่าแรงงานบางคนต้องเลือกระหว่างความต้องการพื้นฐาน เช่น อาหารและอินเทอร์เน็ต (IOM, 2021a) ส่วนแรงงานข้ามชาติที่มีสิทธิ์และลงทะเบียน ก็ยังคงเผชิญอุปสรรคในการเรียกร้องสิทธิ์ เช่น กระบวนการที่ยาวนานและการขาดเอกสารที่จำเป็น และการเข้าถึงบริการสุขภาพที่เหมาะสม โดยเฉพาะบริการสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ก็ถูกขัดขวางโดยค่าใช้จ่ายในการตรวจและการรักษาที่สูงและความยากลำบากในการเดินทางไปยังสถานที่ตรวจ

หลายภาคส่วนที่จ้างแรงงานหญิงข้ามชาติ เช่น งานบ้าน งานดูแล การก่อสร้าง และเกษตรกรรม ถือเป็นภาคส่วนสำคัญและยังคงดำเนินงานต่อไปในช่วงการระบาด ส่งผลให้แรงงานหญิงมีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อสูงขึ้น ความไม่สมดุลของอำนาจทำให้แรงงานหญิงข้ามชาติเผชิญความท้าทายในการสื่อสารกับนายจ้างเกี่ยวกับการขอลาหยุด การเข้าถึงหน้ากากอนามัย เจลล้างมือ และการทำงานที่บ้านหรือการขอชั่วโมงการทำงานแบบยืดหยุ่น¹

อีกทั้งยังขาดการจัดที่พักอาศัยที่พร้อมด้วยสุขอนามัยที่ดีที่มีพื้นที่เพียงพอให้รักษาระยะห่างทางกายภาพเพื่อความปลอดภัยจากการติดเชื้อ โดยเฉพาะในสถานที่ทำงาน เช่น โซตก่อสร้างและไร่เกษตรกรรม ซึ่งมักมีปัญหาด้านสุขอนามัย ขัดขวางการเดินทางยังส่งผลกระทบต่อแรงงานหญิงข้ามชาติที่ทำงานบ้าน ซึ่งอาจไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมในวันหยุดได้

ที่มา: UN Women, 2021

1 รายงานความคืบหน้าโครงการส่งถึง UN Women ในระหว่างการดำเนินการโครงการป้องกันและตอบสนองต่อโควิด-19 ในปี 2565 - 2566

ประเด็นด้านเพศสภาพและการโยกย้ายถิ่นฐานที่ทับซ้อนกันนั้นมีความซับซ้อน ข้อมูลที่แยกตามเพศสภาพในประเทศไทยและทั่วโลกที่สะท้อนถึงประสบการณ์ของแรงงานหญิงข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศSOGIESC ยังคงมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากขาดแคลนข้อมูลและงานวิจัย บทนี้จึงเน้นไปที่ข้อมูลอย่างเป็นทางการที่มีอยู่เกี่ยวกับแรงงานหญิงข้ามชาติ และอาศัยงานวิจัยและเสียงสะท้อนจากประสบการณ์ของแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC สำหรับกลุ่มหลังนี้งานวิจัยส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ หรืออาศัยตัวอย่างขนาดเล็ก แต่ก็ยังคงให้ข้อมูลเชิงลึกที่สำคัญ บทนี้ให้เน้นการนำเสนอข้อมูลเชิงลึกจากการศึกษาระดับภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และ UN Women ในปี 2565 ซึ่งได้สัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทาง SOGIESC ทั้งในปัจจุบันและอดีต จำนวน 147 คน จากกัมพูชา ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม³³

33 ในการตีความผลการศึกษาครั้งนี้ สิ่งสำคัญคือต้องทราบว่าประเทศไทยไม่ใช่ประเทศปลายทางเพียงประเทศเดียวที่ได้รับการพิจารณา ผู้ตอบแบบสอบถามมาจากอาชีพพื้นฐาน อาชีพกึ่งทักษะ และอาชีพชำนาญการ

กฎหมาย นโยบาย และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับ แรงงานหญิงข้ามชาติ

ประเทศไทยได้พยายามบังคับใช้และดำเนินการตามกฎหมาย นโยบาย และมาตรฐานในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ เพื่อสร้างกรอบการทำงานที่ครอบคลุมในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานหญิงข้ามชาติ รวมถึงส่งเสริมและบูรณาการความเท่าเทียมทางเพศเข้าสู่ นโยบายและโครงการด้านการจ้างงาน รวมถึงในบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐาน

ตารางที่ 13 กรอบการทำงานระหว่างประเทศที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับแรงงานหญิงข้ามชาติ

กรอบการทำงาน	สถานะในประเทศไทย
วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนปี 2030 ที่ครอบคลุมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) เป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจน; เป้าหมายที่ 4 การศึกษาที่มีคุณภาพ; เป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ; เป้าหมายที่ 8 งานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ; และเป้าหมายที่ 10 ลดความเหลื่อมล้ำ	ร่วมลงนามรับรองในปี 2558
ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (GCM) กำหนดให้สิทธิมนุษยชนและแนวทางที่คำนึงถึงมิติทางเพศเป็นแนวทางหลักที่เชื่อมโยงกัน	ได้รับการรับรองในปี 2561 ในปี 2563 กลายเป็นหนึ่งใน 15 ประเทศสมาชิกที่ลงนามเป็นประเทศแซมเบียสำหรับ GCM
- อนุสัญญาว่าด้วยการยุติการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) รวมถึงมาตรา 1 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเพศ; มาตรา 3 ว่าด้วยความเสมอภาค; และมาตรา 11 ว่าด้วยการยุติการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในการทำงาน - ข้อเสนอแนะทั่วไปของ CEDAW ว่าด้วยแรงงานหญิงข้ามชาติ ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2551) ครอบคลุมข้อพิจารณาที่หลากหลายเกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานหญิงข้ามชาติที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติในระหว่างกระบวนการย้ายถิ่นของแรงงานในประเทศต้นทาง ระหว่างทาง และประเทศปลายทาง	เข้าร่วม CEDAW ในปี 2528 ให้สัตยาบันพิธีสารเสริมในปี 2543
อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว เน้นการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและเน้นความเชื่อมโยงระหว่างการโยกย้ายถิ่นฐานและสิทธิมนุษยชน อนุสัญญานี้พยายามกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัวโดยไม่คำนึงถึงสถานะการย้ายถิ่นของพวกเขา	ไม่มีการให้สัตยาบัน

นอกเหนือจากเครื่องมือพื้นฐานของ ILO และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นฐาน อนุสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานหญิงข้ามชาติ ได้แก่:

อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 (ฉบับที่ 100)	มีผลบังคับใช้
อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) ค.ศ. 1958 (ฉบับที่ 111)	มีผลบังคับใช้
อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานที่มีความรับผิดชอบในครอบครัว ค.ศ. 1981 (ฉบับที่ 156)	ไม่มีการให้สัตยาบัน
อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองความเป็นมารดา ค.ศ. 2000 (ฉบับที่ 183)	ไม่มีการให้สัตยาบัน
อนุสัญญาว่าด้วยความรุนแรงและการล่วงละเมิด ค.ศ. 2019 (ฉบับที่ 190) และข้อเสนอแนะ (ฉบับที่ 206) ซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศชุดแรกที่กำหนดกรอบการทำงานร่วมกันในการป้องกัน เยียวยา และยุติความรุนแรงและการล่วงละเมิดในโลกแห่งการทำงาน รวมถึงความรุนแรงและการคุกคามด้วยเหตุแห่งเพศ	ไม่มีการให้สัตยาบัน
อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน ค.ศ. 2011 (ฉบับที่ 189) กำหนดการคุ้มครองสำหรับแรงงานทำงานบ้าน	
ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติและข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ภายใต้ปฏิญญานี้ กรอบคุณวุฒิจ้างจ้างของอาเซียนได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกรอบระดับภูมิภาคในการประสานคุณวุฒิในหมู่รัฐสมาชิก	รับรองในปี 2550 และ 2560 ตามลำดับ

กรอบการทำงาน	สถานะในประเทศไทย
เอกสารแนวทางและนโยบายที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายซึ่งออกโดยหน่วยงานของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ประกอบด้วย: - ในปี 2562 ILO ได้ออกเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ SOGIESC ซึ่งวิเคราะห์กฎหมายและแนวปฏิบัติของรัฐสมาชิก ILO เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ - ในเดือนธันวาคม 2566 UN Women ได้ออกเอกสารนโยบายเกี่ยวกับประสบการณ์การย้ายถิ่นของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC	ไม่เกี่ยวข้อง
หลักการออกยาการ์ตา +10 (พ.ศ. 2560) กำหนดหลักการเพิ่มเติมและพันธกรณีของรัฐเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับรสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ การแสดงออกทางเพศ และลักษณะทางเพศ โดยเสริมหลักการออกยาการ์ตาฉบับปี 2550 ซึ่งนำโดยภาคประชาสังคม หลักการออกยาการ์ตากล่าวถึงความเข้าใจเกี่ยวกับการละเมิดที่บุคคลประสบจากรสนิยมทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ และการรับรู้ถึงเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติที่มีลักษณะเฉพาะและเชื่อมโยงกันของการแสดงออกทางเพศและลักษณะทางเพศ	ไม่เกี่ยวข้อง

หมายเหตุ: อาเซียน: สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในระดับประเทศ ความเท่าเทียมทางเพศได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งรับประกันสิทธิและการคุ้มครองทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ อายุและความพิการ และอื่น ๆ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ห้ามการ “เลือกปฏิบัติทางเพศอย่างไม่เป็นธรรม” ไม่ว่าบุคคลนั้นจะ “เป็นชายหรือหญิง หรือเป็นสมาชิกของ ‘กลุ่มความหลากหลายทางเพศ’” ซึ่งในกรณีหลังนี้หมายถึงอัตลักษณ์ทางเพศและการแสดงออกทางเพศ อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจกันว่าบทบัญญัตินี้ภายใต้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศไม่ครอบคลุมถึงรสนิยมทางเพศ (UNDP, 2018)

ประเทศไทยผ่านพระราชบัญญัติการสมรสเท่าเทียมเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2567 กลายเป็นประเทศแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ออกกฎหมายรับรองการสมรสของคู่รักเพศเดียวกัน ก้าวสำคัญนี้มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติที่เป็นเลสเบี้ยน เกย์ และไบเซ็กชวล เนื่องจากจะอนุญาตให้คู่สมรสเพศเดียวกันสามารถนำคู่สมรสเข้ามาประเทศไทยได้ หากมีคุณสมบัติครบถ้วน (เช่น ภายใต้วีซ่าทำงานสำหรับแรงงานฝีมือ) อย่างไรก็ตาม ภายใต้นโยบายการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MoU) หรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกลุ่มนี้ไม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนคู่สมรสของตนไม่ว่าจะมีรสนิยมทางเพศใดก็ตาม นอกจากนี้ การสมรสจะต้องเกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากการสมรสของคู่รักเพศเดียวกันยังไม่ได้ได้รับการรับรองในประเทศต้นทาง แม้ว่าประเทศเวียดนามจะอนุญาตให้มีการจดทะเบียนคู่ชีวิต แต่สิ่งนี้ไม่ได้รับการยอมรับว่าเทียบเท่ากับการสมรสในประเทศไทย

ในด้านการจ้างงาน ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แม้ว่าจะมีการคุ้มครองที่จำกัดในบางภาคส่วน พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องค่าจ้าง สัญญา และสวัสดิการ และอื่น ๆ ประเด็นด้านเพศได้รับการพิจารณาในพระราชบัญญัตินี้ในบางกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิง เช่น การให้สิทธิลาคลอดจำนวน 98 วัน อย่างไรก็ตาม การที่ภาคส่วนที่มีแรงงานหญิงข้ามชาติทำงานเป็นหลัก (ตารางที่ 16) เช่น งานบ้าน สถานบันเทิง และงานบริการทางเพศ³⁴ ยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ยังคงเป็นประเด็นปัญหา รัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูปเพื่อขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมภาคส่วนที่มีการคุ้มครองจำกัด แม้ว่าจะยังไม่ครอบคลุมอย่างเต็มที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เช่น ผ่านกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 ว่าด้วยลูกจ้างทำงานบ้าน (2567) (บทที่ 5)

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดขอบเขตของสวัสดิการภายใต้กองทุนประกันสังคม (SSF) พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้กับแรงงานที่ได้รับการจ้างงานในระบบตามที่กล่าวถึงใน **บทที่ 10** สิ่งนี้ถือเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติ หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่อาชีพที่มีผู้หญิงทำงานเป็นหลักจำนวนมากอยู่นอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานหญิงข้ามชาติที่เป็นแรงงานทำงานบ้าน (เมื่อทำงานในครัวเรือนส่วนบุคคล) และผู้ค้าขายบนถนน ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้ไม่ได้รับความคุ้มครอง ในเดือนพฤษภาคม 2567 มีแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการประกันภายใต้กองทุนประกันสังคมจำนวน 1.43 ล้านคน โดยในจำนวนนี้ 1.31 ล้านคนมาจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม (MoL, 2024) แม้ว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จะไม่ได้เข้ารับบริการ แต่แรงงานหญิงข้ามชาติใช้สิทธิประโยชน์มากกว่าแรงงานชายข้ามชาติ โดยเฉพาะในด้านสวัสดิการคลอดบุตร สวัสดิการเด็ก และการรักษาพยาบาล ในทำนองเดียวกัน การที่แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติและแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านถูกยกเว้นจากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ทำให้พวกเขาไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากการบาดเจ็บจากการทำงาน การเจ็บป่วย หรือการเสียชีวิตได้ (บทที่ 10)

34 ดู Fisher, Olsen และ Villar, 2019 สำหรับการอภิปรายเกี่ยวกับสภาพการทำงานของผู้ย้ายถิ่นในอุตสาหกรรมทางเพศของประเทศไทย.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 กำหนดให้สถานประกอบการที่มีพนักงาน 100 คนขึ้นไป ต้องจัดโครงการพัฒนาฝีมือแรงงานประจำปีให้กับพนักงานอย่างน้อยร้อยละ 50 ของจำนวนพนักงานทั้งหมด อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ระบุครอบคลุมแรงงานข้ามชาติและแรงงานนอกระบบ ส่งผลให้แรงงานหญิงข้ามชาติจำนวนมากที่ทำงานนอกระบบ ในธุรกิจขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดย่อม หรือทำงานอิสระ ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงแรงงานได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ กับการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ และส่งเสริมบทบาทของนายจ้างในการพัฒนาทักษะของแรงงานข้ามชาติ (MoL, 2017)

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดบทลงโทษทางอาญาต่อการค้ามนุษย์ แม้ว่าการที่การค้าประเวณียังคงถูกจัดให้เป็นความผิดทางอาญาภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้แรงงานหญิงข้ามชาติตกอยู่ในความเสี่ยง ดังที่ได้กล่าวถึงใน **บทที่ 9**

เพื่อป้องกันและตอบโต้ความรุนแรงต่อสตรี รวมถึงแรงงานหญิงข้ามชาติ รัฐบาลไทยยังคงปรับปรุงกลไกและกฎหมายเพื่อให้สตรีและเด็กหญิงที่ประสบกับความรุนแรงสามารถเข้าถึงบริการและการคุ้มครองที่จำเป็นได้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักที่ให้การคุ้มครองและบริการในการยุติความรุนแรงต่อผู้หญิง (EVAW) และความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศโดยครอบคลุมสตรีในประเทศไทยอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) กำลังอยู่ระหว่างการทบทวนพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาสถาบันครอบครัว เพื่อปรับปรุงกลไกการประสานงานและบริการในการป้องกันและตอบโต้ความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศ รวมถึงความรุนแรงต่อสตรี บริการที่แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงได้ผ่านสายด่วนศูนย์ช่วยเหลือสังคม รวมถึง ศูนย์พักพิง การแปลภาษา และการส่งต่อกรณีไปยังองค์กรภาคประชาสังคม (CSO)³⁵

ลักษณะโดยรวมของแรงงานหญิงข้ามชาติในประเทศไทย

ตามที่ระบุไว้ใน **บทที่ 1** มีแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม ประมาณ 4.149 ล้านคนในประเทศไทย ณ เดือนธันวาคม 2566 จากจำนวนนี้ 2.349 ล้านคนเป็นแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MoU) และตามระเบียบหนังสือผ่านแดน หรือได้ลงทะเบียนในประเทศผ่านกระบวนการตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 1.8 ล้านคนอยู่ในสถานะไม่ปกติ (ดู **บทที่ 1**; IOM, 2024) แม้ว่าไม่มีข้อมูลจำแนกตามเพศเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติ แต่ตารางที่ 15 แสดงให้เห็นว่าในจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติทั้งหมดมีสัดส่วนแรงงานหญิงข้ามชาติน้อยกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 44.91) แรงงานชายข้ามชาติและหญิงที่เข้ามาในประเทศไทยผ่านกระบวนการ MoU และการลงทะเบียนผ่านมติคณะรัฐมนตรีมีจำนวนต่างกันร้อยละ 10 ในขณะที่แรงงานข้ามชาติผ่านช่องทางหนังสือผ่านแดนมีจำนวนเกือบใกล้เคียงกัน โดยผู้ชายมีจำนวนมากกว่าเล็กน้อย (ร้อยละ 51.74) เมื่อเทียบกับผู้หญิง (ร้อยละ 48.26)

ตามแนวโน้มโดยรวมตามประเทศต้นทาง แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในบรรดาแรงงานหญิงข้ามชาติที่มีสถานะปกติ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของผู้หญิงเมียนมา (ร้อยละ 43.33) ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับประเทศต้นทางอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความเป็นไปได้ที่ผู้หญิงเมียนมาจะย้ายถิ่นฐานผ่านกระบวนการ MoU (ร้อยละ 39.03) แต่ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นผ่านช่องทางหนังสือผ่านแดนจากเมียนมากลับมีสัดส่วนมากกว่า (ร้อยละ 70.69) โดยเหตุผลส่วนหนึ่งอาจมาจากความรับผิดชอบด้านการดูแล ที่ทำให้ผู้หญิงเลือกทำงานและอาศัยอยู่ใกล้กับชุมชนต้นทาง

เมื่อพิจารณาตามประเทศ แรงงานหญิงข้ามชาติชาวลาวมีสัดส่วนมากที่สุดอย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับแรงงานชายข้ามชาติชาวลาว (ร้อยละ 56.68) ดังที่ได้กล่าวถึงใน **บทที่ 5** ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการยกเลิกคำสั่งห้ามย้ายถิ่นฐานเพื่อทำงานบ้านเมื่อไม่นานมานี้ แรงงานหญิงข้ามชาติชาวเวียดนาม (ร้อยละ 51.19) ก็มีสัดส่วนมากกว่าแรงงานชายข้ามชาติชาวเวียดนามเช่นกัน แม้ว่าทั้งแรงงานชายและหญิงข้ามชาติจากเวียดนามจะมีจำนวนน้อยมากก็ตาม และสำหรับกัมพูชา ผู้ชายเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดอย่างชัดเจน (ร้อยละ 55.17) เนื่องจากการจ้างงานในภาคการประมงขนาดใหญ่

35 โครงสร้างองค์กรและบริการของกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว โปรดดูที่นี่

ตารางที่ 14 จำนวนแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม จำแนกตามกระบวนการและสัญชาติ ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2566

ประเภท	รวม			เมียนมา			สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว			กัมพูชา			เวียดนาม		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
บันทึกความเข้าใจ	325,770	266,759	592,529	172,263	110,253	282,516	69,256	88,308	157,564	84,199	68,138	152,337	52	60	112
มติคณะรัฐมนตรี	947,927	769,309	1,717,236	797,476	628,747	1,426,223	31,526	43,547	75,073	118,300	96,365	214,665	625	650	1,275
หนังสือผ่านแดน	20,423	19,046	39,469	1,500	3,617	5,117	0	0	0	18,923	15,429	34,352	0	0	0
รวม	1,294,120	1,055,114	2,349,234	971,239	742,617	1,713,856	100,782	131,855	232,637	221,422	179,932	401,354	677	710	1,387

ที่มา: ศูนย์บริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน เดือนธันวาคม พ.ศ. 2566.

ตามข้อมูลจากกระทรวงแรงงาน ณ เดือนธันวาคม 2566 (ตารางที่ 16) ภาคการก่อสร้าง การเกษตร (รวมถึงป่าไม้และการประมง) การปศุสัตว์ และการแปรรูปสินค้าเกษตรรวมกันมีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติสถานะปกติทั้งชายและหญิงทั้งหมดร้อยละ 41.37³⁶ กลุ่มแรงงานหญิงข้ามชาติที่ใหญ่ที่สุดทำงานในภาคการก่อสร้าง (ร้อยละ 15.67 ของแรงงานหญิงข้ามชาติที่มีสถานะปกติทั้งหมด) รองลงมาคือ การเกษตรและปศุสัตว์ (ร้อยละ 10.99) การแปรรูปสินค้าเกษตร (ร้อยละ 10.4) บริการอาหารและเครื่องดื่ม (ร้อยละ 10.2) และภาคบริการ (ร้อยละ 9.99) แม้ว่าโดยทั่วไปงานบ้านจะไม่ใช่อะไรหนึ่งในสามภาคส่วนหลัก แต่ก็ยังเป็นภาคส่วนสำคัญที่จ้างงานแรงงานหญิงข้ามชาติร้อยละ 8.74 ของแรงงานหญิงข้ามชาติที่ลงทะเบียนทั้งหมด ภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยมีสัดส่วนการจ้างงานของแรงงานหญิงข้ามชาติอยู่ที่ร้อยละ 6.46

แม้ว่าภาคการจ้างงานบางส่วนจะทับซ้อนกัน แต่การแบ่งงานตามเพศยังคงมีอยู่ และในบางกรณีกลับฝังรากลึกมากขึ้น ผู้หญิงคิดเป็นร้อยละ 86.33 ของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้าน ณ เดือนธันวาคม 2566 เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 79.53 ในเดือนมกราคม 2562 ในภาคงานบ้าน งานแม่บ้าน พี่เลี้ยงเด็ก และผู้ดูแลเงินงานของผู้หญิงเกือบทั้งหมด ขณะที่ผู้ชายทำงานเป็นคนขับรถ คนสวน และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย (Ramirez, 2023)

แรงงานชายข้ามชาติคิดเป็นร้อยละ 64.13 ของแรงงานทั้งหมดในภาคการก่อสร้าง ขณะที่แรงงานหญิงข้ามชาติคิดเป็นร้อยละ 35.87 ซึ่งเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 34.77 ในเดือนมกราคม 2562³⁷ ลักษณะงานก็ถูกแบ่งตามเพศเช่นกัน ผู้ชายทำงานที่ต้องใช้ทักษะระดับกลาง เช่น ช่างมุงหลังคา ช่างไม้ และช่างไฟฟ้า ขณะที่ผู้หญิงได้รับมอบหมายให้ทำงานใช้แรงงานพื้นฐานทั่วไปหรือทำงานบ้านในแคมป์ก่อสร้าง นายจ้างมักจ้างเฉพาะผู้หญิงที่แต่งงานแล้วและติดตามสามีมา ทำให้ผู้หญิงมักได้รับค่าจ้างน้อยกว่าผู้ชาย แม้ว่าจะทำงานในตำแหน่งเดียวกัน (ILO, 2016)

นอกจากนี้ ยังมีผู้หญิงข้ามชาติทำงานในภาคส่วนอื่น เช่น การค้าบริการทางเพศซึ่งไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานได้จึงไม่ปรากฏในสถิติ แม้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังมีจำกัด แต่โดยทั่วไปภาคส่วนที่จ้างแรงงานหญิงข้ามชาติในประเทศไทยมักมีการคุ้มครองทางสังคมและแรงงานที่จำกัด และมีความสัมพันธ์อย่างมากระหว่างการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ (Harkins, 2019)

เนื่องจากสถิติแรงงานข้ามชาติของกรมการจัดหางานมีการจำแนกตามเพศเท่านั้น จึงขาดแคลนข้อมูลอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงานของแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC แม้ว่าจะทราบว่าแรงงานกลุ่มนี้ได้รับการจ้างงานภายใต้ทุกช่องทางการย้ายถิ่นฐานและในทุกภาคส่วนที่กล่าวถึงในบทนี้ รวมถึงได้รับการจ้างงานในกลุ่มอาชีพงานพื้นฐาน กึ่งฝีมือ และวิชาชีพที่หลากหลายมากขึ้น

36 ในจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมด 2,349,234 ราย ในตารางที่ 15

37 ศูนย์บริหารแรงงานต่างด้าว ข้อมูลการจ้างงานแรงงานต่างด้าว ณ เดือน มกราคม พ.ศ. 2562

ตารางที่ 15 การเปรียบเทียบแรงงานชายและหญิงข้ามชาติจากกัมพูชา เมียนมา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในภาคส่วนที่มีอัตราการจ้างงานสตรีสูงสุด จำแนกตามกระบวนการและภาคส่วนการจ้างงาน³⁸

ชาย													
ภาคส่วน	รวม	MoU				หนังสือผ่านแดน				มติคณะรัฐมนตรี			
		เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	รวม	เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	รวม	เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	รวม
ก่อสร้าง	295,643	56,873	5,614	24,097	86,584	175	-	1,878	2,053	155,766	3,353	47,887	207,006
เกษตรกรรมและปศุสัตว์	145,473	3,190	9,883	6,150	19,223	65	-	11,221	11,286	95,114	7,260	12,590	114,964
แปรรูปสินค้าการเกษตร	139,736	25,516	5,341	15,890	46,747	25	-	1,306	1,331	81,810	1,786	8,062	91,658
รับจ้างต่าง ๆ ยกเว้นการรับจ้างเหมาช่วง	124,842	12,299	8,969	6,530	27,798	43	-	3,170	3,213	80,956	3,097	9,778	93,831
อาหารและเครื่องดื่ม / บริการ	97,776	6,409	15,709	4,555	26,673	49	-	304	353	60,616	4,921	5,213	70,750
ส่งทอ	50,900	6,181	2,683	1,376	10,240	710	-	131	841	36,296	1,333	2,190	39,819
งานบ้าน	14,613	165	1,716	407	2,288	6	-	47	53	10,360	1,020	892	12,272

หญิง													
ภาคส่วน	รวม	MoU				หนังสือผ่านแดน				มติคณะรัฐมนตรี			
		เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	รวม	เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	รวม	เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	รวม
ก่อสร้าง	165,344	12,510	3,525	17,760	33,795	24	-	1,202	1,226	91,653	2,608	36,062	130,323
เกษตรกรรมและปศุสัตว์	115,912	2,000	7,738	5,067	14,805	23	-	9,303	9,326	74,529	6,454	10,798	91,781
แปรรูปสินค้าการเกษตร	109,694	23,227	4,825	13,791	41,843	27	-	1,002	1,029	58,549	1,558	6,715	66,822
อาหารและเครื่องดื่ม / บริการ	107,627	4,636	23,876	4,971	33,483	76	-	397	473	58,176	8,989	6,506	73,671
รับจ้างต่าง ๆ ยกเว้นการรับจ้างเหมาช่วง	105,367	7,610	12,810	4,976	25,396	28	-	2,553	2,581	65,015	3,710	8,665	77,390
งานบ้าน	92,264	872	15,525	1,481	17,878	22	-	191	213	60,293	10,076	3,804	74,173
ส่งทอ	68,150	12,049	4,385	1,471	17,905	2,341	-	171	2,512	43,249	2,053	2,431	47,733

ที่มา: ศูนย์บริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน เดือนธันวาคม พ.ศ. 2566.

38 ตารางนี้แสดงภาคส่วนที่เลือกจากหมวดหมู่ภาคส่วน 25 หมวดหมู่ที่ศูนย์บริหารแรงงานต่างด้าวมีอยู่ หมวดหมู่เหล่านี้ได้รับการคัดเลือกเนื่องจากมีอัตราการจ้างงานแรงงานหญิงข้ามชาติสูงสุด ณ เดือนธันวาคม 2566 ข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานชายในภาคส่วนเดียวกันมีไว้เพื่อเปรียบเทียบ แต่ไม่ได้สะท้อนอัตราการจ้างงานแรงงานชายข้ามชาติสูงสุดโดยรวมตามภาคส่วนด้วยเหตุผลดังกล่าว จำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่แสดงในตาราง 15 (2,349,234 คน) จึงมากกว่าจำนวนทั้งหมดในตาราง 16 แต่ตัวเลขทั้งสองมาจากแหล่งข้อมูลเดียวกัน

ความท้าทายเฉพาะด้านเพศสภาพในวัฏจักรการโยกย้ายถิ่นฐาน

ตามที่ระบุไว้ในมติทั่วไปข้อ 26 ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) การโยกย้ายถิ่นฐานไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่เป็นกลางทางเพศ เพศสภาพมีผลต่อช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐาน ภาคส่วนของการจ้างงาน และการล่วงละเมิด รวมถึงความรุนแรงทางด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ ที่พบมากที่สุด ในหมู่แรงงานหญิงข้ามชาติ แนวคิดนี้ยังครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC อีกด้วย ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (GCM) ระบุว่า การทำความเข้าใจและตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะตามเพศสภาพเป็นสิ่งสำคัญ

แรงงานข้ามชาติมักเผชิญกับรูปแบบการเลือกปฏิบัติและความท้าทายในการคุ้มครองที่เฉพาะเจาะจงตลอดวงจรการโยกย้ายถิ่นฐาน เนื่องจากปัจจัยหลายประการที่ทับซ้อนกัน โดยมีเพศสภาพเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญ

ก่อนการเดินทาง

ความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้าง เช่น การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน อคติทางเพศ และทัศนคติและพฤติกรรมแบบปิตาธิปไตยมักเป็นตัวกำหนดความเป็นจริงและประสบการณ์ในชีวิตประจำวัน ปัจจัยเหล่านี้เป็นแรงผลักดันให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐาน และอาจหมายความว่า สำหรับผู้หญิงและผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC การโยกย้ายถิ่นฐานอาจไม่ใช่ทางเลือก (UN Women, 2023) ในประเทศต้นทางบางประเทศ ผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC อาจไม่ได้รับการยอมรับหรือมีพื้นที่ในสังคม ในขณะที่ประเทศไทยถูกมองว่าเปิดกว้างและยอมรับความหลากหลายมากกว่า ส่งผลต่อการตัดสินใจโยกย้ายถิ่นฐาน ถึงกระนั้น ปัจจัยทางเศรษฐกิจยังคงเป็นแรงผลักดันหลัก (ILO และ UN Women, 2022)

เมื่อตัดสินใจโยกย้ายถิ่นฐาน ช่องทางปกติที่ตามหลักฐานชี้ว่ามีค่าใช้จ่ายสูงสุดสำหรับแรงงานข้ามชาติ (ILO, 2020) อาจเกินกำลังจ่ายของแรงงานหญิงข้ามชาติซึ่งมักเผชิญการเลือกปฏิบัติในประเทศต้นทางจากอัตราความยากจนที่สูงกว่าและระดับการศึกษาที่ต่ำกว่า อุปสรรคด้วยเหตุแห่งเพศสภาพในการเข้าถึงการศึกษา การฝึกอบรมทักษะ โอกาสในการทำงาน และช่องทางการสรรหาที่ปลอดภัยในประเทศต้นทาง รวมถึงการขาดข้อมูลเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัย ทำให้ผู้หญิงมีเหตุผลในการโยกย้ายถิ่นฐานผ่านช่องทางไม่ปกติและเข้าทำงานนอกระบบมากขึ้น เป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ ช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานปกติของประเทศไทยสำหรับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านไม่อนุญาตให้นำคู่สมรสเข้ามาในฐานะผู้ติดตาม หมายความว่า คู่สมรสที่ต้องการติดตามกันและกันต้องทำงานทำในประเทศไทยด้วย หรือไม่ก็ต้องโยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปกติ ในทำนองเดียวกัน การขาดช่องทางปกติสำหรับบุตรที่อยู่ในอุปการะเป็นแรงจูงใจให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้หญิง (Karim, 2024) สำหรับแรงงานข้ามชาติข้ามเพศ การขาดการรับรองเพศสภาพทางกฎหมายและบริการสุขภาพที่ยืนยันเพศสภาพในประเทศต้นทางสร้างอุปสรรคเพิ่มเติมในการเข้าถึงเส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติ เนื่องจากเอกสารอาจไม่ตรงกับการแสดงออกทางเพศสภาพหรืออัตลักษณ์ทางเพศของพวกเขา

ระหว่างการเดินทาง

การโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปลอดภัยอาจเพิ่มความเสี่ยงต่อความรุนแรงทางเพศและความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ การแสวงหาประโยชน์ และการค้ามนุษย์สำหรับผู้หญิง แรงงานหญิงข้ามชาติที่ทำงานในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าตามแนวชายแดนไทย-เมียนมา ได้รายงานถึงความเครียดทางจิตใจและความกลัวการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจระหว่างการเดินทางโยกย้ายถิ่นฐาน (MAP Foundation 2019) ข้อร้องเรียนที่พบบ่อยจากแรงงานข้ามชาติทุกเพศระหว่างการเดินทาง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าที่วางแผนไว้ การเรียกร้องสินบน ที่พักและการขนส่งที่ย่ำแย่ การคุกคาม และการถูกยึดเอกสารโดยคนกลาง (ibid.) การขาดกลไกป้องกันที่มีประสิทธิภาพทำให้ความเสี่ยงเหล่านี้ทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากความลังเลในการติดต่อหน่วยงานและความกลัวการถูกจับกุม กักกัน และส่งกลับประเทศ ทำให้คนเหล่านี้ไม่กล้าขอความช่วยเหลือ และนำไปสู่การไม่รายงานเหตุการณ์ความรุนแรงและการแสวงหาประโยชน์

ความลังเลนี้ยังรุนแรงขึ้นในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ซึ่งอาจหลีกเลี่ยงการร้องเรียนหรือการใช้บริการ เนื่องจาก การถูกตีตราและการเลือกปฏิบัติ และ/หรือการคาดการณ์ว่าจะถูกตีตราและเลือกปฏิบัติโดยอิงจากประสบการณ์ที่ผ่านมา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และ UN Women (2022) พบว่าเกือบหนึ่งในสามของแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC (ร้อยละ 27) เคยประสบกับความรุนแรงและการคุกคามระหว่างการเดินทาง โดยในกว่าครึ่งหนึ่งของกรณีเหล่านี้ (ร้อยละ 56) ผู้กระทำคือเจ้าหน้าที่ตำรวจ รองลงมาคือเจ้าหน้าที่ชายแดน (ร้อยละ 20) ผู้กระทำรายอื่น ได้แก่ นายหน้าจัดหางาน ผู้เดินทางคนอื่น ๆ แพทย์ บุคลากรทางการแพทย์ และคนขับรถ แม้ว่าผลการศึกษายังไม่ได้เจาะจงถึงประเทศไทย แต่ผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงระดับความเสี่ยงที่สูงสำหรับผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ระหว่างการเดินทาง

เมื่อถึงจุดหมายปลายทาง

แม้หลักฐานที่มีเป็นเพียงการบอกเล่า แต่ชี้ให้เห็นว่าผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติมากกว่าผู้ชาย ตัวอย่างเช่น การศึกษาวิจัยของ ILO (2022a) ในภาคส่วนย่อยในภาคเกษตรกรรมพบว่าผู้หญิง (ร้อยละ 18.2) มีแนวโน้มที่จะอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติมากกว่าผู้ชาย (ร้อยละ 14.8) จากงานวิจัยหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (2021b) พบว่าร้อยละ 72 ของผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ซึ่งอาจเป็นเพราะมีผู้ค้าบริการทางเพศจำนวนมากในกลุ่มตัวอย่าง เหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ เมื่อครอบครัวมีทรัพยากรที่จำกัด การทำให้แรงงานชายข้ามชาติมีสถานะปกติอาจถูกยกให้เป็นสิ่งสำคัญภายในครอบครัว ผู้หญิงอาจพลาดการลงทะเบียนในช่วงสั้น ๆ เนื่องจากต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางบ่อยกว่าด้วยภาระหน้าที่ในการดูแลผู้อื่น (ILO, 2016) นายจ้างอาจให้ความสำคัญกับแรงงานชายข้ามชาติในการลงทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย เนื่องจากมองว่าแรงงานชายข้ามชาติมีคุณค่ามากกว่า และยังมีพื้นฐานแนวคิดเดิมที่คิดว่าแรงงานหญิงข้ามชาติอาจตั้งครุฑและใช้สิทธิลาคลอดได้ (Quandrin, 2018) แรงงานหญิงข้ามชาติภายใต้มติคณะรัฐมนตรีถูกกำหนดให้เข้ารับการตรวจสอบการตั้งครุฑเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบสุขภาพประจำปีเพื่อรับใบอนุญาตทำงาน แม้ว่าการตรวจการตั้งครุฑนี้จะมีจุดประสงค์เพื่อรับรองการดูแลหญิงตั้งครุฑเท่านั้น และไม่เป็นการปิดกั้นสิทธิในการรับใบอนุญาตทำงาน แต่ผลการตรวจจะถูกส่งให้กับนายจ้างซึ่งอาจใช้ข้ออ้างอื่น ๆ เพื่อขัดขวางกระบวนการลงทะเบียนของลูกจ้างที่ตั้งครุฑ (FLA, 2018)

หลักฐานจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 แสดงให้เห็นว่าแรงงานหญิงข้ามชาติอาจเผชิญความท้าทายมากขึ้นในการอยู่ในประเทศ จากการสำรวจของ IOM พบว่าค่าธรรมเนียมในการปรับสถานะให้เป็นปกติผ่านกระบวนการมติคณะรัฐมนตรีอยู่ที่ประมาณ 8,000–9,000 บาทไทย ซึ่งเทียบเท่ากับเงินเดือนขั้นต่ำหนึ่งเดือน (IOM, 2021a) เมื่อพิจารณาว่าแรงงานหญิงข้ามชาติมักทำงานในอาชีพที่มีค่าแรงต่ำกว่า (Harkins, 2019) และสูญเสียรายได้มากกว่าผู้ชายในระหว่างการแพร่ระบาด (IOM, 2021a) ทำให้การชำระค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นเรื่องยากสำหรับผู้หญิงส่วนใหญ่

เนื่องจากใบอนุญาตทำงานเชื่อมโยงกับนายจ้าง แรงงานข้ามชาติที่สูญเสียงานอาจเสี่ยงต่อการถูกจับกุม กักกัน และส่งกลับประเทศ ผู้หญิงข้ามเพศอาจจัดให้อยู่ที่ศูนย์กักกันเพศชาย ทำให้เธอเสี่ยงต่ออันตรายมากเป็นพิเศษ (Figueiredo, 2019) ในขณะที่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC การคัดกรองอาจไม่เพียงพอ (Soe Moe, 2022) ดังที่จะอภิปรายในส่วนถัดไป แรงงานหญิงข้ามชาติและผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC หลายคนไม่ได้รับการคุ้มครองจากการละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน การเลือกปฏิบัติ การแสวงหาประโยชน์ และการล่วงละเมิดในที่ทำงาน อีกทั้งทางเลือกในการรายงานเหตุและเรียกร้องสิทธิในการเยียวยาสำหรับพวกเขาขึ้นอยู่กับปัจจัยจำกัด

การเดินทางกลับสู่ประเทศต้นทาง

การเดินทางกลับสู่ประเทศต้นทางอาจทำให้แรงงานหญิงข้ามชาติและผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC เผชิญความเสี่ยง เช่น การถูกคุกคาม เมื่อการเดินทางไม่เป็นไปอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะการเดินทางผ่านช่องทางไม่ปกติ พวกเขาจะต้องเผชิญกับการถูกตีตรา/สงสัยเกี่ยวกับการกระทำผิดในช่วงเวลาที่อยู่ต่างประเทศ (ILO และ IOM, 2017)

แม้ว่าจะได้รับทักษะอันมีค่ารวมถึงประสบการณ์จากการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อเป็นแรงงาน แต่การขาดการถ่ายโอนทักษะและการสนับสนุนและบริการด้านการบูรณาการทางสังคมและเศรษฐกิจที่ตอบสนองต่อเพศสภาพทำให้แรงงานหญิงข้ามชาติขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน ซึ่งกลายเป็นปัจจัยผลักดันให้พวกเขาโยกย้ายถิ่นฐานอีกครั้ง หลักฐานแสดงให้เห็นว่าแม้ว่าการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อเป็นแรงงานจะช่วยส่งเสริมการออมและรายได้เมื่อกลับไปยังประเทศต้นทาง แต่ประโยชน์เหล่านี้ไม่ได้กระจายอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้ชายและผู้หญิงที่เดินทางกลับ ตัวอย่างเช่น ILO และ IOM (2017) พบว่าในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่กลับไปยังประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม ผู้ชายรายงานว่ามีเงินออมมากกว่าผู้หญิงถึงร้อยละ 55

แรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC หลายคนได้รับอิสรภาพใหม่ในประเทศปลายทาง และรายงานว่าการที่พวกเขากลับไปเผชิญกับการเลือกปฏิบัติทางกฎหมายและสังคมดั้งเดิม เป็นสาเหตุให้พวกเขาออกจากประเทศต้นทาง หรืออาจหลีกเลี่ยงการกลับไปด้วยเหตุผลเดียวกัน การสำรวจหนึ่งพบว่าในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ที่ส่งเงินกลับบ้านร้อยละ 43 รายงานว่าเงินที่ส่งกลับบ้านระหว่างเวลาที่อยู่ต่างประเทศช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ในครอบครัวและช่วยลดทัศนคติด้านลบเกี่ยวกับบรรณนิมทางเพศและ/หรืออัตลักษณ์ทางเพศของพวกเขา จึงช่วยปรับปรุงความสัมพันธ์กับสมาชิกในครอบครัวเมื่อกลับมาถึง (ILO และ UN Women, 2022)

ประเด็นสำคัญในการจ้างงานแรงงานหญิงข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ในประเทศไทย

แรงงานหญิงข้ามชาติและผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC เผชิญกับความเสี่ยงต่าง ๆ ในช่วงการจ้างงาน รวมถึงรูปแบบการใช้แรงงานที่ไม่ปลอดภัย อุปสรรคทางภาษา สภาพความเป็นอยู่ที่แออัด การขาดการยอมรับทางกฎหมาย และการประเมินค่าต่ำกว่าความเป็นจริงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ พวกเขาอาจเผชิญกับการเลือกปฏิบัติหลายรูปแบบและที่ทับซ้อนกันบนพื้นฐานของเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ สัญชาติ อายุ และสถานะการย้ายถิ่น ซึ่งเป็นการละเมิดต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 100 และ 111 เงื่อนไขเหล่านี้ถูกทำให้รุนแรงขึ้นและเห็นเด่นชัดมากขึ้นในช่วงการระบาดทั่วของโควิด-19 (กล่องที่ 6)

การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน

แม้ว่าหลักฐานจะชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติมีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิแรงงานโดยไม่คำนึงถึงเพศสภาพ แต่เป็นที่ยอมรับว่าแรงงานหญิงข้ามชาติมีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดรูปแบบเฉพาะในภาคส่วนที่มักจ้างงานพวกเขา เช่น ภาคเกษตรกรรมและงานบ้าน (ILO และ IOM, 2017; UN Women, 2021) ขณะที่การเหมารวมทางเพศสภาพทำให้ผู้ชายถูกผลักดันเข้าสู่การทำงานที่มีความเสี่ยงสูงซึ่งขาดมาตรฐานความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น งานก่อสร้าง โดยเฉพาะงานรายวันที่ต้องเดินทางไปยังไซต์งานต่าง ๆ และในอุตสาหกรรมประมง ความท้าทายที่กล่าวถึง ได้แก่ ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน ค่าตอบแทนที่ไม่เพียงพอ ข้อจำกัดในการเคลื่อนไหว การยึดเอกสารประจำตัว และการใช้แรงงานบังคับ เป็นต้น รวมทั้งยังมีความท้าทายอื่น ๆ นอกจากนี้ที่ไม่ได้กล่าวถึง ซึ่งเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการสร้างสภาพการทำงานที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกันสำหรับทุกเพศ

แรงงานหญิงข้ามชาติที่ทำงานบ้านต้องทำงานเป็นเวลานานโดยไม่ได้รับค่าล่วงเวลา จากการสำรวจหนึ่งพบว่าชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยสำหรับแรงงานทำงานบ้านคือ 65 ชั่วโมงต่อสัปดาห์และ 10 ชั่วโมงต่อวัน (Rapid Asia และ UN Women, 2022) พวกเขายังได้รับวันหยุดหรือวันลาป่วยที่จำกัดหรือไม่เลย และมีโอกาสเข้าถึงบริการทางการแพทย์อย่างจำกัด สิทธิในการลาคลอดบุตรมักถูกละเลย และเมื่อพวกเขาตั้งครรภ์ มักจะต้องทำงานต่อไปและกลับไปทำงานทันทีหลังคลอดเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกไล่ออก (GAATW, 2019)

การเลือกปฏิบัติในที่ทำงานต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ได้รับการบันทึกไว้อย่างดี การสำรวจในประเทศไทยที่มีผู้ตอบแบบสอบถาม 2,210 คน พบว่าหญิงข้ามเพศ (ร้อยละ 32.1) มีแนวโน้มที่จะเผชิญกับการเลือกปฏิบัติในที่ทำงานมากที่สุด รองลงมาคือบุคคลภาวะเพศกำกวม (intersex) (ร้อยละ 22.9) และบุคคลปฏิเสธร่างกายและการยอมรับทางเพศ (queer) / บุคคลไม่ต้องการระบุเพศสภาพ (non-binary) (ร้อยละ 18.6) (UNDP, 2019) แรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ในประเทศไทยรายงานว่าประสบการณืหลากหลาย ตั้งแต่การละเมิดสิทธิอย่างรุนแรงและความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศและเพศสภาพ ไปจนถึงตัวอย่างเชิงบวกของการยอมรับและการสนับสนุนจากนายจ้างและเพื่อนร่วมงาน (ILO และ UN Women, 2022)

กลไกการร้องเรียนและการเยียวยามักเป็นสิ่งที่ผู้ย้ายถิ่นเข้าถึงไม่ถึง และมักต้องการการสนับสนุนจากองค์กรภาคประชาสังคมหรือกลุ่มที่จัดตั้งขึ้น อุปสรรคสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC นั้นยิ่งสูงขึ้นไปอีก เนื่องจากองค์กรภาคประชาสังคมที่เน้นเรื่องการย้ายถิ่นส่วนใหญ่ขาดความรู้และศักยภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของพวกเขา แม้ว่าแรงผลักดันในการเรียกร้องสิทธิและบริการที่ครอบคลุม LGBTQ+ กำลังเพิ่มขึ้น (Cyment, 2021) แรงงานข้ามชาติต้องพึ่งพานายจ้างทั้งในด้านรายได้และเพื่อรักษาสถานะการย้ายถิ่นที่เป็นปกติ และสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติ การที่พวกเขาทำงานนอกระบบมักหมายถึงการไม่มีสัญญาจ้างอย่างเป็นทางการและไม่มีสิทธิประโยชน์อื่น ๆ และเสี่ยงต่อการถูกจับกุม กักกัน และส่งกลับประเทศ ปัจจุบันเหล่านี้ รวมกับความรู้และความตระหนักที่จำกัด ทำให้แรงงานหญิงข้ามชาติและบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC เข้าถึงระบบยุติธรรมได้น้อยลง (GAATW, 2019)

แรงงานหญิงข้ามชาติเผชิญกับอุปสรรคในการเข้าถึงบริการสุขภาพที่เหมาะสม รวมถึงบริการสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ ดังที่กล่าวถึงใน [บทที่ 10](#) และ [บทที่ 11](#) สถานะการย้ายถิ่นเป็นตัวกำหนดการเข้าถึงและสิทธิแรงงานและประกันสังคม โดยสถานะที่ไม่ปกติของแรงงานหญิงข้ามชาติส่วนใหญ่ลดโอกาสในการเข้าถึงบริการ นายจ้างอาจไม่ลงทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในระบบและมีคุณสมบัติพร้อมในกองทุนประกันสังคม (SSF) และกองทุนเงินทดแทน (WCF) (IOM, 2021b) แม้ว่าบางบริษัทจะมีบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานและบริการคุมกำเนิดในสถานที่ทำงาน (FLA, 2018) อย่างไรก็ตาม บริการให้คำปรึกษาและสุขภาพจิตยังไม่แพร่หลายในประเทศไทย โดยแรงงานข้ามชาติมีอุปสรรคด้านภาษา ค่าใช้จ่าย และวัฒนธรรมเป็นอุปสรรคต่อการขอความช่วยเหลือ สำหรับแรงงานชายทั้งชาวไทยหรือข้ามชาติที่มีความคล้ายคลึงกันที่การขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับประเด็นสุขภาพจิตหรือความบอบช้ำทางจิตใจเป็นสิ่งที่วัฒนธรรมยังไม่ให้การยอมรับและทำได้ยาก รวมถึงมีข้อมูลและบริการไม่มากสำหรับผู้ชายที่เคยมีประสบการณ์ถูกล่วงละเมิด

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ตามเพศสภาพ

แรงงานหญิงข้ามชาติมีรายได้เฉลี่ยน้อยกว่าผู้หญิงไทยและแรงงานข้ามชาติจากประเทศต้นทางเดียวกัน (Napier-Moore และ Sheill, 2016) การศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในปี 2560 เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม พบว่ามีช่องว่างค่าจ้างตามเพศสภาพโดยรวม (gender wage gap) ร้อยละ 14 ระหว่างแรงงานชายและหญิงข้ามชาติในมาเลเซียและไทย แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ไม่ว่าจะเพศสภาพใดจะมีรายได้น้อยกว่าคนไทย 38% ต่อเดือน โดยแรงงานหญิงข้ามชาติมีรายได้น้อยกว่าร้อยละ 41 และแรงงานชายข้ามชาติที่มีรายได้น้อยกว่าร้อยละ 35 เมื่อเทียบกับแรงงานไทย (ILO, 2019) แม้ว่าการศึกษาหนึ่งจะพบว่าแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC มีรายได้ก่อนการระบาดของโควิด-19 สูงกว่าแรงงานชายและหญิงข้ามชาติ แต่ผลลัพธ์เหล่านี้มีความคลาดเคลื่อนเนื่องจากกลุ่มตัวอย่างมีสัดส่วนของผู้ให้บริการทางเพศสูงเกินไป (IOM, 2021a)

การที่บางภาคส่วนเน้นการจ้างงานเฉพาะแรงงานหญิง (feminization) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างค่าจ้าง ในภาคส่วนเดียวกัน หลักฐานชี้ให้เห็นว่าแรงงานหญิงข้ามชาติที่ทำงานในหน้าที่เดียวกันยังคงได้รับค่าจ้างน้อยกว่าชาย ตัวอย่างเช่น การศึกษาหนึ่งพบว่าแรงงานหญิงข้ามชาติในอุตสาหกรรมผลิตเครื่องแต่งกายได้รับค่าจ้างวันละ 160 บาท ขณะที่แรงงานชายข้ามชาติได้รับสูงถึงวันละ 200 บาท ตัวเลขเหล่านี้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ 310 บาทต่อวันที่กฎหมายกำหนด และในบางครั้งแรงงานหญิงได้รับเพียงครึ่งเดียวเท่านั้น (MAP Foundation, 2019) ช่องว่างค่าจ้างยังฝังรากลึกในภาคการแปรรูปอาหารทะเล โดยผู้หญิงได้รับค่าจ้างน้อยกว่าผู้ชายร้อยละ 13 สำหรับงานเดียวกัน (CSO Coalition, 2021; บทที่ 6) ในภาคการก่อสร้าง การศึกษาหนึ่งในปี 2559 พบว่าแรงงานหญิงข้ามชาติที่ถูกมองว่าเป็น “คู่สมรส” ถูกมอบหมายให้ทำงานที่เป็นงานของผู้หญิงและจ่ายค่าจ้างต่ำ เช่น งานทำความสะอาด งานทำสวน และงานทำอาหาร และได้รับค่าจ้างน้อยลงแม้จะทำงานในหน้าที่เดียวกัน (ILO, 2016)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อนบ้านและประเทศไทย รวมถึงค่าจ้างที่ถูกกดให้ต่ำสำหรับผู้หญิงและบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ในประเทศต้นทาง การย้ายถิ่นฐานยังคงเปิดโอกาสในการมีชีวิตที่ดีขึ้น ตัวอย่างเช่น การศึกษาของ ILO และ UN Women (2022) พบว่าร้อยละ 63 ของผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ที่ตอบแบบสำรวจสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของตนและมีเงินเก็บหรือส่งกลับบ้านได้

ความรุนแรงต่อสตรี (VAW) และความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ (GBV)

แม้ว่าจะไม่มีตัวเลขที่แน่นอนเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรี (VAW) และความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ (GBV) ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทย แต่มีข้อบ่งชี้ว่าผู้หญิงข้ามชาติจำนวนมากเผชิญกับความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพและการคุกคามในที่ทำงาน รวมถึงความรุนแรงจากคูรักร ตามข้อมูลจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (รู้จักกันในนามไอเอ็มเน็ต) พบว่าประมาณร้อยละ 80 ของแรงงานข้ามชาติที่เป็นลูกจ้างทำงานบ้านในเครือข่ายประเทศของพวกเขาเคยประสบกับความรุนแรงหรือการคุกคามทางเพศ แต่มีเพียงไม่กี่คนที่ยื่นเรื่องร้องเรียน ทำให้ปัญหานี้ยังไม่เป็นที่ประจักษ์ (Charoensuthiphan, 2022) แรงงานหญิงข้ามชาติในภาคเกษตรกรรมเผชิญกับความเสี่ยงจากความรุนแรงต่อผู้หญิงและการคุกคามทางเพศ เนื่องจากที่อยู่อาศัยและสถานที่ทำงานที่ไม่เหมาะสม (Thongpan, 2020) สิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้มักมีสภาพแออัด ขาดทั้งความเป็นส่วนตัว ปลอดภัย และแม้แต่สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น ห้องน้ำ การศึกษาระดับภูมิภาคของ ILO และ UN Women ในปี 2565 พบว่าร้อยละ 40 ของแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC รายงานว่าประสบกับการเลือกปฏิบัติ ความรุนแรง และการคุกคามในที่ทำงานในประเทศปลายทาง แต่พวกเขามีโอกาสจำกัดในการเข้าถึงบริการ ความช่วยเหลือ และกระบวนการยุติธรรม ผู้กระทำความผิด โดยสองในสาม (ร้อยละ 66) เป็นเพื่อนร่วมงานและนายจ้าง ซึ่งสูงกว่าลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ (ร้อยละ 27)

บรรทัดฐานทางสังคมแบบปิตาธิปไตย อุปสรรคทางสังคมและภาษา รวมถึงทรัพยากรทางการเงินที่จำกัด และการคุ้มครองทางสังคมและกฎหมายที่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความเสี่ยงในการเผชิญกับการคุกคามทางเพศในที่ทำงานและนอกสถานที่เพิ่มขึ้น (GAATW, 2019) แรงงานหญิงข้ามชาติประสบกับความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพและการละเมิดสิทธิอื่น ๆ ยังเผชิญกับอุปสรรคเพิ่มเติมในการยื่นเรื่องร้องเรียนและเข้าถึงบริการเนื่องจากลักษณะงานของพวกเขา ด้วยสถานที่ทำงานที่ห่างไกลและโดดเดี่ยวทำให้การตรวจสอบแรงงานเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ สถานที่ทำงานที่โดดเดี่ยวในที่ห่างไกลออกไปทำให้การสื่อสารและการสนับสนุนจากภายนอกถูกจำกัด ส่งผลให้ผู้เสียหายไม่สามารถรายงานหรือออกจากสถานการณ์ที่ต้องเผชิญความรุนแรงหรือการแสวงหาผลประโยชน์ได้ ภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ ได้แก่ ลูกจ้างทำงานบ้านในครัวเรือนส่วนตัว และแรงงานในไร่หรือไซต์ก่อสร้าง ซึ่งเผชิญกับอุปสรรคและความเสี่ยงในการยื่นเรื่องร้องเรียน

ความท้าทายยังอยู่ใน การเข้าถึงบริการ กระบวนการร้องเรียน และกระบวนการยุติธรรมในกรณีของความรุนแรงในครอบครัว รวมถึงการคุกคามและล่วงละเมิดทางเพศและด้วยเหตุแห่งเพศสภาพในที่ทำงาน ผู้หญิงข้ามชาติและผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC เผชิญกับการเลือกปฏิบัติในเชิงโครงสร้างและระบบ และมีอุปสรรคหลายประการที่ขัดขวางการขอความช่วยเหลือทั้งจากช่องทางทางการและไม่เป็นทางการ ปัจจัยทางวัฒนธรรม อุปสรรคด้านภาษา และการขาดข้อมูลที่ครอบคลุมและชัดเจนเกี่ยวกับสถานที่ขอความช่วยเหลือ รวมถึงการขาดเอกสารที่จำเป็น เช่น หลักฐานการพำนักสามารถส่งผลต่อการเข้าถึงบริการ การขาดกลไกป้องกันส่งผลต่อพฤติกรรมขอความช่วยเหลือของผู้ย้ายถิ่น ทั้งที่มีสถานะ

ปกติและโดยเฉพาะผู้ที่มิมีสถานะไม่ปกติ และสิ่งนี้ขัดขวางไม่ให้พวกเขารายงานเหตุการณ์ความรุนแรงหรือขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย เนื่องจากกลัวการถูกจับกุมและส่งกลับประเทศ

โอกาสสำหรับการทำงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติ และแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC

การพัฒนากทักษะ

การพัฒนาทักษะเป็นกุญแจสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของแรงงานหญิงข้ามชาติและผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC การพัฒนาทักษะสามารถเพิ่มผลิตภาพในประเทศไทยและเพิ่มโอกาสในการหางานที่ดีขึ้นและหลากหลายมากขึ้นทั้งในประเทศไทยและในประเทศต้นทาง แม้ว่างานวิจัยในด้านนี้จะมีจำกัด แต่การศึกษาระดับอาเซียนเกี่ยวกับผู้เดินทางกลับ 103 คนในช่วงการระบาดใหญ่ระบุว่าร้อยละ 44 ของผู้หญิงใช้ทักษะที่ได้รับระหว่างการย้ายถิ่นฐานเพื่อเป็นแรงงานในงานปัจจุบัน เทียบกับร้อยละ 29 ของผู้ชาย (ILO, 2021)

ในประเทศต้นทาง โอกาสในการพัฒนาทักษะที่สอดคล้องกับงานที่มีอยู่ในประเทศไทยยังคงมีจำกัด เพื่อลดช่องว่างนี้ แรงงานข้ามชาติที่ได้รับ การสรรหาผ่านกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจ (MoU) จำเป็นต้องเข้าร่วมการปฐมนิเทศเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัยและกฎหมาย แรงงานหลังเดินทางมาถึงเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงาน การปฐมนิเทศนี้มีให้บริการที่ศูนย์แรกรับเข้าทำงานและสิ้นสุดการจ้างตั้งอยู่ในจังหวัด ตามแนวชายแดน เช่นจังหวัดตาก สระแก้ว และหนองคาย อย่างไรก็ตาม การปฐมนิเทศให้ข้อมูลพื้นฐานเท่านั้น ไม่ได้เน้นทักษะเฉพาะงาน นอกจากนี้ การปฐมนิเทศใช้เวลาเพียงครึ่งวันและไม่มีข้อมูลหรือทักษะที่คำนึงถึงมิติทางเพศในภาคส่วนที่มีผู้หญิงทำงานเป็นหลัก (Tinnaphop et al., 2021)

ในประเทศไทย มีโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการฝึกอาชีพและพัฒนาทักษะที่ตามหลักการแล้วเปิดรับแรงงานข้ามชาติด้วย ตัวอย่างเช่น สถาบัน คุณวุฒิจาชาชีพ (TPQI) ของประเทศไทยเปิดสอนหลักสูตรอาชีพมากกว่า 300 หลักสูตร ซึ่งสามารถเข้าร่วมได้ทางออนไลน์และไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับ ทุกคน รวมถึงแรงงานข้ามชาติ (UN Women, 2021) อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยมากมายที่เป็นอุปสรรคสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติในการใช้ประโยชน์ จากโอกาสเหล่านี้ หลักสูตรการพัฒนาทักษะที่มีอยู่มักเน้นด้านเทคนิค/อาชีพเป็นหลัก และไม่ค่อยให้ความสำคัญกับทักษะที่สามารถถ่ายโอนได้ เช่น การสื่อสาร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การแก้ไขปัญหา ทักษะการตัดสินใจ ความรู้ทางการเงิน ภาษาไทย รวมถึงการป้องกันการแสวงหา ประโยชน์ทางเพศและความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ ดังที่กล่าวไว้ใน **บทที่ 5** ชุดทักษะเหล่านี้ล้วนมีค่า โดยเฉพาะในงานบ้าน การลงทุนในด้านนี้ สามารถเพิ่มศักยภาพของแรงงานและปรับปรุงผลลัพธ์ของงานที่มีคุณค่าให้กับแรงงานหญิงข้ามชาติ ผ่านโอกาสการทำงานที่ดีขึ้นและมั่นคงมากขึ้น ในภาคส่วนเศรษฐกิจในระบบ

บรรทัดฐานและการเหมารวมทางเพศสภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่จำกัดโอกาสของผู้หญิงในการพัฒนาทักษะ ด้วยภาระหน้าที่หลายอย่างทั้งที่บ้านและ ที่ทำงานทำให้แรงงานหญิงข้ามชาติต้องดิ้นรนจัดการเวลาเพื่อเข้าร่วมหลักสูตรพัฒนาทักษะแม้ว่าจะมีให้บริการและสามารถเข้าถึงได้ก็ตาม โดยเฉพาะ หากหลักสูตรจัดในสถานที่ที่อยู่นอกสถานที่ทำงาน ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย หนึ่งในสี่ของผู้หญิง (ร้อยละ 24) รายงานว่าหน้าที่ ในครัวเรือนเป็นเหตุผลที่ไม่ได้เข้ารับการอบรม เทียบกับผู้ชายร้อยละ 17 (IOM, 2021b) นายจ้างเองก็มักไม่เต็มใจที่จะให้วันลาหรืออนุญาตให้แรงงาน เข้าร่วมการฝึกอบรมหรือโอกาสทางการศึกษาต่าง ๆ (UN Women, 2021) องค์การภาคประชาสังคมพยายามเติมเต็มช่องว่างนี้ด้วยการจัดหลักสูตร พัฒนาทักษะที่ออกแบบมาเฉพาะสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติในภาคส่วนและสถานที่ต่าง ๆ หลักสูตรเหล่านี้ยังเป็นเวทีให้แรงงานหญิงข้ามชาติ เชื่อมโยงและพูดคุยเกี่ยวกับปัญหาการจ้างงานและความเป็นอยู่ และในที่สุดอาจนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มด้วยตนเอง (ILO, 2022b)

แม้ว่าผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC รายงานว่าได้เรียนรู้ทักษะจากการทำงาน (ILO and UN Women, 2022) แต่ข้อมูลเกี่ยวกับ หลักสูตรฝึกอบรมที่มุ่งเป้าไปยังกลุ่มนี้ยังมีน้อย โดย IOM (2021b) พบว่าผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC มีแนวโน้มที่จะระบุนำ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการฝึกอบรมเป็นอุปสรรคในการเข้าร่วม และมีความเป็นไปได้สูง (ร้อยละ 69) ที่จะระบุนำขาดการรับรู้เกี่ยวกับหลักสูตร ฝึกอบรมที่มีอยู่ เมื่อเทียบกับแรงงานข้ามชาติหญิงและชาย (ร้อยละ 42) ผลการวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าผู้ให้บริการฝึกอบรมและองค์กรภาคประชาสังคม ควรสร้างเครือข่ายกับองค์กร LGBTQ+ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงหลักสูตรฝึกอบรมของตน

เสียงของผู้หญิงและหน่วยงานเพื่อสตรี

การร่วมสร้างเสียงและแปลงให้เป็นการกระทำเพื่อให้เกิดงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติยังคงเป็นความท้าทาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากแรงงานข้ามชาติไม่สามารถจัดตั้งหรือดำรงตำแหน่งในสหภาพแรงงานเพื่อมีส่วนร่วมในการเจรจากับนายจ้างและรัฐบาลได้ เพื่อส่งเสริมนโยบายที่คำนึงถึงมิติทางเพศและปกป้องสิทธิของพวกเขา องค์การภาคประชาสังคมและแรงงานข้ามชาติเองจึงได้จัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายแรงงานข้ามชาติขึ้น

เครือข่ายแรงงานข้ามชาติและองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนแรงงานหญิงข้ามชาติ โดยเป็นผู้ให้บริการ ข้อมูล ความรู้ เกี่ยวกับสิทธิ และทำหน้าที่เป็นช่องทางในการรายงานความรุนแรงต่อผู้หญิงและการละเมิดสิทธิแรงงาน การสนับสนุนหรือบริการที่มีให้ เช่น การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย การส่งต่อกรณี การฝึกอบรมและสร้างความตระหนักรู้ ตลอดจนการช่วยเหลือฉุกเฉินด้านที่พักพิง การช่วยเหลือทางจิตสังคมและการเงิน การฝึกอบรมอาชีพ และการจัดหางาน ในประเทศไทย HomeNet และองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ ได้ร่วมกันพัฒนาแอปพลิเคชันชื่อ “Smart Domestic Worker” และสร้างเพจ Facebook ชื่อ “END VAW Plus” เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันความรุนแรงต่อผู้หญิงและการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานในภาษาไทยและภาษาของแรงงานข้ามชาติ แรงงานหญิงข้ามชาติสามารถรายงานเหตุการณ์เพื่อขอความช่วยเหลือผ่านแอปพลิเคชันนี้ได้ (Bangkok Post, 2022) HomeNet ยังได้ฝึกอบรมแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในบ้านจากเมียนมาเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มด้วยตนเอง ทักษะการเป็นผู้นำและการคิดเชิงวิพากษ์ ซึ่งในเวลาต่อมาแรงงานเหล่านี้ได้จัดการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้และให้การสนับสนุนเพื่อนร่วมงานของตนเอง มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ (มูลนิธิแมพ: MAP Foundation) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมของแรงงานข้ามชาติ ได้จัดตั้งกลุ่มแลกเปลี่ยนสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติที่ทำงานในภาคการผลิต เกษตรกรรม หรือแปรรูปอาหารทะเล เพื่อให้พวกเขาแบ่งปันความรู้ ประสบการณ์ และข้อกังวลในพื้นที่ปลอดภัย ซึ่งขณะนี้กลุ่มดังกล่าวดำเนินงานโดยอิสระ (ILO, 2022b)

ผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ยังเผชิญกับความท้าทายเฉพาะในการเข้าถึงบริการและการจัดตั้งกลุ่ม และอาจหลีกเลี่ยงการขอความช่วยเหลือจากเครือข่ายแรงงานข้ามชาติหรือเครือข่ายตามภาคส่วน เนื่องจากคาดการณ์ว่าจะถูกตีตราและเลือกปฏิบัติ พวกเขามักเป็น “ชนกลุ่มน้อยภายในชนกลุ่มน้อย” ในแง่ที่ว่าชุมชน LGBTQ+ ขาดการมีตัวตนในกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมที่มุ่งเน้นการทำงานด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน ขณะที่ในกลุ่มองค์กร LGBTQ+ สถานะการย้ายถิ่นของพวกเขาไม่ได้รับการยอมรับหรือกล่าวถึงอย่างเหมาะสม (Cyment, 2021) งานวิจัยเสนอว่าการเพิ่มการเข้าถึงบริการสำหรับผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC จะต้องควบคู่ไปกับการเพิ่มการยอมรับในชุมชนและการสร้างเครือข่ายในชุมชน (ILO and UN Women, 2022) แม้ว่าผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ทุกคนอาจเผชิญกับความท้าทายเหล่านี้ในการเข้าถึงเครือข่ายและบริการ แต่กรณีนี้เกิดขึ้นชัดเจนที่สุดในกลุ่มชายข้ามเพศ ซึ่งมีเครือข่ายสนับสนุนในชุมชนที่จำกัดและได้รับการสนับสนุนจากผู้ให้บริการน้อยกว่า (ibid.)

สิทธิ ความยุติธรรม และการเข้าถึงบริการ

การคุ้มครองทางกฎหมายจากการเลือกปฏิบัติตามเพศและประเทศต้นทางมีการระบุในบันทึกความเข้าใจสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยกล่าวถึงการไม่เลือกปฏิบัติด้านค่าจ้างและสวัสดิการ อีกทั้งพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศยังอนุญาตให้บุคคลใด ๆ สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.) และกำหนดให้มีการชดเชยสำหรับกรณีเหล่านี้ โดยใช้กองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (ILO 2016; Bhula-Or 2019) นอกจากนี้ ประเทศไทยมีกลไกการประสานงาน เช่น ศูนย์ช่วยเหลือสังคมผ่านสายด่วน 1300 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (MSDHS) ให้บริการและความช่วยเหลือสำหรับบุคคลที่ประสบกับความรุนแรงที่รวมถึงแรงงานหญิงข้ามชาติและผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC

อุปสรรคต่อการคุ้มครองและการเข้าถึงความยุติธรรมมีความเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมเชิงบรรทัดฐานและเชิงโครงสร้าง จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจความเชื่อมโยงระหว่างการเลือกปฏิบัติและความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพที่ส่งผลกระทบต่อผู้ย้ายถิ่น (Chuemcit et al., 2024) โดยเฉพาะผู้หญิงและบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC การตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของผู้ย้ายถิ่นต้องคำนึงถึงหลากหลายปัจจัยที่ทับซ้อนกันซึ่งรวมถึงเพศสภาพ รสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ และการแสดงออกทางเพศ ควบคู่ไปกับชาติพันธุ์ ประเทศต้นทาง ภาคส่วนการจ้างงาน และสถานะการย้ายถิ่น เพื่อให้เกิดผลสำเร็จ ความพยายามในการเพิ่มความรับผิดชอบและการเข้าถึงความยุติธรรมและการเยียวยา จำเป็นต้องจัดการกับอคติต่อผู้ย้ายถิ่นในหมู่ประชาชนไทยและนายจ้าง รวมถึงเสริมสร้างการบังคับใช้กฎหมายและสร้างกลไกการเผยแพร่ข้อมูลที่เหมาะสมกับกรอบกฎหมายและกลไกการประสานงานที่เกี่ยวข้อง

บทสรุป

แรงงานข้ามชาติมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย แม้ว่าความต้องการแรงงานจะเพิ่มขึ้นในภาคส่วนที่พึ่งพาแรงงานหญิงข้ามชาติเป็นหลัก แต่บทบาทและคุณภาพของพวกเขายังคงไม่ได้รับการประเมินค่าและการยอมรับอย่างเหมาะสม กระบวนการสรรหาแรงงานผ่านบันทึกความเข้าใจที่ซับซ้อนและมีราคาสูงเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติและผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ทำให้ทางเลือกของกลุ่มนี้มีจำกัดและเพิ่มความเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาผลประโยชน์

การวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงระหว่างเพศสภาพและการย้ายถิ่นในประเทศไทยเผยให้เห็นภูมิทัศน์ที่ซับซ้อนของความท้าทายและโอกาส โดยเฉพาะสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติและผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ความเสี่ยงต่อความรุนแรง การแสวงหาผลประโยชน์ การเลือกปฏิบัติ และการคุ้มครองทางกฎหมายที่ไม่เพียงพอ สะท้อนถึงความเร่งด่วนในการจัดการกับความเสี่ยงที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับเพศสภาพภายในกรอบการย้ายถิ่นฐาน (Quadrini, 2018) ประเทศไทยได้แสดงถึงความมุ่งมั่นต่อความเสมอภาคทางเพศซึ่งสะท้อนให้เห็นในรัฐธรรมนูญ และผ่านการพัฒนาและยกประเด็นด้านเพศสภาพเข้าสู่กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ การรับรองการบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่และการปิดช่องว่างในการคุ้มครอง โดยเฉพาะการขยายช่องทางการปรับสถานะที่คำนึงถึงมิติทางเพศ และการประกันความคุ้มครองทางสังคมและแรงงานในภาคส่วนที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง การทบทวนกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่ามีความมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานหญิงข้ามชาติและผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC จะช่วยสร้างเศรษฐกิจที่มั่นคงและส่งเสริมประโยชน์ให้ทั้งประเทศต้นทางและประเทศไทย การทำงานร่วมกับประเทศต้นทาง นายจ้าง องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน องค์กรภาครัฐ และตัวแรงงานข้ามชาติเอง จะทำให้รัฐบาลสามารถก้าวไปข้างหน้าเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย มีความเสมอภาค และเสริมสร้างอำนาจภายในบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐาน

ข้อเสนอแนะ

- บูรณาการมิติทางเพศในกฎหมายแรงงานและนโยบาย และจัดการเลือกปฏิบัติในแต่ละภาคส่วน** ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและลดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศสภาพและสถานะความหลากหลายทางเพศ SOGIESC แต่ยังมีช่องว่างที่ต้องแก้ไข โดยเฉพาะสิทธิของแรงงานหญิงข้ามชาติที่มีความจำกัฒมากกว่าภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติประกันสังคมสำหรับแรงงานในภาคส่วนที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติอย่างมาก สิ่งนี้ส่งผลเชิงลบต่อผลลัพธ์ของการโยกย้ายถิ่นฐานและความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานหญิงข้ามชาติ ดังที่เห็นได้ชัดระหว่างการระบาดของโควิด-19 (MWG, 2023) แม้การปฏิรูปผ่านกฎหมายฉบับที่ 15 จะเป็นก้าวสำคัญ แต่รัฐบาลควรกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 156, 183, 189 และ 190 ในฐานะที่เป็นผู้นำในระดับภูมิภาคด้านการสมรสเท่าเทียม ประเทศไทยควรแก้ไขพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ โดยให้มีการระงับห้ามการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของรสนิยมทางเพศรวมถึงในสถานที่ทำงานอย่างชัดเจนซึ่งพบ. ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บังคับใช้อย่างเท่าเทียมโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติหรือสถานะการย้ายถิ่นฐาน
- ส่งเสริมกระบวนการสรรหาแรงงานและการจดทะเบียนที่คำนึงถึงมิติทางเพศ โดยประสานงานกับประเทศต้นทาง** ประเทศไทยควรร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อให้แน่ใจว่ามีช่องทางการย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยผ่านกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจสำหรับแรงงานในภาคส่วนที่มีแรงงานหญิงจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานทำงานบ้านความพยายามในระดับชาติ ทวิภาคี และระดับภูมิภาค ควรมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงกระบวนการจัดหา ลดค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นฐานหรือการลงทะเบียนผ่านมติดคณะรัฐมนตรี และขยายการคุ้มครองแรงงานและสังคมสำหรับผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อจูงใจให้แรงงานเลือกใช้ช่องทางการย้ายถิ่นที่เป็นปกติ รัฐบาลควรพัฒนากระบวนการจัดหาและการลงทะเบียนที่คำนึงถึงมิติทางเพศโดยการหารือกับองค์กรผู้หญิงและกลุ่ม LGBTQ+
- ข้อจำกัดในการโยกย้ายถิ่นฐานควรได้รับการปฏิรูป** เพื่อให้เกิดแนวทางเชิงโครงสร้างในการรวมครอบครัว (รวมถึงคู่สมรส) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงความเป็นจริงในปัจจุบันและความจำเป็นในการรวมเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนผู้ย้ายถิ่น ประเทศไทยควรพิจารณาชี้แจงสิทธิโดยปริยายในการย้ายถิ่นฐานพร้อมกับผู้ติดตามสำหรับผู้ย้ายถิ่นฐานที่มีคู่สมรสเป็นเพศเดียวกัน และให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการลงทะเบียนวีซ่าและใบอนุญาตทำงานอย่างเท่าเทียมกันกับคู่สมรสที่เป็นต่างเพศ
- ส่งเสริมทัศนคติเชิงบวกในหมู่ นายจ้างและสังคมไทย พร้อมยอมรับคุณภาพการของแรงงานข้ามชาติทุกเพศ** รัฐบาลควรร่วมมือกับนายจ้างในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และการทำงานของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานหญิงข้ามชาติและแรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC มีที่พักและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ปลอดภัย มีสุขอนามัย และมีศักดิ์ศรี รัฐบาลควรเพิ่มความตระหนักรู้ในหมู่ นายจ้างเกี่ยวกับหน้าที่ตามกฎหมายของตน เนื่องจากนายจ้างมีบทบาทสำคัญในการลดช่องว่างค่าจ้างระหว่างเพศ และเพิ่มการลงทะเบียนในระบบประกันสังคมและบริการสุขภาพ

- **ขยายโอกาสในการเข้าถึงงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานข้ามชาติทุกเพศในภาคเศรษฐกิจในระบบ** โดยใช้โอกาสจากแรงขับเคลื่อนที่เพิ่มขึ้นเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานที่ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติ โดยจัดอุปสรรคในการเข้าร่วมสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติและแรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ควรมีความพยายามในการประสานหลักสูตรพัฒนาทักษะและการรับรองระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทาง เพื่อให้คุณสมบัติและใบรับรองได้รับการยอมรับข้ามพรมแดน รัฐบาลควรร่วมมือกับผู้ให้บริการฝึกอบรมและนายจ้างในการจัดอุปสรรคทางเพศในการฝึกอบรมทักษะ ตัวอย่างกลยุทธ์ ได้แก่ การส่งเสริมการลาโดยได้รับค่าจ้างเพื่อฝึกอบรมและการศึกษาเพิ่มทางเลือกในการดูแลเด็กที่เข้าถึงได้ให้มากขึ้นเพื่อลดภาระการดูแลที่ไม่ได้รับค่าจ้างของผู้หญิง และการสร้างความตระหนักรู้ที่คำนึงถึงมิติทางเพศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำเป็นต้องมีการทุ่มเทความพยายามเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้ในหมู่ผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC เกี่ยวกับหลักสูตรการฝึกอบรมที่มีอยู่สำหรับพวกเขา
- **เพิ่มบริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติและแรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC** โดยปรับปรุงการประสานงานระหว่างผู้ให้บริการและการประสานงานข้ามพรมแดน เนื่องจากประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการขยายบริการที่ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติ เช่น การให้บริการแปลภาษาและการส่งต่อผ่านสายด่วน 1300 ประเทศไทยจึงควรร่วมมือกับประเทศต้นทาง หรือผ่านกลไกอาเซียน เพื่อเสริมสร้างการบริการตลอดวงจรของการโยกย้ายถิ่นฐาน เมื่อพิจารณารายงานเกี่ยวกับความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพตามจุดขายแดนและระหว่างการเดินทาง ควรจัดให้มีการประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จากประเทศไทยและประเทศต้นทาง รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนอกภาครัฐ เพื่อทำความเข้าใจขอบเขตและพลวัตของการคุกคามและความรุนแรงต่อแรงงานหญิงและแรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ระหว่างการเดินทาง เพื่อเป็นข้อมูลในการออกข้อเสนอแนะเพื่อลดและขจัดความเสี่ยง ยิ่งไปกว่านั้น ควรห้ามกักกันหญิงข้ามเพศในสถานกักตัวคนต่างด้าวชายโดยเด็ดขาด และควรปรับปรุงขั้นตอนปฏิบัติงานมาตรฐานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC
- **การรับรองให้มีการเก็บข้อมูลอย่างละเอียดและครอบคลุม** เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเพศ อายุ และสถานะการย้ายถิ่น เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการเฉพาะของแรงงานหญิงข้ามชาติ รวมถึงข้อมูลการส่งเงินกลับประเทศที่แยกตามเพศ เพื่อให้เกิดนโยบายและแผนงานที่ใช้หลักฐานรองรับสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทาง SOGIESC สำนักงานสถิติแห่งชาติควรขยายความพยายามในการพัฒนาระบบเก็บข้อมูลที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับประชากร LGBTQ+ ไทย ให้ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติที่ไม่ใช่คนไทยด้วย
- **การเสริมอำนาจให้แรงงานหญิงข้ามชาติและแรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC ผ่านการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นมิตรกับผู้ย้ายถิ่นเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ การเข้าถึงบริการและความคุ้มครองทางสังคม รวมถึงกลไกการร้องเรียนและการเยียวยา** รัฐบาลควรรับรองการเข้าถึงข้อมูล บริการ ความคุ้มครองทางสังคม และความยุติธรรมสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติและแรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC เพื่อเพิ่มศักยภาพในการใช้สิทธิของตนเอง ผู้บริจาคและหน่วยงานสหประชาชาติควรลงทุนสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานมุ่งเน้นแรงงานข้ามชาติให้สามารถทำงานร่วมกับองค์กร LGBTQ+ ในประเทศไทยและประเทศต้นทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการที่เหมาะสมแก่แรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC

เอกสารอ้างอิง

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (2021). *ASEAN Guideline on Gender Mainstreaming into Labour and Employment Policies Towards Decent Work for All*. Jakarta, ASEAN Secretariat.

Asia-Pacific Transgender Network (APTNet) (2018). *Denied Work: An audit of employment discrimination on the basis of gender identity in Asia*.

Bhula-or, R. (2019). Migration and sustainable development in Thailand. Asian Education and Development Studies.

Charoensuthiphan, P. (2022). *App to help aid workers facing violence*, Bangkok Post, 8 August.

Cymant, P. (2021). *No borders to equality: Global mapping of organizations working on gender and migration*. Women in Migration Network (WIMN) and Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), New York.

Fair Labour Association (FLA) (2018). *Triple Discrimination: Woman, Pregnant, and Migrant*. Washington, DC.

Figueiredo, R. (2019). 'LGBTQI* refugees in Thailand', Tourism Watch.

International Labour Organization ILO (2016). *High Rise, Low Pay: Experiences of Migrant Women in the Thai Construction Sector*. Bangkok.

ILO (2019). *Measuring labour migration in ASEAN: Analysis from the ILO's International Labour Migration Statistics (ILMS) Database*. (Database).

ILO (2020). *Recruitment Fees and Related Costs: What Migrant Workers from Cambodia, the Lao People's Democratic Republic, and Myanmar Pay to Work in Thailand*. Bangkok.

ILO (2021). Experiences of migrant workers during COVID-19 in ASEAN countries: Rights at work, migration during the pandemic, and remigration plans (Second assessment)

(ILO) (2022a). *Working and Employment Conditions in the Agriculture Sector in Thailand: A Survey of Migrants Working on Thai Sugarcane, Rubber, Oil Palm and Maize Farms*. Geneva.

ILO (2022b). *Lessons learned: Building Migrant Women's Groups and Networks*. Geneva.

ILO and International Organization for Migration (IOM) (2017). *Risks and rewards: Outcomes of labour migration in South-East Asia*.

ILO and UN Women (2022). *A Very Beautiful but Heavy Jacket: The Experiences of Migrant Workers with Diverse Sexual Orientation, Gender Identity and Expression In South-East Asia*.

International Organization for Migration (IOM) (2021a). *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Social Protection for Migrant Workers and Their Families in Thailand*. Bangkok.

IOM (2021b). *Socioeconomic Impact of COVID-19 on Migrant Workers in Cambodia, Lao People's Democratic Republic, Myanmar and Thailand*. Bangkok.

MAP Foundation (2019). *Safe and Fair Migration: A Feminist Perspective of Myanmar Women Migrant Workers in Mae Sot Garment Factories on Women's Rights to Mobility and Decent Work*. Chiang Mai.

Migrant Working Group (MWG), Coalition for the Rights of Refugees and Stateless Persons (CRSP) and Burma Concern Forum (2023). The situation of migrant workers and refugees in Thailand: Policy recommendations and reform of concerned laws. June 2023.

Ministry of Labour (MoL), Thailand (2023). *Statistics from the Office of Foreign Workers Administration*. Bangkok.

MoL (2024). *Statement of the Minister in the 4th CLMTV Ministerial Meeting, 23 May 2024*. Bangkok.

MoL (2017). *Ministry of Labour prepared to develop the skills of migrant workers to solve the shortage of semi-unskilled workers*. Bangkok.

Quadrini, M. (2018). *Burmese migrant women at risk in Thailand*. the Diplomat.

Ramírez López, B. (2023). Policy review on social security for domestic workers in Thailand. ILO, Bangkok.

Rapid Asia and UN Women (2022). Survey on Profile of Domestic Workers, both Thai and migrant in Thailand Report.

Sinsomboonthong, T., W. Wichaiya, and S. Tarat (2021). *Research on Barriers and Opportunities to Improving Outcomes for Women Migrant Workers through Skills Development in Thailand*. UN Women.

Soe Moe, M. (2022). *Queering the humanitarian ecosystem*. Equal Asia Foundation.

Thongpan, S. (2020). Problems and policy recommendations related to transnational migrant workers in Thailand: The result of research synthesis supported by the National Research Council of Thailand. *Journal of Multidisciplinary Academic Research and Development*, 2(4).

United Nations Development Programme (UNDP) (2018). *Legal Gender Recognition in Thailand: A Legal and Policy Review*. Bangkok.

UNDP (2019). *Tolerance But not Inclusion: A National Survey on Experiences of Discrimination and Social Attitudes Towards LGBT People in Thailand*. Bangkok.

UN Women (2020a). Action Brief – Guidance for Action: Addressing the emerging impacts of the COVID-19 pandemic on migrant workers in Asia and the Pacific for a gender-responsive recovery.

UN Women (2020b). *Sexual Harassment in the Informal Economy: Farmworkers and Domestic Workers*. New York.

UN Women (2021). *Research on barriers and opportunities to improving outcomes for women migrant workers through skills development in Thailand*.

UN Women (2022). *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Gender Impact Assessment*.

UN Women (2023). *Migration Experiences of People with Diverse SOGIESC*. New York.



A man domestic worker is cleaning
a sofa with a vacuum cleaner. |
©ILO 2016



แรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน: นโยบาย ทักษะ ความต้องการ และสภาพการทำงาน

Jenna Holliday และ Rebecca Napier-Moore, ILO³⁹

คำนิยามของแรงงานทำงานบ้านตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน ค.ศ. 2011 (ฉบับที่ 189)

1. งานบ้านคืองานที่ทำภายในครัวเรือนหรือสำหรับครัวเรือนหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งครัวเรือน
2. ลูกจ้างทำงานบ้านคือใครก็ตามที่ทำงานบ้านภายใต้ความสัมพันธ์แบบการจ้างงานและบนพื้นฐานของอาชีพ

แรงงานทำงานบ้านอาจได้รับการว่าจ้างโดยครัวเรือนหรือผ่านผู้ให้บริการจัดหางาน (ของรัฐหรือเอกชน)

บทนำ

ภาคส่วนงานบ้านเป็นภาคส่วนการจ้างงานที่สำคัญในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) โดยเฉพาะในประเทศไทยซึ่งเป็นโอกาสการจ้างงานสำหรับผู้ย้ายถิ่นหรือคนไทยเองที่อาจไม่เคยได้รับการฝึกอบรมทักษะอย่างเป็นทางการ ผู้ย้ายถิ่นที่เป็นแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมาซึ่งมีจำนวนมากที่สุด แรงงานทำงานบ้านเหล่านี้ได้รับการว่าจ้างทั้งโดยครัวเรือนเอง รวมถึงผู้ให้บริการและบริษัทจัดหาแรงงานต่าง ๆ โดยแรงงานทำงานบ้านจะมีหน้าที่ต่าง ๆ หลากหลายภายในครัวเรือนและส่วนใหญ่ทำงานเกี่ยวกับการดูแล (รวมถึงการดูแลเด็ก ผู้สูงวัย คนพิการ หรือผู้ป่วย) ด้วยเหตุที่ประเทศไทยกำลังเป็นสังคมผู้สูงวัยและมีความต้องการเพิ่มขึ้นในด้านการดูแลผู้ป่วยขั้นวิกฤต ส่งผลให้ความต้องการแรงงานทำงานบ้านรวมถึงแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน

39 Ruttiya Bhula-Or จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้จัดทำบทความในหัวข้อ “การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรและความต้องการผู้ดูแลในประเทศไทย”

อยู่ในระดับสูงและคาดว่าจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทว่ากฎหมายแรงงานและประกันสังคมของไทยยังไม่ครอบคลุมงานบ้านอย่างครบถ้วน อีกทั้งเส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติที่มีอย่างจำกัดทำให้แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงและสถานะการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติเมื่อไม่นานมานี้ การเรียกร้องให้ปฏิรูปที่กินเวลาเป็นระยะเวลาหลายปีจากองค์กรแรงงาน องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรสหประชาชาติส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกในกฎระเบียบ ซึ่งอาจนำไปสู่การปรับปรุงที่สำคัญได้

บทนี้มีเป้าหมายเพื่อให้ภาพรวมของกฎหมายและนโยบายที่ใช้ในการกำกับดูแลงานบ้าน รวมถึงสภาพการทำงานและทักษะของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย ในปี 2566 โครงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติของ ILO (Triangle in ASEAN)⁴⁰ ได้จัดทำการสำรวจนายจ้างและการสำรวจแรงงานหญิงข้ามชาติทำงานบ้านเกี่ยวกับทักษะและสภาพการทำงานของแรงงานหญิงข้ามชาติทำงานบ้านในมาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย เพื่อปรับปรุงองค์ความรู้เกี่ยวกับภาคส่วนนี้ให้เป็นที่ปัจจุบัน การสำรวจนั้นเก็บข้อมูลจากแรงงานหญิงข้ามชาติ 400 คน และนายจ้าง 200 คนในประเทศไทย (ILO 2023a ต่อไปนี้จะเรียกว่า “การสำรวจแรงงานทำงานบ้าน” และ “การสำรวจนายจ้าง”) และผลสำรวจที่ได้เป็นที่มาของข้อมูลส่วนใหญ่ในบทนี้ โดยมีการใช้ข้อมูลทศวรรษในการสร้างบริบทและให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย ในส่วนถัดไปจะมีการอธิบายโดยสังเขปเกี่ยวกับการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติ (ทั้งความคืบหน้าและความท้าทายที่ยังคงมีอยู่) ก่อนนำเสนอผลการสำรวจที่เกี่ยวข้องกับลักษณะโดยรวมและสภาพการทำงานของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย นอกจากนี้ยังการมุ่งความสนใจไปยังความต้องการสำหรับงานดูแลโดยแรงงานทำงานบ้านที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเนื่องจากโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุในสังคมไทย

การกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน

กฎหมายและนโยบายที่ควบคุมการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงแรงงานทำงานบ้าน ได้แก่ บันทึกความเข้าใจของประเทศไทยกับเมียนมา กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเวียดนาม ดังที่ได้กล่าวถึงใน บทที่ 1 บันทึกความเข้าใจเหล่านี้มีข้อกำหนดเข้มงวดเกี่ยวกับการเปลี่ยนนายจ้าง ไม่อนุญาตให้นำผู้ติดตามมา และกำหนดให้แรงงานต้องได้รับการสรรหาจากประเทศต้นทาง (โดยทั่วไปผ่านทางบริษัทจัดหาแรงงานและบริษัทนายหน้า) อย่างไรก็ตาม ช่องทางบันทึกความเข้าใจไม่ใช่ช่องทางที่ใช้กันทั่วไปสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้าน ดังที่แสดงในตารางที่ 1 ว่ามีเพียงร้อยละ 16 ของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทยผ่านช่องทางบันทึกความเข้าใจ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว⁴¹ และเมียนมา⁴² เพิ่งยกเลิกการห้ามแรงงานข้ามชาติย้ายถิ่นเพื่อเป็นแรงงานทำงานบ้านเมื่อไม่นานมานี้ และยังไม่ได้จัดตั้งกลไกสำหรับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติเพื่อให้แรงงานเข้ามาทำงานในภาคส่วนนี้ในประเทศไทย สำหรับเมียนมาแม้ว่าจะไม่อนุญาตให้มีการสรรหาแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านใหม่ภายใต้บันทึกความเข้าใจ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับผู้ที่เคยทำงานในประเทศไทยในฐานะแรงงานทำงานบ้านด้วยสถานะที่เป็นปกติให้สามารถกลับเข้ามาทำงานกับนายจ้างเดิมได้ผ่านระบบบันทึกความเข้าใจ แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทยส่วนใหญ่ได้รับการปรับสถานะให้เป็นปกติด้วยช่องทางมติคณะรัฐมนตรีที่ประกาศเป็นระยะ ๆ (DoE, March 2024 administrative data; Table 17).

แรงงานข้ามชาติ (บางครั้งรวมถึงบุตร) ที่ลงทะเบียนผ่านกระบวนการที่อยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้นานถึงสองปี โดยต่ออายุได้อีกสองปีภายใต้เงื่อนไขการต่ออายุวีซ่ารายปี นายจ้างของแรงงานข้ามชาติต้องให้การสนับสนุนในการขอใบอนุญาตทำงาน การพึ่งพานายหน้าในการขอเอกสารเป็นเรื่องที่พบได้ทั่วไป นอกจากนี้ แรงงานทำงานบ้านที่ทำงานให้หลายครัวเรือนสามารถขอใบอนุญาตทำงานผ่านนายหน้าหรือผ่านนายจ้างรายใดรายหนึ่งเพียงรายเดียว หรือผ่านทางธุรกิจของนายจ้างได้ สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานผ่านผู้ให้บริการหรือบริษัทอื่น ๆ ในฐานะพนักงานทำความสะอาดหรือผู้ดูแล และถูกส่งไปทำงานในครัวเรือนส่วนบุคคลในฐานะแรงงานทำงานบ้าน ใบอนุญาตทำงานของพวกเขาจะถูกลงทะเบียนกับผู้ให้บริการหรือบริษัท ไม่ใช่กับครัวเรือนที่พวกเขาทำงานให้ การสำรวจการจ้างงานนอกระบบปี 2561 ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติของไทย พบว่าร้อยละ 34 ของแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย (ไม่ได้แยกตามสถานะการเป็นแรงงานข้ามชาติ) ทำงานผ่านผู้ให้บริการ (ILO, 2021)

40 ดูข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติของ ILO (TRIANGLE in ASEAN) [ได้ที่นี่](#)

41 ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แนวปฏิบัติหมายเลข 3824/MoLSW ห้ามงานที่ถือว่าไม่สอดคล้องกับประเพณี วัฒนธรรม และกฎหมายของลาว รวมถึงงานบริการทางเพศ และก่อนหน้านี้อาจรวมถึงงานบ้าน เป็นต้น ปัจจุบัน อนุญาตให้ย้ายถิ่นฐานเพื่อทำงานบ้านได้แล้ว หลังจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดหางานให้คนงานลาวไปทำงานต่างประเทศ (พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 245) ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563 ซึ่งชี้แจงว่างานบ้านเป็นภาคส่วนที่มีศักยภาพสำหรับการย้ายถิ่นฐานแบบปกติ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการสรรหาในช่องทางปกติสำหรับภาคส่วนนี้

42 ในเมียนมา ใน พ.ศ. 2557 รัฐบาลในขณะนั้นห้ามผู้หญิงย้ายถิ่นฐานไปทำงานบ้านเป็นครั้งแรกในทุกประเทศ (ดู ILO, 2017) ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน การตรวจคนเข้าเมือง และประชากรในขณะนั้น ได้ประกาศยกเลิกนโยบายห้ามการย้ายถิ่นฐานเพื่อทำงานบ้านในจุดหมายปลายทาง ได้แก่ เขตสาธารณรัฐประชาชนจีนฮ่องกงและมาเก๊า สิงคโปร์ และไทย ขั้นตอนปฏิบัติงานมาตรฐานสำหรับการย้ายถิ่นฐานเพื่อทำงานบ้านไปยังประเทศปลายทางทั้งสี่แห่งนี้ยังไม่ได้ถูกเขียนหรือนำไปปฏิบัติ ในช่วงปลาย พ.ศ. 2563 สหพันธ์บริษัทจัดหางานต่างประเทศเมียนมาได้ลงนามข้อตกลงทวิภาคีกับสมาคมจัดหางานของสิงคโปร์เพื่อจัดหาแรงงานทำงานบ้านให้แก่สิงคโปร์โดยได้รับการรับรองจากรัฐบาลทั้งสองประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงนี้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้หลังจากที่เกิดการยึดอำนาจของกองทัพในเมียนมา เนื่องจากรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจไม่สนับสนุนนโยบายอนุญาตให้ผู้หญิงย้ายถิ่นเพื่อทำงานบ้าน

เมื่อเข้ามาในประเทศแล้ว แรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างจำกัด แม้ว่าแรงงานทำงานบ้านจะตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดโดยศาลฎีกาไทยให้ถือเป็นลูกจ้างหรือพนักงานที่อยู่ในความอุปการะและมีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และการแก้ไขในปี 2566 ได้ยกเว้น “งานที่มีได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” โดยคำว่า “การประกอบธุรกิจ” ไม่ได้มีการให้คำจำกัดความที่ชัดเจน ส่งผลให้แรงงานทำงานบ้านที่ถูกจ้างโดยบุคคลทั่วไปในครัวเรือนถูกยกเว้นจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยแรงงานทำงานบ้านเป็นส่วนใหญ่ที่ไม่ได้มีการจ้างงานผ่านผู้ให้บริการหรือบริษัทอื่น ๆ ยังถูกยกเว้นจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อีกด้วย ข้อยกเว้นนี้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการหรือลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม พ.ศ. 2560⁴³ ดังนั้น ในขณะที่ลูกจ้างในภาคส่วนเศรษฐกิจในระบบของไทยได้รับการประกันโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 33 แต่แรงงานทำงานบ้านที่ได้รับการว่าจ้างโดยนายจ้างรายบุคคล ไม่ใช่ธุรกิจ จะถูกยกเว้นจากความคุ้มครองเต็มรูปแบบ ในลักษณะเดียวกัน แรงงานทำงานบ้านยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไข ซึ่งให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างที่ประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน (ILO and UN Women, 2023) ส่วนแรงงานไทย ไม่รวมแรงงานข้ามชาติ ที่ทำงานเป็นแรงงานทำงานบ้านจะสามารถลงทะเบียนได้โดยสมัครใจผ่านมาตรา 39 และ 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมซึ่งมีสิทธิประโยชน์ที่จำกัด (ILO, 2023b) แต่แรงงานหลายคนเลือกไม่ลงทะเบียนเพราะมีค่าใช้จ่าย (ที่แรงงานต้องรับภาระเอง) และการขาดข้อมูล อย่างไรก็ตามแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จ้างโดยธุรกิจไม่มีทางเลือกนี้และถูกยกเว้นจากพระราชบัญญัติโดยสิ้นเชิง

สำนักงานประกันสังคมพบว่าในปี 2561 มีแรงงานทำงานบ้านร้อยละ 96.4 ของทั้งหมดที่ทำการสำรวจไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม จะอยู่ภายใต้หมวดที่มีผลประโยชน์จำกัดเช่นมาตรา 39 และ 40 และมีร้อยละ 40.6 ที่ไม่ทราบว่าพวกเขาสามารถเข้าร่วมได้โดยสมัครใจ (SSO, 2018) สิ่งสำคัญคือแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่ไม่ได้ว่าจ้างโดยธุรกิจไม่มีทางเลือกนี้และถูกยกเว้นจากพระราชบัญญัติโดยสิ้นเชิง (ILO, 2023b) แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่จ้างโดยบุคคลทั่วไปไม่มีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการแผนประกันสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น (MHIS) ได้เท่ากัน โดยต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเอง โดยผลประโยชน์ของ MHIS จำกัดเฉพาะการคุ้มครองสุขภาพและไม่ครอบคลุมเทียบเท่ากับกองทุนประกันสังคม (ดู บทที่ 10 และ บทที่ 11)

กิจการนี้ได้รับการคุ้มครองสิทธิเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อวันที่ 31 เมษายน พ.ศ. 2567 โดยมีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการทำงานบ้าน ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2567 ซึ่งครอบคลุมแรงงานทำงานบ้านทั้งชาวไทยและแรงงานข้ามชาติ กฎกระทรวงนี้แทนที่กฎกระทรวงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2555 โดยขยายสิทธิต่าง ๆ ให้กับแรงงานทำงานบ้าน เช่น ค่าแรงขั้นต่ำทั่วประเทศ การทำงานวันละแปดชั่วโมงพร้อมการพักหนึ่งชั่วโมงเพิ่มเติม การลาหยุดเพื่อการศึกษาสำหรับเยาวชน การลาคลอด 98 วัน การคุ้มครองจากการเลิกจ้างเนื่องจากการตั้งครรภ์ และการห้ามหักค่าจ้าง อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงดังกล่าวยังคงยกเว้นแรงงานทำงานบ้านจากหลายมาตราของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่น ค่าล่วงเวลาและเงินชดเชยการเลิกจ้าง แม้ว่ากฎกระทรวงจะขยายสิทธิการลาคลอดให้กับแรงงานทำงานบ้าน แต่แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านส่วนใหญ่ได้รับวันลาที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่าเนื่องจากโดยทั่วไปพวกเขาไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนในขณะที่ลูกจ้างในกิจการอื่นที่เป็นผู้ประกันตนได้รับค่าจ้าง 45 วัน จากนายจ้างจาก 45 วัน จากกองทุนประกันสังคม และวันอื่น ๆ เป็นวันลาไม่รับค่าจ้าง แต่แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่จ้างโดยบุคคลทั่วไปได้รับค่าจ้างเฉพาะ 45 วันที่นายจ้างจ่ายให้ กฎหมายและนโยบายของไทยยังไม่ได้ควบคุมเวลาในการรอเรียกทำงานหรือการทำงานตามสั่ง ซึ่งพบได้อย่างแพร่หลายในภาคส่วนนี้ โดยที่แรงงานทำงานบ้านไม่สามารถใช้เวลาที่ไม่ได้ทำงานได้อย่างอิสระ

ทัศนคติและพฤติกรรมต่อภาคส่วนนี้อาจเชื่อมโยงกับแนวนโยบายเฉพาะภาคส่วน การทำงานบ้านถูกมองว่าเป็นบทบาทของผู้หญิงในครอบครัว ส่งผลให้เกิดความสับสนที่เสมือนญาติซึ่งลดทอนการยอมรับการทำงานบ้านว่าเป็นงานที่มีคุณค่าเชิงเศรษฐกิจและสังคม (ILO, 2016) การรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักให้กับผู้กำหนดนโยบาย นายจ้าง และประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานข้ามชาติและแรงงานทำงานบ้านเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้มั่นใจถึงสิทธิมนุษยชนและแรงงาน รวมถึงสภาพการทำงานที่เป็นธรรมและการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม

43 ตามมาตรา 3 ที่ระบุว่า “กิจการหรือลูกจ้างดังต่อไปนี้ ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม... (8) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและการทำงานของลูกจ้างไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจใด ๆ”

ลักษณะโดยรวมของแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย

ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานทำงานบ้านทั้งที่เป็นคนไทยและแรงงานข้ามชาติยังขาดความครอบคลุม และวิธีการเก็บข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ นั้นนำไปสู่การประมาณการที่ต่างกันอย่างมาก การศึกษาของสำนักงานประกันสังคมในปี 2561 ระบุว่า มีแรงงานทำงานบ้านในภาคส่วนนี้ประมาณ 1.4 ล้านคน ซึ่งรวมถึงทั้งแรงงานข้ามชาติและคนไทย (SSO, 2561) จากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนโดยกรมการจัดหางานจำนวน 3 ล้านคน ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2567⁴⁴ มีแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านจำนวน 125,016 คน ส่วนใหญ่มาจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและเมียนมา และเป็นผู้หญิง (107,540 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 86) ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่มีสถานะปกติ ร้อยละ 84 ได้รับการปรับสถานะขณะอยู่ในประเทศไทยภายใต้มติคณะรัฐมนตรี ขณะที่อีกร้อยละ 16 เข้ามาทำงานผ่านบันทึกความเข้าใจ (ตารางที่ 17 และ [บทที่ 1](#) ตารางที่ 4) อย่างไรก็ตาม ตัวเลขเหล่านี้ยังเป็นการประเมินต่ำกว่าความเป็นจริงและไม่ได้ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่ทำงานโดยไม่มีสถานะเป็นปกติ

ตารางที่ 16 แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย จำแนกตามประเภทเอกสารและเพศ ณ เดือนมีนาคม 2567

ประเทศต้นทาง	บันทึกความเข้าใจ			หนังสือผ่านแดน			มติคณะรัฐมนตรี 7 กุมภาพันธ์ 2566			มติคณะรัฐมนตรี 3 ตุลาคม 2566		
	รวม	หญิง	ชาย	รวม	หญิง	ชาย	รวม	หญิง	ชาย	รวม	หญิง	ชาย
กัมพูชา	1,922	1,508	414	186	158	28	4,362	3,553	809	980	759	221
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	17,898	16,062	1,836	0			10,188	9,272	916	1953	1702	251
เมียนมา	507	414	93	45	38	7	67,404	57,545	9,859	19,385	16,375	3,010
เวียดนาม	0	0	0				78	66	12	108	88	20
ประเทศต้นกำเนิด	20,327	17,984	2,343	231	196	35	82,032	70,436	11,596	22,426	18,924	3,502
รวมแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน (ทุกประเภทเอกสาร)											125,016	

ที่มา: ข้อมูลการปกครองของกรมการจัดหางาน พ.ศ. 2567

จากการสำรวจแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านหญิงในประเทศไทย 400 คน โดย ILO ใน พ.ศ. 2566⁴⁵ พบว่าร้อยละ 46 มาจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และร้อยละ 54 มาจากเมียนมา (ตารางที่ 18) อย่างไรก็ตาม การสำรวจนี้จำกัดเฉพาะแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านหญิงจากลาวและเมียนมาเท่านั้น (เนื่องจากข้อจำกัดด้านการตีความและค่าใช้จ่าย) เมื่อมีการสอบถามนายจ้าง 200 รายที่เข้าร่วมการสำรวจเกี่ยวกับสัญชาติของแรงงานข้ามชาติที่พวกเขาจ้าง พวกเขารายงานว่า มีแรงงานชาวกัมพูชาในภาคส่วนนี้จำนวนมาก (ร้อยละ 17) (ตารางที่ 19) และยังรายงานว่าจ้างแรงงานหญิงเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งยืนยันถึงการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงในงานทำงานบ้าน

44 ตัวเลขนี้สูงกว่าตัวเลขในตาราง 1 บทที่ 1 เนื่องจากตัวเลขนี้อ้างอิงถึงช่วงเวลาที่แตกต่างกัน (มีนาคม 2567 แทนที่จะเป็นธันวาคม 2566)

45 ดูรายงาน ILO ฉบับเพิ่มเติม ปี 2023a สำหรับการสุ่มตัวอย่างและรายละเอียดเชิงวิธีการอื่น ๆ

ตารางที่ 17 ข้อมูลประชากรของแรงงานหญิงข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย

ลักษณะโดยรวมของประชากร	ประเทศไทย n=400 แรงงานหญิงข้ามชาติทำงานบ้าน (%)
ประเทศต้นกำเนิด	
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	46
เมียนมา	54
อายุ (ปี)	
18–29	34
30–39	43
40 ปีขึ้นไป	23
การศึกษา	
ไม่เคยเข้าเรียน	16
ประถมศึกษา	54
มัธยมศึกษาตอนต้น	23
มัธยมศึกษาตอนปลายหรือสูงกว่า	7
สถานภาพสมรส	
โสด	38
สมรสหรือมีคู่ครองโดยพฤตินัย	53
หย่าร้างหรือเป็นหม้าย	9

ที่มา: การสำรวจแรงงานทำงานบ้านของ ILO 2023a, หน้า 24

ตารางที่ 18 แรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน จำแนกตามเพศและประเทศต้นทาง

	ประเทศไทย n= นายจ้าง 200 คน
สตรีในกลุ่มแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่ได้รับการจ้างงาน (%)	84
ประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติหลักในครัวเรือน* (%)	
เมียนมา	39
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	34
กัมพูชา	17
ฟิลิปปินส์	6
อินโดนีเซีย	3
อื่น ๆ	1

ที่มา: การสำรวจนายจ้างใน ILO 2023a หน้า 24 และข้อมูลการสำรจนายจ้างที่ไม่ได้เผยแพร่

หมายเหตุ: ‘แรงงานข้ามชาติหลัก’ หมายถึงสถานการณ์ที่นายจ้างแรงงานทำงานบ้านมากกว่าหนึ่งคน และกำหนดโดยอัตวิสัยว่าใครคือสมาชิกหลักของแรงงานทำงานบ้านเพื่อวัตถุประสงค์ของการสำรวจนี้

จากการสำรวจแรงงานทำงานบ้าน พบว่าร้อยละ 60 ของแรงงานหญิงข้ามชาติทำงานบ้านพักอาศัยนอกบ้านนายจ้าง (ไม่ได้อาศัยอยู่ในบ้านกับนายจ้าง) และร้อยละ 44 ระบุว่าทำงานแบบพาร์ทไทม์ โดยร้อยละ 43 ตอบว่าทำงานให้หลายครัวเรือน (Table 20; ILO, 2023a) ข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพระบุว่า แรงงานที่ทำงานพาร์ทไทม์ในประเทศไทยมีความเป็นอิสระและได้รับประโยชน์จากรูปแบบการทำงานนี้ รวมถึงค่าตอบแทนที่ดีกว่าและเงื่อนไขการอยู่อาศัยและการทำงานที่ยืดหยุ่นขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์เหล่านี้ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับความท้าทายของสถานะการย้ายถิ่นที่ไม่มั่นคงและระดับความไม่เป็นทางการที่สูงในการทำงาน จากการสำรวจพบว่าแรงงานสี่ในห้าคน (ร้อยละ 81) พึ่งพาครอบครัวและเพื่อนในการตั้งถิ่นฐานหรือแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐาน ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้หลายคนต้องเจรจาข้อตกลงการจ้างงานกับครัวเรือนหรือกับนายจ้างด้วยตนเองโดยตรง

**ฉันทำงานเป็นแรงงานทำงานบ้านแบบพาร์ทไทม์ให้กับนายจ้าง 3 ราย ทั้งหมดเป็นชายโสด
ฉันจ่ายเงินให้โบรเกอร์ชาวไทยเพื่อจัดเตรียมใบอนุญาตทำงานและให้ [ตัวแทนที่ระบุไว้]
เป็นนายจ้างในใบอนุญาตทำงาน ฉันขอความอิสระของการทำงานแบบนี้
และฉันมีเวลาว่างมากมาย เมื่อมีเวลาว่าง ฉันสามารถทำอะไรก็ได้ที่อยากทำ
(แรงงานหญิงข้ามชาติชาวเมียนมาในประเทศไทย)**

แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยที่ถูกจ้างงานผ่านผู้ให้บริการ เช่น บริษัททำความสะอาดหรือบริษัทจัดหาพี่เลี้ยงเด็ก คาดว่ามีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 36 (ตารางที่ 20) วิธีการนี้เกี่ยวข้องกับการที่แรงงานถูกสรรหาและว่าจ้างโดยผู้ให้บริการเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ทำความสะอาดหรือผู้ดูแล จากนั้นจึงถูกส่งไปทำงานในครัวเรือนส่วนบุคคล ในบางกรณี บริษัทที่เป็นเจ้าของบ้านหรือญาติของเจ้าของบ้านจะถูกระบุว่าเป็นนายจ้าง ตัวอย่างเช่น นายจ้างชาวไทยคนหนึ่งจ้างแรงงานทำงานบ้านชาวเมียนมาอธิบายว่า: “แม่ยายของฉันมีบริษัท และเมื่อใครในครอบครัวต้องการจ้างแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติ เราจะจ้างผ่านบริษัท นั่นคือให้บริษัทเป็นนายจ้าง” ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น แรงงานที่ว่าจ้างในวิธีนี้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองด้านแรงงานและการเข้าถึงการประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบ

แต่แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านจำนวนสองในสาม (ร้อยละ 62) ที่ได้รับการสำรวจในประเทศไทย รายงานว่าพวกเขาได้สมัครเข้าร่วมแผนประกันสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น (MHIS) ซึ่งเป็นความคุ้มครองขั้นพื้นฐานที่มีให้สำหรับแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่ทำงานกับครัวเรือนบุคคล อย่างไรก็ตามร้อยละ 21 ของผู้ตอบแบบสอบถามในประเทศไทยรายงานว่าตนเองได้สมัครเข้าร่วมโครงการประกันสังคมอื่น ๆ ที่แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่ทำงานกับครัวเรือนบุคคลไม่สามารถเข้าร่วมได้ ซึ่งบ่งชี้ว่าแรงงานเหล่านี้ถูกบันทึกว่าทำงานกับผู้ให้บริการหรือบริษัท แทนที่จะทำงานโดยตรงกับครัวเรือนส่วนบุคคล นอกจากนี้ร้อยละ 36 ของแรงงานทำงานบ้านที่ได้รับการสำรวจ (ตารางที่ 20) รายงานว่าพวกเขาทำงานผ่านผู้ให้บริการหรือหน่วยงานจัดหางาน

ตารางที่ 19 ลักษณะโดยรวมของการจ้างงาน

ลักษณะโดยรวมของการจ้างงาน	ประเทศไทย n= แรงงานหญิงข้ามชาติทำงานบ้าน 400 คน (%)
นายจ้าง	
ครัวเรือน	64
ผู้ให้บริการ/นายหน้า	36
อาศัยในบ้านกับนายจ้าง หรืออาศัยนอกบ้านนายจ้าง	
อาศัยในบ้าน	40
อาศัยนอกบ้าน (บ้านของตนเอง)	57
อาศัยนอกบ้าน (บ้านของผู้ให้บริการ)	3

ลักษณะโดยรวมของการจ้างงาน	ประเทศไทย n= แรงงานหญิงข้ามชาติทำงานบ้าน 400 คน (%)
ประเภทการจ้างงาน	
เต็มเวลา	56
พาร์ทไทม์	44
ทำงานให้กับสองครัวเรือนขึ้นไป	
ทำงานให้กับมากกว่าหนึ่งครัวเรือน	43% (n=170)
ในกลุ่มผู้ที่ทำงานให้กับมากกว่าหนึ่งครัวเรือน จำนวนครัวเรือนที่ทำงานในสัปดาห์ที่แล้ว (โดยเฉลี่ย)	3
การอำนวยความสะดวกในการสรรหา	
เอเจนซี่เอกชนที่มีใบอนุญาต	9
นายหน้าที่ไม่ได้รับอนุญาต	15
ครอบครัวและเพื่อน	39
อิสระ	29
กับนายจ้างโดยตรง	7

ที่มา: การสำรวจแรงงานทำงานบ้าน ILO 2023a หน้า 27–28

หมายเหตุ: รายงานด้วยตนเอง การสัมภาษณ์ดำเนินการนอกบ้าน ซึ่งอาจพบแรงงานพาร์ทไทม์และแรงงานที่อาศัยอยู่ข้างนอกได้มากกว่าแรงงานอาศัยในบ้าน เนื่องจากคนงานเหล่านี้สามารถเคลื่อนที่ได้ในพื้นที่สาธารณะมากกว่า

แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านมีบทบาทสำคัญในงานด้านการดูแลโดยตรงและโดยอ้อม

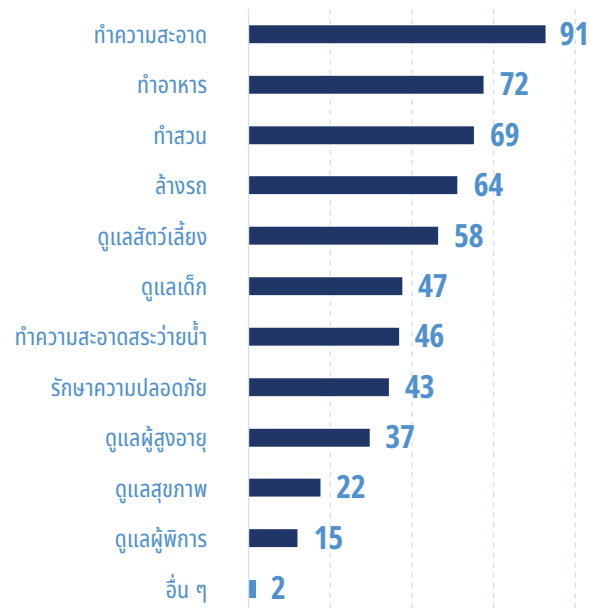
ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2567 การประชุมแรงงานระหว่างประเทศครั้งที่ 112 ได้รับรองมติไตรภาคีเกี่ยวกับงานบ้านและเศรษฐกิจการดูแล (ILO, 2024a) โดยกำหนดความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับงานด้านการดูแล มตินี้ให้นิยามงานด้านการดูแลว่ามีส่วนประกอบของกิจกรรมและความสัมพันธ์ที่มุ่งเน้นความยั่งยืนและคุณภาพชีวิต ส่งเสริมความสามารถของมนุษย์ เสริมสร้างความเป็นอิสระ ศักดิ์ศรี และสร้างโอกาสและความสามารถในการฟื้นตัวให้กับผู้ให้และผู้รับการดูแล ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของบุคคลในแต่ละช่วงชีวิต รวมถึงความต้องการด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา สุขภาพจิต และการพัฒนาของบุคคล ทั้งในเด็ก วัยรุ่น เยาวชน ผู้ใหญ่ ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ดูแลทุกคน (ILO, 2024a) งานดูแลสามารถแบ่งได้เป็น:

- งานดูแลโดยตรง หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลส่วนบุคคลที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์
- งานดูแลโดยอ้อม รวมถึงงานต่าง ๆ เช่น การทำอาหาร ทำความสะอาด จัดสวน และงานอื่น ๆ ที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีโดยไม่จำเป็นต้องมีการติดต่อโดยตรง (ILO, 2024a)

ตามอนุสัญญาแรงงานทำงานบ้าน ฉบับที่ 189 (2554) ของ ILO งานทำงานบ้านสามารถถือเป็นงานดูแลได้เมื่อดำเนินการในหรือเพื่อครัวเรือนหนึ่งหรือหลายครัวเรือน ภายใต้ความสัมพันธ์ลักษณะของการจ้างงานและอาชีพ (ILO, 2024b) จากผลสำรวจนายจ้างของ ILO พ.ศ. 2566 พบว่าร้อยละ 65.5 ของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทยทำงานด้านการดูแลโดยตรง (เช่น การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ป่วย) ความต้องการผู้ดูแลที่เพิ่มขึ้นในประเทศไทยทำให้เกิดการพึ่งพาแรงงานทำงานบ้านเพื่อเติมเต็มช่องว่างในตำแหน่งงานด้านการดูแลอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ครอบครัวที่มีฐานะดีสามารถจ้างแรงงานมาทำงานที่บ้านได้ ในขณะที่ครอบครัวรายได้น้อยมีทางเลือกน้อย เช่น ไม่มีผู้ดูแล หรือสมาชิกในครอบครัวต้องออกจากตลาดแรงงานเพื่อดูแลสมาชิกในครอบครัว ครัวเรือนมักตัดสินใจจ้างแรงงานทำงานบ้านเพื่อตอบสนองความต้องการด้านการดูแล เมื่อทางเลือกอื่นมีค่าใช้จ่ายสูงเกินไป ไม่สามารถเข้าถึงได้ หรือไม่เป็นที่พึงพอใจ ซึ่งสะท้อนถึงความไม่เพียงพอของบริการด้านการดูแลที่รัฐจัดให้ ในบางกรณี บรรทัดฐานทางสังคมและความต้องการของครัวเรือนอาจนำไปสู่การตัดสินใจจ้างแรงงานทำงานบ้านเพื่อดูแลผู้สูงอายุหรือเด็กที่บ้านแทนการพึ่งพาสถานดูแล (ILO, 2024b)

แผนภาพที่ 13 แสดงหน้าที่ของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทยที่ต้องรับผิดชอบ โดยแรงงานเหล่านี้มีหน้าที่หลายด้านอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างการทำความสะอาด การทำอาหาร และงานอื่น ๆ (ร้อยละ 91 ของนายจ้างรายงานว่าแรงงานทำความสะอาด และร้อยละ 72 รายงานว่าแรงงานทำอาหารเป็นประจำ) ควบคู่ไปกับงานดูแลโดยตรง เช่น ดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้ป่วย หรือผู้พิการ เมื่อถูกนำเสนอรายการงานเกี่ยวกับการดูแลโดยตรงและโดยอ้อมอย่างครบถ้วน พบว่าร้อยละ 99 ของนายจ้างระบุว่าแรงงานทำงานบ้านทำงานด้านการดูแลโดยอ้อม นอกจากนี้ร้อยละ 65.5 ของนายจ้างทั้งหมดกล่าวว่าแรงงานทำงานบ้านของตนทำงานด้านการดูแลโดยตรงอีกด้วย⁴⁶

แผนภาพที่ 13 หน้าที่การทำงานของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย (%) n=นายจ้าง 200 คน



หมายเหตุ: นี่เป็นคำถามแบบมีคำตอบหลายข้อ

แหล่งที่มา: การสำรวจนายจ้างใน ILO 2023a, หน้า 40

46 ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถเลือกหน้าที่หลักได้มากกว่าหนึ่งหน้าที่ ซึ่งสะท้อนถึงงานหลายหน้าที่ที่ปฏิบัติในภูมิภาคนี้

แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านเป็นแรงงานที่มีทักษะ

งานทำงานบ้านมักถูกมองข้ามว่าเป็นงานที่ “ไม่มีทักษะ” โดยมีความเข้าใจผิดว่าคนส่วนใหญ่โดยเฉพาะผู้หญิง มีความสามารถในการทำงานเหล่านี้ โดยธรรมชาติ (ILO, 2016) อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจ (ILO, 2023a) ได้ท้าทายความเข้าใจผิดนี้ โดยใช้หลักเกณฑ์การจัดแบ่งหมวดหมู่ และ กำหนดรหัสตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากล (ISCO-08) ซึ่งแบ่งระดับทักษะของอาชีพออกเป็น 4 ระดับ (ILO, 2012)⁴⁷ การสำรวจนี้ได้ประเมินระดับทักษะของงานที่แรงงานทำงานบ้านทำเป็นประจำ

แรงงานทำงานบ้านร้อยละ 65.5 ในประเทศไทยที่ทำงานด้านการดูแลโดยตรง จัดอยู่ในระดับทักษะปานกลาง (Skill Level 2) ขึ้นไปโดยปริยาย เนื่องจากงานดูแลเด็กและดูแลบุคคลทั้งหมดจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 2 นอกจากนี้ 99% ของแรงงานที่ระบุว่างานดูแลโดยอ้อมเป็นหน้าที่หลัก⁴⁸ ได้รับคำขอให้ทำงานที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 2 ตามการจำแนกงานของ ISCO-08 สำหรับแรงงานดูแลบ้านโดยเฉลี่ย 47% แม้ผลการวิจัยนี้จะปรากฏตัวเลขที่สูงแล้ว แต่ก็มีความน่าเชื่อถือต่ำกว่าความเป็นจริง แรงงานทำงานบ้านอาจมีทักษะในการทำงานระดับ 2 มากกว่านี้ แต่ไม่ได้รับมอบหมายให้ทำในงานปัจจุบัน

นอกจากนี้ ผลสำรวจแรงงานทำงานบ้าน พ.ศ. 2566 ของ ILO ยังพบว่าแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านใช้ทักษะข้ามสายงาน (Transversal Skills) ซึ่งเป็นทักษะที่สามารถใช้ในหลากหลายสภาพแวดล้อมการทำงานและไม่ได้จำกัดเฉพาะงานบ้านหรืองานดูแล เช่น การพูดภาษาท้องถิ่น การสื่อสารอย่างชัดเจน และการจัดการอารมณ์ของตนเองหรือผู้อื่น เป็นต้น ทักษะเหล่านี้กำลังได้รับการยอมรับในสถานที่ทำงานยุคใหม่ว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง และถือเป็นทักษะที่มีค่า สามารถถ่ายโอนไปยังภาคงานอื่น ๆ ได้ (ตารางที่ 21) ดังที่แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาหญิงรายหนึ่งอธิบายว่า “ครั้งแรกที่ฉันมาเมืองไทย ฉันพูดภาษาไทยหรืออังกฤษไม่ได้เลย ฉันเรียนรู้ภาษาไทยจากครอบครัวไทยและดูทีวีไทย ตอนนั้นฉันพูดได้ 4 ภาษา อังกฤษ ไทย เมียนมา และกะเหรี่ยง” (ILO, 2022, หน้า 22)

ตารางที่ 20 ทักษะข้ามสายงาน/หลักของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย

การประเมินทักษะที่แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านใช้เป็นการประเมินโดยนายจ้าง	การพูดภาษาท้องถิ่น	57%
	การอธิบายสิ่งที่ต้องการสื่อและการฟัง	55%
	การจัดการอารมณ์ของตนเองหรือผู้อื่น	49%
	การแก้ปัญหา	45%
	ความคิดสร้างสรรค์	41%
การประเมินทักษะที่ใช้ในงานของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน	การอธิบายสิ่งที่ต้องการสื่อและการฟัง	34%
	การทำงานร่วมกับพนักงานคนอื่น	23%
	การอธิบายสิ่งที่ต้องการสื่อและการฟัง	14%
	การใช้โซเชียล	13%
	การพูดภาษาท้องถิ่น	12%

ที่มา: ผลการสำรวจนายจ้าง (ยังไม่ได้เผยแพร่) และการสำรวจแรงงานทำงานบ้าน ILO 2023a หน้า 44

47 อาชีพระดับทักษะ 1 มักรวมถึงงานทางกายภาพที่เรียบง่ายและเป็นกิจวัตรประจำวัน และรวมถึงแรงงานทำความสะอาดบ้านและผู้ช่วย (รวมถึงพนักงานทำความสะอาดสำนักงาน พนักงานขนของ แรงงานในสวน และผู้ช่วยในครัว) อาชีพระดับทักษะ 2 ต้องใช้ทักษะทางเทคนิคมากกว่า มีทักษะข้ามสายงานที่ดี และมาตรฐานการศึกษาที่สูงกว่า และในภาคส่วนนี้ ได้แก่ แรงงานดูแลบ้าน แรงงานดูแลเด็ก และแรงงานทำงานดูแลบุคคลในบ้าน

48 ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถเลือกหน้าที่หลักได้มากกว่าหนึ่งหน้าที่ ซึ่งสะท้อนถึงงานหลากหลายหน้าที่ในทางปฏิบัติในภูมิภาค

การที่แรงงานทำงานบ้านจำนวนมากทำงานที่จัดอยู่ในระดับทักษะปานกลางมีความสำคัญ เนื่องจากความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับอาชีพระดับที่ 2 มักเกี่ยวข้องกับการศึกษาอาชีวะเฉพาะทางหรือการฝึกปฏิบัติงานไปพร้อมการทำงานจริง (ILO, 2012) อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านชาวเมียนมาและนักเคลื่อนไหวคนหนึ่งให้ความเห็นว่า “คนดูถูกงานนี้ ทุกคนมักพูดว่างานทำงานบ้านไม่ต้องใช้ทักษะอะไร แค่มือสองมือสองเท้าก็สามารถไปที่บ้านและเริ่มทำงานได้เลย” (ILO, 2022, หน้า 38)

เนื่องจากงานทำงานบ้านถูกมองว่าไม่มีทักษะและเป็นงานนอกระบบ แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านจึงทำงานที่จัดอยู่ในระดับทักษะปานกลางโดยได้รับการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องน้อยมากหรือไม่ได้เลย ในประเทศไทยมีเพียงร้อยละ 19 ของแรงงานที่รายงานว่าเคยได้รับการฝึกอบรม โดยทั้งหมดระบุว่าได้รับการฝึกอบรมในประเทศไทย และร้อยละ 87 รายงานว่าการฝึกอบรมเน้นที่การทำความสะอาดและจัดโดยนายจ้าง สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (TPQI) ได้พัฒนามาตรฐานการฝึกอบรมสำหรับแม่บ้านที่สามารถรับรองคุณวุฒิได้ (TPQI, n.d.) อย่างไรก็ตาม หลักสูตรนี้มีให้สำหรับแรงงานข้ามชาติผ่านแผนนำร่องที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) เท่านั้น ไม่มีการพัฒนาทักษะหรือการรับรองคุณวุฒิที่เป็นข้อบังคับสำหรับแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านจากกัมพูชา สปป.ลาว หรือเมียนมา สำหรับแรงงานจากสองประเทศหลัง ไม่มีข้อกำหนดการปฐมนิเทศก่อนออกเดินทางที่บังคับใช้สำหรับผู้ที่ย้ายถิ่นเพื่อทำงานบ้าน นอกจากนี้ ยังไม่มีการใช้ประสบการณ์การทำงานเพื่อเปลี่ยนเป็นใบประกาศนียบัตรที่รองรับโดยหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้แรงงานสามารถแสดงและได้รับการยอมรับในทักษะที่พวกเขาได้เรียนรู้จากการทำงาน

นอกจากการฝึกอบรมจะไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างต่อเนื่องแล้ว ยังมีนายจ้างแรงงานทำงานบ้านเพียงไม่กี่รายที่เข้าร่วมการสำรวจนายจ้างของ ILO ที่เห็นว่าการฝึกอบรมทักษะเป็นสิ่งจำเป็น เมื่อถูกถามถึงเกณฑ์การจ้างงาน นายจ้างระบุว่าประสบการณ์ (ร้อยละ 66) เพศ (ร้อยละ 54) อายุ (ร้อยละ 49) และภาษา (ร้อยละ 47) มีความสำคัญมากกว่าการมีหลักฐานการฝึกอบรม (ร้อยละ 37)

การพัฒนาทักษะของแรงงานทำงานบ้านมักเกิดจากการฝึกปฏิบัติงานไปพร้อมการทำงานจริง ซึ่งครอบคลุมทั้งทักษะเชิงเทคนิคและทักษะข้ามสายงาน มีหลักฐานแสดงว่าแรงงานมีการถ่ายทอดทักษะและเรียนรู้จากกันและกัน โดยเฉพาะผ่านทาง Facebook หรือโซเชียลมีเดียอื่น ๆ รวมถึงการพบปะกันแบบไม่เป็นทางการหรือผ่านสมาคมแรงงานทำงานบ้าน เครือข่ายทางสังคม เช่น ญาติ เพื่อน และเพื่อนร่วมงาน อาจแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับวีซ่า การดูแลสุขภาพ สูตรอาหาร และคำแนะนำอย่างละเอียดด้านทักษะเชิงเทคนิคเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ (Raksmey, 2022) แรงงานทำงานบ้านชาวเมียนมาหญิงคนหนึ่งกล่าวว่า:

นายจ้างคนแรกของฉันสอนวิธีทำงานและพูดภาษาไทยให้ฉัน ส่วนพี่สาวของฉันสอนให้ฉันพูดภาษาอังกฤษ ตอนนั้นฉันทำความสะอาดเพียงอย่างเดียว แต่ฉันก็เรียนรู้วิธีเตรียมอาหาร ทำงานในบ้านหลังหนึ่งเป็นเวลา 3 ปี กับแรงงานอีกคนที่พี่เลี้ยงเด็ก
หลังจากพี่เลี้ยงเด็กลาออก ฉันจึงรับหน้าที่พี่เลี้ยงเด็กแทน” (ILO, 2022, หน้า 46)

การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรและความต้องการผู้ดูแลในประเทศไทย

ความต้องการแรงงานทำงานบ้านเพื่อตอบสนองความต้องการการดูแลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเนื่องจากโครงสร้างประชากรของประเทศไทยมีผู้สูงอายุมากขึ้น การคาดการณ์หลายแห่งยืนยันว่าประเทศไทยมีโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ILO และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อยู่ระหว่างการเผยแพร่) ประเมินการว่า ภายใน พ.ศ. 2580 ประชากรไทยร้อยละ 34 จะมีอายุ 60 ปีขึ้นไป และ UN DESA (2022) คาดการณ์ว่าสัดส่วนประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปจะเพิ่มจากร้อยละ 15.21 ใน พ.ศ. 2565 เป็นร้อยละ 35 ในปี 2603 (บทที่ 2) จากการคาดการณ์นี้ ความต้องการการดูแลจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น แบบสำรวจผู้สูงอายุของรัฐบาลปี 2564 ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลที่บ้านโดยสมาชิกในครอบครัวและผู้ดูแลที่ได้รับค่าจ้าง แบบสำรวจนี้รวมถึงการวัดแรงงานทำงานบ้านที่ได้รับค่าจ้าง รวมถึงพยาบาลและอาสาสมัครดูแลชุมชนและ/หรือแรงงานที่ไปดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในสองอาชีพหลังนี้อย่างเป็นทางการ

จากแบบสำรวจผู้สูงอายุ (2564) พบว่า มีเพียงร้อยละ 3 ของผู้ที่มีอายุ 60 ปี ต้องการผู้ดูแลสำหรับกิจวัตรประจำวัน แต่ตัวเลขนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 29 ในกลุ่มผู้ที่มีอายุเกิน 80 ปี นอกจากนี้ จากการสำรวจใน พ.ศ. 2561 มีเพียงร้อยละ 2 ของผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ได้รับการดูแลจากบุคลากรที่ได้รับค่าจ้างที่ศูนย์ดูแลหรือผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ (World Bank, 2021) โครงการนำร่องการดูแลระยะยาวในชุมชนของประเทศไทยให้การดูแลแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีเพียงร้อยละ 11 (219,518 คนในปี 2562) (DoP, 2020) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในประเทศไทยได้รับการดูแลที่บ้าน และผู้ที่มีฐานะมักพึ่งพาแรงงานทำงานบ้านในการให้บริการดูแลที่บ้านสำหรับผู้สูงอายุ เด็ก และผู้พิการ

แม้ว่าการดูแลแบบดั้งเดิมจะเป็นการดูแลภายในบ้านโดยสมาชิกในครอบครัว แต่ขนาดของครอบครัวมีแนวโน้มเล็กลง และจำนวนผู้สูงอายุที่มีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น ส่งผลให้แม้ว่าใน พ.ศ. 2564 ผู้ดูแลร้อยละ 59.9 จะเป็นบุตรของผู้ที่ได้รับการดูแล (Thai Survey of Older Persons, 2021) แต่ตัวเลขนี้มีแนวโน้มลดลง ครอบครัวจะพึ่งพาผู้ดูแลผู้สูงอายุที่ได้รับค่าจ้างภายในบ้านมากขึ้น ซึ่งหมายถึงแรงงานทำงานบ้าน

ความต้องการการดูแลจะยิ่งเพิ่มสูงขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของจำนวนบุคคลที่มีความสามารถในการทำกิจพื้นฐานที่จำเป็นในการดูแลตนเองได้ลดลง นอกเหนือไปจากความต้องการการดูแลโดยตรงในรูปแบบอื่น ๆ โดยสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีความพิการหรือยากลำบากในการทำกิจกรรมประจำวัน คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากอย่างคงที่จากร้อยละ 14.8 ใน พ.ศ. 2567 เป็นร้อยละ 19.4 ใน พ.ศ. 2580 ซึ่งหมายถึงจำนวนผู้สูงอายุที่มีความพิการ ADL จะเพิ่มจาก 547,000 คน ใน พ.ศ. 2567 เป็น 919,000 คน ใน พ.ศ. 2580 และผู้ที่มีความยากลำบากใน ADL จะเพิ่มจาก 1,717,000 คน เป็น 3,016,000 คน ในช่วงเวลาเดียวกัน (ILO และจุฬาลงกรณ์, ยังไม่เผยแพร่)

เมื่อพิจารณาแนวโน้มเหล่านี้ และอ้างอิงจากการทำงานเต็มเวลา 8 ชั่วโมงตามกฎหมายฉบับที่ 15 ว่าด้วยงานบ้าน เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2567 ILO และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ยังไม่เผยแพร่) คาดว่าจะต้องมีผู้ดูแลในบ้านที่ได้รับค่าจ้างเป็นจำนวน 46,000 คน เพื่อตอบสนองความต้องการการดูแลใน พ.ศ. 2567 ความต้องการนี้จะเพิ่มขึ้นเป็น 78,000 คนใน พ.ศ. 2580 หากความต้องการในอนาคตดำเนินไปในทิศทางเดียวกันกับระดับความต้องการในปัจจุบัน ที่น่าสังเกตคือ ความต้องการผู้ดูแลที่ได้รับค่าจ้างที่คาดการณ์ไว้จะลดลงครึ่งหนึ่งตามแนวทางปฏิบัติปัจจุบัน ดังนั้นจึงคาดการณ์ว่ายังคงต้องพึ่งพาผู้จ้างที่ทำงานหลายชั่วโมงโดยได้รับค่าจ้างต่ำต่อไป (ไม่สอดคล้องกับกฎหมายฉบับใหม่ฉบับที่ 15) โดยเฉพาะในกรณีของผู้ดูแลบุคคลที่มีภาวะพึ่งพิงอย่างรุนแรง จากแนวทางปฏิบัติปัจจุบัน คาดว่าใน พ.ศ. 2567 จะมีผู้ดูแลที่ได้รับค่าจ้าง 20,000 คน และจะเพิ่มขึ้นเป็น 34,000 คนใน พ.ศ. 2580 (ตารางที่ 22)

ตารางที่ 21 แรงงานดูแลผู้สูงอายุในบ้านที่ได้รับค่าจ้าง: การคาดการณ์สำหรับความต้องการที่ได้รับการตอบสนอง/สามารถจ่ายได้ในปัจจุบัน

	วิธีปฏิบัติในการจ้างงานปัจจุบัน (วันทำงานที่ยาวนานและชั่วโมงการทำงานแบบรอบเรียก)	ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง (ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 เมษายน 2567)
2567	20,000	46,000
การคาดการณ์ในปี 2580	34,000	78,000

ที่มา: การคาดการณ์ของ ILO และ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ยังไม่เผยแพร่)

หากใช้รูปแบบการคาดการณ์จากการทำงานเต็มเวลา (FTE) จะสามารถทำการคาดการณ์ตามความต้องการการดูแลในปัจจุบันได้ โดยเพิ่มเข้ากับข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลที่จำเป็นแต่ยังไม่ได้รับการตอบสนองในปัจจุบัน เมื่อใช้วิธีการนี้ผลที่ได้คือความต้องการผู้ดูแลที่ได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นเป็น 128,000 คน ในปี 2567 และเพิ่มขึ้นอีกเป็น 213,000 คน ในปี 2580 (ตารางที่ 23) เมื่อมีการวิเคราะห์เพิ่มเติมโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น แนวโน้มการอยู่อาศัยคนเดียว การชะลอตัวของการดูแลในชุมชน และการเข้าถึงเทคโนโลยีทางสุขภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน คาดการณ์ว่าความต้องการผู้ดูแลที่บ้านที่ได้รับค่าจ้างอาจเพิ่มขึ้นถึง 258,000 คนในปี 2580

ภายในตัวเลขของปี 2580 คาดว่าผู้ดูแลผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานข้ามชาติ (เมื่อเทียบกับผู้ดูแลที่เป็นคนไทย) จะอยู่ระหว่าง 48,000 ถึง 55,000 คน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่คาดการณ์ (ตารางที่ 23) ความพยายามในการตอบสนองความต้องการนี้ควรได้รับการสนับสนุนด้วยมาตรการเฉพาะเพื่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานและสังคมที่เพียงพอ

ตารางที่ 22 แรงงานดูแลผู้สูงอายุที่บ้านได้รับค่าจ้าง: เพื่อตอบสนองความต้องการที่มีอยู่ในปัจจุบันและความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง รวมถึงปัจจัยภายนอกที่อาจเกิดขึ้นเพิ่มเติม

	ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง (ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 เมษายน 2567)	วันทำงาน 8 ชั่วโมงและปัจจัยภายนอกอื่น ๆ (เช่น การใช้ชีวิตคนเดียวที่เพิ่มมากขึ้น การหยุดนิ่งของการดูแลชุมชน และความไม่เท่าเทียมกันด้านเทคโนโลยีด้านสุขภาพ)
2567	128,000	154,000
การคาดการณ์ในปี 2580	213,000 (รวมถึงผู้ย้ายถิ่นจำนวน 48,000 คน)	258,000 (รวมถึงผู้ย้ายถิ่นจำนวน 55,000 คน)

ที่มา: การคาดการณ์ของ ILO และ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ยังไม่เผยแพร่)

สภาพการทำงาน: แรงงานบังคับ ค่าธรรมเนียมที่สูงเกินไป การทำงานล่วงเวลา ค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐาน และการยึดเอกสาร

จากการสำรวจแรงงานทำงานบ้านของ ILO ในปี 2566 พบว่าแม้ว่าแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านจะทำงานที่จัดอยู่ในประเภททักษะปานกลางและยังมีทักษะข้ามสายงาน แต่พวกเขาไม่ได้รับการให้คุณค่า จ้างงาน หรือได้รับค่าจ้างในระดับที่เหมาะสม อันที่จริงดังที่แสดงในหัวข้อถัดไปว่าไม่เพียงแต่แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับความเคารพในฐานะแรงงานที่มีทักษะเท่านั้น แต่ยังมีแรงงานจำนวนมากที่พบว่าตนเองอยู่ในสภาพการทำงานที่เลวร้ายที่สุดซึ่งรวมถึงการใช้แรงงานบังคับด้วย การที่ประเทศไทยให้สัตยาบันพิธีสาร ค.ศ. 2014 ต่อนอนุสัญญาแรงงานบังคับของ ILO ฉบับที่ 29 เมื่อไม่นานนี้ แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการแก้ไขสภาพการทำงานที่เป็นการแสวงผลประโยชน์

แผนภาพที่ 14 ผังงานเพื่อระบุแรงงานบังคับ

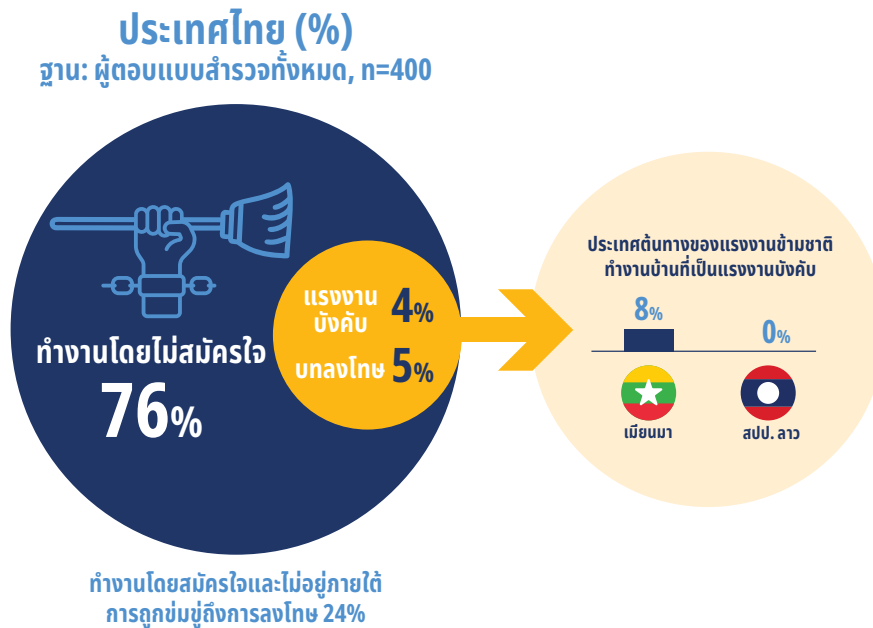


การสำรวจพบว่าร้อยละ 4 ของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทยในกลุ่มตัวอย่างรายงานว่าเงื่อนไขการทำงานของพวกเขาตรงตามคำนิยามทางสถิติของ ILO เกี่ยวกับแรงงานบังคับ โดยแรงงานทั้งหมดที่ตรงตามคำนิยามนี้มาจากเมียนมา ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 8 ของแรงงานจากเมียนมาในกลุ่มตัวอย่าง ขณะที่แรงงานจากลาวในกลุ่มตัวอย่างไม่มีประสบการณ์ที่ตรงตามคำนิยามของแรงงานบังคับ (แผนภาพที่ 15) แม้จะยังไม่ทราบถึงสาเหตุที่แท้จริงของผลลัพธ์เหล่านี้ แต่นี่อาจเป็นผลมาจากความคล้ายคลึงทางภาษาที่ระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทยที่มีมากกว่า ทำให้สามารถเจรจาตกลงเงื่อนไขการทำงานได้ง่ายขึ้น และหางานใหม่ได้หากแรงงานตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกละเมิดสิทธิ แรงงานลาวในประเทศไทยยังจ่ายค่าธรรมเนียมในการจัดหางานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องน้อยกว่ามาก (240 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเทียบกับ 380 ดอลลาร์สหรัฐที่แรงงานจากเมียนมาต้องจ่าย) ซึ่งส่งผลให้มีเงื่อนไขการทำงานในลักษณะแรงงานบังคับที่เกี่ยวข้องกับหนี้้น้อยลง (แผนภาพที่ 16 และ 17) ดังที่แสดงในภาพและคำนิยามข้างต้น (แผนภาพที่ 14) บุคคลจะต้องประสบกับสภาวะที่บ่งชี้ถึงความไม่สมัครใจและการคุกคาม

สถานการณ์ที่ได้รับการรายงานที่อาจทำให้เกิดการทำงานโดยไม่สมัครใจ ได้แก่ การไม่ได้รับค่าจ้างเลยหรือทำงานด้วยค่าจ้างที่ต่ำมาก และไม่ได้รับค่าล่วงเวลาเมื่อทำงานเกิน 8 ชั่วโมงต่อวันและ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ นอกจากนี้ยังบ่งชี้ภัยคุกคามจากการถูกลงโทษ ได้แก่ เอกสารต่าง ๆ เช่น บัตรประจำตัว หนังสือเดินทาง และเอกสารส่วนตัวอื่น ๆ ถูกยึดไป⁴⁹

49 หมายเหตุเกี่ยวกับอคติอันเนื่องมาจากระเบียบวิธี: ไม่มีการสำรวจแรงงานที่ไม่สามารถออกจากสถานที่ทำงาน

แผนภาพที่ 15 ประเมินการแพร่หลายของแรงงานบังคับในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ทำงานเป็นแม่บ้านในประเทศไทย



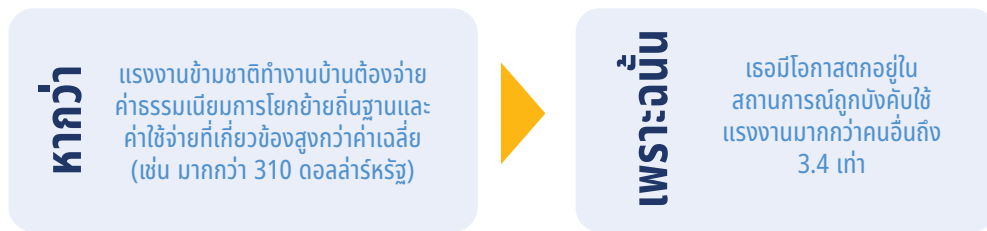
การบังคับใช้แรงงานถือเป็นการละเมิดสิทธิเสมอ อย่างไรก็ตาม ประเมินการจำนวนแรงงานหญิงข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทยที่เป็นแรงงานบังคับมีค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับมาเลเซียและสิงคโปร์ ที่พบจากการสำรวจแรงงานทำงานบ้านหญิงของ ILO ใน พ.ศ. 2566 โดยจำนวนที่ค่อนข้างต่ำในประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับอัตราที่สูงของผู้ตอบแบบสำรวจที่เป็นแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยที่ทำงานแบบพาร์ทไทม์และพำนักรในที่พักอาศัยของตนเองซึ่งทั้งสองสิ่งนี้แสดงถึงความเป็นอิสระที่แรงงานมีมากกว่า แรงงานทำงานบ้านที่ตอบแบบสอบถามในประเทศไทยยังมีแนวโน้มที่จะทำงานดูแลโดยตรงน้อยกว่าร้อยละ 50 ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สัมพันธ์กับชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานขึ้น และบางครั้งต้องอยู่ในสถานะรอเรียกตลอดเวลา

เมื่อพิจารณาปัจจัยเสี่ยงที่เป็นไปได้สำหรับแรงงานบังคับ สิ่งหนึ่งที่โดดเด่นคือ การวิเคราะห์การสำรวจพบว่าแรงงานทำงานบ้านที่จ่ายค่าธรรมเนียมการย้ายถิ่นฐานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องสูงกว่าค่าเฉลี่ย มีแนวโน้มที่จะตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่ถูกบังคับใช้แรงงานมากกว่า 3.4 เท่า ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่ผู้ตอบแบบสำรวจจ่าย (โดยใช้ช่องทางปกติและช่องทางไม่ปกติ) คือ 310 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเทียบเท่ากับเงินเดือนประมาณหนึ่งเดือน ค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าตามที่แสดงในแผนภาพที่ 17 เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นฐานผ่านช่องทางปกติ โดยการโยกย้ายถิ่นฐานช่องทางปกติตามโครงสร้างปัจจุบันนั้นมีค่าใช้จ่ายสูง ผู้ย้ายถิ่นต้องกักขังและนายจ้างหักหนี้จากเงินเดือนซึ่งทั้งสองสิ่งนี้ทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ต้องพึ่งพากันและเงื่อนไขที่เอื้อต่อการขู่เข็ญ

แผนภาพที่ 16 ค่าธรรมเนียมการโยกย้ายถิ่นฐานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง



แผนภาพที่ 17 คำนรรมเนียมการโยกย้ายถิ่นฐานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในฐานะปัจจัยความเสี่ยงต่อการเกิดแรงงานบังคับในประเทศไทย

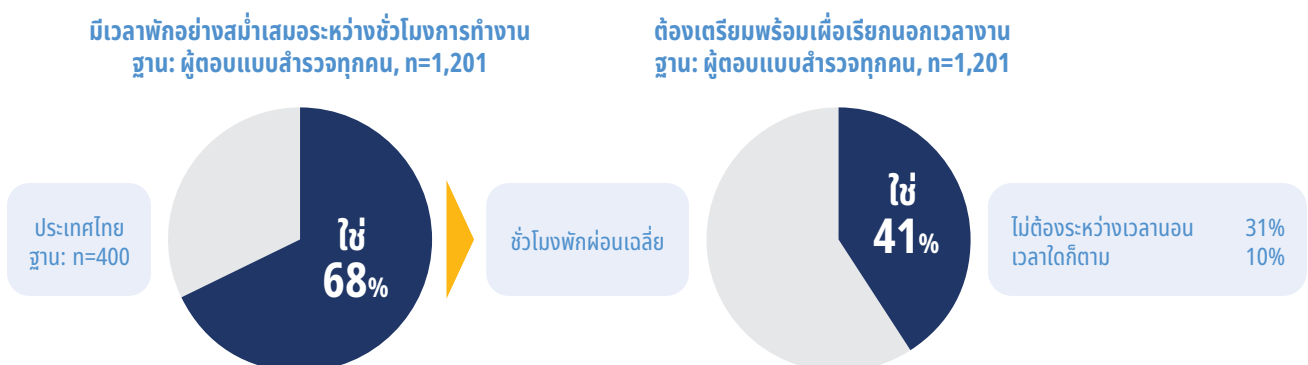


ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยอย่างมาก ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลไทย คือ การที่แรงงานทำงานบ้าน (ทั้งชาวไทยและแรงงานข้ามชาติ) ยังคงถูกกั้นไม่ให้ได้รับสิทธิแรงงานอย่างเต็มที่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตาม มีการคาดการณ์ทิศทางการพัฒนาในด้านนี้ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนแรกของบทนี้ การประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 ว่าด้วยการทำงานบ้าน ในช่วงต้นปี 2567 ได้ทำให้คนทำงานบ้านได้รับสิทธิเช่นเดียวกับแรงงานกลุ่มอื่น ๆ ในประเทศไทย โดยมีบทบัญญัติด้านแรงงานเพิ่มเติมหลายข้อ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการเผยแพร่และสื่อสารให้แก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างที่ทำงานบ้าน ตลอดจนต้องมีการบังคับใช้โดยรัฐบาล

หากไม่มีการบังคับใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 อย่างจริงจังจะทำให้การทำงานเป็นเวลานาน ด้วยค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ และในสภาพแวดล้อมการทำงานที่ย่ำแย่ยังคงดำเนินต่อไป ซึ่งอาจนำไปสู่สภาพการทำงานที่เอารัดเอาเปรียบ รวมถึงแรงงานบังคับ การสำรวจของ ILO พบว่าสภาพการทำงานในภาคส่วนนี้ไม่ค่อยดีนัก และสำหรับแรงงานจำนวนมาก สภาพการทำงานไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมายหลายข้อในกฎกระทรวง จากกลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจ แรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านในประเทศไทยร้อยละ 38 ทำงานเจ็ดวันต่อสัปดาห์ แม้ว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (ซึ่งมีผลบังคับใช้ในขณะทำการสำรวจ และต่อมาได้ถูกแทนที่ด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ 15) จะกำหนดให้แรงงานมีสิทธิหยุดงานหนึ่งวันต่อสัปดาห์ก็ตาม นอกจากนี้ มากกว่าครึ่งของแรงงานที่ทำการสำรวจในประเทศไทย (ร้อยละ 54) ทำงานมากกว่า 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และร้อยละ 46 ทำงานมากกว่า 10 ชั่วโมงต่อวัน แรงงานหญิงข้ามชาติชาวลาวรายหนึ่งกล่าวว่า “ฉันทำงาน 24 ชั่วโมงต่อวัน โดยมีวันหยุดหนึ่งวัน (ต่อสัปดาห์) ฉันต้องรับผิดชอบดูแลผู้ป่วยหนึ่งคนอย่างเต็มที่เพียงคนเดียว” (ILO, 2022, หน้า 78)

เมื่อคำนวณชั่วโมงทำงานล่วงเวลาแล้ว ไม่มีแรงงานทำงานบ้านคนใดได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ โดยค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน (รวมการทำงานล่วงเวลา) อยู่ที่ 330 ดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ค่าแรงขั้นต่ำ ณ เวลาที่ทำการสำรวจ เฉลี่ยจากความแตกต่างในแต่ละจังหวัด อยู่ที่ 267 ดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการปรับค่าจ้างให้เหมาะสมกับการทำงานสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง ซึ่งเป็นมาตรฐานสำหรับภาคอาชีพอื่น ๆ ในประเทศไทย พบว่าแรงงานทำงานบ้านมีรายได้เฉลี่ย 205.71 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำอย่างมาก

แผนภาพที่ 18 ชั่วโมงการพักและชั่วโมงเพื่อเรียก



ความสามารถในการจัดตั้งหรือเจรจาต่อรองร่วมอย่างจำกัด

การจำกัดความสามารถของแรงงานในการรวมตัวจัดตั้งองค์กรและเจรจาต่อรองร่วมยังเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุสิทธิแรงงานอื่น ๆ ด้วย การขาดเสรีภาพในการสมาคมมักเชื่อมโยงกับแรงงานบังคับ โดยในประเทศไทย ยังคงมีอุปสรรคทางกฎหมายหลายประการที่ขัดขวางไม่ให้แรงงานทำงานบ้านจัดตั้งหรือบางครั้งเข้าร่วมสหภาพแรงงาน แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะสามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้ แต่พวกเขาไม่สามารถจัดตั้งหรือดำรงตำแหน่งกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ในสหภาพแรงงานได้ จนถึงขณะนี้ องค์กรตัวแทนของแรงงานทำงานบ้านยังไม่สามารถจดทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานได้ ถือเป็นประเด็นสำคัญเนื่องจากบทบาทของสหภาพแรงงานในการเรียกร้องสิทธิของแรงงาน เพราะหากไม่มีสหภาพแรงงานที่ทำงานได้ แรงงานทำงานบ้านจะประสบความยากลำบากในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วมเพื่อค่าจ้างและสภาพการทำงานที่ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในปี 2555 คนทำงานบ้านได้จัดตั้งเครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย (NDWT) ขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภาคประชาสังคม HomeNet (หรือที่รู้จักในชื่อมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ) สมาชิกประกอบด้วยทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ (ส่วนใหญ่เป็นชาวเมียนมา) การมีส่วนร่วมของแรงงานทั้งสองกลุ่มมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อทั้งสองฝ่าย ณ ปลายปี 2566 เครือข่ายมีฐานสมาชิกแรงงานทำงานบ้านที่ยังคงดำเนินกิจกรรมอยู่จำนวน 1,089 คน (ประมาณหนึ่งในสามเป็นแรงงานไทยและสองในสามเป็นแรงงานข้ามชาติ) และยังมีการทำกิจกรรมร่วมกับแรงงานที่ไม่ใช่สมาชิกอีกหลายร้อยคน

HomeNet และ NDWT สนับสนุนการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือแรงงานทั้งทางตรงและผ่านเพื่อนร่วมสายงาน รวมถึงการเสริมสร้างศักยภาพแก่แรงงาน นอกเหนือไปจากสิทธิที่ได้รับมาล่าสุดในกฎกระทรวงฉบับที่ 15 จุดมุ่งหมายในการสนับสนุนของ NDWT ในปัจจุบันคือการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ILO ฉบับที่ 189 และการขยายการใช้จรรยาบรรณในการว่าจ้างแรงงานทำงานบ้านและการทำสัญญาจ้างมาตรฐาน (UNNM, 2022) นอกจาก NDWT แล้ว แรงงานทำงานบ้านในกลุ่มเล็ก ๆ ยังรวมตัวกับพนักงานทำความสะอาดในโรงแรมและสำนักงานเพื่อจัดตั้งกลุ่มแรงงานหญิงข้ามชาติในจังหวัดเชียงใหม่ภายใต้มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ (MAP Foundation) โดยพวกเขาเข้าร่วมกิจกรรมชุมชนอย่างสม่ำเสมอ แจกใบปลิวเกี่ยวกับข้อกำหนดในกฎกระทรวง และแสดงละครเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานทำงานบ้าน พวกเขาจัดการประชุมปรึกษาหารือระหว่างคนทำงานบ้านกับเจ้าหน้าที่ประกันสังคม และร่วมกับแรงงานภาคส่วนอื่น ๆ นำเสนอข้อเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่และรัฐบาลท้องถิ่นเป็นประจำ (MAP Foundation, 2567)

แนวปฏิบัติที่ดีในประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียงในภูมิภาคย่อยที่เป็นจุดหมายปลายทางของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านเช่นกัน ประเทศไทยมีเงื่อนไขที่ดีกว่าสำหรับแรงงานในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นแรงงานบังคับและชั่วโมงการทำงาน (ILO, 2023a) แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านหรือทำงานในครัวเรือน ผู้ให้บริการ และบริษัทต่าง ๆ ในประเทศไทยต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น การคุ้มครองแรงงาน และการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งให้การคุ้มครองบางส่วนแต่ยังมีข้อบกพร่องบางประการสำหรับกิจการนี้ สิ่งสำคัญคือกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 ว่าด้วยการทำงานบ้าน (ซึ่งมาแทนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 14) และการให้สัตยาบันพิธีสาร พ.ศ. 2557 ของอนุสัญญาแรงงานบังคับ ฉบับที่ 29 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ล่าสุด แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่นายกรัฐมนตรีในการสร้างหลักประกันให้แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านมีสภาพการทำงานที่มีคุณค่าและยึดมั่นในสิทธิแรงงาน การรวมแรงงานทำงานบ้านไว้ในโครงสร้างค่าแรงขั้นต่ำระดับชาติ และการจำกัดชั่วโมงทำงานปกติให้ไม่เกินแปดชั่วโมงต่อวันถือเป็นสิ่งที่พบได้ยากในภูมิภาคนี้ และแม้แต่ในระดับโลก

เมื่อเปรียบเทียบกับมาเลเซีย สิงคโปร์ และบางประเทศที่เป็นประเทศปลายทางในเอเชีย ประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านของนายจ้าง การปฏิบัติเช่นนี้ช่วยให้แรงงานมีเสรีภาพส่วนบุคคลและลดความเสี่ยงจากการถูกกักขังหรือโดดเดี่ยว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานไม่ได้มีการแบ่งแยกแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ เมื่อได้รับการว่าจ้างจากผู้ให้บริการหรือบริษัท แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านสามารถเข้าถึงสิทธิแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมได้อย่างเต็มที่ มีหลักฐานเพิ่มมากขึ้น (รวมถึงจากการสำรวจของ ILO) ว่าแรงงานที่สามารถพักอาศัยแยกจากนายจ้าง เปลี่ยนนายจ้างได้ (หรือทำงานให้กับนายจ้างหลายราย) จ่ายค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นน้อยลงสามารถเจรจาเรื่องเวลาทำงานและชั่วโมงการทำงาน และเข้าถึงเงื่อนไขการทำงานและค่าจ้างที่ดีกว่า

บทสรุป

งานบ้านมักถูกมองว่าเป็น “งานที่ไม่มีทักษะ” แต่ในความเป็นจริง งานนี้มีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนมากกว่าที่คิด แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยทำหน้าที่หลากหลายซึ่งถูกจัดให้อยู่ในระดับทักษะที่ 2 ตามมาตรฐาน ISCO-08 นอกจากนี้ แรงงานยังใช้ทักษะข้ามสายงาน เช่น การพูดภาษาท้องถิ่น การอธิบายและรับฟัง และการจัดการอารมณ์ของตนเองหรือผู้อื่น ทักษะเหล่านี้กำลังเป็นที่ต้องการมากขึ้นในสถานที่ทำงานสมัยใหม่ และนายจ้างของแรงงานทำงานบ้านก็คำนึงถึงทักษะเหล่านี้ในการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม การฝึกอบรมทักษะสำหรับการทำงานบ้านยังไม่มีให้บริการอย่างครอบคลุมหรือสม่ำเสมอสำหรับแรงงานข้ามชาติ ทักษะของแรงงานไม่ได้รับการยอมรับจากนายจ้างในการกำหนดเงื่อนไขการจ้างงาน รวมถึงค่าจ้าง

เนื่องจากกระบวนการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยยังไม่ตระหนักถึงทักษะในกิจการงานบ้านอย่างเต็มที่ จึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการแรงงานผู้ดูแลในตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมสูงวัยในประเทศไทย เป็นสิ่งที่เห็นได้ในประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนเช่นกัน ความต้องการแรงงานผู้ดูแลที่เพิ่มขึ้นในระดับภูมิภาคและระดับโลก อาจนำไปสู่การแข่งขันที่สูงขึ้นสำหรับแรงงานผู้ดูแลที่ย้ายถิ่นจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงแรงงานทำงานบ้าน นี่อาจเป็นโอกาสสำหรับประเทศไทย หากประเทศไทยสามารถสร้างตลาดแรงงานที่น่าดึงดูดสำหรับแรงงานทำงานบ้านได้ ก็อาจสามารถดึงดูดแรงงานข้ามชาติจากภูมิภาคที่อาจมองหารายได้ที่ยั่งยืนให้มายังประเทศไทยได้

จากการสำรวจแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านจำนวน 400 คน สำหรับการศึกษาของ ILO ในปี 2566 พบว่า แรงงานหลายคนทำงานเกินเวลาทำงานปกติในประเทศไทย โดยมักจะไม่ได้รับค่าล่วงเวลา เมื่อมีการปรับค่าจ้างให้เทียบกับสัปดาห์การทำงานมาตรฐาน 8 ชั่วโมง แรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านทุกคนที่เข้าร่วมการสำรวจของ ILO รายงานว่าพวกเขาได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำของไทย

รูปแบบการจ้างงานปัจจุบันของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านยังไม่สามารถปกป้องพวกเขาจากการเป็นแรงงานบังคับได้อย่างเต็มที่ แรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารที่เข้ามาผ่านช่องทางบันทึกข้อตกลงถูกยึดโยงกับนายจ้างด้วยข้อจำกัดในการเปลี่ยนงาน ต้องแบกรับหนี้สินรวมถึงค่าธรรมเนียมในการสรรหา และต้องถูกยึดเอกสารส่วนตัว อีกทั้งเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายแรงงานหรือการคุ้มครองทางสังคมได้น้อย สิ่งเหล่านี้ทำให้แรงงานมีความเสี่ยงต่อแรงงานบังคับ อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทยจำนวนมากมีสิทธิ์เลือกที่พักของตนเองได้ โดยไม่มีข้อบังคับให้อาศัยอยู่กับนายจ้าง ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานบังคับยังคงมีอยู่คือการที่แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านยังคงถูกกีดกันไม่ให้ได้รับการคุ้มครองด้านแรงงานและสังคมอย่างเต็มที่ รวมถึงกลไกทางกฎหมายผ่านการตรวจแรงงานและอื่น ๆ กรอบกฎหมายที่ได้รับการปรับปรุงเมื่อไม่นานนี้ ทำให้แรงงานทำงานบ้านมีแนวโน้มความเป็นอยู่โดยรวมที่ดีขึ้น และสามารถดำเนินการเพิ่มเติมได้ตามข้อเสนอแนะต่อไป

ข้อเสนอแนะ

เพื่อเร่งการพัฒนากิจการงานบ้าน รัฐบาลไทยจำเป็นต้องประสานความร่วมมือกับภาคีทางสังคมเพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้

- **ลงนามและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทำงานบ้านขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ฉบับที่ 189) และดำเนินการปิดช่องว่างทางกฎหมายต่อไปเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานทำงานบ้านได้รับสิทธิต่าง ๆ อย่างน้อยเท่าเทียมกับแรงงานอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติประกันสังคม พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และเข้าถึงได้ในทางปฏิบัติ** กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (2567) ได้ให้สิทธิแรงงานภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมากขึ้น แต่ยังจำเป็นต้องขยายขอบเขตและบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติและแรงงานไทยที่ทำงานบ้านจำเป็นต้องได้รับการเข้าถึงระบบประกันสังคมอย่างครอบคลุมและเป็นธรรม เทียบเท่ากับแรงงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงความคุ้มครองประกันสังคมมาตรา 33 สำหรับผู้ที่ทำงานกับนายจ้างรายบุคคลในครัวเรือนส่วนตัว พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ยังคงจำกัดการเข้าถึงเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม รวมถึงความสามารถของแรงงานข้ามชาติและแรงงานทำงานบ้านในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในกระบวนการเจรจาไตรภาคีจะช่วยให้การกำหนดนโยบายมีพื้นฐานและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- **ดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ (ฉบับที่ 29) และพิธีสาร และดำเนินการอย่างเร่งด่วนในการปราบปรามแรงงานบังคับในกลุ่มแรงงานทำงานบ้านอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง** แรงงานบังคับยังคงเป็นปัญหาสำคัญของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน รัฐบาลจำเป็นต้องมีแผนบังคับใช้กฎหมายเชิงรุก เพื่อตรวจจับการละเมิดแรงงาน และผู้บังคับใช้แรงงาน รวมถึงการสุ่มเข้าตรวจเคหสถาน และการสัมภาษณ์แรงงานทำงานบ้านโดยตรงและเป็นการส่วนตัว โดยมีการแปลภาษาข้ามชาติที่เหมาะสม และคำนึงถึงลักษณะพิเศษของงานบ้าน
- **จัดให้มีการรับรองทักษะอย่างเป็นทางการสำหรับแรงงานทำงานบ้าน โดยคำนึงถึงประสบการณ์การทำงานและทักษะข้ามสายงาน** แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านได้เรียนรู้จากการทำงานโดยตรง และนอกจากทักษะการดูแลทางตรงและทางอ้อมแล้ว พวกเขายังมีทักษะการสื่อสารและจัดการอารมณ์ขั้นพื้นฐานด้วย อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านมีเพียงไม่กี่คนที่ได้รับการรับรองทักษะ การรับรองทักษะจากประสบการณ์ที่มีมาแต่เดิม (Recognition of Prior Learning) สามารถช่วยให้พวกเขาได้รับการยอมรับและมีเอกสารประกอบวิชาชีพ เพื่อใช้แสดงศักยภาพต่อนายจ้างในอนาคต และเจรจาค่าจ้างและเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมกับทักษะได้
- **กำหนดแนวทางการย้ายถิ่นฐานที่เป็นปกติสำหรับแรงงานทำงานบ้าน ยกเลิกค่าธรรมเนียมการสรรหาจากแรงงาน และไม่ผูกมัดแรงงานกับนายจ้างด้วยเงื่อนไขที่เคร่งครัดในการเปลี่ยนนายจ้าง** เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จึงควรยกเลิกค่าธรรมเนียมการสรรหาแรงงานจากแรงงานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 189 ไม่อนุญาตให้มีข้อกีดกันระดับชาติสำหรับกิจการงานบ้าน ข้อกำหนดปัจจุบันที่แรงงานข้ามชาติต้องปฏิบัติตามเพื่อให้สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้สร้างภาระอย่างมากให้แรงงาน และอาจนำไปสู่สถานการณ์ที่แรงงานถูกบังคับให้อยู่ในสถานที่ทำงานที่มีการละเมิด

เอกสารอ้างอิง

Department of Older Persons (DoP) (2020). *Situation of the Thai older persons 2020*. Bangkok.

International Labour Organization (ILO) (2012). *International Standard Classification of Occupations: Structure, Group Definitions and Correspondence Tables – ISCO-08*, Volume 1. Geneva.

ILO (2016). *Worker, Helper, Auntie, Maid? Working Conditions and Attitudes Experienced by Migrant Domestic Workers in Thailand and Malaysia*.

ILO (2017). *Protected or Put in Harm's Way? Bans and Restrictions on Women's Labour Migration in ASEAN Countries*.

ILO (2018). *Care Work and Care Jobs: For the Future of Decent Work*. Geneva.

ILO (2021). *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and Prospects in Asian and the Pacific Ten Years after the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*. Geneva.

ILO (2022). *Measuring labour migration in ASEAN: Analysis from the ILO's International Labour Migration Statistics (ILMS) Database*.

ILO (2023a). *Skilled to care, forced to work? Recognizing the skills profiles of migrant domestic workers in ASEAN amid forced labour and exploitation*.

ILO (2023b). *Protection in Practice: Challenges and Perceptions of Domestic Workers Accessing Social Protection in Thailand*.

ILO (2024a). *Outcome of the General Discussion Committee on Decent Work and the Care Economy, International Labour Conference 112th Session*, Geneva, 13 June 2024, ILC.112/Record No. 8A.

ILO (2024b). *From Global Care Crisis to Quality at Home: The Case for including Domestic Workers in Care Policies and Ensuring their Rights at Work*.

ILO and UN Women (2023). *Policy review on social security for domestic workers in Thailand*.

MAP Foundation (2024). *Advocacy activities*. Chiang Mai.

National Statistical Office (of Thailand) (NSO) (2021). *Survey of the Older Persons in Thailand 2021*.

Raksmey, H. (2022). *Migrant worker shares elder care advice online*. *The Phnom Penh Post*, 10 November.

Social Security Office (SSO) (2018). *Feasibility Study of Extending Social Security Coverage to Domestic Workers*.

Thailand Professional Qualification Institute (TPQI) (n.d.). “สาขาวิชาชีพธุรกิจบริการ อาชีพแม่บ้าน ระดับ 2” (in Thai).

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN) DESA, Population Division (2022). *Database on the Households and Living Arrangements of Older Persons 2022*.

United Nations Network on Migration (UNNM) (2022). *Bringing change home: HomeNet and the Network of Domestic Workers in Thailand*, Repository of Practices.

World Bank (2021). *Aging and the labour market in Thailand*. World Bank Series on labor markets and social policy in a rapidly transforming and aging Thailand.



Myanmar migrant fishers sort the catch on a fishing vessel in Phuket, Thailand (From the SEA Junction and ILO photo exhibition "Not Just Labour: Migrant Photo Voices from Thailand's Fisheries") | ©Mg Myo Oo 2024



สภาพการทำงานของผู้โยกย้าย ถิ่นฐานในภาคเศรษฐกิจ สิน้ำเงินของประเทศไทย

Benjamin Harkins, ILO.

บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลของประเทศไทยได้จุดประเด็นความกังวลระดับโลกเกี่ยวกับการแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ เมื่อความสนใจในห่วงโซ่อุปทานและแหล่งที่มาของสินค้าอุปโภคบริโภคมีเพิ่มมากยิ่งขึ้นในหลายประเทศที่มีตลาดการค้าขายขนาดใหญ่ รายงานเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในหมู่แรงงานข้ามชาติที่ทำงานบนเรือประมงในประเทศไทยก็แพร่หลายอย่างมากขึ้นในวงกว้าง โดยในระยะแรก ผลจากการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์โดยองค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงการรายงานข่าวของสื่อชั้นนำหลายสำนักระหว่างปี 2557–2558 ได้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างสภาพการทำงานที่ละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติกับการจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคโดยบริษัทข้ามชาติในกลุ่มประเทศทางเหนือของโลก

ประเทศไทยกลายเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานและการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) และความสนใจจากสื่อที่เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนข้อกล่าวหาเรื่องการใช้แรงงานในรูปแบบทาสสมัยใหม่ ส่งผลให้บริษัทเอกชนที่จัดหาผลิตภัณฑ์อาหารทะเลจากประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นผ่านการเพิ่มการลงทุนในการตรวจสอบ การรับรอง หรือการดำเนินโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร เพื่อปกป้องชื่อเสียงและแสดงให้เห็นว่าพวกเขากำลังพยายามปรับปรุงห่วงโซ่อุปทานของตน (Marschke และ Vandergeest, 2016)

ความสนใจต่อสภาพการทำงานที่เอารัดเอาเปรียบในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมอาหารทะเลนั้นส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่แรงงานชายข้ามชาติที่ทำงานบนเรือประมงไทยเป็นหลัก ส่วนในโรงงานแปรรูปอาหารทะเล ความสนใจจะมุ่งเน้นไปที่การติดตามแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์แปรรูปอาหารทะเลเป็นประเด็นสำคัญ (Boles, 2019) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ถูกกลบเกล็นไปในบทสนทนานี้คือการที่อุตสาหกรรมอาหารทะเลมีการพึ่งพาแรงงานหญิงข้ามชาติเป็นจำนวนมากในการทำงานที่มีค่าจ้างต่ำ ไม่มีความมั่นคง และมักจะถูกว่าจ้างให้ทำงานในลักษณะที่ไม่เป็นทางการในทุกระดับของภาคการแปรรูป

อาหารทะเลในประเทศไทย งานวิจัยเกี่ยวกับสภาพการทำงานของแรงงานหญิงข้ามชาติในอุตสาหกรรมนี้ได้เปิดเผยซ้ำแล้วซ้ำเล่าถึงการขาดแคลน การเข้าถึงการทำงานที่มีคุณค่า ซึ่งรวมถึงความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างระหว่างเพศ ข้อจำกัดด้านเสรีภาพในการสมาคม ความรุนแรงและการคุกคาม และการเลิกจ้างงานเนื่องจากการตั้งครรภ์ (ILO, 2022a.)

กลไกการมีส่วนร่วมทางการทูตจากประเทศที่เป็นตลาดการค้าขายสำคัญได้เพิ่มแรงกดดันต่อรัฐบาลไทยในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการประมงผิดกฎหมาย โดยมีการใช้มาตรการคว่ำบาตรทางการค้าเป็นเงื่อนไขในการเจรจา สหรัฐอเมริกาได้จัดอันดับการตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ของประเทศไทยไว้ในบัญชีลำดับที่ 3 (Tier 3) ในรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี 2557 และ 2558 โดยมีสาเหตุหลักมาจากการแสวงหาผลประโยชน์ในภาคการประมง และต่อมาในเดือนเมษายน 2558 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ออกหนังสือแจ้งเตือน (“ใบเหลือง”) โดยระบุถึงความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยอาจถูกจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อสู้กับการประมง IUU ซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศไทยถูกห้ามส่งออกผลิตภัณฑ์ประมงไปยังสหภาพยุโรป (Chotikajan et al., 2019)

เพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างกรอบกฎหมายและปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวดขึ้น โดยหนึ่งในมาตรการสำคัญในการปฏิรูปกรอบการกำกับดูแลแรงงาน คือการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ในปี 2561 และ 2565 การแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2562 การให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188) การให้สัตยาบันพิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 (ฉบับที่ 29) และการจัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก (PIPO) จำนวน 30 แห่ง เพื่อดำเนินการตรวจสอบเรือประมงในจังหวัดชายฝั่งของประเทศไทย นอกจากนี้ ประเทศไทยได้ออกพระราชกำหนดการประมงฉบับใหม่ ตลอดจนให้สัตยาบันความตกลงว่าด้วยมาตรการรัฐเจ้าของท่าและความตกลงว่าด้วยปริมาณปลาของสหประชาชาติ และส่งเสริมระบบการตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง เพื่อจัดการกับข้อกังวลเกี่ยวกับการประมง IUU (ibid.)

การนำมาตรการเหล่านี้มาใช้ทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการลดความสนใจเชิงลบจากนานาชาติที่มีต่อภาคการประมงของไทย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงมีหลักฐานที่ปรากฏออกมาว่า การขาดแคลนการเข้าถึงการทำงานที่มีคุณค่ายังคงเป็นปัญหาอยู่เป็นอย่างมากในภาคการประมงของไทย การวิจัยก่อนหน้านี้โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่เผยแพร่ในปี 2563 แม้จะแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาบางประการเกี่ยวกับสภาพการทำงานของแรงงานประมงและแรงงานแปรรูปอาหารทะเลข้ามชาติ แต่ยังคงมีการละเมิดสิทธิแรงงานที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น การเปลี่ยนสัญญา การยึดเอกสารประจำตัว การเป็นแรงงานขัดหนี้ ชั่วโมงการทำงานที่มากเกินไป การขโมยค่าจ้าง ความรุนแรงและการคุกคาม รวมถึงการใช้แรงงานบังคับ นอกจากนี้ งานวิจัยดังกล่าวยังพบว่าการบาดเจ็บสาหัสและการเสียชีวิตเกิดขึ้นบ่อยครั้งในหมู่แรงงานข้ามชาติ และการจัดเตรียมมาตรการด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานบนเรือที่ยังคงมีไม่เพียงพอ (ILO, 2020) การขาดแคลนการเข้าถึงการทำงานที่มีคุณค่าเหล่านี้ที่ทวีความรุนแรงขึ้นจากผลกระทบของการระบาดของโควิด-19 โดยแรงงานข้ามชาติตกเป็นเป้าหมายของนโยบายล็อกดาวน์และถูกกีดกันจากความช่วยเหลือด้านการคุ้มครองทางสังคมในหลายรูปแบบ (ILO, 2022b)

กรอบระยะเวลาที่รวดเร็วและแนวทางการดำเนินการปฏิรูปแบบบนลงล่างได้ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับการนำกฎระเบียบใหม่เหล่านี้ไปสู่การบังคับใช้อย่างเข้มงวด ตลอดจนความสามารถในการดำเนินการอย่างยั่งยืนในระยะยาว (Kadefak และ Linke, 2021) เช่น คณะทำงานด้านอาหารทะเล (Seafood Working Group) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แสดงความกังวลอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการไม่พบกรณีการละเมิดสิทธิแรงงานที่ศูนย์ PIPO ซึ่งเชื่อว่ามีสาเหตุมาจากการตรวจสอบอย่างผิวเผินและการขาดพื้นที่ปลอดภัยสำหรับแรงงานข้ามชาติในการรายงานการละเมิดที่อาจเกิดขึ้น (GLJ-ILRF 2023) นอกจากนี้ ข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยยังทำให้แรงงานเหล่านี้ไม่สามารถเป็นตัวแทนเรียกร้องผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างเต็มที่ โดยจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีสหภาพแรงงานใดได้รับอนุญาตให้จัดทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เพื่อเป็นกระบอกเสียงให้กับแรงงานประมงและแรงงานแปรรูปอาหารทะเลข้ามชาติในการเจรจาทางสังคม

นอกจากนี้ สมาคมประมงและเจ้าของเรือประมงได้คัดค้านการปฏิรูปกรอบการกำกับดูแลแรงงาน โดยมองว่ามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่อนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคประมง (ฉบับที่ 188) ส่งเสริม ไม่สอดคล้องกับอุตสาหกรรมประมงของไทย และก่อให้เกิดภาระทางการเงินที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการ (Auethavornpipat, 2022) ตลอดจนได้มีการจัดการประท้วงครั้งใหญ่และการผลักดันระดับสูงสุดต่อรัฐบาลไทย ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการป้องกันการบังคับใช้มาตราเฉพาะบางข้อของอนุสัญญา โดยเฉพาะการอนุญาตให้ใช้ประกันสุขภาพเอกชนแทนกองทุนประกันสังคม แม้ว่าสิทธิประโยชน์ที่แรงงานประมงได้รับจะลดลงก็ตาม (ibid.)

หลังการเลือกตั้งในเดือนพฤษภาคม 2566 รัฐบาลใหม่ได้สนับสนุนความพยายามในการยกเลิกการปฏิรูปทางกฎหมายที่สำคัญหลายข้อสำหรับแรงงานในภาคการประมง เพื่อ “ปลดล็อกภาคการประมง” (Jones, 2023) ซึ่งความพยายามดังกล่าวได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากสมาคมประมง โดยร่างกฎหมายใหม่ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาประกอบด้วย การลดบทลงโทษสำหรับการประมง IUU ผ่อนปรนข้อห้ามเกี่ยวกับการขนถ่ายสินค้าประมงกลางทะเล อนุญาตให้มีการเปลี่ยนลูกเรือกลางทะเล ลดข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบติดตามเรือ ผ่อนคลายการควบคุมการประมงนอกน่านน้ำ และยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนลูกเรือก่อนออกจากท่าเรือ (Environmental Justice Foundation, 2024) ในเดือนตุลาคม 2566 องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนได้ส่งจดหมายถึงนายกรัฐมนตรี เศรษฐา ทวีสิน เพื่อแสดงความกังวลและขอเจรจาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการประมงที่มีอยู่ถูกเพิกถอนในที่สุดในเดือนมกราคม 2567 และร่างกฎหมายใหม่อยู่ระหว่างการพิจารณา

ซึ่งขนาดของอุตสาหกรรมมูลค่า 5.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (FAO, 2564) ที่มีแรงงานประมงและแรงงานแปรรูปอาหารทะเลข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนประมาณ 192,000 คน⁵⁰ รวมถึงอีกหลายหมื่นคนที่อยู่ในสถานะไม่ปกติ กำลังเผชิญกับความเสี่ยงครั้งสำคัญ

โครงการสิทธิจากเรือสู่ฝั่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Ship to Shore Rights South East Asia) ซึ่งดำเนินการโดย ILO องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้ดำเนินการจัดทำวิจัยที่ทันต่อสถานการณ์ซึ่งสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อสนับสนุนการเจรจาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายในภาคการประมงของประเทศไทย โดยระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงกรกฎาคม พ.ศ. 2565 ได้มีการสำรวจระดับภูมิภาคครั้งใหญ่เกี่ยวกับสภาพการทำงานของแรงงานข้ามชาติในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเล รวมถึงการประมาณการเกี่ยวกับความแพร่หลายของการใช้แรงงานบังคับ และมีกลุ่มตัวอย่างของผู้ตอบแบบสำรวจจำนวน 630 คน (เป็นผู้หญิง 284 คน) จากกัมพูชาและเมียนมา ซึ่งเคยทำงานในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยการผลการวิจัยดังกล่าวได้ถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำบทนี้ ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ 16 คน และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับแรงงานข้ามชาติ 24 คน (ซึ่งครึ่งหนึ่งเป็นผู้หญิง) แม้ว่ากลุ่มตัวอย่างของการสำรวจนี้จะไม่ใช่วัฒนทางสถิติ แต่ตัวอย่างการสำรวจถูกเก็บจากแรงงานข้ามชาติที่เดินทางกลับจาก 6 พื้นที่ของประเทศกัมพูชา (บันเตียเมียนเจย เกาเซก และเสียมราฐ) และเมียนมา (พะโค ทะวาย และเกาเซกอง) ผ่านการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน ทั้งนี้ การวิจัยดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยความร่วมมือกับบริษัทที่ปรึกษา Rapid Asia และผลการวิจัยได้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีหลักฐานรองรับที่สามารถนำไปสานต่อความก้าวหน้าสู่การทำงานที่มีคุณค่าในเศรษฐกิจสีน้ำเงินของประเทศไทย

แนวทางการปฏิบัติในการสรรหาแรงงาน

ข้อมูลเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน

เกือบทั้งหมดของผู้ตอบแบบสำรวจระบุว่าพวกเขาได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานและการจ้างงานก่อนเดินทางไปต่างประเทศ (ตารางที่ 24) สำหรับแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่ให้สัมภาษณ์ (ร้อยละ 93) พวกเขาได้รับข้อมูลเหล่านี้มาจากเพื่อนและครอบครัวเป็นหลัก ซึ่งผลการสัมภาษณ์นี้สอดคล้องกับการศึกษาก่อนหน้านี้ที่พบว่าผู้โยกย้ายถิ่นฐานจำนวนมากพึ่งพาเพื่อนและครอบครัวในการเข้าถึงข้อมูล เนื่องจากมองว่าพวกเขาเป็นแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือมากกว่า แม้ว่าข้อมูลที่ได้รับอาจเป็นข้อมูลที่ไม่เป็นทางการเสมอไปก็ตาม (Harkins et al., 2017)

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าหนึ่งในวิธีสำคัญที่สุดในการให้ข้อมูลแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานคือการเพิ่มคุณภาพของข้อมูลที่หมุนเวียนอยู่ในชุมชนต้นทางและด้วยเหตุนี้การให้ความเคารพในคุณค่าของเครือข่ายชุมชนที่น่าเชื่อถือ แทนการพยายามสร้างช่องทางใหม่ทั้งหมดเพื่อสื่อสารข้อมูลในกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐาน จึงถือเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการส่งเสริมให้พวกเขาสามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นได้จริง (ILO, 2019; Harkins et al., 2017) หญิงสาวกัมพูชาจากเสียมราฐคนหนึ่งที่เคยทำงานในโรงงานแปรรูปอาหารทะเลกล่าวว่า “พี่น้องและเพื่อนของฉันที่เคยทำงานในประเทศไทยช่วยฉันโดยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการขอหนังสือเดินทางและเอกสารที่จำเป็น รวมถึงแนะนำฉันให้รู้จักกับนายจ้าง ทำให้ฉันไม่ต้องกังวลมากเกินไป”

ข้อสังเกตสำคัญคือ ไม่มีผู้ตอบแบบสำรวจคนใดที่ระบุว่าได้พึ่งพาหน่วยงานท้องถิ่นในประเทศต้นทางของตนเพื่อขอรับข้อมูลเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานก่อนเดินทางไปต่างประเทศ แรงงานข้ามชาติหลายคนขาดความมั่นใจในความถูกต้องและประโยชน์ของข้อมูลที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หญิงสาวกัมพูชาคนหนึ่งที่เคยทำงานในโรงงานแปรรูปอาหารทะเลอธิบายว่า “ฉันได้รับข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานไปทำงานในประเทศไทยจากเพื่อนที่เคยทำงานที่นั่น พวกเขาช่วยฉันในกระบวนการขอหนังสือเดินทางและเอกสารอื่น ๆ เพราะพวกเขารู้ว่าราคาที่ถูกต้องควรเป็นเท่าไร ฉันชอบแบบนั้นมากกว่า เพราะฉันไม่รู้สึกลบใจที่จะไปที่สำนักงานภาครัฐด้วยตัวเอง”

50 ที่มา: กรมการจัดหางานและกรมประมง (ณ เดือนมิถุนายน 2567) เนื่องจากข้อมูลไม่ได้สอดคล้องกันระหว่างกรมทั้งสอง จึงอาจมีการซ้ำซ้อนกันของข้อมูลได้

ตารางที่ 23 แหล่งข้อมูลหลักเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน จำแนกตามสัญชาติ (n=630) (%)

	กัมพูชา (n=325)	เมียนมา (n=302)	รวม (n=630)
หน่วยงานท้องถิ่น (ประเทศต้นทาง)	0	0	0
เพื่อนและครอบครัว	89	98	93
นายหน้า	10	1	6
ช่องทางออนไลน์	0	<1	<1
ไม่มี	<1	1	1

หมายเหตุ: แรงงานข้ามชาติจากอินโดนีเซีย 1 รายและแรงงานข้ามชาติจากเวียดนาม 2 ราย รายงานว่าทำงานในประเทศไทยและถูกรวมอยู่ในยอดรวมด้วย

ช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐาน

การศึกษาพบว่าแรงงานภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลยังคงใช้ช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ (ร้อยละ 63) บ่อยกว่าช่องทางที่เป็นปกติ (ร้อยละ 37) โดยมักได้รับความช่วยเหลือจากเพื่อนและครอบครัว (ตารางที่ 25) ทั้งนี้ แรงงานข้ามชาติจากเมียนมามีแนวโน้มที่จะโยกย้ายถิ่นฐานผ่านช่องทางปกติ (ร้อยละ 50) มากกว่าชาวกัมพูชา (ร้อยละ 23) โดยแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชามักใช้บริการจากนายหน้าเพื่ออำนวยความสะดวกในการโยกย้ายถิ่นฐานมากกว่า หากเปรียบเทียบกับแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมา แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในโรงงานแปรรูปอาหารทะเลใช้ช่องทางที่เป็นปกติในการโยกย้ายถิ่นฐานไปต่างประเทศ (ร้อยละ 47) บ่อยกว่าแรงงานชาวประมง (ร้อยละ 25) โดยเฉพาะผ่านบริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาต

ข้อจำกัดทางกฎหมายที่รัฐบาลกัมพูชากำหนดเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานประมงไปยังประเทศไทยผ่านบริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ กระทรวงแรงงานและการฝึกอบรมวิชาชีพของกัมพูชาได้ออกประกาศห้ามการจัดหางานแรงงานประมงข้ามชาติใน พ.ศ. 2550 แม้ว่ากรรออกประกาศนี้จะมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจากการถูกแสวงหาประโยชน์และการละเมิด แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกลับไม่สามารถบรรลุผลตามที่ตั้งใจไว้ได้ แรงงานชาวกัมพูชายังคงเดินทางไปทำงานในภาคประมงของประเทศไทยโดยไม่มีสถานะทางกฎหมายแบบปกติ หรือถูกหลอกลวงโดยผู้ไม่หวังดีให้ทำงานในภาคส่วนดังกล่าว แม้ว่าแรงงานหลายคนจะได้รับการปรับสถานะให้ถูกต้องตามกฎหมายในภายหลังผ่านการนิรโทษกรรมของประเทศไทยที่เกิดขึ้นเป็นระยะ แต่การขาดสถานะทางกฎหมายเพิ่มความเปราะบางของพวกเขาในกระบวนการสรรหาและจำกัดการเข้าถึงความช่วยเหลือที่เป็นทางการ (Hodge and Harkins, 2024)

ในเมียนมา ผู้ตอบแบบสำรวจหลายคนได้โยกย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศไทยก่อนการยึดอำนาจโดยกองทัพเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 และแนวโน้มการใช้บริการนายหน้าในการโยกย้ายถิ่นฐานได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงสามปีครึ่งที่ผ่านมา ทั้งนี้ เนื่องจากจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานจากเมียนมาไม่ได้เพียงแต่มีจำนวนมากขึ้นในตอนนี้ แต่การโยกย้ายถิ่นฐานของพวกเขายังกลายเป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่มากยิ่งขึ้นด้วย เพื่อตอบสนองต่อวิกฤตทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งทางอาวุธที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในประเทศต้นทาง (ดู [บทที่ 1](#)) สถานการณ์ดังกล่าวมักหมายถึงการหลีกเลี่ยงช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานที่เป็นปกติซึ่งใช้เวลานานกว่า และหันไปพึ่งบริการของนายหน้าที่ไม่ได้รับการควบคุมเพื่อเร่งกระบวนการ โดยอีกหนึ่งแรงจูงใจสำคัญในการใช้บริการนายหน้าคือเพื่อลดการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเมียนมาซึ่งแรงงานข้ามชาติจำนวนมากมองว่าเป็นความเสี่ยง อันเนื่องมาจากการประกาศนโยบายการเกณฑ์ทหาร รวมถึงข้อกำหนดใหม่ด้านภาษีและการส่งเงินกลับประเทศ (ILO, forthcoming).

เมื่อความต้องการในการใช้บริการการโยกย้ายถิ่นฐานในเมียนมามีเพิ่มขึ้น ขนาดและความหลากหลายของบริการจากนายหน้าก็เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน เพื่อตอบรับกับความต้องการดังกล่าว การเกิดขึ้นของรูปแบบใหม่ในการให้บริการจากนายหน้าเป็นผลต่อเนื่องมาจากการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในเมียนมาที่ไม่ได้รับการตรวจสอบอย่างเข้มงวด รวมถึงความจำเป็นในการใช้บริการนายหน้าเพื่อช่วยในการขอหนังสือเดินทาง การรับจดหมายแสดงความต้องการแรงงานจากนายจ้างในประเทศไทย การออกบัตรประจำตัวแรงงานเมียนมาในต่างประเทศตามกฎหมายการทำงานในต่างประเทศของเมียนมา (2542) และการเปิดบัญชีธนาคารในประเทศไทย แม้ว่านายหน้าหลายคนจะเป็นสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นที่ให้บริการที่มีประสิทธิภาพแก่แรงงานข้ามชาติ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าสถานการณ์หลังการยึดอำนาจโดยกองทัพในเมียนมาได้สร้างความเปราะบางเพิ่มเติมต่อการถูกแสวงหาประโยชน์ เนื่องจากการเสื่อมสภาพของระบบการปกครองตามหลักนิติธรรม (ibid.)

ตารางที่ 24 ช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานที่มีการใช้งาน (n=630) (%)

	กัมพูชา (n=325)	เมียนมา (n=302)	รวม (n=630)
หน่วยงานของรัฐ	0	26	13
บริษัทจัดหางานที่มีใบอนุญาต	23	16	20
โดยตรงกับนายจ้าง	0	8	4
นายหน้าที่ไม่มีใบอนุญาต	37	14	26
ครอบครัวและเพื่อน	38	32	35
โยกย้ายถิ่นฐานด้วยตนเอง	1	4	2

หมายเหตุ: ช่องที่แสดงเป็นสีเขียวคือช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานแบบ “ปกติ” และช่องที่แสดงเป็นสีฟ้าคือช่องทาง “ไม่ปกติ”

ค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายถิ่นฐาน

ผู้ตอบแบบสำรวจได้ระบุค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมโดยประมาณทั้งหมดที่พวกเขาจ่ายในการโยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งรวมถึงค่าธรรมเนียมนายหน้า ค่าธรรมเนียมบริษัทจัดหางาน ค่าดำเนินการทางเอกสาร ค่าตรวจสุขภาพ ค่าเดินทาง ค่าฝึกอบรม เงินสินบน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 19 โดยพบว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ได้จ่ายค่าธรรมเนียมการสรรหาและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศต้นทาง ซึ่งรวมถึงร้อยละ 74 ของแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมา และร้อยละ 100 ของแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชา โดยค่าใช้จ่ายเฉลี่ยทั้งหมดสำหรับการโยกย้ายถิ่นฐานที่จ่ายโดยแรงงานข้ามชาติจากเมียนมานั้นสูงกว่าแรงงานข้ามชาติจากเมียนมากัมพูชาเป็นอย่างมาก (478 ดอลลาร์สหรัฐ เทียบกับ 363 ดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งสะท้อนถึงจำนวนแรงงานข้ามชาติเมียนมาที่เดินทางออกนอกประเทศผ่านช่องทางปกติในสัดส่วนที่สูงกว่า

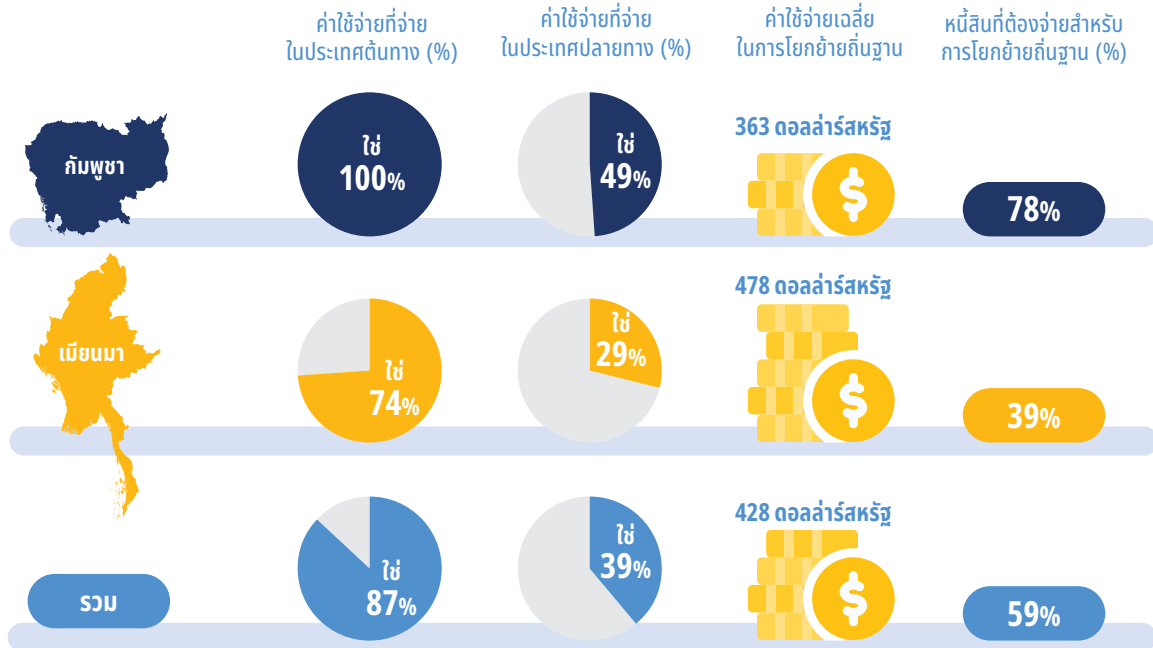
แม้ประเทศไทยจะมีข้อกำหนดในการห้ามเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการสรรหาจากแรงงานข้ามชาติตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว แต่การสำรวจพบว่าแรงงานกัมพูชาร้อยละ 49 และแรงงานเมียนมาร้อยละ 29 ที่ยังคงต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการสรรหาและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ในประเทศไทย ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่ห้ามเรียกเก็บจากแรงงานในประเทศไทย โดยมาตรา 42 ของพระราชกำหนดได้ระบุถึงข้อกำหนดในการห้ามเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบริการจากแรงงานข้ามชาติ ในขณะที่มาตรา 49 ระบุว่าสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายบางอย่างจากแรงงานได้ หากนายจ้างเป็นผู้จ่ายล่วงหน้า “เช่น ค่าธรรมเนียมหนังสือเดินทาง ค่าตรวจสุขภาพ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่อธิบดีประกาศกำหนด”⁵¹ ความไม่ชัดเจนนี้ทำให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากยังคงต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าธรรมเนียมการสรรหาและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่เพื่อการทำงานในประเทศไทย

เกือบสามในห้าของแรงงานที่ให้สัมภาษณ์ (ร้อยละ 59) ต้องกู้ยืมเงินหรือมีหนี้สินในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจ่ายค่าธรรมเนียมการสรรหาและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำกัดความสามารถของพวกเขาในการลาออกจากงานจนกว่าจะชำระหนี้สินหมด แรงงานข้ามชาติจากกัมพูชามีแนวโน้มที่จะมีหนี้สินมากกว่าแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา (ร้อยละ 78 เทียบกับ ร้อยละ 39) แม้ว่าค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องจะต่ำกว่าก็ตาม โดยแรงงานข้ามชาติส่วนมากจะกู้ยืมเงินมาจากเพื่อน ครอบครัว ผู้ปล่อยเงินกู้ หรือแม้แต่นายจ้าง หากนายจ้างไทยเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเหล่านี้ล่วงหน้า พวกเขามีสิทธิหักเงินจากค่าจ้างของแรงงานข้ามชาติได้สูงสุดร้อยละ 10 ต่อเดือนตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติมักติดต่อยอดเงินที่ค้างชำระได้ยาก ซึ่งอาจถูกใช้เป็นข้ออ้างโดยนายจ้างที่ไม่มีจริยธรรม เพื่อกดดันให้แรงงานทำงานต่อไปในระยะเวลาที่นานกว่าที่จำเป็น (ILO, 2020)

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสำนักงานจัดหางานเอกชน พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 181) และอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188) ระบุว่าห้ามเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการสรรหาและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องจากแรงงาน และแม้ว่าทั้งประเทศกัมพูชาและเมียนมาจะมีกฎหมายควบคุมค่าธรรมเนียมบริษัทจัดหางาน แต่ผู้กำหนดนโยบายต่างมีมุมมองที่เห็นพ้องกันคือ การยกเลิกค่าใช้จ่ายเหล่านี้ทั้งหมดสำหรับแรงงานข้ามชาติอาจไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และอาจนำไปสู่การลดจำนวนแรงงานข้ามชาติที่สามารถจัดส่งได้ในทำนองเดียวกัน นายจ้างไทยจำนวนมากก็ไม่เต็มใจที่จะรับผิดชอบค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาแรงงานข้ามชาติทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในประเทศต้นทาง

51 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2561

แผนภาพที่ 19 ค่าธรรมเนียมการสรรหางานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องที่จ่ายโดยแรงงาน จำแนกตามสัญชาติ (n=630)



สภาพการณ์การทำงาน

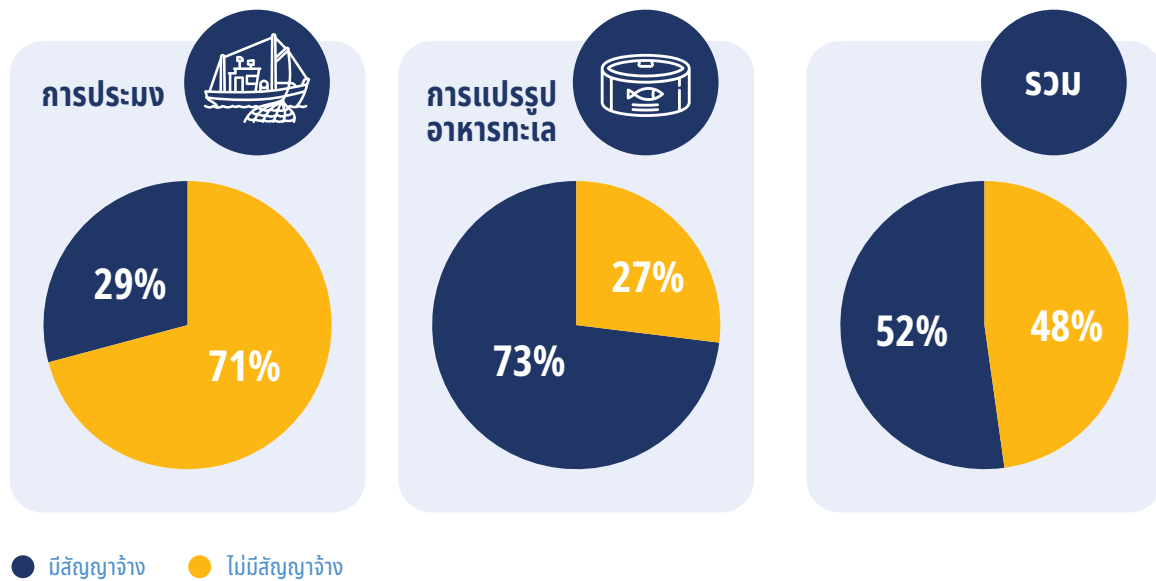
สัญญาจ้างงาน

การลงนามในสัญญาจ้างงานมาตรฐานที่อยู่ในภาษาที่แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าใจได้เป็นมาตรการสำคัญในการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบเกี่ยวกับสภาพการณ์การทำงานของพวกเขา ในบางประเทศต้นทาง เช่น กัมพูชา รัฐบาลกำหนดให้สัญญาที่ออกให้แก่แรงงานข้ามชาติต้องผ่านการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่แรงงาน เพื่อยืนยันว่าสัญญานั้นมีข้อกำหนดและเงื่อนไขที่จำเป็นและเป็นไปตามมาตรฐานทางกฎหมาย (Harkins et al., 2017)

ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 20 พบว่าแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงและการแปรรูปอาหารทะเลเพียงประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 52) เท่านั้นที่ได้รับสัญญาจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษรที่ระบุเงื่อนไขการทำงานของพวกเขา สัดส่วนของผู้ที่ได้รับสัญญาจ้างงานนั้นต่ำกว่ามากในกลุ่มแรงงานประมง (ร้อยละ 29) เมื่อเทียบกับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล (ร้อยละ 73) ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการจ้างงานในรูปแบบไม่เป็นทางการในอุตสาหกรรมประมงที่มีมากกว่า⁵² แรงงานประมงชาวกัมพูชาคนหนึ่งจากเสียมราฐกล่าวว่า “สำหรับงานของผมไม่มีสัญญาจ้างงาน และผมก็ไม่ว่าผมจะได้รับค่าจ้างเท่าไร ผมแค่ต้องทำทุกอย่างที่หัวหน้าสั่ง”

52 หมายเหตุ: แรงงานประมงต้องได้รับสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรตามกฎหมายกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ส่วนแรงงานแปรรูปอาหารทะเลต้องได้รับสัญญาจ้างโดยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

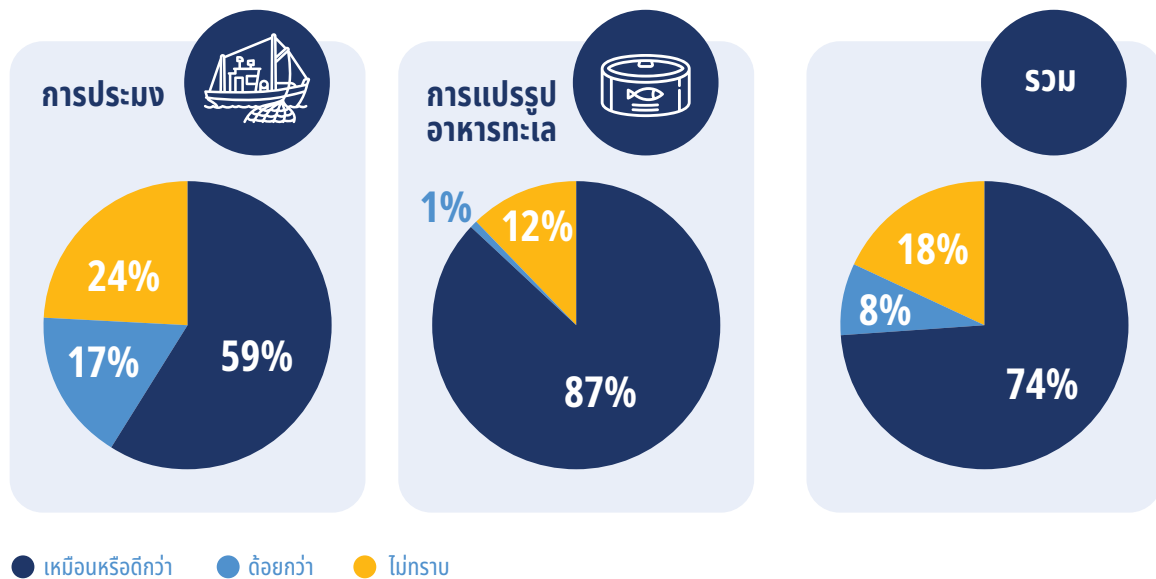
แผนภาพที่ 20 สัญญาจ้างงาน จำแนกตามภาคส่วน (n=630)



การเปลี่ยนสัญญา

แม้ว่าการมีสัญญาจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษรจะเป็นการคุ้มครองแรงงานขั้นพื้นฐานที่สำคัญ แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าสภาพการทำงานตามที่ระบุไว้ในสัญญาจะได้รับการปฏิบัติตามอย่างแท้จริงกับแรงงานข้ามชาติ และไม่ใช่เรื่องแปลกที่สัญญาฉบับหนึ่งจะถูกร่างขึ้นและลงนามเพื่อส่งให้กับเจ้าหน้าที่ ในขณะที่สัญญาฉบับที่สองที่มีการระบุเงื่อนไขการจ้างงานที่ให้ประโยชน์น้อยกว่ากับแรงงานจะเป็นเงื่อนไขการจ้างงานที่แท้จริงสำหรับแรงงาน (Bylander, 2019) แผนภาพที่ 21 แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติเกือบสามในสี่ (ร้อยละ 74) กล่าวว่างานของพวกเขาเหมือนหรือดีกว่าที่สัญญาระบุไว้ แต่มีบางส่วนรายงานว่าสภาพการทำงานแย่กว่าที่ระบุไว้ในสัญญา (ร้อยละ 8) นอกจากนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมากระบุว่าพวกเขาไม่เข้าใจเนื้อหาของสัญญาจ้างงานของตนดีพอที่จะตอบคำถามนี้ (ร้อยละ 18)

การเปลี่ยนสัญญาจ้างงานดูเหมือนจะเป็นปัญหาที่พบได้บ่อยมากกว่าในภาคการประมงของไทยเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่กล่าวว่าสภาพการทำงานของพวกเขาแย่กว่าที่สัญญาระบุไว้ (n=50) ทำงานในภาคการประมง (ร้อยละ 96) และในหลายกรณี ความแตกต่างของสภาพการทำงานเหล่านี้เกี่ยวข้องกับชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานขึ้นหรือวันทำงานที่มากกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา อย่างไรก็ตาม มีแรงงานประมง 17 คนที่รายงานว่าพวกเขาถูกจัดให้ทำงานที่แตกต่างไปจากงานที่ตกลงกันไว้อย่างสิ้นเชิง ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการขยายห่วงโซ่ความรับผิดชอบข้ามพรมแดน เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในภาคการประมงมีความรับผิดชอบต่อการค้าและปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาจ้างงาน

แผนภาพที่ 21 สภาพการณ์การทำงานที่ดีกว่าหรือด้อยกว่าที่ระบุในสัญญา (n=630)

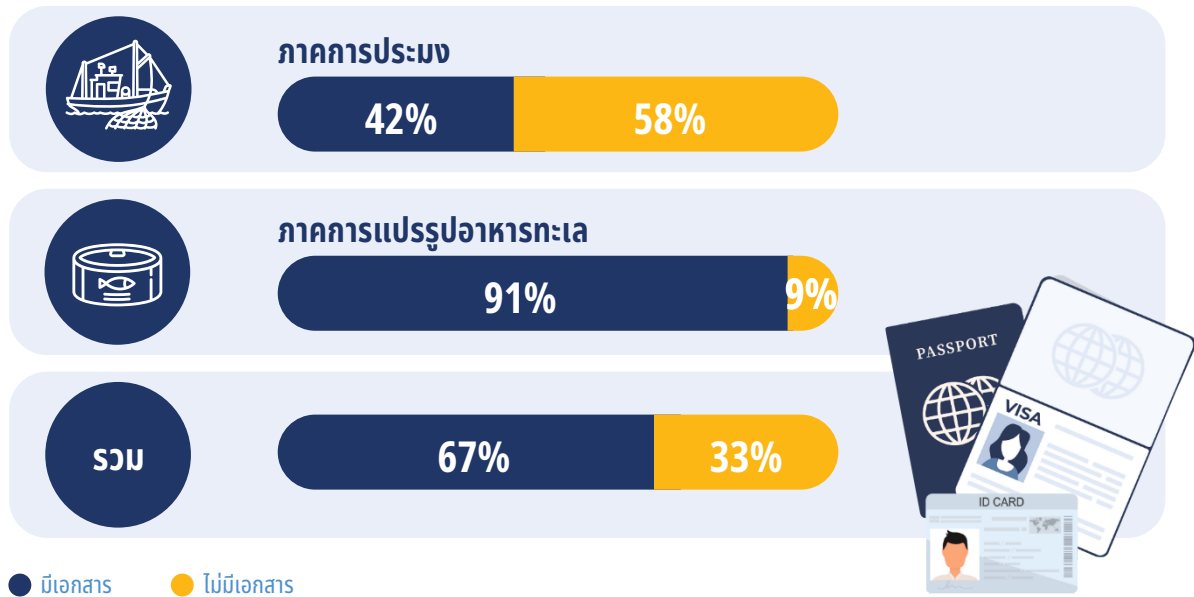
เอกสารทางกฎหมาย

เอกสารทางกฎหมายที่จำเป็นสำหรับการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อการทำงานในประเทศไทยนั้นมีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยผ่านกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจใช้หนังสือเดินทาง หรือขึ้นทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อขอ “บัตรสีชมพู” (บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย) หรือผ่านการพิสูจน์สัญชาติและได้รับ “หนังสือรับรองสถานะบุคคล” จะได้รับสิทธิทางกฎหมายในการอยู่และทำงานในประเทศไทยที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ แรงงานประมงข้ามชาติสามารถขอสมุดประจำตัวชาวเรือที่ออกโดยกรมประมง ซึ่งให้สิทธิทางกฎหมายแยกต่างหากแต่มีความทับซ้อนกัน แม้จะมีทางเลือกหลายประการในการขอเอกสารทางกฎหมายในประเทศไทย แต่แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ยังคงใช้ชีวิตและทำงานอยู่ในสถานะทางกฎหมายที่ไม่มั่นคง ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของนายจ้างเกือบทั้งหมด (Harkins, 2019)

เนื่องจากแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมักจะผ่านช่วงเวลาทั้งแบบมีสถานะปกติและไม่ปกติ ผู้ตอบแบบสอบถามจึงได้รับคำถามไม่เพียงแต่เกี่ยวกับเอกสารที่พวกเขามี แต่รวมถึงว่าพวกเขามีเอกสารทางกฎหมายตลอดระยะเวลาส่วนใหญ่ที่อยู่ในประเทศไทยหรือไม่ แผนภาพที่ 22 แสดงให้เห็นว่าแรงงานสองในสาม (ร้อยละ 67) มีเอกสารที่ถูกต้องตามกฎหมายในช่วงเวลาส่วนใหญ่ที่อยู่ในประเทศไทย ขณะที่แรงงานอีกหนึ่งในสาม (ร้อยละ 33) มักทำงานโดยไม่มีเอกสารทางกฎหมาย ทั้งนี้ ยังพบความแตกต่างอย่างมากระหว่างภาคการประมงและอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล โดยมีเพียงร้อยละ 42 ของแรงงานประมงที่มีเอกสารทางกฎหมายในช่วงเวลาส่วนใหญ่ เมื่อเทียบกับแรงงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลที่มีเอกสารถึงร้อยละ 91

งานวิจัยยังได้ศึกษาถึงการเข้าถึงเอกสารส่วนบุคคลทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ โดยพบว่าแม้ว่าการยึดเอกสารส่วนบุคคล เช่น หนังสือเดินทาง ใบอนุญาตทำงาน ใบทะเบียน หรือบัตรเอทีเอ็ม จะเป็นสิ่งที่กฎหมายไทยห้ามอย่างชัดเจน แต่การยึดครองเอกสารเหล่านี้ยังคงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง หญิงสาวกัมพูชาคนหนึ่งจากเกาะกง ซึ่งทำงานในโรงงานแปรรูปอาหารทะเลกล่าวว่า “ฉันมีเอกสารทางกฎหมายของตัวเอง แต่นายจ้างบอกว่าเราต้องเก็บหนังสือเดินทางของเราไว้ตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างงาน เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานหนีไปก่อนหมดสัญญา” การวิจัยโดยมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) พบว่านายจ้างมักจะเก็บเอกสารไว้เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานประมงข้ามชาติชำระหนี้เสร็จก่อนออกจากงาน หรือให้เหตุผลว่าทำเพื่อป้องกันไม่ให้เอกสารสูญหายหรือเสียหาย จากประสบการณ์อันยาวนานของ HRDF ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่แรงงานข้ามชาติ การยึดเอกสารทางกฎหมายเป็นเรื่องปกติมากจนแรงงานข้ามชาติมักไม่ใส่ใจที่จะร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ และปัญหาดังกล่าวจะปรากฏขึ้นก็ต่อเมื่อแรงงานร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานเรื่องอื่น ๆ (Jankomol, 2023) อย่างไรก็ตาม การยึดเอกสารทางกฎหมายไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตามถือเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดของการใช้แรงงานบังคับ (บทที่ 5) เนื่องจากเป็นการจำกัดความสามารถของแรงงานข้ามชาติในการออกจากงาน และด้วยเหตุนี้ การกระทำดังกล่าวจึงถือเป็น “การข่มขู่ด้วยบทลงโทษ”

แผนภาพที่ 22 แรงงานที่มีเอกสารทางกฎหมายสำหรับการพำนักและการทำงาน จำแนกตามภาคส่วน (n=630)



ชั่วโมงการทำงาน

เนื่องจากลักษณะเฉพาะของงานประมงเชิงพาณิชย์ แรงงานประมงมักต้องทำงานเป็นเวลานานและมีตารางเวลาการทำงานที่ไม่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูงสุดจากการใช้แรงงาน น้ำมันเชื้อเพลิง การบำรุงรักษา น้ำแข็ง และต้นทุนอื่น ๆ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากวันทำประมงที่มีจำกัดให้ได้อย่างเต็มที่ แรงงานประมงทั่วโลกจึงมักต้องทำงานเป็นเวลานานในทะเล อย่างไรก็ตาม การทำงานล่วงเวลามากเกินไปถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญของการใช้แรงงานบังคับ

ในภาคการประมงซึ่งอาจเกิดขึ้นเมื่อจำนวนลูกเรือไม่เพียงพอ มีการออกเรือทำประมงในระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป หรือแรงงานถูกปฏิเสธให้ได้รับการพักผ่อนอย่างเพียงพอหรือการขึ้นฝั่ง (ILO, 2023)

ดังที่แสดงในตารางที่ 21 แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในภาคการประมงมักทำงานเป็นเวลานาน (13 ชั่วโมงต่อวัน) เกือบทุกวันในสัปดาห์ (6.6 วันต่อสัปดาห์) ตารางเวลาการทำงานของแรงงานประมงยาวนานกว่าแรงงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลที่ทำงานเก้าชั่วโมงต่อวัน และ 6.1 วันต่อสัปดาห์ โดยถึงแม้ระยะเวลาการทำงานของแรงงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลจะสั้นกว่าแต่ก็ยังปรากฏให้เห็นถึงชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาเป็นจำนวนมาก ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่ต่อเนื่องเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานที่มากเกินไปของแรงงานข้ามชาติหลายคน ซึ่งอาจทำให้พวกเขาเสี่ยงต่อการได้รับบาดเจ็บหรือเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานเนื่องจากความเหนื่อยล้า รวมถึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตโดยรวม ในหลายกรณี แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในโรงงานแปรรูปอาหารทะเลไม่มีทางเลือกนอกจากต้องทำงานล่วงเวลาเป็นเวลานาน เนื่องจากค่าจ้างที่ได้รับนั้นต่ำและไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงดูครอบครัวที่บ้านเกิด

ตารางที่ 25 วันและเวลาทำงาน จำแนกตามภาคส่วน (n=630)

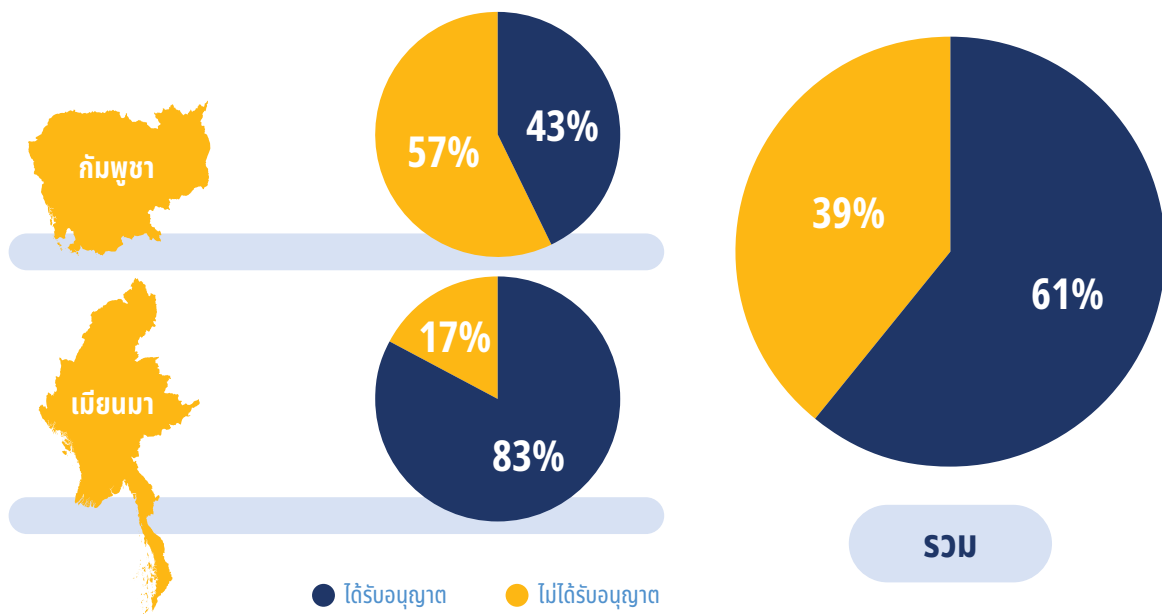
	ประมง (n=305)	แปรรูปอาหารทะเล(n=325)	รวม (n=630)
จำนวนชั่วโมงเฉลี่ยต่อวัน	13	9	11
จำนวนวันเฉลี่ยต่อสัปดาห์	6.6	6.1	6.4
จำนวนชั่วโมงเฉลี่ยต่อสัปดาห์	86	56	71

ชั่วโมงการพักผ่อน

แม้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมงจะไม่ได้กำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานสูงสุดอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม สิ่งทีอนุสัญญาฉบับนี้ระบุชัดเจนคือชั่วโมงการพักผ่อนที่จำเป็นสำหรับแรงงานประมง มาตรา 14 ระบุว่า “ชั่วโมงการพักผ่อนขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่า (i) สิบชั่วโมงในระยะเวลา 24 ชั่วโมง และ (ii) 77 ชั่วโมงในระยะเวลาเจ็ดวัน” ซึ่งสะท้อนอยู่ในบทบัญญัติของกฎกระทรวงการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565

ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 23 ประมาณสามในห้าของแรงงานประมงข้ามชาติ (ร้อยละ 61) ในประเทศไทยรายงานว่าพวกเขาได้รับชั่วโมงการพักผ่อนอย่างน้อยสิบชั่วโมงต่อวันตามที่กฎหมายกำหนด สัดส่วนของแรงงานประมงชาวกัมพูชาที่รายงานว่าตนเองได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอ นั้นต่ำกว่าชาวเมียนมาเป็นอย่างมาก (ร้อยละ 43 เทียบกับร้อยละ 83) โดยสาเหตุอาจมาจากจำนวนแรงงานชาวกัมพูชาที่ทำงานบนเรือประมงอวนลากที่มีมากกว่าที่ทำงานบนเรือประมงอวนล้อม โดยเรือประมงอวนล้อมมักทำการประมงเฉพาะเวลากลางคืน ในขณะที่เรือประมงอวนลากมักทำการประมงทั้งกลางวันและกลางคืน แรงงานประมงชาวเมียนมาจากทนายคนหนึ่งอธิบายตารางเวลาการทำงานบนเรืออวนลากที่เขาประสบว่า “ไม่มีชั่วโมงการทำงานที่แน่นอน พวกเขาแค่ให้สัญญาณเมื่อถึงเวลาทำงาน หากปลาเข้าอวน เราต้องกระโดดลงน้ำและนำอวนขึ้นเรือ ชั่วโมงการพักผ่อนมีเพียงประมาณสองถึงสามชั่วโมงต่อวัน เราได้พักก็ต่อเมื่อไม่มีปลา ถ้ามีปลา เราก็ต้องทำงาน”

แผนภาพที่ 23 แรงงานประมงได้รับอนุญาตให้พักผ่อนอย่างน้อย 10 ชั่วโมงในช่วง 24 ชั่วโมง จำแนกตามสัญชาติ (n=305) (%)



ค่าจ้าง

การศึกษาก่อนหน้านี้พบว่าการละเมิดสิทธิแรงงานที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้าง เช่น การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรได้รับ การไม่จ่ายค่าจ้าง และการหักค่าจ้างอย่างผิดกฎหมาย เป็นหนึ่งในรูปแบบการละเมิดสิทธิแรงงานที่พบบ่อยที่สุดในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเล (Chantavanich et al., 2013; ILO, 2018a; ILO, 2020) นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดจากการจ่ายค่าจ้างโดยใช้วิธีการจ่ายแบบดั้งเดิมยังคงมีอยู่ เช่น การจ่ายเป็นเงินสด การไม่มีหรือมีสลิปเงินเดือนที่ไม่ชัดเจน และรอบระยะเวลาการจ่ายเงินที่ไม่สม่ำเสมอ ทำให้แรงงานข้ามชาติตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการถูกละเมิด นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด ความยากลำบากในการตรวจสอบความถูกต้องของการหักค่าจ้าง และความท้าทายในการคำนวณเงินที่พวกเขาควรได้รับจากส่วนแบ่งของปลาที่จับได้หรือค่าล่วงเวลา อาจนำไปสู่ความสับสนในหมู่แรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับค่าจ้างที่พวกเขาควรได้รับ อีกทั้งยังมีช่องว่างค่าจ้างระหว่างเพศที่ยังคงฝังรากลึกในภาคการแปรรูปอาหารทะเล โดยมีรายงานว่าผู้หญิงได้รับค่าจ้างต่ำกว่าผู้ชายถึงร้อยละ 13 สำหรับการทำงานประเภทเดียวกัน (CSO Coalition 2021; ดูเพิ่มเติมใน [บทที่ 4](#))

รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงปัญหานี้และได้มีความพยายามอย่างเป็นรูปธรรมในการปรับปรุงการคุ้มครองค่าจ้างในภาคการประมง และด้วยการสนับสนุนทางวิชาการจาก ILO ได้ดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม 2561 ซึ่งระบุว่าลูกเรือต้องได้รับค่าจ้างรายเดือนผ่านการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังบัญชีธนาคารของพวกเขาแทนการจ่ายเป็นเงินสด ตลอดจนระบุว่าลูกเรือจะต้องได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน คูณด้วย 30 วัน

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองค่าจ้างหลายข้อยังไม่ได้รับการดำเนินการอย่างเต็มที่ในทางปฏิบัติ (ตารางที่ 27) โดยค่าจ้างเฉลี่ยรายเดือนอยู่ที่ 368 ดอลลาร์สหรัฐ แต่ในภาคการแปรรูปอาหารทะเลมีค่าจ้างสูงกว่า (404 ดอลลาร์สหรัฐ) ในภาคการประมง (329 ดอลลาร์สหรัฐ) อย่างมาก และมีเพียงครึ่งหนึ่งของลูกเรือประมงที่ได้รับค่าจ้างอย่างน้อยตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ร้อยละ 50)⁵³ นอกจากนี้ มีเพียงไม่ถึงครึ่งของผู้ตอบแบบสอบถามที่กล่าวว่าพวกเขาได้รับค่าจ้างผ่านการโอนเงินทางธนาคาร (ร้อยละ 35) ซึ่งรวมถึงลูกเรือประมงเพียงร้อยละ 22 เท่านั้น และแม้แรงงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลทุกคนได้รับค่าจ้างอย่างน้อยเดือนละครั้ง แต่มีเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของลูกเรือประมงที่กล่าวว่าพวกเขาได้รับค่าจ้างอย่างน้อยเดือนละครั้งเสมอ (ร้อยละ 52)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบปัญหาการบังคับใช้แรงงานประมงข้ามชาติผ่านการจ่ายค่าจ้างที่ผิดกฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยแรงงานจำนวนมากได้ลงนามในสัญญาจ้างงานเป็นเวลา 1-2 ปี โดยได้รับค่าจ้างรายเดือนเพียง 150 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างมาก แรงงานประมงจะไม่ได้รับค่าจ้างส่วนที่เหลือจนกว่าจะทำงานครบตามระยะเวลาของสัญญา ทำให้พวกเขาไม่สามารถออกจากรางานได้ และเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายไทยที่กำหนดว่าต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวนเข้าบัญชีธนาคารทุกเดือน นายจ้างจึงยึดบัตรเอทีเอ็มไว้และทำการฝากและถอนเงินบางส่วนเพื่อสร้างเอกสารที่แสดงการปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นเท็จ หากในกรณีที่มีการร้องเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย นายจ้างก็จะมีศักยภาพในการหลีกเลี่ยงการคุ้มครองค่าจ้างที่มีไว้สำหรับแรงงานประมงข้ามชาติ โดยกล่าวว่าได้จ่ายค่าจ้างเป็นเงินสดซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการตรวจสอบค่าจ้างที่แท้จริงที่แรงงานได้รับ (Jankomol and Subsisrisjunai, 2024)

ตารางที่ 26 แนวทางปฏิบัติในการจ่ายค่าจ้าง จำแนกตามภาคส่วน (n=630)

	ประมง (n=305)	แปรรูปอาหารทะเล (n=325)	รวม (n=630)
ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน (ดอลลาร์สหรัฐ)	329	404	368
ค่าจ้างขั้นต่ำที่ได้รับ (%)	50	94	73
จ่ายโดยการโอนทางอิเล็กทรอนิกส์ (%)	22	48	35
ค่าจ้างที่ได้รับอย่างน้อยเดือนละครั้ง (%)	52	100	76
มีการหักค่าจ้าง (%)	27	43	35

หมายเหตุ: ค่าจ้างรายเดือนโดยเฉลี่ย ซึ่งรวมถึงส่วนแบ่งที่แรงงานประมงได้รับการจับปลาหรือค่าล่วงเวลาที่แรงงานแปรรูปอาหารทะเลได้รับ

53 หมายเหตุ: อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายของประเทศไทยอยู่ที่ 313–336 บาทต่อวัน (ขึ้นอยู่กับจังหวัดในขณะที่รวบรวมข้อมูล) อัตราค่าจ้างนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย เนื่องจากมักเป็นอัตราค่าจ้างที่แรงงานข้ามชาติได้รับจริง ไม่ใช่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

กล่องที่ 6

แรงงานหญิงข้ามชาติที่ทำงานการผลิตที่บ้านและที่ท่าเรือ

การทำงานของแรงงานที่ทำงานการผลิตที่บ้านและที่ท่าเรือเป็นปัญหาใหญ่ในอุตสาหกรรมอาหารทะเลของไทย งานดังกล่าวมีความไม่มั่นคง มีการคุ้มครองด้านแรงงานและทางสังคมที่น้อยมากหรือแทบไม่มีเลย ค่าจ้างมักต่ำและไม่สม่ำเสมอ และแรงงานส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงการมีสถานะทางกฎหมายแบบปกติได้ แรงงานส่วนใหญ่ในภาคส่วนย่อยนี้เป็นผู้หญิง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาและกัมพูชา โดยมีจำนวนเล็กน้อยมาจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

แรงงานที่ทำงานการผลิตที่บ้านและที่ท่าเรือมีหน้าที่ขนถ่ายสินค้าขึ้นและลงจากเรือและยานพาหนะ คัดแยกปลาเพื่อนำไปยังโรงงานแปรรูปที่เหมาะสม รวมถึงการแปรรูปอาหารทะเลเบื้องต้น (เช่น การทำความสะอาดปลาและแกะเปลือกกุ้ง) งานเหล่านี้ถือเป็นงานนอกระบบที่ไม่ใช่รูปแบบการจ้างงานมาตรฐาน โดยที่การจ้างงานถูกจัดให้อยู่นอกระบบและนายจ้างมีความรับผิดชอบตามกฎหมายที่น้อยมากหรือไม่มีเลย ค่าจ้างมักขึ้นอยู่กับปริมาณการจับปลาและมีความแปรปรวนสูง ซึ่งแรงงานต้องรับความเสี่ยงทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดหากมีการหยุดชะงักในการจับปลาด้วยเหตุผลใด ๆ โดยส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเป็นรายชิ้น ทำให้พวกเขาเปราะบางอย่างยิ่งต่อความแปรปรวนในการจับปลา

แม้ว่าผู้หญิงบางคนในภาคส่วนย่อยนี้จะทำงานนอกระบบเพราะไม่สามารถหางานที่เป็นทางการมากกว่านี้ได้ แต่ก็ชัดเจนว่าสำหรับผู้หญิงหลายคน ความยืดหยุ่นของภาคส่วนนี้ช่วยให้สามารถรักษาสอดคล้องระหว่างการงานที่ได้รับค่าจ้างและความรับผิดชอบที่พวกเขามีต่อครอบครัวได้ แรงงานหญิงข้ามชาติเหล่านี้ต้องแลกระหว่างการหางานที่เป็นทางการมากขึ้น ซึ่งมีความมั่นคงและสภาพการทำงานที่ดีกว่า กับการสามารถปฏิบัติตามบทบาททางเพศภายในครอบครัว เช่น ผู้หญิงบางคนพบว่าการทำงานที่บ้านและที่ท่าเรือสะดวก แม้ว่าจะมีความเสี่ยงเพราะช่วยให้พวกเขาอาศัยอยู่ใกล้ท่าเรือและสามารถอยู่กับสามีที่เป็นแรงงานประมงเมื่อพวกเขากลับจากทะเลเป็นระยะ ๆ ได้ พวกเขาสามารถเข้าที่พักใกล้ท่าเรือที่สะดวก และชั่วโมงทำงานที่ยืดหยุ่นค่อนข้างเหมาะสมกับชีวิตครอบครัว รวมถึงเหมาะสมกับตารางงานที่ไม่แน่นอนของผู้ชายในครอบครัวที่ทำงานในภาคประมง

สิ่งสำคัญคือ งานประเภทนี้เปิดโอกาสให้ผู้หญิงบางคนสามารถจัดการกับความรับผิดชอบที่ตนเองมีในการดูแลบุตรหลานได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากบริการดูแลเด็กแทบไม่มีให้ในงานแปรรูปอาหารทะเลที่มีรูปแบบการจ้างงานที่เป็นทางการมากขึ้น เด็กเล็กมักถูกพามาเล่น ณ ที่ทำงานหรือที่ใกล้เคียงก่อนเข้าโรงเรียน และผู้หญิงอาจจัดแจงตกลงดูแลเด็กแบบชั่วคราวร่วมกับเพื่อนของตน ในบางกรณี ผู้หญิงเลือกทำงานน้อยชั่วโมงลงเพื่อให้สามารถดูแลลูกได้ดียิ่งขึ้น ความไม่เป็นทางการของงานนี้ยังเปิดโอกาสให้เด็กสามารถ “ช่วยงาน” ได้เมื่ออายุเข้าสู่วัยรุ่น และเยาวชนบางคนรายงานว่าได้เข้าสู่ภาคส่วนนี้ด้วยวิธีดังกล่าว

ความท้าทายสำคัญคือมีแรงงานเพียงไม่กี่คนในรูปแบบการจ้างงานนี้ที่มีเอกสารทางกฎหมายครบถ้วน ส่วนหนึ่งเกิดจากข้อกำหนดที่ต้องมีนายจ้างคนเดียวในการขอใบอนุญาตทำงาน ในงานการผลิตที่บ้านและที่ท่าเรือซึ่งเป็นงานนอกระบบมักไม่มีนายจ้างโดยตรง และนายจ้างคนเดียวมักไม่เพียงพอที่จะรับประกันการจ้างงานเต็มเวลาดังนั้นแรงงานข้ามชาติหญิงหลายคนทำงานให้กับนายจ้างมากกว่าหนึ่งรายเพื่อหารายได้ให้เพียงพอ และเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางกฎหมาย พวกเขาใช้บริการของนายหน้าที่ขึ้นทะเบียนตนเองเป็นนายจ้างเทียม แม้การใช้บริการนายหน้าเหล่านี้มักมีค่าใช้จ่ายสูงกว่า แต่เป็นวิธีที่ง่ายที่สุดในการทำให้ตนมีสถานะเป็นปกติในขณะที่ทำงานนอกระบบ

ที่มา: โครงการสิทธิจากเรือสู่ฝั่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กลยุทธ์ความเท่าเทียมทางเพศและการเสริมสร้างพลังสตรี (ILO, 2022b)

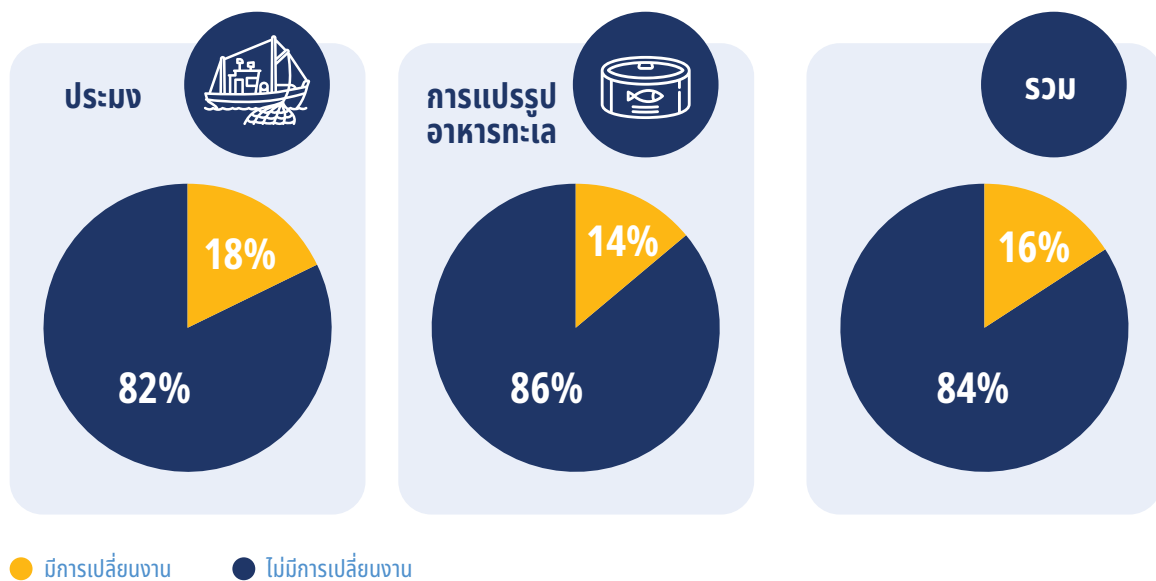
ความสามารถในการเคลื่อนย้ายในตลาดแรงงาน

แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีข้อจำกัดในการเปลี่ยนนายจ้าง เนื่องจากสถานะทางกฎหมายของพวกเขาผูกติดกับนายจ้างโดยตรง ตามที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว แรงงานข้ามชาติที่ทำงานภายใต้กระบวนการบันทึกความเข้าใจเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนงานได้ และในการที่จะทำเช่นนั้นได้ แรงงานข้ามชาติจะต้องพิสูจน์ว่าสาเหตุของการเปลี่ยนงานเป็นความผิดของนายจ้าง จ่ายเงินคืนสำหรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการสรรหางาน และต้องดำเนินการเปลี่ยนนายจ้างให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน ข้อกำหนดที่เข้มงวดเหล่านี้ไม่เพียงขัดขวางแรงงานข้ามชาติจากการเรียกร้องสิทธิของตนในประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้ตลาดแรงงานไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากธุรกิจไม่สามารถเติมเต็มตำแหน่งงานที่ว่างด้วยการจ้างงานแรงงานในท้องถิ่นได้อย่างทันที่

เงื่อนไขที่เข้มงวดในการเปลี่ยนงานสร้างความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่ทำให้แรงงานต้องพึ่งพานายจ้าง ซึ่งอาจถูกนายจ้างที่ไม่มีจริยธรรมใช้ประโยชน์ได้ ในระหว่างการสัมภาษณ์ แรงงานข้ามชาติรายงานว่าพวกเขาต้องจ่ายเงินเพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากความสัมพันธ์การจ้างงานในลักษณะพึ่งพาดังกล่าว หากต้องการเปลี่ยนงาน แรงงานผู้หญิงชาวกัมพูชาที่ทำงานในโรงงานแปรรูปอาหารทะเลจากเกาะกงกล่าวว่า “เมื่อสัญญาสิ้นสุดลงและฉันได้ชำระหนี้ค่าดำเนินการเอกสารตามกฎหมายของฉันครบแล้วเท่านั้น ฉันถึงสามารถลาออกจากงานกับนายจ้างได้ ถ้าไม่เช่นนั้น ฉันไม่มีสิทธิเปลี่ยนงานเลย”

เมื่อถามว่าพวกเขาเคยเปลี่ยนงานระหว่างที่ทำงานในต่างประเทศหรือไม่ มีเพียงส่วนน้อย (ร้อยละ 16) ของแรงงานในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลที่ตอบว่าพวกเขาเคยเปลี่ยนงาน (แผนภาพที่ 24) นอกจากนี้ ในบรรดาแรงงานข้ามชาติที่เคยเปลี่ยนงาน ($n=101$) เกือบสองในสาม (ร้อยละ 67) รายงานว่าพวกเขาต้องได้รับอนุญาตจากนายจ้างก่อนถึงจะเปลี่ยนงานได้ การทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนงานได้อย่างเสรีมากขึ้นเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่สำคัญอย่างยิ่ง เพื่อช่วยคุ้มครองแรงงานจากสภาพการทำงานที่ย่ำแย่และการละเมิดในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนหรือแสวงหาสภาพการทำงานที่ดีกว่าในงานอื่น ๆ ได้เมื่อจำเป็น หรือเปิดโอกาสให้พวกเขาสามารถเลือกที่จะเดินออกมาจากการจ้างงานได้อย่างอิสระเมื่อได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

แผนภาพที่ 24 การเปลี่ยนงาน จำแนกตามภาคส่วน ($n=630$) (%)



แรงงานบังคับ

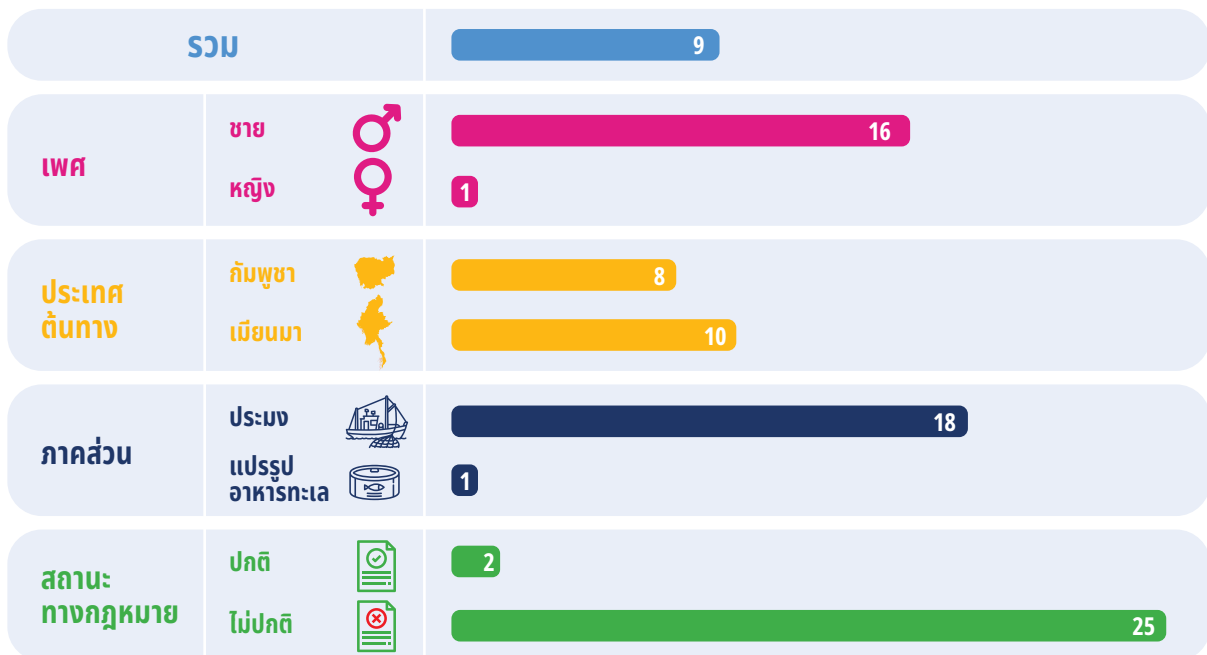
ILO ได้นำแนวทางการประเมินแบบใหม่มาใช้ในปี 2561 เพื่อประเมินการแพร่หลายของการบังคับใช้แรงงานในการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการศึกษานี้ด้วยเช่นกัน วิธีการของ ILO มุ่งเน้นการประเมินองค์ประกอบของแรงงานบังคับสององค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ‘การทำงานโดยไม่สมัครใจ’ และ ‘การข่มขู่หรือการลงโทษ’ ของผู้ตอบแบบสำรวจแต่ละคน โดยหากพบทั้งสององค์ประกอบดังกล่าวในช่วงเวลาการทำงานเดียวกัน การจ้างงานนั้นจะถูกระบุว่าเป็นการบังคับใช้แรงงาน

จากการสัมภาษณ์แบบเป็นความลับ พบว่าร้อยละ 15 ของแรงงานในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลของประเทศไทยมีข้อบ่งชี้ว่าพวกเขาอยู่ในสภาวะการทำงานโดยไม่สมัครใจ โดยรูปแบบที่พบบ่อยที่สุดคือการถูกหลอกลวงเกี่ยวกับงานที่พวกเขาจะต้องทำ การต้องพร้อมทำงานตลอดเวลา สภาพการทำงานที่อันตราย และสภาพความเป็นอยู่ที่แย่ ชาวประมงกัมพูชาจากเสียมราฐคนหนึ่งกล่าวว่า “งานของฉันยากมากเพราะฉันต้องพร้อมทำงานตลอดเวลา ทั้งกลางวันและกลางคืน และมีเวลาพักเพียง 30 นาทีถึงหนึ่งชั่วโมงต่อวัน ฉันยังได้รับค่าจ้างต่ำและต้องอาศัยอยู่ในสภาพที่แย่มาก”

นอกจากนี้ พบว่าร้อยละ 10 ของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลที่ถูกสัมภาษณ์มีข้อบ่งชี้ว่าเคยถูกข่มขู่หรือถูกลงโทษหากออกจากงาน โดยสิ่งที่พบบ่อยที่สุดคือการถูกควบคุมเฝ้าระวัง ไม่ได้รับอนุญาตให้ออกจากสถานที่ทำงาน และการใช้ความรุนแรงทางร่างกาย ชาวประมงเมียนมาจากทวายคนหนึ่งกล่าวว่า “เราไม่เคยเห็นแผ่นดินและอยู่กลางทะเลตลอดเวลา เราไม่สามารถพูดออกมาดัง ๆ ได้หากเราคิดจะหนีจากเรือ เพราะจะถูกทำร้าย เมื่อมีชาวประมงคนหนึ่งหนีไป พวกเราที่เหลือต้องทำงานหนักขึ้นและถูกตัดเงินเดือนเป็นการลงโทษ”

เมื่อรวมสององค์ประกอบของการทำงานโดยไม่สมัครใจและการข่มขู่หรือการลงโทษ พบว่าประมาณร้อยละ 9 ของแรงงานข้ามชาติที่สำรวจมีข้อบ่งชี้ของการตกอยู่ในสภาวะการบังคับใช้แรงงาน (แผนภาพที่ 25) การวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างกลุ่มตัวอย่างพบว่า กรณีการใช้แรงงานบังคับพบได้ในกลุ่มแรงงานประมงมากกว่าแรงงานที่ทำงานในโรงงานแปรรูปอาหารทะเล (ร้อยละ 18 เทียบกับร้อยละ 1) ในกลุ่มผู้ชายมากกว่าผู้หญิง (ร้อยละ 16 เทียบกับร้อยละ 1) และในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติมากกว่าแรงงานที่มีสถานะปกติ (ร้อยละ 25 เทียบกับร้อยละ 2) ผลการสำรวจเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานบังคับ แต่การใช้แรงงานบังคับยังคงเป็นปัญหาสำคัญในภาคการประมงของประเทศไทย

แผนภาพที่ 25 ความแพร่หลายของแรงงานบังคับ จำแนกตามเพศ สัญชาติ ภาคส่วนอุตสาหกรรม และสถานะทางกฎหมาย (n=630) (%)



การเข้าถึงความช่วยเหลือ

ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงาน

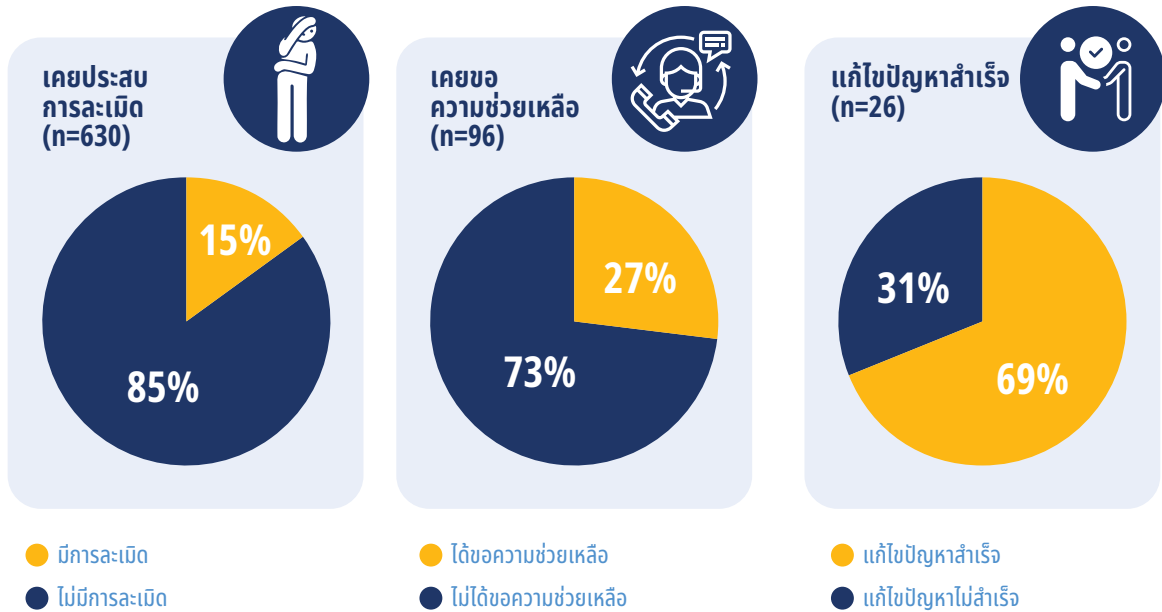
อุปสรรคในการขอความช่วยเหลือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติมีความประมาทต่อการถูกละเมิดสิทธิแรงงานในประเทศไทย ความท้าทายในการขอความช่วยเหลือผ่านช่องทางที่เป็นทางการทำให้แรงงานข้ามชาติหลายคนหันไปขอความช่วยเหลือจากช่องทางที่ไม่เป็นทางการ โดยแม้ว่าวิธีนี้อาจมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่ข้อตกลงที่เกิดขึ้นมักไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย ไม่มีการลงโทษเพื่อป้องกันการละเมิดในอนาคต และมักไม่ก่อให้เกิดการปรับปรุงสภาพการทำงานในระยะยาว (Harkins and Ahlberg, 2017)

ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 26 พบว่ามีเพียงประมาณหนึ่งในสี่ของแรงงานข้ามชาติที่มีข้อบ่งชี้ว่าเป็นแรงงานบังคับที่กล่าวว่าพวกเขาได้ขอความช่วยเหลือ (ร้อยละ 27) และเหตุผลที่พบบ่อยที่สุดในการไม่ขอความช่วยเหลือคือ การที่พวกเขาไม่รู้ว่าจะขอความช่วยเหลือจากใคร ไม่รู้สิทธิตามกฎหมายแรงงาน และความกลัวการถูกตอบโต้เอาคืน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่สามารถขอความช่วยเหลือได้ แม้ในสถานการณ์ที่มีการละเมิดอย่างรุนแรง จึงก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์ ขาวประมงเมียนมาจากทวายคนหนึ่งกล่าวว่า “ฉันไม่สามารถร้องเรียนอะไรได้เลย หากฉันทำ มันหมายความว่าฉันจะถูกทำร้ายมากขึ้น ดังนั้นฉันจึงไม่พูดอะไรเลย ฉันแค่ต้องทำตามที่ได้รับคำสั่ง”

ในบรรดาแรงงานข้ามชาติที่ขอความช่วยเหลือ ส่วนใหญ่พยายามเจรจาโดยตรงกับนายจ้าง (ร้อยละ 50) หรือขอความช่วยเหลือจากเพื่อนและครอบครัว (ร้อยละ 27) และไม่มีแรงงานข้ามชาติคนใดขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ด้านแรงงาน ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ภาคีอื่น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความท้าทายอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการขาดความไว้วางใจในแหล่งความช่วยเหลือทางการ โดยเฉพาะในหมู่แรงงานที่มีสถานะไม่ปกติที่อาจกลัวการถูกควบคุมตัวหรือส่งกลับประเทศ ขาวประมงข้ามชาติชาวกัมพูชาจากเสียมราฐคนหนึ่งกล่าวว่า “ไม่มีใครช่วยแก้ปัญหาให้ฉันได้ เพราะฉันทำงานเป็นแรงงานประมงอย่างผิดกฎหมาย และไม่กล้าขอความช่วยเหลือทั้งจากรัฐบาลไทยหรือกัมพูชา”⁵⁴

แม้ว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่ขอความช่วยเหลือกล่าวว่าพวกเขาสามารถแก้ไขปัญหาได้ (ร้อยละ 69) แต่สามารถสันนิษฐานได้ว่าการใช้ช่องทางไม่เป็นทางการในการขอความช่วยเหลืออาจหมายความว่าไม่มีการส่งลงโทษหรือการเยียวยาที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยมีแรงงานข้ามชาติเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เผชิญกับการละเมิดสิทธิแรงงานในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลที่สามารถขอและได้รับการเยียวยาได้ในปัจจุบัน แต่ส่วนใหญ่พวกเขาก็ยังไม่ได้รับเงินชดเชยอย่างเต็มจำนวนหรือไม่ได้รับการชดเชยเพิ่มเติมใด ๆ สำหรับความเสียหายที่ได้รับ การลดอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงการลดข้อผูกมัดด้านวีซ่าและใบอนุญาตทำงานที่ผูกติดกับนายจ้าง ลดกระบวนการทางกฎหมายที่ล่าช้าและยุ่งยาก และการเพิ่มการคุ้มครองแรงงานที่มีสถานะไม่ปกติ ถือเป็นกุญแจสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานเกิดขึ้นโดยปราศจากบทลงโทษในประเทศไทย

54 แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ที่จัดตั้งขึ้นโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของพวกเขา อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้อาจมีความเสี่ยงและน่ากลัวสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติ

แผนภาพที่ 26 ความช่วยเหลือสำหรับการละเมิดสิทธิแรงงาน (n=630)

การคุ้มครองทางสังคม

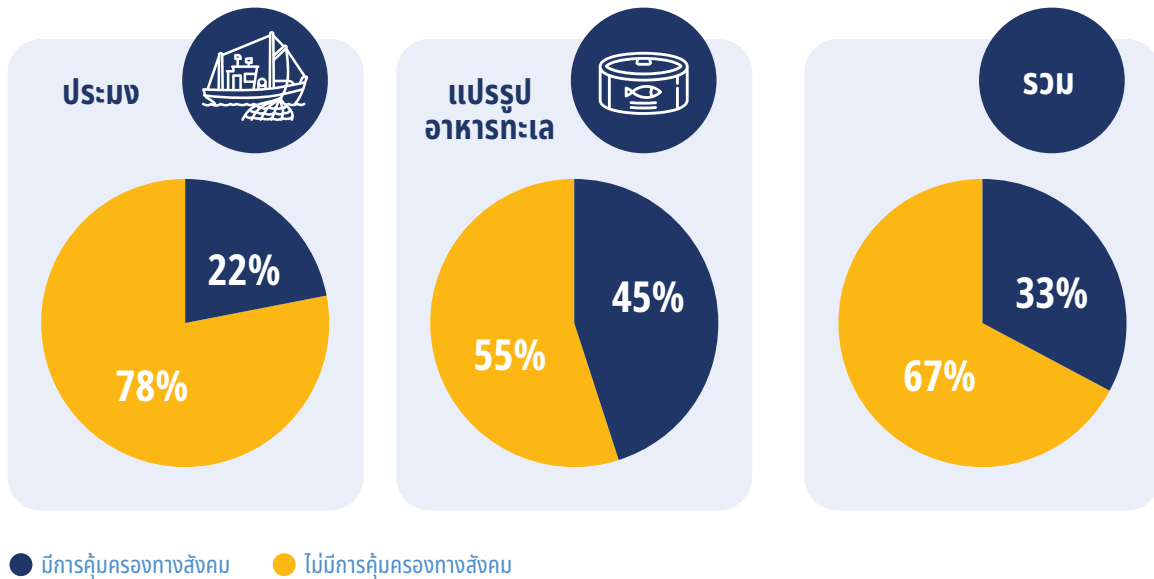
สิทธิในการได้รับการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นปกตินั้นค่อนข้างครอบคลุม ซึ่งรวมถึงสิทธิประโยชน์ทั้ง 9 ประเภทที่ได้รับการยอมรับ อย่างไรก็ตาม ระดับความครอบคลุมยังคงต่ำในกลุ่มแรงงานข้ามชาติในทางปฏิบัติ เนื่องจากหลายคนถูกกีดกันจากการขึ้นทะเบียนเนื่องจากทำงานอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบและการมีสถานะที่ไม่เป็นปกติของพวกเขา จากการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมล่าสุดที่ดำเนินการในประเทศไทยพบว่าแม้ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นปกติ ยังมีจำนวนแรงงานมากกว่าครึ่งหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมใด ๆ ได้เลย (ILO et al., 2022)

ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 27 มีเพียงหนึ่งในสามของแรงงานข้ามชาติในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลที่ขึ้นทะเบียนในแผนหลักประกันทางสังคมต่าง ๆ ของภาครัฐหรือเอกชน (ร้อยละ 33) แม้ว่าการขึ้นทะเบียนจะถือเป็นข้อบังคับในทั้งสองภาคส่วน แต่การขาดเอกสารทางกฎหมายและปัจจัยอื่น ๆ ดูเหมือนจะเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้แรงงานไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ เมื่อวิเคราะห์การเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมตามสถานะทางกฎหมาย พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นปกติรายงานว่าพวกเขามีการคุ้มครองทางสังคมบางประเภท (ร้อยละ 49) ในขณะที่แทบไม่มีแรงงานที่มีสถานะไม่ปกติที่ขึ้นทะเบียนในแผนการคุ้มครองทางสังคมใดเลย (ร้อยละ 1) อีกทั้งขอบเขตของการคุ้มครองในภาคการประมงยังต่ำกว่ามากเมื่อเทียบกับงานแปรรูปอาหารทะเล (ร้อยละ 22 เทียบกับร้อยละ 45) ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการทำงานในภาคการประมงมีความไม่เป็นทางการในระดับที่สูงกว่า และมีแรงงานที่มีสถานะไม่ปกติเป็นจำนวนมากกว่า

นอกจากนี้ พบว่ามีแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่สามารถใช้สิทธิประโยชน์ของตนในประเทศไทยได้จริง (ibid.) เนื่องจากแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชาและเมียนมาจากประเทศที่มีโครงสร้างการคุ้มครองทางสังคมที่จำกัด พวกเขาจึงมักไม่คุ้นเคยกับวิธีการใช้สิทธิประโยชน์ประเภทนี้ การขาดความรู้เกี่ยวกับวิธีการใช้สิทธิอาจทวีความรุนแรงขึ้นจากอุปสรรคทางภาษา ความสามารถในการเดินทางไปยังสำนักงานของรัฐที่จำกัด และความกังวลเกี่ยวกับการติดต่อกับเจ้าหน้าที่เพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ ชาวประมงเมียนมาจากทวายคนหนึ่งกล่าวว่า “ฉันอยู่แต่ในทะเลตลอดเวลา ฉันไม่รู้เลยว่าฉันมีสิทธิประโยชน์อะไรจากรัฐบาลหรือจะใช้นั้นได้อย่างไร”

เนื่องจากการไม่ได้ใช้สิทธิอย่างเต็มที่ การจ่ายเงินสมทบประกันสังคมของแรงงานข้ามชาติอาจถูกมองว่าเป็นการอุดหนุนผลประโยชน์ให้กับแรงงานไทยโดยพลตินัย มีรายงานกรณีที่แรงงานข้ามชาติในภาคแปรรูปอาหารทะเลพยายามขอรับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคม แต่กลับพบว่านายจ้างไม่เคยขึ้นทะเบียนให้พวกเขาจริง แม้ว่าจะมีการหักเงินจากค่าจ้างของพวกเขาอย่างสม่ำเสมอเพื่อจ่ายเงินสมทบก็ตาม (IOM, 2023)

แผนภาพที่ 27 การขึ้นทะเบียนในการคุ้มครองทางสังคม จำแนกตามภาคส่วน (n=630) (%)



เสรีภาพในการสมาคม

ช่องว่างสำคัญที่ยังคงมีอยู่ในการเข้าถึงสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยคืออุปสรรคในการบรรลุเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้ แต่พวกเขาถูกห้ามไม่ให้จัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองหรือเป็นสมาชิกคณะกรรมการสหภาพแรงงานซึ่งขัดกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และเนื่องจากในปัจจุบันเรือประมงพาณิชย์ในประเทศไทยส่วนใหญ่มีลูกเรือเป็นแรงงานข้ามชาติ จึงไม่มีสหภาพแรงงานไทยใดที่พวกเขาสามารถเข้าร่วมได้ นอกจากนี้สหภาพแรงงานที่จดทะเบียนและดำเนินงานในโรงงานแปรรูปอาหารทะเลก็ยังมีจำนวนจำกัดด้วยเหตุผลเดียวกันกับที่กล่าวมาข้างต้น (ILRF, 2020)

ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ป้องกันไม่ให้แรงงานข้ามชาติรวมตัวกันมักถูกกล่าวถึงในแง่ของความมั่นคงของชาติในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้ทำให้ความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างแรงงานข้ามชาติกับนายจ้างยังคงอยู่ ตลอดจนทำให้แรงงานข้ามชาติมีความเปราะบางต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น งานวิจัยของ ILO ชี้ให้เห็นว่าเกือบทุกกรณีของการใช้แรงงานบังคับมีความเชื่อมโยงกับการจำกัดสิทธิของแรงงานข้ามชาติในการรวมตัวเสมอ เมื่อสิทธิพื้นฐานของแรงงานเหล่านี้ถูกปฏิเสธ แรงงานจะไม่สามารถร่วมกันออกเสียง ปกป้องสิทธิประโยชน์ของพวกเขา หรือมีอิทธิพลเชิงบวกต่อสภาพการทำงานที่พวกเขากำลังเผชิญอยู่ให้ดีขึ้นได้ (ILO, 2018b)

จนกว่าสิทธิในการรวมตัวของพวกเขาจะได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ แรงงานข้ามชาติในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลของไทยได้รวมตัวกันแบบไม่เป็นทางการโดยได้รับการสนับสนุนจากสหภาพแรงงานและองค์กรภาคประชาสังคม เช่น เครือข่ายสิทธิแรงงานข้ามชาติ (Migrant Workers Rights Network) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสมาชิกที่ได้ให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในการรวมตัวกันในจังหวัดสมุทรสาครตั้งแต่ปี 2552 โดยเฉพาะในภาคการแปรรูปอาหารทะเล ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มักดำเนินงานในพื้นที่ที่กฎหมายไม่มีความครอบคลุมชัดเจน องค์กรเหล่านี้จึงมักถูกจำกัดในแง่ของความสามารถในการทำข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วมที่มีผลผูกพันทางกฎหมายกับนายจ้าง อย่างไรก็ตาม พวกเขาให้การสนับสนุนที่มีความหมายระหว่างเพื่อนแรงงานด้วยกัน โดยเฉพาะในการแก้ไขข้อร้องทุกข์

โดยรวมแล้ว มีแรงงานข้ามชาติเพียงร้อยละ 8 เท่านั้นที่รายงานว่าตนได้เข้าร่วมองค์กรที่มีสมาชิกในระหว่างการทำงานในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่สามารถจัดประเภทเป็นองค์กรชุมชนขนาดเล็กและไม่เป็นทางการ (ตารางที่ 28) ส่วนอัตราการเข้าร่วมสหภาพแรงงานในหมู่แรงงานภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลอยู่ในระดับต่ำเท่านั้น โดยมีเพียงร้อยละ 1 ที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานอย่างเป็นทางการ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่กล่าวว่าพวกเขาไม่ได้เข้าร่วมองค์กรในสถานที่ทำงาน เนื่องจากไม่แน่ใจในสิทธิการรวมตัว มีสถานะทางกฎหมายไม่ปกติ หรือไม่มีเวลาเข้าร่วมองค์กร เนื่องจากชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติบางคนยังอธิบายว่าพวกเขาไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมสหภาพแรงงานโดยนายจ้างของตน หญิงสาวกัมพูชาจากเกาะกงคนหนึ่งกล่าวว่า “ในประเทศไทย พวกเขาไม่อนุญาตให้เราเข้าร่วมองค์กรใด ๆ เราถูกบอกว่าเราไม่มีสิทธิใด ๆ ในการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน”

ตารางที่ 27 สมาชิกองค์กรหรือสมาคม จำแนกตามภาคส่วน (n=630) (%)

	ประมง (n=305)	แปรรูปอาหารทะเล (n=325)	รวม (n=630)
สหภาพแรงงาน	<1	1	1
สมาคมผู้โยกย้ายถิ่นฐาน	<1	0	<1
กลุ่มสตรี	0	<1	<1
กลุ่มศาสนา	0	1	<1
คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน	<1	0	<1
อื่น ๆ	6	8	7
ไม่มี	94	90	92

การบาดเจ็บจากการทำงาน

การทำประมงเป็นที่รู้จักมาอย่างยาวนานว่าเป็นหนึ่งในอาชีพที่อันตรายที่สุดในโลก เนื่องจากเรือประมงมีความไม่มั่นคงและเคลื่อนไหวตลอดเวลา และเมื่อสภาพอากาศแปรปรวน การเคลื่อนไหวของเรืออาจรุนแรงและคาดเดาไม่ได้ ดาดฟ้าเรือยังเป็นจุดที่ลื่นและเต็มไปด้วยอวนและอุปกรณ์ต่าง ๆ อีกทั้งชั่วโมงการทำงานที่ไม่แน่นอนอาจนำไปสู่ความเหนื่อยล้า และเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ (Chantavanich et al., 2013) โดยแม้ว่าจะมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นทางการ แต่การศึกษาล่าสุดได้ประเมินว่ามีผู้เสียชีวิตจากการทำประมงมากกว่า 100,000 รายต่อปี โดยที่หลายกรณีสามารถป้องกันได้หากมีการควบคุมด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานที่เข้มงวดมากขึ้น (FISH Safety Foundation, 2022)

เนื่องจากลักษณะอันตรายของงานประมง การสำรวจจึงได้มีการวิเคราะห์เกี่ยวกับการบาดเจ็บและอุบัติเหตุในที่ทำงาน ดังที่แสดงในตารางที่ 29 ซึ่งพบว่าเกือบครึ่งหนึ่งของแรงงานประมง (ร้อยละ 48) และหนึ่งในสามของแรงงานแปรรูปอาหารทะเล (ร้อยละ 30) รายงานว่าพวกเขาเคยได้รับบาดเจ็บในที่ทำงานที่ต้องได้รับการรักษาพยาบาล อัตราดังกล่าวเป็นอัตราที่สูงมากและก่อให้เกิดความกังวลอย่างมากเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัย ทั้งนี้ ประเภทของการบาดเจ็บที่มีการรายงานบ่อยที่สุด ได้แก่ การถูกบาดและแผลฉีกขาด (ร้อยละ 37) การบาดเจ็บจากการลื่นหรือล้ม (ร้อยละ 23) และการชนและปะทะ (ร้อยละ 17) และเมื่อถามว่าพวกเขาได้รับการรักษาพยาบาลจากการบาดเจ็บเหล่านี้หรือไม่ พบว่าเกือบหนึ่งในสี่ของแรงงานประมง (ร้อยละ 24) และแรงงานแปรรูปอาหารทะเลเพียงส่วนน้อย (ร้อยละ 9) ที่ตอบว่าพวกเขาไม่ได้รับการรักษา

ผลการสำรวจนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเพื่อเพิ่มความปลอดภัยในสภาพแวดล้อมการทำงานสำหรับแรงงานทั้งในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเล ซึ่งรวมถึงการเพิ่มการฝึกอบรม การตรวจสอบมาตรฐานด้านความปลอดภัยและสุขภาพ ในสถานที่ทำงานอย่างเข้มงวด การจัดหาอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การเข้าถึงการรักษาพยาบาลทันที และการจ่ายค่าชดเชยสำหรับการบาดเจ็บ ในปัจจุบัน สภาพความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลดูเหมือนจะถูกละเลยอย่างมาก ตามที่ผู้ให้ข้อมูลหลักจากองค์กรภาคประชาสังคมคนหนึ่งกล่าวว่า “สถานที่ทำงานบางแห่งมีชุดปฐมพยาบาลและการดูแลทางการแพทย์สำหรับแรงงานที่ได้รับบาดเจ็บ แต่นายจ้างบางรายก็ไม่ใส่ใจเลย พวกเขาเพียงแค่พาแรงงานข้ามชาติไปทิ้งไว้ที่โรงพยาบาลเมื่อได้รับบาดเจ็บโดยไม่เหลียวแล”

ตารางที่ 28 การบาดเจ็บในสถานที่ทำงานที่ต้องได้รับการรักษาพยาบาล จำแนกตามภาคส่วน (n=630) (%)

	ประมง (n=305)	แปรรูปอาหารทะเล (n=325)	รวม (n=630)
การถูกบาดและบาดแผลฉีกขาด	44	27	37
การลื่น สะดุด และหกล้ม	28	14	23
การชนหรือปะทะ	22	9	17
เจ็บปวดกล้ามเนื้อ	3	25	11
อาการเจ็บป่วยที่เกี่ยวข้องกับความเครียด จากความร้อน/ความเย็น	3	20	9
ผื่นผิวหนังหรือการติดเชื้อ	0	4	2
กระดูกหัก	1	0	1
ไม่มีอาการใด ๆ	52	70	62

บทสรุป

ตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูปครั้งใหญ่ในการบริหารจัดการแรงงานและการประมง โดยมีการให้สัตยาบันมาตรฐานระหว่างประเทศที่สำคัญ แก่ไขกฎหมายหลายฉบับ จัดตั้งกรอบการทำงานใหม่ ๆ และมีการริเริ่มการกำกับดูแลตนเองโดยภาคเอกชนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวชี้วัดหนึ่งที่สำคัญคือรัฐบาลไทยได้รายงานความคืบหน้าในการดำเนินการตามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 188 ต่อกลไกการกำกับดูแลของ ILO ในปี 2564 อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบรายงานของรัฐบาลโดยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายอิสระชี้ให้เห็นว่ายังคงมีช่องว่างสำคัญในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานที่กำหนดไว้ (ILO, 2021) การนำเสนอข้อมูลในบทนี้สนับสนุนข้อสังเกตดังกล่าว โดยแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงหลายประการที่เกิดขึ้นเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานยังคงไม่เกิดผลจริงในทางปฏิบัติสำหรับแรงงานข้ามชาติ

ในปีต่อ ๆ ไป สิ่งที่สำคัญไม่ใช่เพียงแค่การเปลี่ยนแปลงนโยบายเท่านั้น แต่ยังต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลของไทยด้วย เนื่องจากประเทศไทยได้กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ ทำให้มีความต้องการแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นเพื่อเติมเต็มช่องว่างแรงงานที่ขาดแคลน นายจ้างจำเป็นต้องพิจารณาว่าจะรักษาแรงงานข้ามชาติไว้ได้อย่างไร โดยการจัดหาสภาพการทำงานที่ดีขึ้นแทนการใช้แนวทางการจ้างงานที่บีบบังคับและไม่มั่นคง อุตสาหกรรมต้องดำเนินการปรับปรุงสภาพการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เป็นงานที่มีคุณค่าต่อแรงงานข้ามชาติทั้งในเชิงกฎหมายและทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศปลายทางใหม่ ๆ สำหรับแรงงานประมงและแปรรูปอาหารทะเลเกิดขึ้นทั่วโลก นายจ้างต้องดำเนินการปรับปรุงต่อไป หากประเทศไทยต้องการคงความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงาน

กรณีของภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลในประเทศไทยทำให้เกิดคำถามสำคัญว่าแรงกดดันจากห่วงโซ่อุปทานว่าจะสามารถนำไปสู่การปรับปรุงสภาพการทำงานในระยะยาวได้หรือไม่ หากภาคส่วนนี้ยังไม่ให้ความสำคัญกับข้อเรียกร้องจากองค์กรแรงงานโดยตรง ข้อมูลหลักฐานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแสดงให้เห็นว่าระบบการตรวจสอบและการรับรองภายใต้โครงการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (CSR) มีผลเพียงเล็กน้อยในการลดการแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงาน (LeBaron, 2018) ความพยายามเหล่านี้หวังใช้ประโยชน์ของ ‘จริยธรรมแบบเสรีนิยมใหม่’ โดยเชื่อว่าความต้องการให้องค์กรมีความรับผิดชอบต่อสังคมที่เพิ่มขึ้นของผู้บริโภคและความพยายามในการกำกับดูแลตนเองของภาคเอกชนจะสามารถจัดการละเมิดสิทธิแรงงานได้ (Molland, 2019)

การมอบอำนาจในการเปลี่ยนแปลงให้แก่ผู้บริโภค บริษัท และรัฐที่มีตลาดค้าขายสำคัญ แทนที่จะเป็นแรงงาน ก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างมากที่จะเกิดการปรับปรุงเพียงผิวเผินและระยะสั้น แทนที่จะเกิดความรับผิดชอบต่อข้อเรียกร้องของแรงงาน แรงงานข้ามชาติต้องได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่สมดุลระหว่างแรงงานข้ามชาติและนายจ้างในประเทศไทย การบรรลุความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญและยั่งยืนไปสู่การทำงานที่มีคุณค่าในเศรษฐกิจสีฟ้าของประเทศไทย จำเป็นต้องให้แรงงานข้ามชาติมีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่เป็นประชาธิปไตยและเป็นตัวแทน เพื่อให้สามารถเจรจาโดยตรงกับนายจ้าง แทนที่จะคาดหวังว่าความยุติธรรมทางสังคมจะถูกส่งลงมาจากเบื้องบนโดยมือที่มองไม่เห็น

ข้อเสนอแนะ

- **ให้แรงงานข้ามชาติสามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วมกันได้ โดยการให้สัตยาบันและดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน (ฉบับที่ 87) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมกัน (ฉบับที่ 98) อย่างเต็มที่** ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงและการแปรรูปอาหารทะเลคือการขาดโอกาสและข้อจำกัดที่ส่งผลต่อความสามารถในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน การเพิ่มเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมกันจึงมีความจำเป็น เพื่อให้แรงงานข้ามชาติมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่สมดุลมากขึ้นกับนายจ้าง และสามารถรวมออกเสียง ปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และส่งเสริมสภาพการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- **ยกเลิกค่าธรรมเนียมการจัดหางานและค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่แรงงานเป็นผู้รับภาระ โดยการให้สัตยาบันและดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยสำนักงานจัดหางานเอกชน (ฉบับที่ 181) อย่างเต็มที่** มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาระบุว่า “สำนักงานจัดหางานเอกชนจะต้องไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งหมดหรือบางส่วนจากแรงงาน” การให้สัตยาบันมาตรฐานสากลนี้จะทำให้เกิดความชัดเจนว่านายจ้างมีความรับผิดชอบตามกฎหมายในการชำระค่าธรรมเนียมการจัดหางานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง แทนที่จะปล่อยให้แรงงานข้ามชาติเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ต่อไป
- **ให้แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้อย่างเสรีมากขึ้น โดยขยายเงื่อนไขที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน** การให้ความยืดหยุ่นมากขึ้นในการเปลี่ยนงานตามความสมัครใจถือเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญอย่างยิ่งในการช่วยปกป้องแรงงานข้ามชาติจากสภาพการทำงานที่ย่ำแย่และการละเมิดสิทธิแรงงานในประเทศไทย การอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้โดยไม่ต้องสูญเสียสถานะทางกฎหมายจะช่วยให้พวกเขาสามารถร้องเรียนในกรณีที่ถูกละเมิดได้โดยไม่ต้องกลัวการตอบโต้เอาคืนจากนายจ้าง รวมถึงสามารถแสวงหาสภาพการทำงานที่ดีขึ้นในงานอื่น ๆ ได้เมื่อจำเป็น
- **ขยายบริการดูแลเด็กสำหรับแรงงานข้ามชาติหญิงและชายในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล** ผู้ประกอบการภาคเอกชนในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลควรพัฒนานโยบายระดับองค์กรที่ตระหนักถึงความรับผิดชอบในการดูแลบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติหญิงและชายมากขึ้น ซึ่งอาจรวมถึงการให้มีสภาพการทำงานที่ยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อรองรับความรับผิดชอบในการดูแลเด็กของแรงงานข้ามชาติ การจัดทำบริการดูแลเด็กที่นายจ้างให้เงินสนับสนุนระหว่างเวลาทำงาน และสนับสนุนการจัดตั้งระบบดูแลเด็กแบบกลุ่มโดยแรงงานเอง
- **ปรับปรุงการตรวจแรงงานบนเรือประมงและในโรงงานแปรรูปอาหารทะเล เพื่อตอบสนองต่อการละเมิดสิทธิแรงงานและปกป้องอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน** ช่องว่างที่สำคัญในการสร้างสภาพการทำงานที่ดีสำหรับแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงและการแปรรูปอาหารทะเลในประเทศไทยคือในปัจจุบันการตรวจแรงงานสามารถระบุการละเมิดและดำเนินคดีกับผู้ละเมิดได้เพียงเล็กน้อย และด้วยเหตุนี้ จึงควรเน้นให้ผู้ตรวจแรงงานใช้แนวทางการตรวจสอบเชิงกลยุทธ์เพื่อมุ่งเป้าหมายไปที่การละเมิดที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น พยายามสร้างพื้นที่ที่ปลอดภัยสำหรับแรงงานข้ามชาติในการรายงานการละเมิด เพิ่มความร่วมมือกับสหภาพแรงงานและองค์กรภาคประชาสังคมในระหว่างกระบวนการตรวจสอบ และตรวจสอบข้อกังวลด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานอย่างเข้มงวดมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

Auethavornpipat, R. (2022). *Norm contestation and the weakening of migrant fisher protection in Thailand*. *Global Constitutionalism*, 2022;11(2):249–273.

Boles, H. (2019). *Tracking Progress: Assessing Business Responses to Forced Labour and Human Trafficking in the Thai Seafood Industry*. Freedom Fund and Humanity United, London.

Bylander, M. (2019). *Is regular migration safer migration? Insights from Thailand*. *Journal on Migration and Human Security*, 7(1), 1–18.

Civil Society Organization Coalition for Ethical and Sustainable Seafood (CSO Coalition) (2021). *Precarity and the Pandemic: A Survey of Wage Issues and COVID-19 Impacts Among Migrant Seafood Workers in Thailand*. Oxfam, Oxford.

Chantavanich, S., S. Laodumrongchai, B. Harkins, W. Jitpong, P. Yothinneeranath, M. Tunon, and A. Olsen (2013). *Employment Practices and Working Conditions in Thailand's Fishing Sector*. International Labour Organization (ILO), Bangkok.

Chotikajan, S., J. Judd, S. Siar and T. Ishida (2019). Working conditions for migrants and illegal, unreported and unregulated fishing in Thailand's fisheries sector. In: *Thailand Migration Report 2019*. Harkins, B. (Ed.). United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, Bangkok.

Environmental Justice Foundation (2024). *Briefing on Thailand's Fisheries Legislation Developments*. Bangkok.

FISH Safety Foundation (2022). *More Than 100,000 Fishing-Related Deaths Occur Each Year, Study Finds*. Pew Charitable Trusts, Philadelphia.

Food and Agriculture Organization (FAO) (2021). *FishStat: Fisheries and Aquaculture*.

Global Labor Justice - International Labor Rights Forum (GLJ-ILRF) (2023). *Comments Concerning the Ranking of Thailand by the United States Department of State in the 2023 Trafficking in Persons Report*. Washington, DC.

Harkins, B. (2019). *Thailand Migration Report 2019*. United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, Bangkok.

Harkins, B. and M. Åhlberg (2017). *Access to Justice for Migrant Workers in South-East Asia*. ILO, Bangkok.

Harkins, B, D. Lindgren and T. Suravoranon (2017). *Risks and rewards: Outcomes of labour migration in South-East Asia*. Bangkok.

Hodge, J. and B. Harkins (2024). *Cambodia's Labour Migration Governance Framework: A Comparative Analysis with International Labour Standards for Recruitment, Work in Fishing and Forced Labour*. Bangkok.

- International Labour Organization (ILO) (2018a). *Baseline Research Findings on Fishers and Seafood Workers in Thailand*. Bangkok.
- ILO (2018b). *Ending Forced Labour by 2030: A Review of Policies and Programmes*. Geneva.
- ILO (2019). *Mobile Women and Mobile Phones: Women Migrant Workers' Use of Information and Communication Technologies in ASEAN*. Bangkok.
- ILO (2020). *Endline Research Findings on Fishers and Seafood Workers in Thailand*. Bangkok.
- ILO (2021). *Direct Request (CEACR) - adopted 2021, published 110th ILC session (2022), Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188) - Thailand (Ratification: 2019)*.
- ILO (2022a). *Ship to Shore Rights South East Asia: Gender Equality And Women's Empowerment Strategy*. Bangkok.
- ILO (2022b). *Rough Seas: The Impact of COVID-19 on Fishing Workers in South-East Asia*. Bangkok.
- ILO (2023). *Towards Freedom at Sea: Handbook for the Detection of Forced Labour in Commercial Fishing*. Geneva.
- ILO (Forthcoming). *Uncharted Territory: Migration Brokerage Practices in Myanmar Since the Military Takeover*.
- ILO, United Nations Children's Fund, IOM and UN Women (2022). *Thailand Social Protection Diagnostic Review*. Bangkok.
- International Labor Rights Forum (ILRF) (2020). *Time for a Sea Change: Why Union Rights for Migrant Workers Are Needed to Prevent Forced Labor in the Thai Seafood Industry*. Washington, DC.
- International Organization for Migration (IOM) (2023). *In the Shadow of the Ships: Migrant Workers in the Lower Tiers of Thailand's Seafood Processing Sector*. Bangkok.
- Jankomol, P. (2023). *Personal Document Retention among Migrant Workers Employed on Fishing Vessels*. Bangkok. Human Rights and Development Foundation.
- Jankomol, P and P. Subsisunjai (2024). *Wage Payments and Labour Rights Violations in Fisheries Work*. Human Rights and Development Foundation, Bangkok.
- Jones, A. (2023). *Southeast Asia eyes export bounty as sustainability falls by the wayside*. South China Morning Post, 9 December.
- Kadfak, A. and S. Linke (2021). *More than just a carding system: Labour implications of the EU's illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing policy in Thailand*. Marine Policy, 127.
- LeBaron, G., P. Kyritsis, C. Thibos and N. Howard (2018). *Confronting Root Causes: Forced Labour in Global Supply Chains*. openDemocracy and University of Sheffield.
- Marschke, M. and P. Vandergeest (2016). *Slavery scandals: Unpacking labour challenges and policy responses within the off-shore fisheries sector*. Marine Policy, 68:39–46.
- Molland, S. (2019). *What Happened to Sex Trafficking? The New Moral Panic of Men, Boys and Fish in the Mekong Region*. Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia, 34(2):397–424.



Migrant worker travelling to work
on an agricultural farm in Mae Sot,
Thailand | ©IOM 2022



การโยกย้ายถิ่นฐาน ธุรกิจ และสิทธิมนุษยชน: นโยบายและการปฏิบัติ

Kevin Lehmann, UNDP และ Evie van Uden, IOM

บทนำ

การเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วของประเทศไทยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาได้ส่งผลให้ระดับความยากจนลดลงอย่างน่าทึ่ง อย่างไรก็ตาม การเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนเสมอไป นโยบายที่ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดำเนินควบคู่ไปกับข้อจำกัดที่มีอยู่ค่อนข้างมากในการกำกับดูแลและ/หรือการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ เช่น ในการส่งเสริมการจ้างงานที่มีคุณค่า การโยกย้ายถิ่นฐาน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การต่อต้านการทุจริต และหลักนิติธรรม ได้เพิ่มความไม่สมดุลทางอำนาจระหว่างภาคธุรกิจและผู้ทรงสิทธิ (Rights Holders) ในประเทศไทย ซึ่งส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนอื่นเนื่องมาจากการดำเนินธุรกิจในหลายกรณี (United Nations Working Group on Business and Human Rights, 2019a)

แรงงานข้ามชาติยังคงเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายรูปแบบ ตลอดจนการมีสถานะการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติยังทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้มีความเปราะบางต่อการถูกจับกุม กักขัง ส่งกลับประเทศ และสภาพการทำงานที่เอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติอาจเผชิญกับการเลือกปฏิบัติและการตีตรา การค้ามนุษย์ การใช้แรงงานบังคับ การสรรหาที่ไม่เป็นธรรม การจ่ายค่าจ้างที่ต่ำ การขาดการเข้าถึงบริการสุขภาพ การขาดเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม การมีเสรีภาพในการเดินทางที่จำกัด ความรุนแรงและการแสวงหาประโยชน์ รวมถึงความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ การขาดการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ และการขาดมาตรฐานการทำงานที่มีคุณค่าในหลายด้าน (UNDP, 2023a; IOM, 2021a; IOM, 2022; ILO, 2022a)

บทนี้นำเสนอภาพรวมเกี่ยวกับระบบนิเวศของการโยกย้ายถิ่นฐาน ธุรกิจ และสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยเน้นความก้าวหน้าที่ภาครัฐและภาคธุรกิจได้มีการดำเนินการเพื่อนำหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) และกรอบ “การคุ้มครอง เคารพ และเยียวยา” มาใช้ในปีของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ บทนี้มีโครงสร้างตามเสาหลักทั้งสามของ UNGPs ได้แก่ (1) หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเน้นที่แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย (2) ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน และ (3) บทบาทร่วมของภาครัฐและภาคธุรกิจในการรับรองการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีการระบุปัจจัยอื่น ๆ ที่สนับสนุนการดำเนินการ (ผู้มีบทบาทและโครงการริเริ่ม) ซึ่งอาจนำไปสู่การสร้างเสริมโอกาสใหม่ ๆ เพื่อการมีส่วนร่วมกับรัฐบาลไทยและภาคธุรกิจ ตลอดจนให้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อส่งเสริมการขับเคลื่อนประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐาน ธุรกิจ และสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยต่อไป

หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน และกรอบการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยา

หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชนอันเป็นมาตรฐานระดับโลก ซึ่งได้รับการรับรองโดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในปี 2554 หลักการ UNGPs ให้แนวทางแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ ซึ่งรวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญ โดยเป็นแนวทางที่มีความสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีการประกาศใช้ แม้ว่าหลักการ UNGPs จะไม่ใช่ข้อผูกมัดตามกฎหมายและเป็น “กฎหมายอ่อน” ระหว่างประเทศ แต่ก็สามารถสร้างผลกระทบทางกฎหมายต่อภาคธุรกิจได้ เช่น ผ่านการกำกับดูแลหรือการบังคับใช้โดยศาล และแรงกดดันระหว่างประเทศต่อรัฐ

เสาหลักที่ 1

เสาหลักที่ 1 ของหลักการ UNGPs กล่าวถึงความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองผู้ทรงสิทธิ ซึ่งรวมถึงแรงงานข้ามชาติ จากการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

เสาหลักที่ 2

เสาหลักที่ 2 กำหนดความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่เป็นอิสระจากหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ในขณะเดียวกันก็ช่วยส่งเสริมหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการดังกล่าว เสาหลักที่ 2 ยังให้กรอบการทำงานที่ครอบคลุมสำหรับภาคธุรกิจในการทำความเข้าใจและแสดงให้เห็นถึงการเคารพสิทธิมนุษยชน (Ruggie, 2020) ไม่ว่าจะเป็นผ่านการจัดทำนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของบริษัท กระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (HRDD) และการเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านกลไกการร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการของบริษัท

เสาหลักที่ 3

เสาหลักที่ 3 ของ หลักการ UNGPs เน้นถึงความจำเป็นที่ภาครัฐและภาคธุรกิจต้องรับรองการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้ทรงสิทธิที่เผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ

คณะทำงานสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “คณะทำงานสหประชาชาติ”) กำหนดให้แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนเป็น “กลยุทธ์เชิงนโยบายที่พัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยภาครัฐ เพื่อป้องกันผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชนอันเนื่องมาจากการดำเนินธุรกิจที่มีความสอดคล้องกับหลักการ UNGPs” (United Nations Working Group, 2016a) ประเทศไทยได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนสองฉบับต่อเนื่องกัน โดยฉบับแรกครอบคลุมระยะเวลาจากปี 2562 ถึง 2565 และฉบับที่สองจากปี 2566 ถึง 2570 เพื่อดำเนินการตามหลักการ UNGPs ในประเทศไทย ในฐานะที่แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยเป็นจุดอ้างอิงหลักในการดำเนินการตาม UNGPs ของประเทศไทย จึงสามารถนำแผนดังกล่าวมาใช้ในการประเมินว่าภาครัฐได้ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ตลอดจนสามารถนำไปพิจารณาร่วมกับนโยบาย กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานในประเทศไทยได้เช่นกัน ซึ่งได้กล่าวถึงใน **บทที่ 1** และจะมีการอธิบายเพิ่มเติมภายใต้เสาหลักที่ 1 ด้านล่าง

เสาหลักที่ 1: หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

แม้ว่าแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยทั้งสองฉบับจะเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจและสิทธิมนุษยชนในภาพรวม แต่แผนแต่ละฉบับยังประกอบด้วยข้อกำหนดเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานและแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยไม่ได้ระบุเสมอว่าข้อกำหนดต่าง ๆ ในแผนนั้นมีความครอบคลุมแรงงานทุกคนหรือไม่ ดังนั้นขอบเขตที่ข้อกำหนดเหล่านั้นได้รับการพัฒนาหรือดำเนินการในลักษณะที่คำนึงถึงแรงงานข้ามชาติจึงยังไม่ชัดเจนนัก ดังที่อธิบายไว้ด้านล่าง แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยถือเป็นก้าวแรกที่น่าชื่นชมในการแสดงให้เห็นถึงแนวทางที่ภาครัฐจะดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังคงต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ และการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ จะมีความสำคัญต่อการแก้ไขช่องว่างเหล่านี้ในอนาคต

กระบวนการพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

ในปี 2558 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ออกคำเตือนอย่างเป็นทางการให้กับประเทศไทยโดยการออก “ใบเหลือง” สำหรับการไม่ดำเนินการมาตรการอย่างเพียงพอในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) ในระดับสากล ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนการจ้างงานแรงงานข้ามชาติที่สูง (European Commission, n.d.) นอกจากนี้ ในการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนรอบที่สอง (Universal Periodic Review) ประเทศไทยยังได้รับข้อเสนอแนะจากสวีเดนให้พัฒนา บังคับใช้ และดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (OHCHR, 2021) เหตุการณ์ทั้งสองนี้ รวมถึงการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ รวมถึงแรงงานและตัวแทนของพวกเขา ได้จุดประกายการพูดคุยเกี่ยวกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้นำในการพัฒนาและดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนในเดือนพฤศจิกายน 2559 และได้จัดตั้งคณะกรรมการแผนปฏิบัติการดังกล่าวเพื่อพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับแรกของประเทศไทย คณะกรรมการแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนได้จัดการเจรจาและการปรึกษาหารือหลายครั้งระหว่างปี 2559 ถึง 2562 โดยมีร่างสามฉบับ อย่างไรก็ตาม องค์การภาคประชาสังคมได้วิจารณ์กระบวนการดังกล่าวว่ามีลักษณะการดำเนินการแบบบนลงล่าง เนื่องจากข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ (Asia Centre และ Friedrich Naumann Foundation, 2021) ตลอดจนไม่มีการรายงานเปิดเผยต่อสาธารณะถึงรายละเอียดของหน่วยงานที่ได้เข้าร่วมการปรึกษาหารือ รวมถึงข้อเสนอแนะที่ได้รับ ดังนั้น จึงยังไม่ชัดเจนว่ามีตัวแทนของแรงงานข้ามชาติหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องได้รับการปรึกษาหารือหรือไม่ และข้อเสนอแนะของพวกเขาถูกนำไปพิจารณารวมอยู่ในร่างสุดท้ายของแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับแรก ซึ่งดำเนินการระหว่างปี 2562 ถึง 2565 หรือไม่

ประเทศไทยกลายเป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่สอง ซึ่งจะดำเนินการตั้งแต่ปี 2566 จนถึง 2570 แม้ว่ากระบวนการพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่สองจะมีการจัดให้มีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงกันยายน 2565 แต่คณะกรรมาธิการนักกฎหมายระหว่างประเทศ (ICJ) รายงานถึงข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนผู้เข้าร่วมไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องและภายในเวลาที่เหมาะสมตลอดช่วงการปรึกษาหารือที่มีระยะเวลาค่อนข้างสั้นเกินไป กระทรวงยุติธรรมได้มีการตอบสนองต่อการรายงานดังกล่าวโดยการขยายระยะเวลาการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกไป (ICJ, 2022)

การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับแรก: ความคืบหน้าและความท้าทาย

ส่วนนี้กล่าวถึงความสำเร็จที่สำคัญและความท้าทายที่ยังคงมีอยู่จากการดำเนินการภายใต้แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ตามที่รัฐบาลได้มีการสรุปไว้ในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่สอง แม้ว่าสิ่งที่กล่าวถึงด้านล่างนี้จะถือว่าเป็นความคืบหน้าจากแผนฉบับแรก แต่ยังขาดการประเมินเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวสามารถใช้เพื่อแจ้งและส่งเสริมการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องและการแทรกแซงเพิ่มเติมในอนาคต

รัฐบาลไทยได้ออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การสนับสนุนแรงงานข้ามชาติในการรักษาและเข้าถึงสถานะการโยกย้ายถิ่นฐานที่เป็นปกติเพื่อการอาศัยและทำงานในประเทศไทย ซึ่งการออกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติหรือมีเอกสารที่ไม่ถูกต้องจำนวน 1,717,236 คน สามารถปรับสถานะการโยกย้ายถิ่นฐานของพวกเขาได้ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2565 ถึงธันวาคม 2566 (DoE, 2023) นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งคณะทำงานของรัฐบาลสองชุดเพื่อทำหน้าที่ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานข้ามชาติโดยใช้หนังสือผ่านแดน และการจ้างงานเพื่อการทำงานบ้าน (สำหรับทั้งคนไทยและแรงงานข้ามชาติ)

แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่สองระบุว่า ภายใต้แผนฉบับแรก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานภายใต้กระทรวงแรงงานได้ดำเนินโครงการเพื่อส่งเสริมมาตรฐานแรงงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ในขณะที่สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการสร้างความตระหนักรู้ในหมู่แรงงานข้ามชาติถึงสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน และแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่สองยังได้ระบุว่ากรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้ร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือแรงงานในการจัดฝึกอบรมโดยมุ่งเน้นที่แรงงานข้ามชาติ อีกทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการตรวจสอบอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการใช้แรงงานบังคับ (เช่น อุตสาหกรรมประมง) เป็นประจำอย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลยังระบุถึงความท้าทายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น สิทธิที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติและการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องจากนายจ้าง รัฐบาลตระหนักว่าความท้าทายเหล่านี้ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงสิทธิของตนที่พึงได้รับได้ภายใต้กฎหมายไทย รวมถึงการเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนยังระบุถึงความท้าทายอื่น ๆ อีกมากมายที่เกี่ยวข้องแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจนหรือโดยปริยาย ซึ่งรวมถึงที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบและแรงงานรับเหมาช่วง แรงงานตามฤดูกาลและแรงงานข้ามชาติที่ถือหนังสือผ่านแดน ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และผลกระทบของการระบาดใหญ่ของ COVID-19 (Royal Thai Government, 2022)

การวิเคราะห์แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่สองยังเผยให้เห็นถึงความท้าทายเพิ่มเติม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความครอบคลุมของประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ

ในการนำหลักการ UNGPs ไปสู่การปฏิบัติ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนมีศักยภาพในการกำหนดประเด็นการดำเนินการที่ครอบคลุมผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่หลากหลายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญ โดยแผนฉบับที่สองของประเทศไทยมีบทหนึ่งเกี่ยวกับ “แรงงาน” ซึ่งได้ระบุข้อปฏิบัติการที่มีการอ้างอิงถึงแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะถึง 18 ข้อ (ตารางที่ 29) แม้ว่าข้อปฏิบัติการเหล่านี้จะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่เกี่ยวข้องและเหมาะสมกับบริบทของปัจจุบันซึ่งสามารถส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญหากได้รับการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ยังมีหลายประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับการครอบคลุมอย่างเพียงพอหรือชัดเจนในแผนฉบับนี้ ประเด็นเหล่านี้รวมถึงสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (ซึ่งได้รับการเน้นย้ำในช่วงการระบาดของ COVID-19) เสรีภาพในการเคลื่อนไหว และเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม ประเด็นเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากแรงงานข้ามชาติอาจเผชิญกับข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายภายในประเทศไทยซึ่งขึ้นอยู่กับเอกสารที่แรงงานถือครองและภาคส่วนการจ้างงาน นอกจากนี้ แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะสามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้ แต่พวกเขาไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพหรือดำรงตำแหน่งกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้กฎหมายไทย ซึ่งจำกัดความสามารถในการเจรจาต่อรองเพื่อสภาพการทำงานที่ดีขึ้น (ILO, 2023)

แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนยังมีข้อปฏิบัติการในลักษณะทั่วไป ซึ่งไม่ได้ระบุถึงแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะเจาะจง และด้วยเหตุนี้ จึงไม่ชัดเจนว่าข้อปฏิบัติการเหล่านี้จะถูกนำไปปฏิบัติโดยคำนึงถึงแรงงานข้ามชาติหรือไม่

ตารางที่ 29 สรุปข้อปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานข้ามชาติในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่ 2 ของไทย

ข้อปฏิบัติการในบทว่าด้วยแรงงานของแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่ 2 (หมายเลขข้อที่ระบุในตารางนี้อ้างอิงตามแผนปฏิบัติการฉบับที่ 2)	
2. การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ นโยบาย และมาตรการที่เกี่ยวข้อง	
2.3	ทบทวนกฎหมาย ระเบียบ นโยบาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ⁵⁵ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและระดับภูมิภาค
2.5	พิจารณาแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้มั่นใจว่าการเข้าถึงกองทุนประกันสังคมนั้นง่ายดาย กันทวงที และไม่เลือกปฏิบัติสำหรับแรงงานทุกประเภท โดยมุ่งเน้นไปที่แรงงานในภาคส่วนนอกระบบและแรงงานข้ามชาติในทุกภาคส่วน
2.8	ปรึกษาหารือ รวมถึงประสานงานกับประเทศต้นทางเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ
4. การสรรหาและขึ้นทะเบียนแรงงาน	
4.2	พัฒนามาตรการเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และส่งเสริมการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยรวม เพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อเนื่อง และปราศจากความซับซ้อนโดยไม่จำเป็น ส่งเสริมการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพกับนายจ้างและแรงงานข้ามชาติในภาษาที่แรงงานเข้าใจ และทบทวนระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานโดยอ้างอิงหลักการทั่วไปและแนวปฏิบัติเพื่อการจัดหางานที่เป็นธรรม และบอกนิยามว่าด้วยค่าธรรมเนียมในการจัดหางานและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

55 รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่ถือบัตรผ่านแดน แรงงานตามฤดูกาล แรงงานที่มีสัญญาจ้าง แรงงานในภาคส่วนนอกระบบ แรงงานบริการ แรงงานที่มีเชื้อ HIV/เอดส์ และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ

ข้อปฏิบัติการในบทว่าด้วยแรงงานของแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่ 2 (หมายเลขข้อที่ระบุในตารางนี้อ้างอิงตามแผนปฏิบัติการฉบับที่ 2)	
5. การคุ้มครองแรงงาน	
5.1	จัดการฝึกอบรมและเผยแพร่ความรู้ในภาษาที่แรงงานข้ามชาติเข้าใจเกี่ยวกับช่องทางการร้องทุกข์ ช่องทางการปรึกษาหารือ และการเข้าถึงการสนับสนุนสิทธิและความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมถึงความเท่าเทียมทางเพศและการป้องกันการค้ามนุษย์
5.2	ช่วยเหลือแรงงานที่ถูกละเมิด รวมถึงแรงงานข้ามชาติ โดยทบทวนและปรับปรุงมาตรการสนับสนุน การชดเชย และบรรเทาทุกข์
5.4	ตรวจสอบใบอนุญาตประกอบกิจการ สัญญาจ้างงาน สภาพการทำงาน และใบอนุญาตทำงาน (ในกรณีของแรงงานข้ามชาติ) เพื่อให้แน่ใจว่าปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับด้านการคุ้มครองแรงงานอย่างครบถ้วน และบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการประมง เกษตรกรรม และก่อสร้าง
5.5	จัดให้มีบริการดูแลสุขภาพที่มีประสิทธิภาพแก่แรงงาน รวมถึงแรงงานข้ามชาติ ซึ่งรวมถึงการป้องกันและควบคุมโรค การส่งเสริมสุขภาพ การดูแลทางการแพทย์ การคัดกรองสุขภาพจิตและการฟื้นฟู รวมถึงพัฒนาระบบบริการสุขภาพที่เอื้อต่อแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม
5.6	ฝึกอบรมผู้หางานก่อนเดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดยให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายในประเทศปลายทาง ทั้งสำหรับแรงงานไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศและแรงงานตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในประเทศไทย
6. แก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติ การละเมิดสิทธิแรงงาน และรับรองการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานอย่างเท่าเทียมกัน	
6.1	พัฒนาระบบการรวบรวมข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงาน รวมถึงการละเมิดที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติและกลุ่มเปราะบาง
6.2	สร้างการคุ้มครองสิทธิของแรงงานที่เปราะบาง รวมถึงแรงงานข้ามชาติ ⁵⁶ ที่อาจถูกเลือกปฏิบัติ สร้างความสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการจ้างงานสำหรับกลุ่มแรงงานเหล่านี้ และจัดกิจกรรมสร้างความตระหนักรู้แก่สาธารณชนเพื่อลดการตีตรา
7. การดูแลบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติ	
7.	ดำเนินการให้แน่ใจว่าเด็กทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งผู้ติดตามของแรงงานข้ามชาติและผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่มีเอกสาร และส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ดูแลเด็กที่จดทะเบียนภายในสถานที่ทำงาน
8. กำลังแรงงานในอนาคต	
8.1	จัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะของแรงงาน รวมถึงแรงงานข้ามชาติ ในการเข้าถึงและใช้งานเทคโนโลยี
8.2	ศึกษาความเสี่ยงและมาตรการป้องกัน รวมถึงส่งเสริมศักยภาพของแรงงาน รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่อาจได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การแพร่ระบาดของโรค การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การใช้เทคโนโลยีและระบบอัตโนมัติ ความขัดแย้ง และความตึงเครียดระหว่างประเทศ
10. การส่งเสริมการดำเนินธุรกิจ	
10.1	จัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจและส่งเสริมการนำแนวปฏิบัติด้านแรงงานที่ดีและแนวปฏิบัติสำหรับแรงงานข้ามชาติมาใช้ในการบริหารจัดการธุรกิจ
10.4	ส่งเสริมให้ธุรกิจขนาดใหญ่และบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่อาศัยแรงงานข้ามชาติเป็นกำลังแรงงานหลักจัดทำรายงานการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านและเปิดเผยต่อสาธารณะ
12. การเข้าถึงความยุติธรรม	
12	พัฒนากลไกการแก้ไขข้อพิพาทที่ส่งเสริมและคุ้มครองแรงงาน รวมถึงแรงงานข้ามชาติ โดยเพิ่มจำนวนและเพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการแก้ไขข้อพิพาทแรงงานและล่ามแปลภาษา
13. การชดเชย/การเยียวยา	
13.1	พัฒนาและปรับปรุงกลไกของภาครัฐและเอกชนเกี่ยวกับการชดเชยและการสนับสนุนในระดับชาติและท้องถิ่น และปรับปรุงระบบการให้คำแนะนำทางกฎหมาย การให้คำปรึกษา และบริการสนับสนุนแก่แรงงานข้ามชาติ

56 กลุ่มที่กล่าวถึงคือ แรงงานหญิง ขาดพันธุชนกลุ่มน้อย บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ ผู้ลี้ภัย ประชากรผู้ย้ายถิ่น แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมและประมง แรงงานตามฤดูกาล แรงงานทำงานบ้าน บุคคลที่มีรสนิยมทางเพศหลากหลาย แรงงานผู้ใช้ชีวิตกับเชื้อ HIV/AIDS แรงงานสูงอายุ บุคคลที่เคยถูกคุมขังหรือผู้ที่ถูกคุมขังในปัจจุบัน

ความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจ

หลักการ UNGPs และคู่มือของคณะทำงานสหประชาชาติเรียกร้องให้รัฐจัดการกับความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตนเอง ไม่ว่าจะผ่านการจัดซื้อโดยตรงหรือการจ้างเหมาช่วง (United Nations Working Group, 2016b) ทั้งนี้ แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะไม่สามารถได้รับการว่าจ้างโดยรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยได้ แต่พวกเขาอาจมีความเชื่อมโยงกับโครงการที่ได้รับทุนจากรัฐ รวมถึงผ่านทางผู้รับเหมาช่วง ดังเช่นในเอกสารข้อเสนอแนะที่ยื่นต่อกระบวนการวางแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนในเดือนสิงหาคม 2561 ของเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ ที่ได้มีการชูประเด็นเรื่องการได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานผ่านการจ้างเหมาช่วงในโครงการก่อสร้างของรัฐ (Migrant Working Group, 2018) แม้ว่ารัฐบาลจะมีอำนาจทางเศรษฐกิจ (ในฐานะผู้จัดซื้อหรือผู้รับเหมา) ในการชี้แนะแนวทาง การดำเนินธุรกิจของพันธมิตรทางธุรกิจก็ตาม อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่ายินดีคือการที่แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่สอง ได้ให้คำมั่นที่จะ (1) จัดทำแนวทางและกระบวนการในการประเมินสัญญาณระหว่างรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจกับบริษัทข้ามชาติ (2) นำแนวทางสำหรับรัฐวิสาหกิจมาใช้เพื่อป้องกันและลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดน และ (3) ดำเนินการศึกษาและดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านก่อนดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หรือโครงการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน (Government of Thailand, 2022) ทั้งนี้ ขอบเขตที่การดำเนินการดังกล่าวจะครอบคลุมแรงงานข้ามชาติหรือไม่ยังคงต้องติดตามต่อไป

ความสอดคล้องของนโยบาย

ประเด็นเรื่องความสอดคล้องของนโยบายมีผลกระทบอย่างมากต่อประสิทธิภาพของแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ หลักการ UNGPs เรียกร้องให้มีการปรับนโยบายและกฎหมายของประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (United Nations Working Group, 2019a) แม้ว่าแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่สองของไทย จะให้คำมั่นถึงการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หลายฉบับภายในปี 2570 รวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 (ฉบับที่ 87) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมกัน ค.ศ. 1949 (ฉบับที่ 98) และอนุสัญญาว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานบ้าน ค.ศ. 2011 (ฉบับที่ 189) แต่แผนปฏิบัติการฉบับนี้ไม่ได้มีข้อกำหนดที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับอนุสัญญาสำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ รวมถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกครอบครัว

การผสมผสานมาตรการอย่างชาญฉลาด

หลักการ UNGPs เน้นย้ำถึงความจำเป็นที่รัฐต้องส่งเสริมมาตรการทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งที่มีผลผูกพันทางกฎหมายและไม่มีผลผูกพัน เพื่อส่งเสริมให้ธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน หนึ่งในข้อร้องเรียนหลักขององค์กรภาคประชาสังคมต่อแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนคือการขาดมาตรการที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (ICJ, 2022) เช่น องค์กรภาคประชาสังคมได้เรียกร้องให้รัฐบาลใช้ข้อกำหนดที่บังคับให้บริษัทต้องตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Manushya Foundation, 2022) แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้ออกข้อกำหนดดังกล่าว แต่แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับแรกได้ให้คำมั่นที่จะนำข้อกำหนดการรายงานการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านมาใช้กับธุรกิจ ซึ่งต่อมาส่งผลให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กำหนดให้บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต้องรายงานการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2565 โดยรายละเอียดของการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านจะมีการกล่าวถึงในส่วนถัดไป

เสาหลักที่ 2: ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน

หลักการ UNGPs ตระหนักถึงอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เพิ่มขึ้นของภาคธุรกิจ ตลอดจนความท้าทายร่วมสมัยเกี่ยวกับการปกครองโดยรัฐ ซึ่งทำให้ภาคธุรกิจมีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและการเคารพสิทธิมนุษยชน (Ruggie, 2020; United Nations Special Rapporteur on the right to development, 2023; United Nations Working Group, 2021).

ส่วนนี้ประเมินความก้าวหน้าและความท้าทายของภาคธุรกิจที่ดำเนินการในประเทศไทยหรือมีความเชื่อมโยงกับประเทศไทยในการดำเนินงานตามเสาหลักที่สองของหลักการ UNGPs ซึ่งระบุถึงความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยมุ่งเน้นไปที่สิทธิของแรงงานข้ามชาติและการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน

การดำเนินงานของภาคธุรกิจในการปฏิบัติตามเสาหลักที่สองของหลักการ UNGPs

เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประเมินขอบเขตการดำเนินการตามเสาหลักที่สองของบริษัทข้ามชาติซึ่งจัดหาทรัพยากรจากประเทศไทย หรือมีความเชื่อมโยงกับประเทศไทย ส่วนนี้จึงมีการนำเสนอเกณฑ์การประเมินเฉพาะสำหรับประเทศไทยมาประกอบการวิเคราะห์ ตามที่ได้มีการกล่าวถึงในส่วนที่ 3 เรื่อง “ปัจจัยภายนอกอื่น ๆ”

แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มีเกณฑ์การประเมินที่ครอบคลุมที่ใช้ในการเปรียบเทียบและจัดลำดับการดำเนินการตามเสาหลักที่สองของบริษัทไทย แต่ก็มีเกณฑ์การประเมินระหว่างประเทศที่ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องอยู่บ้าง เช่น เกณฑ์มาตรฐานที่จัดทำโดยองค์กรสมาพันธ์เกณฑ์มาตรฐานโลก (World Benchmarking Alliance: WBA) ซึ่งเปรียบเทียบผลการดำเนินงานทางสังคมของบริษัทขนาดใหญ่ทั่วโลกเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และหลักการ UNGPs รวมถึงให้ข้อมูลเชิงลึกที่มีประโยชน์เกี่ยวกับธุรกิจขนาดใหญ่ของไทยหลายแห่ง ซึ่งหลายแห่งมีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ⁵⁷ ผลการวิเคราะห์ของเกณฑ์การประเมินเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าแม้บริษัทที่เข้าร่วมการประเมินจะมีความก้าวหน้าในการเคารพสิทธิมนุษยชน แต่โดยรวมแล้วบริษัทเหล่านี้ยังมีช่องว่างที่ต้องได้รับการพัฒนาอย่างมากในแง่ของการนำนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนไปใช้ รวมถึงการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านและกลไกรับเรื่องร้องทุกข์ และความสอดคล้องกับหลักการ UNGPs⁵⁸

องค์กรสมาพันธ์เกณฑ์มาตรฐานโลกและเกณฑ์การประเมินที่มีอยู่ส่วนใหญ่มุ่งเน้นเฉพาะบริษัทขนาดใหญ่ในระดับโลก ซึ่งมีทรัพยากรมากเพียงพอที่จะสามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติตามหลักการเคารพสิทธิมนุษยชน ในขณะที่วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อย (MSME) และธุรกิจนอกระบบ อาจเผชิญกับความท้าทายที่มากกว่าในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการ UNGPs แม้ว่าจะไม่มีตัวเลขที่แน่ชัดเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในภาคส่วนการจ้างงานนอกระบบและ/หรือวิสาหกิจ MSME แต่ภาคเกษตรกรรม ประมง และก่อสร้าง ล้วนพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมาก มีระดับความไม่เป็นทางการสูง และส่วนมากเป็นวิสาหกิจ MSME (เช่นเดียวกับภาคส่วนอื่น ๆ ของเศรษฐกิจไทย) ที่น่าสังเกตคือจากจำนวนวิสาหกิจที่จดทะเบียนราว 3.2 ล้านแห่ง⁵⁹ ในประเทศไทย ร้อยละ 99.5 ของทั้งจำนวนนั้นเป็นวิสาหกิจ MSME ซึ่งเป็นสัดส่วนร้อยละ 35 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และร้อยละ 70 ของการจ้างงานในปี 2565 (ADB, 2023) ขณะที่เศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทยในปี 2565 คาดว่าจะมีสัดส่วนร้อยละ 46.2 ของเศรษฐกิจทั้งหมด (World Economics, 2022) ทั้งนี้ ข้อจำกัดทางการเงิน การขาดการสนับสนุนจากผู้ซื้อ และระดับความตระหนักรู้ที่ต่ำเกี่ยวกับมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ทำให้วิสาหกิจ MSME และธุรกิจในภาคนอกระบบมีศักยภาพน้อยกว่าในการดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านอย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ได้กล่าวไว้ในการประเมินล่าสุดเกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านสำหรับแรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรกรรมของไทย (Tungjiewlee, 2023)

การศึกษาหนึ่งเมื่อเร็ว ๆ นี้ (Sal Forest et al., 2023) ได้นำเสนอภาพรวมเกี่ยวกับขอบเขตที่ธุรกิจไทยได้ดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน และความแตกต่างระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับธุรกิจ SME การศึกษานี้ได้สำรวจ 57 บริษัท โดย 43 บริษัทเป็นบริษัทขนาดใหญ่ และ 14 บริษัทเป็นธุรกิจ SME ตลอดจนได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบริษัทขนาดใหญ่อีก 7 แห่ง และ SME 7 แห่ง โดยมีข้อสรุปสำคัญจากการสำรวจที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ดังนี้

- (1) มากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 54.39) ของบริษัทเหล่านี้มีนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนที่เปิดเผยมุ่งสู่สาธารณะมาใช้ โดยอ้างอิงถึงมาตรฐานสากล เช่น หลักการ UNGPs แต่มีเพียงร้อยละ 47.37 ที่ขยายขอบเขตนโยบายเหล่านี้ไปยังบริษัทคู่ค้าที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทาน
- (2) มีเพียงร้อยละ 42 ของบริษัทที่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปรึกษาหารือกับผู้ทรงสิทธิ และร้อยละ 50.88 แต่งตั้งพนักงานหรือกลุ่มทำงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินงานด้านนโยบายสิทธิมนุษยชนของบริษัท
- (3) ไม่มีข้อมูลว่ามีความพยายามในการรวมแรงงานข้ามชาติในการปรึกษาหารือหรือไม่ หรือมีการแปลนโยบายในภาษาที่แรงงานเข้าใจ

นอกจากนี้ จากบริษัทที่เข้าร่วมการสำรวจร้อยละ 47.37 ระบุว่าเคยดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านมาแล้ว โดยบริษัทขนาดใหญ่ส่วนใหญ่ที่ให้สัมภาษณ์ดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านเป็นประจำทุกปี แต่ระบุว่าบริษัทตนเองและบริษัทคู่ค้ามักขาดความรู้ความสามารถ และทรัพยากรทางการเงินในการดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านอย่างมีประสิทธิภาพและจัดการกับความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทาน นอกจากนี้ บริษัทเหล่านี้ยังขาดความตระหนักรู้ในกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ที่ถูกนำมาใช้ในสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก สำหรับธุรกิจ SME ที่ให้สัมภาษณ์ พบว่าไม่มีบริษัทใดเลยที่ได้ดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านเนื่องจากขาดความตระหนักรู้และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม บริษัทบางแห่งได้รับการตรวจสอบโดยลูกค้าและการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานทางสังคมจากต่างประเทศ ซึ่งล้วนมีองค์ประกอบในการนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขภายในบริษัท ซึ่งอาจบ่งชี้ได้ว่าบริษัทเหล่านี้มีการปฏิบัติตามองค์ประกอบบางอย่างของกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านตามที่ระบุไว้ในหลักการ UNGPs ทั้งนี้ การขาดความสามารถในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน ประกอบกับอุปสรรคด้านภาษาเมื่อต้องติดต่อกับบริษัทต่างประเทศ เข้าร่วมโครงการริเริ่ม และปฏิบัติตามมาตรฐานต่าง ๆ ตลอดจนความล้มเหลวในการทำความเข้าใจถึงผลกระทบเชิงลบที่ธุรกิจของตนอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และความเชื่อมโยงระหว่างผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นกับผลประกอบการของธุรกิจ ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อภาคธุรกิจในการดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชน

57 เกณฑ์มาตรฐานของ WBA ที่มีบริษัทไทยเข้าร่วม ได้แก่ สิทธิมนุษยชนขององค์กร เพศ อาหารและเกษตรกรรม ธรรมชาติ การเข้าถึงดิจิทัล การเงิน และเกณฑ์มาตรฐานในเมือง

58 บริษัทไทย 2 แห่งที่อยู่ในการจัดอันดับผลการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ได้รับคะแนน 30.8 และ 19.4 จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ตามลำดับ บริษัทไทย 6 แห่งในการจัดอันดับผลการดำเนินงานด้านอาหารและเกษตรกรรม ได้รับคะแนน 51.2, 35.6, 31, 28.6, 19.1 และ 17.5 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ตามลำดับ บริษัทไทย 1 แห่งในการจัดอันดับผลการดำเนินงานด้านสาธารณสุขโลกไฟฟ้า ได้รับคะแนน 1 คะแนน จากคะแนนเต็ม 20 คะแนน บริษัทไทย 1 แห่งในการจัดอันดับผลการดำเนินงานด้านน้ำมันและก๊าซ ได้รับคะแนน 13.5 จากคะแนนเต็ม 20 คะแนน

59 จากจำนวนวิสาหกิจ 3,202,002 แห่งที่ระบุ มี 14,623 แห่งเป็นวิสาหกิจขนาดใหญ่ และ 3,187,378 แห่งเป็น MSME (ข้อมูลที่ได้มาจากข้อมูลจากสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของรัฐบาลใน ADB ปี 2567)

อย่างรอบด้านอย่างมีประสิทธิภาพ โดยบริษัททุกขนาดที่ให้สัมภาษณ์ต่างแสดงความเห็นว่ารัฐบาลไทยควรให้การสนับสนุนด้านการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ซึ่งรวมถึงการเสริมสร้างศักยภาพและการเข้าถึงเครื่องมือต่าง ๆ

การเคารพสิทธิของแรงงานข้ามชาติในภาคธุรกิจ

เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของประเทศไทยภายใต้เสาหลักที่สองของหลักการ UNGPs ส่วนนี้นำเสนอผลการวิเคราะห์จากการศึกษาต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น การศึกษาในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ยางพารา การแปรรูปอาหารทะเล และเกษตรกรรม เป็นต้น ที่พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างแนวทางการสรรหาแรงงานและจ้างงาน กับการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย (IOM, 2023a; IOM, 2024a; ILO, 2022b) อย่างไรก็ตาม การศึกษาในปัจจุบันยังคงไม่มีข้อมูลที่ครอบคลุมอุตสาหกรรมการก่อสร้าง การบริการ และการโรงแรมในช่วงปี 2562–2566

ความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาแรงงาน

ดังที่ได้กล่าวไว้ใน **บทที่ 1** ว่าการโยกย้ายถิ่นฐานผ่านช่องทางแบบปกติมีค่าใช้จ่ายสูง ซับซ้อน ใช้เวลานาน และมีลักษณะชั่วคราว จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติทั้งที่มีสถานะปกติและไม่ปกติ แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในบริษัทขนาดใหญ่ในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ยางพารา และการแปรรูปอาหารทะเล มักได้รับการสรรหาผ่านกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจ (MoU) หรือได้รับอนุญาตให้อยู่และทำงานผ่านมติคณะรัฐมนตรี (IOM, 2024a) ส่วนแรงงานอื่น ๆ นอกจากนี้มีสถานะไม่ปกติ เช่น ร้อยละ 50 ของแรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรกรรม และร้อยละ 30 ในธุรกิจ SME สถานที่ทำงานตามบ้านหรือท่าเรือ หรือในโรงเรือนแปรรูปอาหารทะเล⁶⁰ รายงานว่าพวกเขาโยกย้ายถิ่นฐานผ่านช่องทางไม่ปกติ (ILO, 2022a, IOM, 2023a)

อย่างไรก็ตาม ระบบการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานและกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านที่จัดตั้งขึ้นโดยบริษัทที่จัดหาสินค้าให้กับบริษัทข้ามชาติมักมุ่งเน้นไปที่การสรรหาผ่านกระบวนการ MoU ซึ่งหมายความว่าบริษัทมักไม่สามารถระบุและแก้ไขความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาในประเทศได้ นอกจากนี้ ทั้งธุรกิจและแรงงานมักพึ่งพาคนกลางนอกระบบในการขึ้นทะเบียนแรงงานในประเทศ (IOM 2024a, Dignity in Work for All, 2024) ซึ่งเพิ่มความซับซ้อนและเป็นอุปสรรคต่อการระบุและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน

มาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการสรรหาแรงงานระบุว่าผู้หางานไม่ควรจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการได้งาน⁶¹ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการสรรหา เช่น ค่าธรรมเนียมการบริการของบริษัทจัดหางาน ค่าเดินทาง และเอกสาร ควรถูกกำจัด สนับสนุนโดยรัฐหรือชำระโดยนายจ้าง อย่างไรก็ตาม การศึกษาที่มีอยู่ชี้ให้เห็นว่าธุรกิจในประเทศไทยมักไม่ปฏิบัติตามหลักการนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการสรรหาในประเทศ ทำให้แรงงานต้องรับภาระในการจ่ายค่าธรรมเนียมการสรรหาและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยชี้ว่าแรงงานข้ามชาติต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการสรรหาสูงกว่าถึงหกเท่า หากเปรียบเทียบกับค่าจ้างโดยนายจ้าง และค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของค่าธรรมเนียมการสรรหาและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องที่แรงงานจ่ายมีมูลค่าประมาณสองถึงสามเท่าของค่าแรงขั้นต่ำรายเดือน (IOM 2023a; IOM, 2024b; ILO 2022a) แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยรายงานว่าพวกเขาใช้เงินออมของตนเองหรือกู้เงินที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 20 เพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายเหล่านี้ (ibid.) ทำให้ค่าธรรมเนียมการสรรหาและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องยังคงเป็นปัจจัยเสี่ยงหลักของแรงงานบังคับในประเทศไทย

ในประเทศไทย เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก พบว่าเส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐานสำหรับแรงงานที่เป็นปกติทั้งหมด รวมถึงการปรับสถานะให้เป็นปกติตามมติคณะรัฐมนตรี ล้วนมีลักษณะชั่วคราว สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ระบุว่ากระบวนการเดินทางที่มีลักษณะชั่วคราวดังกล่าวทำให้เกิดอคติทางเพศที่มากขึ้น และทำให้แรงงานหญิงข้ามชาติมีแนวโน้มโยกย้ายถิ่นฐานผ่านช่องทางไม่ปกติและถูกว่าจ้างในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น (**บทที่ 4**) อุปสรรคในการเข้าถึงเส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยวิธีการจ้างงานที่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนอุปสรรคเชิงโครงสร้างอื่น ๆ อาจเพิ่มความเสี่ยงต่อความรุนแรงและการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ (OHCHR, 2022) ในขณะที่การบูรณาการมิติทางเพศสภาพในการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านยังคงมีอยู่จำกัด ซึ่งจะมีการกล่าวถึงในส่วนถัดไป

60 โรงเรือนแปรรูปอาหารทะเลเป็นสถานประกอบการที่มีลักษณะเป็นโรงเรือนคอนกรีตหรือโรงเรือนไม้ซึ่งตั้งอยู่ริมท่าเทียบเรือประมงหรือห่างจากท่าเทียบเรือ งานในโรงเรือนแปรรูปอาหารทะเลได้แก่ การตัดแต่ง การจัดระดับ การต้ม การใส่เกลือ การทำความสะอาด การลอกหนัง และการตากอาหารทะเล แม้ว่าสถานประกอบการเหล่านี้จะจดทะเบียนกับกรมประมง แต่ส่วนใหญ่ดูเหมือนจะไม่ได้รับการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานด้านสุขอนามัยอาหารจากฝ่ายตรวจสอบและควบคุมคุณภาพของปลาของกรมประมง ซึ่งแตกต่างจากโรงงาน SME (IOM, 2023a)

61 ตามที่ระบุไว้ในหลักการทั่วไปและแนวปฏิบัติของ ILO เพื่อการจัดหางานที่เป็นธรรมและพินัยว่าด้วยค่าธรรมเนียมในการจัดหางานและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และ อนุสัญญาว่าด้วยสำนักงานจัดหางานเอกชน ของ ILO ปี 2540 (ฉบับที่ 181)

สภาพการทำงาน

สภาพการทำงานในแต่ละธุรกิจมีความแตกต่างกันและส่งผลกระทบต่อแรงงานทุกคน รวมถึงแรงงานข้ามชาติในแบบที่ต่างกันออกไป ธุรกิจขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีนโยบายและระบบการจัดการเพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายไทยเกี่ยวกับค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน มาตรฐานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และแผนการคุ้มครองทางสังคมสำหรับพนักงานของบริษัท (แต่ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเสมอไป) (IOM, 2024b) แรงงานข้ามชาติในบริษัทขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีสัญญาจ้างงานที่ลงนามแล้ว ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ แม้ว่าบางครั้งจะมีการหักค่าจ้างที่ผิดกฎหมาย แต่การทำงานจะอยู่ภายในขีดจำกัดชั่วโมงการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด สภาพแวดล้อมการทำงานมีมาตรฐานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และมักได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมหากมีสิทธิ (IOM, 2024b; บทที่ 10)

ในทางกลับกัน แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในธุรกิจ SME สถานที่ทำงานที่บ้านหรือที่ท่าเทียบเรือ ในโรงเรียนแปรรูปอาหารทะเล หรือในงานที่มีความเสี่ยง เช่น ในภาคเกษตรกรรม มีแนวโน้มที่จะมีข้อตกลงการจ้างงานแบบวาจามากกว่าหรืออาจไม่มีเลย แรงงานกลุ่มนี้จะได้รับเงินค่าจ้างต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ และมักจะไม่ได้รับค่าจ้างหากไม่ได้ทำงานหรือได้รับค่าจ้างตามชิ้นงาน มีชั่วโมงการทำงานที่ไม่ปกติซึ่งอาจเกินขีดจำกัดชั่วโมงการทำงานที่กฎหมายกำหนด ทำงานฝ่าฝืนข้อกำหนดทางกฎหมาย และมักจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม (ILO 2022a; IOM 2023a) ภาคส่วนอื่น ๆ ก็ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้ค้าบริการทางเพศยังรายงานถึงการหักค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม เช่น ในกรณีไม่ได้รับการตรวจสอบสุขภาพหรือลาป่วย (Villar, 2019)

ข้อค้นพบเหล่านี้ไม่ได้บ่งชี้ว่าแรงงานข้ามชาติในธุรกิจขนาดใหญ่และเป็นทางการจะไม่เผชิญกับผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชน โดยแม้แต่บริษัทไทยขนาดใหญ่ก็ต้องดำเนินการอีกมากในการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ให้สอดคล้องกับหลักการ UNGPs (Sal Forest et al., 2023) อีกทั้งข้อค้นพบเหล่านี้ไม่ได้คำนึงถึงความเสี่ยงในห่วงโซ่อุปทานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างเหมาช่วง ซึ่งมีรายงานว่าแพร่หลายอย่างเป็นวงกว้าง

ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับเพศสภาพและปัจจัยอื่นที่ทับซ้อนกันที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานหญิงข้ามชาติในประเทศไทยได้รับการบันทึกไว้อย่างแพร่หลายและมีการอภิปรายโดยละเอียดในบทที่ 4 ธุรกิจไทยมีบทบาทสำคัญในการลดช่องว่างของค่าจ้างระหว่างเพศ (ILO, 2016; ILO, 2022a) โดยภาคส่วนที่จ่ายค่าจ้างต่ำก็มีแรงงานหญิงทำงานอยู่เป็นจำนวนมากกว่าแรงงานชาย และแม้ว่าแรงงานหญิงข้ามชาติบางคนอาจเลือกทำงานนอกระบบเพื่อความยืดหยุ่นในการทำงาน แต่แรงงานเหล่านี้ก็มีความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การไม่ได้รับค่าจ้าง การทำงานเกินเวลา และการขาดการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม (IOM, 2023b) หลักฐานแสดงให้เห็นว่าธุรกิจในประเทศไทยเสริมสร้างภาพลักษณ์ทางเพศที่เป็นลบหรือเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ เช่น การศึกษาของ ILO (2016) ระบุถึงผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชนที่มีต่อแรงงานหญิงในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งรวมถึงการที่บางบริษัทในอุตสาหกรรมก่อสร้างมีนโยบายเลิกจ้างหญิงตั้งครรภ์ การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศในการจ่ายค่าล่วงเวลา และการที่แรงงานหญิงมีสถานะการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปกติที่น้อยกว่าและมีอุปสรรคในการเข้าถึงเอกสารมากกว่าแรงงานชาย ดังนั้น ธุรกิจในทุกภาคส่วนและทุกขนาดควรมุ่งมองด้านเพศสภาพมาใช้ในการดำเนินการตามหลักการ UNGPs

เสาหลักที่ 3: การเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

หลักการ UNGPs กำหนดแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงการเยียวยา โดยให้บทบาทแก่ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจในการรับรองการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ (การเยียวยาเชิงกระบวนการ) และการเยียวยาผ่านการขอโทษ การชดเชย การฟื้นฟูสมรรถภาพ การชดเชยทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน การลงโทษ และการรับประกันว่าจะไม่เกิดขึ้นซ้ำ (การเยียวยาเชิงเนื้อหา) คณะทำงานสหประชาชาติระบุว่าผู้ทรงสิทธิที่ประสบกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนควรสามารถเข้าถึงการเยียวยาที่หลากหลายตามสถานการณ์ที่แตกต่างกัน รวมถึงลักษณะของการละเมิดและความต้องการส่วนบุคคลของผู้ทรงสิทธิ (United Nations Working Group, 2017)

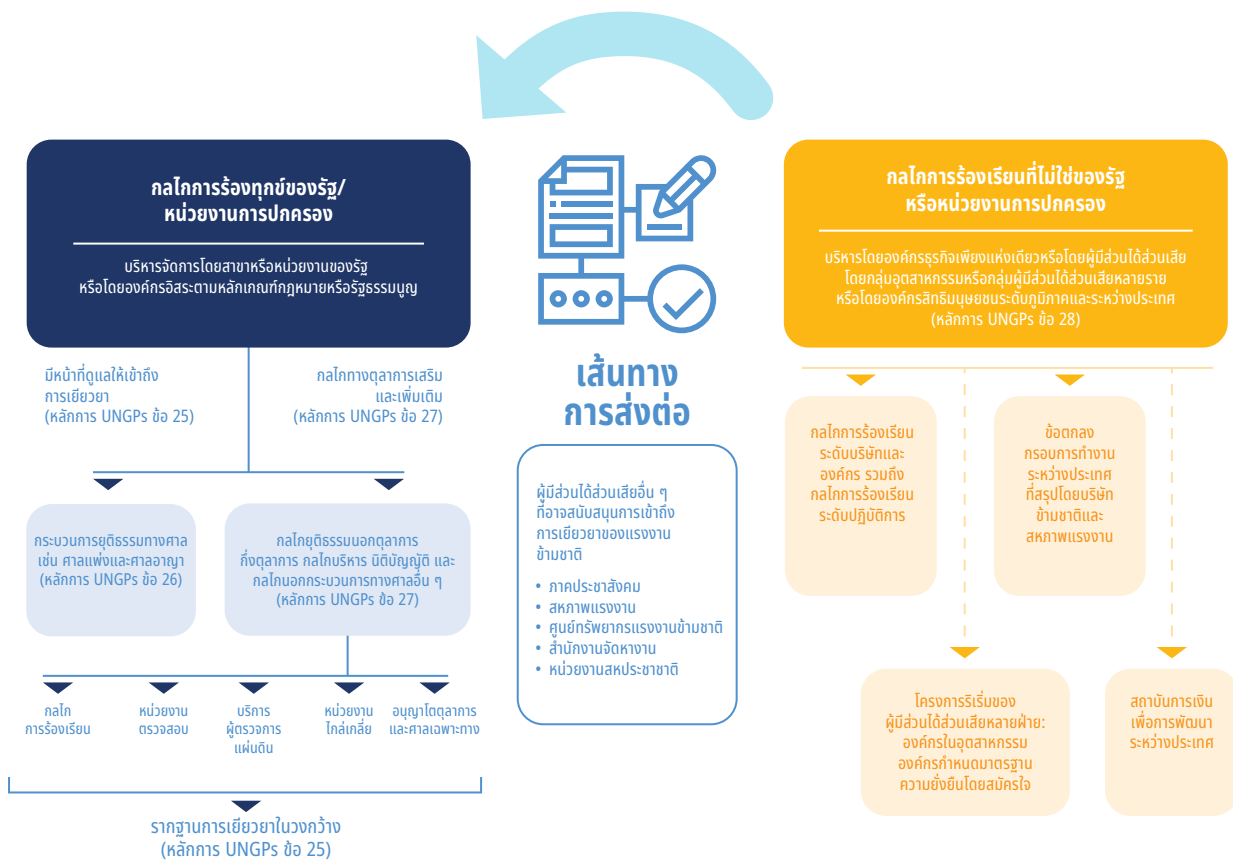
หลักการ UNGPs ระบุว่ารัฐสามารถรับรองการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพผ่านกลไกทางตุลาการ (เช่น การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม) และผ่านกลไกที่ไม่ใช่ตุลาการ เช่น หน่วยงานการปกครองและสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หลักการ UNGPs ยังอธิบายถึงกลไกระดับปฏิบัติการในการร้องทุกข์ ซึ่งสามารถจัดตั้งและดำเนินการโดยภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม องค์กรที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย หรือผ่านโครงการริเริ่มร่วมกันหรือการผสมผสานของทั้งหมดที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ (แผนภาพที่ 28)⁶² กลไกเหล่านี้อาจช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถทำงานเชิงรุกเพื่อระบุปัญหาในระดับปฏิบัติการ (ควบคู่ไปกับการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน) ตลอดจนทำหน้าที่เป็นช่องทางการรับฟังข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของธุรกิจ นอกจากนี้ หลักการ UNGPs ยังระบุเกณฑ์ความมีประสิทธิภาพของกลไกการร้องทุกข์ภายใต้หลักการชี้แนะที่ 31 โดยระบุว่ากลไกการร้องทุกข์ที่มีประสิทธิภาพควรมีความชอบธรรม เข้าถึงได้ คาดการณ์ได้ เท่าเทียม โปร่งใส สอดคล้องกับสิทธิ เป็นแหล่งเรียนรู้ต่อเนื่อง และในกรณีของกลไกการร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและการเจรจา

62 ดูหลักการชี้แนะข้อ 28 และ 29

หลังจากการทบทวนร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับแรกในปี 2561 คณะทำงานสหประชาชาติเรียกร้องให้รัฐบาลไทยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการส่งเสริมการเข้าถึงการเยียวยา (United Nations Working Group, 2019b) และเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับแรกของไทยประสบปัญหาในการบริหารจัดการเพื่อรับรองการเข้าถึงการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ (White, 2021) แม้ว่าแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับที่สองจะมีข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยา เช่น การสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับกลไกการร้องทุกข์และการปฏิรูปทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่ยังไม่สามารถประเมินได้ว่าแผนฉบับนี้จะประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการเข้าถึงการเยียวยาได้มากน้อยเพียงใดในทางปฏิบัติ

แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเผชิญกับอุปสรรคมากมายในการเข้าถึงการเยียวยา ไม่ว่าจะเป็นความไม่สมดุลของอำนาจ การขาดความตระหนักรู้ และความเชื่อใจ และความลังเลที่จะร้องทุกข์เนื่องจากความกลัวต่อการถูกส่งกลับประเทศ ถูกดำเนินคดี หรือสูญเสียงานและรายได้ (IOM, 2023b) ความท้าทายเหล่านี้และแนวทางการแก้ไขที่เป็นไปได้จะได้รับการอธิบายโดยละเอียดในส่วนถัดไป

แผนภาพที่ 28 ประเภทของกลไกการร้องทุกข์



ที่มา: IOM, 2023.

กลไกการเยียวยาที่ดำเนินการโดยรัฐ

ในปี 2566 ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในอันดับที่ 82 จาก 142 ประเทศทั่วโลกในด้านหลักนิติธรรม ตามดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมของโครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project, 2023) หากปราศจากระบบยุติธรรมที่แข็งแกร่งและยั่งยืน ความก้าวหน้าภายใต้เสาหลักที่ 3 จะมีขีดจำกัด และอุปสรรคในการเข้าถึงการเยียวยาจะทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อมีผู้มีอิทธิพลทางธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง (UNDP, 2021)

แม้ว่าในประเทศไทยจะมีกลไกการร้องทุกข์ที่ดำเนินการโดยภาครัฐที่หลากหลาย แต่แรงงานข้ามชาติยังต้องเผชิญกับอุปสรรคเฉพาะด้าน ไม่ว่าจะเป็นภาษา ขั้นตอนปฏิบัติ (เช่น เวลาและค่าใช้จ่าย) และอุปสรรคทางกฎหมายหลายประการซึ่งทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกลไกดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือไปจากอุปสรรคในการเข้าถึงการเยียวยาที่ผู้ทรงสิทธิโดยทั่วไปต้องเผชิญ

ตามบทบัญญัติทางกฎหมาย แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงศาลแรงงาน ศาลแพ่ง ศาลปกครอง และศาลอาญาในประเทศไทยได้ (กล่องที่ 7) อย่างไรก็ตาม พวกเขาประสบกับความยากลำบากอย่างมากในการเข้าถึงการเยียวยาทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่มีความช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับการดำเนินการดังกล่าว เช่น ในการขอให้ศาลแรงงานมีคำสั่งบังคับและขอรับค่าชดเชย ยิ่งไปกว่านั้น เกือบหนึ่งในสี่ของคดีที่ยื่นต่อศาลแรงงานในปี 2562 ถูกเลื่อนพิจารณาออกไปเป็นปีถัดไป (IOM, 2021a) ซึ่งแนวทางปฏิบัติดังกล่าวสร้างภาระทางการเงินและใช้ระยะเวลาที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นทรัพยากรที่แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติมักไม่มี เนื่องจากระยะเวลาการจ้างงานและสิทธิในการอยู่และทำงานในประเทศไทยเป็นระยะสั้นและผูกติดกับนายจ้างที่พวกเขาพึ่งพาร้องเรียนต่อศาล หากแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่ได้เป็นผู้เสียหายจากการละเมิดร้ายแรง เช่น การบังคับใช้แรงงานหรือการค้ามนุษย์ หรือหานายจ้างใหม่ได้ พวกเขาจะต้องออกจากประเทศและอาจไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยาได้ (IOM, 2023b) นอกจากนี้ รัฐไม่ได้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับคดีแพ่ง ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการได้รับค่าชดเชย ความเสียหาย (ibid.)

แรงงานข้ามชาติยังสามารถเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ที่เป็นกระบวนการนอกตุลาการที่รัฐจัดให้หลายช่องทาง รวมถึงหน่วยงานด้านการปกครองที่มีอำนาจและหน้าที่แตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้อำนาจแรงงานข้ามชาติยื่นเรื่องร้องเรียนต่อพนักงานตรวจแรงงานสำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน (IOM, 2021b) และยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งรวมถึงสำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองร่วมกันหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

กล่องที่ 7

หน่วยงานการปกครองในประเทศไทยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

หน่วยงานการปกครองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- **คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วฉว.)** ซึ่งเป็นกลไกการร้องทุกข์ที่อนุญาตให้ยื่นคำร้องเป็นภาษาของแรงงานข้ามชาติได้ โดยต้องมีการแปลเป็นภาษาไทยประกอบ
- **ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย** ที่สามารถรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการการบังคับใช้กฎหมาย และการเข้าถึงบริการสาธารณะ
- **กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ** ซึ่งสามารถรับและสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดหรือการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ และสามารถให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและคำแนะนำได้
- **กองทุนยุติธรรม** ภายใต้กระทรวงยุติธรรม ที่สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินและบริการสนับสนุนเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงความยุติธรรม
- **คณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนและการคืนสิทธิแก่ผู้เสียหาย** ซึ่งมุ่งเน้นการให้ค่าชดเชยและคืนสิทธิแก่ผู้เสียหายจากอาชญากรรม รวมถึงความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศ

แรงงานข้ามชาติยังคงต้องเผชิญกับอุปสรรคในการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ทางปกครองเช่นกัน ตัวอย่างหนึ่งคือบริการที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีเป็นจุดติดต่อแรกสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีข้อร้องทุกข์ โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานของนายจ้าง ส่งเสริมสภาพการทำงานที่เหมาะสมสำหรับแรงงานข้ามชาติ และช่วยให้แรงงานเข้าถึงศาลแรงงาน แม้ว่ากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและกระทรวงยุติธรรมจะมีความก้าวหน้าในการพัฒนาศักยภาพในการให้คำปรึกษา โกล่เกลี่ย และให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ ในภาษาต่าง ๆ เช่น ภาษากัมพูชา ลาว และเมียนมา แต่ก็ยังมีช่องว่างสำคัญเกี่ยวกับการรู้หนังสือและภาษาในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ (IOM, 2023b; Winrock International, 2020) นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติแสดงความคับข้องใจเกี่ยวกับการได้รับค่าชดเชยเนื่องจากกระบวนการที่ยืดเยื้อ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาย่างรวดเร็วจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มักต้องออกจากประเทศภายใน 15 วัน หลังจากใบอนุญาตทำงานหมดอายุ เว้นแต่จะสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดในการขยายเวลาได้ (IOM, 2023b) ความรวดเร็วเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการส่งเรื่องไปยังศาลแรงงานเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน และข้อจำกัดด้านบุคลากรและทรัพยากรมักทำให้คดียังคงไม่ได้รับการแก้ไข เมื่อแรงงานถูกส่งกลับประเทศ ทำให้ความเชื่อมั่นของแรงงานลดลงและอาจทำให้พวกเขาไม่กล้ายื่นคำร้องหรือส่งผลให้พวกเขาถอนคำร้องกลางคัน (ILO, 2023)

ความกลัวการถูกตอบโต้เอาคืนจากนายจ้าง รวมถึงการควบคุมตัว การส่งกลับประเทศ และการถูกตั้งข้อหาทางอาญา ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ แรงงานข้ามชาติอาจต้องเผชิญกับการตอบโต้เอาคืนจากนายจ้าง หรือกลัวว่าจะไม่สามารถหางานในอนาคตได้ การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Strategic Lawsuits Against Public Participation: SLAPP) เป็นสิ่งที่กระทำกันอย่างแพร่หลายในประเทศไทยเพื่อปิดปากแรงงาน นักเคลื่อนไหว และผู้เปิดโปงที่ออกมาพูดถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ (UNDP, 2023b)

องค์กร Winrock International (2020) ได้ทำการศึกษาทบทวนกลไกการร้องทุกข์ที่ดำเนินการโดยรัฐในประเทศไทย โดยพบว่าการขาดช่องทางการขอค่าชดเชย ความไม่ไว้วางใจของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการขาดความตระหนักรู้เกี่ยวกับกลไกการร้องทุกข์และกระบวนการที่มีอยู่ ส่งผลให้กลไกดังกล่าวไม่เป็นไปตามเกณฑ์ประสิทธิภาพตามหลักการชี้แนะข้อที่ 31 และท้ายที่สุดท้ายแล้ว แรงงานข้ามชาติอาจต้องเผชิญกับอุปสรรคที่ซับซ้อนมากมายที่ต้องได้รับการเยียวยา รวมถึงในกรณีของผู้หญิง บุคคลที่มีความหลากหลายเชิงอัตลักษณ์ทางเพศ รสนิยมทางเพศ การแสดงออก และลักษณะกายภาพ (SOGIESC) รวมถึงบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ (Winrock International, 2020)

กล่องที่ 8

การเข้าถึงความยุติธรรม และบทบาทของภาคประชาสังคม ในการเติมเต็มช่องว่างในระบบยุติธรรม

แม้ว่าการแก้ไขอุปสรรคในการเข้าถึงการเยียวยาจะต้องได้รับการแก้ไขโดยรัฐและภาคธุรกิจ แต่ภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ สามารถมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงกลไกทางตุลาการ และไม่ใช้ตุลาการ (IOM, 2023b)

ในประเทศไทย องค์กรภาคประชาสังคมได้สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติและให้การสนับสนุนพวกเขาในการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ผ่านการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายและการแปลภาษา เช่น ในปี 2564 มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) ได้ให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในคดีอาญาด้านกองทุนเงินทดแทนสำหรับผู้เสียหายและค่าใช้จ่ายของจำเลย ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายของคณะกรรมการกองทุน โดยให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงกองทุนได้โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2567 ศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษมีคำพิพากษาว่าทนายของลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจากกองทุนเงินทดแทนทันทีโดยไม่ต้องพิจารณาสถานะทางกฎหมายหรือการที่นายจ้างได้สมทบเงินเข้ากองทุนแล้วหรือไม่ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติด้วย

การเยียวยาที่ดำเนินการโดยองค์กรนอกภาครัฐ

ในประเทศไทยและทั่วโลก ธุรกิจส่วนใหญ่ขาดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนหรือการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ส่งผลให้มีเพียงไม่กี่ธุรกิจที่มีการจัดตั้งกลไกการร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการที่เป็นไปตามมาตรฐานของหลักการ UNGPs ลักษณะการทำงานที่แยกส่วนและซับซ้อนของกลไกการร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการยังทำให้ผู้ที่ต้องการการเยียวยาต้องมีความรู้ เวลา และทรัพยากรเพียงพอในการศึกษาและปฏิบัติตามเงื่อนไขของกลไกที่แตกต่างกันในแต่ละองค์กร (UNDP, 2021) นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) (2023b) ยังระบุว่า “องค์กรธุรกิจและอุตสาหกรรมมักทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ตัดสิน คณะทำงานพิจารณา และจำเลยในกลไกการร้องทุกข์ระดับปฏิบัติการที่พวกเขาสร้างขึ้นเอง”

การที่แรงงานข้ามชาติและองค์กรภาคประชาสังคมไม่มีส่วนร่วมในการออกแบบและดำเนินงานของกลไกเหล่านี้ ส่งผลให้กระบวนการและผลลัพธ์ในการเยียวยาอาจไม่ตอบสนองต่อความต้องการและข้อกังวลของแรงงานข้ามชาติ โครงสร้างที่ดำเนินการจากบนลงล่างของกลไกการร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการยังมีแนวโน้มที่จะขาดความเป็นอิสระที่เพียงพอ หรืออย่างน้อยก็ไม่ถูกมองว่าเป็นอิสระโดยแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้งานและประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าว ในประเทศไทย แรงงานข้ามชาติอาจหลีกเลี่ยงการร้องทุกข์ เนื่องจากต้องพึ่งพานายจ้างและบริษัทจัดหางานเพื่อคงสถานะการอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย หากความไม่สมดุลทางอำนาจนี้ไม่ได้รับการแก้ไข รวมถึงผ่านการกำกับดูแลจากภายนอกและมาตรการการลงโทษที่ควบคุมโดยรัฐ แรงงานข้ามชาติจะยังคงถูกกีดกันจากการใช้กลไกการร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการต่อไป (ibid.)

การประเมินของ IOM ระหว่างปี 2561 ถึง 2566 พบว่า แม้แรงงานข้ามชาติในสถานที่ทำงานที่มีรูปแบบการจ้างงานแบบเป็นทางการจะรับรู้ถึงกลไกการร้องทุกข์ที่มีอยู่ แต่สภาพแวดล้อมภายในสถานที่ทำงานดังกล่าวก็ยังคงไม่เอื้ออำนวยต่อการยื่นเรื่องร้องเรียน เช่น กล่องรับเรื่องร้องเรียนมักถูกวางในพื้นที่ที่มองเห็นได้ชัดเจน ตลอดจนมีอุปสรรคอื่น ๆ ได้แก่ ปัญหาด้านภาษาในการสื่อสารระหว่างแรงงานข้ามชาติและหัวหน้างาน และการขาดการติดตามผลของข้อร้องเรียน เป็นต้น ล้วนเป็นอุปสรรคต่อแรงงานข้ามชาติในการร้องทุกข์ เนื่องจากพวกเขาขาดความไว้วางใจในประสิทธิภาพของกลไกที่มีอยู่ (ibid.)

เนื่องจากกลไกการร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการยังมีจำนวนน้อยมาก การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับอุปสรรคที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญในการขอรับการเยียวยาผ่านกลไกเหล่านี้ที่ได้รับการวิเคราะห์มาจากข้อมูลที่เป็นรูปธรรมจึงยังคงเป็นเรื่องท้าทาย ในบรรดาบริษัท 57 แห่งที่สำรวจโดย Sal Forest et al. (2023) พบว่าร้อยละ 92.98 มีกลไกการร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการอยู่บ้าง แต่มีเพียงบริษัทเดียวที่มีกลไกการร้องทุกข์สำหรับพนักงานในภาษาที่ไม่ใช่ภาษาไทยหรืออังกฤษ และมีเพียงร้อยละ 47.74 ที่มีช่องทางให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมออกแบบและปรับปรุงกลไกดังกล่าว บริษัทขนาดใหญ่ส่วนใหญ่ที่ให้สัมภาษณ์ระบุว่าพวกเขาไม่เคยได้รับข้อร้องเรียนจากผู้ทรงสิทธิหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกลไกเหล่านี้ ในขณะที่ธุรกิจ SME ที่ให้สัมภาษณ์รายงานว่าพวกเขามีกลไกการร้องทุกข์สำหรับพนักงาน (เช่น ผ่านอินเทอร์เน็ตของบริษัท เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน Line และ QR code) แต่มีเพียงไม่กี่แห่งที่มีกลไกสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก

แม้ว่าบริษัทส่วนใหญ่ที่สำรวจจะไม่มีนโยบายคุ้มครองผู้ร้องเรียนจากการตอบโต้เอาคืน แต่ร้อยละ 71.93 ของบริษัทที่สำรวจมีนโยบายคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของผู้ร้องเรียน (Sal Forest et al., 2023) อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลไกการร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการจะมีนโยบายคุ้มครองผู้ร้องเรียนจากการตอบโต้เอาคืนหรือมีนโยบายการไม่เปิดเผยตัวตนในระดับหนึ่ง แต่ยังคงไม่ชัดเจนว่านโยบายเหล่านี้ถูกนำไปใช้จริงหรือมีการสื่อสารอย่างเพียงพอกับแรงงานข้ามชาติหรือไม่ ดังนั้น การกำกับดูแลที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ควบคู่กับการดูแลและคุ้มครองแรงงานจากการตอบโต้เอาคืนจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งได้รับการเน้นย้ำโดยแรงงานข้ามชาติเช่นกัน เพื่อส่งเสริมให้พวกเขาเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์และการเยียวยาได้อย่างแท้จริง (IOM, 2023b)

บริษัทในประเทศไทยได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระยะ ๆ ในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการร้องทุกข์ระดับปฏิบัติการแก่แรงงานข้ามชาติ รวมถึงผ่านความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือนี้ยังไม่ถูกใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอ งานวิจัยเผยว่าบริษัทบางแห่งลังเลที่จะมีส่วนร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมเนื่องจากมองว่ามีความเสี่ยงด้านชื่อเสียงและอื่น ๆ (ibid.) และแม้ว่าบริษัทอื่น ๆ จะมีความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อเสริมสร้างการเยียวยา แต่แรงงานข้ามชาติอาจไม่ทราบถึงความร่วมมือนี้และไม่รู้วิธีติดต่อองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง (IOM, 2024b) ในสภาพแวดล้อมที่กลไกการร้องทุกข์ถูกออกแบบโดยไม่มีมุมมองและความต้องการของแรงงานข้ามชาติเป็นส่วนประกอบ แรงงานข้ามชาติมักเลือกที่จะขอความช่วยเหลือจากชุมชน เครือข่ายไม่เป็นทางการและองค์กรภาคประชาสังคม แทนการขอความช่วยเหลือจากนายจ้าง (IOM, 2023a)

ปัจจุบัน กลไกการร้องทุกข์ระดับปฏิบัติการมักไม่สามารถตอบสนองต่อเกณฑ์ประสิทธิภาพหลายข้อที่ระบุไว้ในหลักการชี้แนะข้อที่ 31 ของ UNGPs โดยแม้ว่าจะมีกระบวนการเยียวยาของบริษัทเกิดขึ้น แต่ก็มักเกิดขึ้นอย่างไม่ต่อเนื่อง และขาดความโปร่งใสในการประเมินว่าการเยียวยานั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่

ปัจจัยภายนอกอื่น ๆ

ประเทศไทยได้ให้คำมั่นที่จะส่งเสริมความร่วมมือในทุกมิติของการโยกย้ายถิ่นฐาน ผ่านการให้การรับรองข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (GCM) ที่เน้นการดำเนินงานแบบครอบคลุมทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งรวมถึงการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงภาคเอกชน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรภาคประชาสังคม และแรงงานข้ามชาติ ในขณะเดียวกัน หลักการ UNGPs ก็ได้เรียกร้องให้มีการกำกับดูแลในระดับองค์กร (เช่น ผ่านการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนของภาคธุรกิจ) และการกำกับดูแลโดยภาคประชาสังคม (เช่น การทำเหมืองทองคำ) นอกเหนือจากการกำกับดูแลโดยรัฐ ส่วนถัดไปนี้จะกล่าวถึงโอกาสสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ รวมถึงรัฐบาล ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม ในการต่อยอดความสำเร็จในอดีต หรือใช้ประโยชน์จากแนวทางการดำเนินงานใหม่ ๆ ในประเทศไทย เพื่อขับเคลื่อนประเด็นธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

หน่วยงานกำกับดูแลทางการเงินและหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กำลังให้ความสำคัญกับประเด็นธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน หรือประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (ESG) และการเงินที่ยั่งยืนในวงกว้างมากขึ้น (Ministry of Finance et al., 2021) อุตสาหกรรมการเงินมีอำนาจในการจูงใจให้บริษัทเคารพสิทธิของแรงงานข้ามชาติ เกณฑ์ในการให้เงินทุนสามารถส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติซึ่งต้องพึ่งพาการลงทุนและเงินทุน โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรธุรกิจพิเศษ โครงสร้างพื้นฐาน หรือโครงการขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมการผลิต เกษตรกรรม การก่อสร้าง และวิสาหกิจ MSME อุตสาหกรรมเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติเนื่องจากแรงงานข้ามชาติมักถูกจ้างงานในภาคส่วนดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทั่วโลกไปสู่การเงินที่ยั่งยืน แต่สถาบันการเงินของไทยโดยทั่วไปยังล้าหลังในด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง (WBA, 2022; Banktrack, 2022) ความพยายามในการพัฒนาระบบนิเวศการเงินที่ยั่งยืนในประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) รวมถึงในประเทศไทย มีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับปฏิญญาอาเซียนและฉันทามติอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Taxonomy Board, 2023) แต่อาจไม่สอดคล้องอย่างเต็มที่กับมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับทั่วโลก เช่น UNGPs ตลอดจนมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและแรงงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ

หลักการ UNGPs ได้สร้างแรงบันดาลใจให้เกิดการริเริ่มด้านกฎระเบียบมากมายทั่วโลก ตั้งแต่ปี 2560 ถึง 2565 ฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดนได้ได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Deva, 2023; European Coalition for Corporate Justice, 2022)⁶³ อีกทั้งยังมีกฎหมาย EU Directive on Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CS3D) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการทำให้แนวทางการบังคับการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านมีความสอดคล้องกันทั่วทั้งสหภาพยุโรป โดยกฎหมาย CS3D มีผลบังคับใช้ในเดือนกรกฎาคม ปี 2567 และภายใต้กฎหมายดังกล่าว บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รวมถึงแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย สามารถยื่น “ข้อกังวลที่มีหลักฐานสนับสนุน” ต่อหน่วยงานระดับชาติที่มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติตาม CS3D ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางในการบังคับใช้มาตรการเพื่อป้องกันบรรเทา และเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจโดยบริษัทที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย CS3D และอาจนำไปสู่การถอนการลงทุนจากประเทศไทย หากรัฐบาลและธุรกิจไม่สามารถคุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชน รวมถึงสิทธิของแรงงานข้ามชาติได้

ในทำนองเดียวกัน กฎระเบียบการรายงานความยั่งยืนของบริษัท ซึ่งรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการรายงานความยั่งยืนของสหภาพยุโรป และกฎหมายว่าด้วยการค้าทาสสมัยใหม่ (Modern Slavery Acts) ในออสเตรเลียและสหราชอาณาจักรก็มีการระบุข้อกำหนดว่าด้วยการรายงาน แม้ว่ากฎระเบียบเหล่านี้จะไม่ได้ให้ช่องทางในการเยียวยาโดยตรง แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ก็สามารถนำข้อมูลขององค์กรที่มีการเปิดเผยไปใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชนได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าชื่นชมคือในปี 2564 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทย ได้ออกข้อกำหนดการรายงานด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับบริษัทจดทะเบียนไทยซึ่งรวมถึงการรายงานเกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ความพยายามเหล่านี้ โดยเฉพาะหากได้รับการพัฒนาและขยายผลอย่างต่อเนื่อง ก็จะสามารถเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้

ความพยายามที่ผ่านมาในการส่งเสริมธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนผ่านการค้าและการลงทุน ซึ่งรวมถึงการออก “ใบเหลือง” ที่สหภาพยุโรปออกให้แก่ประเทศไทย โดยแม้ความพยายามเหล่านี้ยังคงเกิดขึ้นอย่างเชื่องช้าและกระจัดกระจาย แต่การห้ามการค้าและการนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานบังคับกำลังขยายตัวมากยิ่งขึ้น⁶⁴ นอกจากนี้ ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปและเวียดนาม (EU-Viet Nam Free Trade Agreement)

63 กฎหมายเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับ CS3D ภายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2569

64 ตัวอย่างเช่น มีมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา (หน่วยงานศุลกากรและป้องกันชายแดนสหรัฐฯ, ไม่มีวันที่) และแคนาดา (ศูนย์ธุรกิจกับทรัพยากรสิทธิมนุษยชน, 2023) ในขณะที่สหภาพยุโรป (สหภาพยุโรป, 2022) ออสเตรเลีย (รัฐสภาออสเตรเลีย, 2021) และสหราชอาณาจักร (ศูนย์ธุรกิจกับทรัพยากรสิทธิมนุษยชน, 2023) กำลังเสนอหรือพิจารณาใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกัน

ซึ่งยกเลิกภาษีศุลกากรถึงร้อยละ 99 กำหนดให้เวียดนามต้องปฏิบัติตามตราสารพื้นฐานของ ILO รวมถึงการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับที่ 98 และแก้ไขประมวลกฎหมายแรงงานปี 2562 (Nguyen et al, 2023) แม้ว่าวิธีการนี้จะยังไม่ได้ถูกนำมาใช้กับประเทศไทย แต่เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ประเทศไทยและภาคธุรกิจจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อรับรองว่าพวกเขาสามารถรับมือและตอบสนองต่อผลกระทบสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนต่อผู้ทรงสิทธิอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากภาคการส่งออกหลายภาคส่วนของประเทศไทยพึ่งพาการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานเป็นหลัก และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ การปรับปรุงแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนในอนาคตต้องอาศัยการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมแนวทางปฏิบัติทางธุรกิจที่คำนึงถึงแรงงานข้ามชาติมากขึ้น

แม้ว่าการดำเนินงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม พวกเขาต้องเผชิญกับความเสี่ยงส่วนบุคคลที่สูง รวมถึงการถูกดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (UNDP, 2023c) คณะทำงานสหประชาชาติ เมื่อครั้งเดินทางมาเยือนประเทศไทย ได้ระบุว่าทั้งรัฐบาลไทยและภาคธุรกิจไทยควรมองว่าองค์กรภาคประชาสังคมและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็น “หุ้นส่วนสำคัญ” และควรมีส่วนร่วมกับพวกเขาอย่างสร้างสรรค์เพื่อป้องกัน บรรเทา และเยียวยาผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชน (United Nations Working Group, 2019b)

สื่อมวลชนมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของสาธารณชนและนโยบายองค์กร ตัวอย่างเช่น ในปี 2558 สำนักข่าว Associated Press ได้เน้นย้ำว่าแรงงานข้ามชาติและแรงงานอื่น ๆ ในอุตสาหกรรมประมงของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องเผชิญกับการค้าทาสสมัยใหม่ (Associated Press, 2015) รายงานดังกล่าวนำไปสู่การตรวจสอบอุตสาหกรรมประมงในระดับนานาชาติ ซึ่งในที่สุดก็เป็นที่ประจักษ์ให้ประเทศไทยพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (ดูในส่วน 2.1) อย่างไรก็ตาม สื่อมวลชนจำเป็นต้องป้องกันไม่ให้เกิดการนำเสนอภาพลักษณ์ของผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเชิงลบโดยหลีกเลี่ยงการเน้นย้ำเรื่อง “การโยกย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมาย” “การค้ามนุษย์” และ “การลักลอบขนคนเข้าเมือง” ที่มากเกินไปเนื่องจากสิ่งนี้อาจก่อให้เกิดทัศนคติเชิงลบต่อแรงงานข้ามชาติ

บทสรุป

การวิเคราะห์ในบทนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้ปรับปรุงกรอบกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยเพื่อตอบสนองต่อความเชื่อมโยงระหว่างการโยกย้ายถิ่นฐาน ธุรกิจ และสิทธิมนุษยชน อีกทั้งยังเป็นเรื่องที่น่ายินดีที่แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยมีการกำหนดมาตรการเฉพาะด้านที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนที่มีผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีช่องว่างในแง่ของความสอดคล้องของนโยบาย การบังคับใช้ และการเข้าถึงกระบวนการเยียวยา ซึ่งจำเป็นต้องมีความพยายามเพิ่มเติมในการดำเนินการตามแผนดังกล่าวและให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ การมุ่งสู่การมีกรอบระเบียบและรูปแบบธุรกิจที่ยั่งยืนที่ให้การคุ้มครองที่ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติและไม่ทอดทิ้งใครไว้เบื้องหลังถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างชัดเจนหากประเทศไทยต้องการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญเพื่อบรรลุเป้าหมายของวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ปี 2573

ข้อเสนอแนะ

- **รัฐบาลควรรับรองว่าการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนยังคงให้ความสำคัญกับแรงงานข้ามชาติ** รวมถึงให้การรับรองว่าข้อปฏิบัติการในแผนดังกล่าวที่ไม่ได้ระบุถึงแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะจะถูกนำไปใช้กับแรงงานทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติและสถานะการโยกย้ายถิ่นฐาน รัฐบาลควรพิจารณาสร้างช่องทางการสื่อสารโดยตรงระหว่างผู้ทรงสิทธิ องค์กรภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน และรัฐบาล ในการเจรจา ดำเนินการ ติดตามผล และทบทวนแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ รัฐบาลควรเผยแพร่รายงานการติดตามและประเมินผลของแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับแรกและฉบับที่สองเมื่อเสร็จสิ้น เพื่อสื่อสารความคืบหน้าและความท้าทายในการดำเนินการตามแผนดังกล่าว ตลอดจนรัฐบาลควรมอบความคุ้มครองที่เพียงพอให้แก่องค์กรภาคประชาสังคม นักปกป้องสิทธิมนุษยชน สื่อมวลชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- **ธุรกิจที่ดำเนินงานในประเทศไทยหรือมีความเชื่อมโยงกับประเทศไทย ไม่ว่าจะอยู่ในภาคส่วนใดก็ตาม มีขนาด บริบทการดำเนินงาน โครงสร้าง และความเป็นเจ้าของแบบใดก็ตาม จะต้องป้องกัน บรรเทา และเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ผ่านการจัดทำนโยบาย ด้านสิทธิมนุษยชนขององค์กร การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน และการจัดให้มีกลไกการร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการ** ตามที่ระบุไว้ในหลักการ UNGPs และแนวปฏิบัติในการตรวจสอบธุรกิจอย่างรอบด้านของ OECD สำหรับการดำเนินธุรกิจที่มีความรับผิดชอบ ความพยายามเหล่านี้ควรอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมจากผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ (หากเป็นไปได้) รวมถึงแรงงานข้ามชาติ โดยธุรกิจควรรับรองว่าการดำเนินการตามเสาหลักที่ 2 และ 3 ของหลักการ UNGPs นั้นมีการคำนึงถึงแรงงานข้ามชาติ รวมถึงผ่านความร่วมมือ กับหน่วยงานของรัฐ สมาคมธุรกิจ องค์กรภาคประชาสังคม นักปกป้องสิทธิมนุษยชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ นอกจากนี้ มาตรการ ตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านและนโยบายองค์กรควรมีการระบุเป้าหมายในการลดบทบาทของนายหน้าหรือคนกลาง และ ลดค่าธรรมเนียมการสรรหาแรงงานและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่แรงงานข้ามชาติต้องจ่าย สุดท้าย บรรษัทข้ามชาติที่ดำเนินงานในประเทศไทย หรือมีความเชื่อมโยงกับประเทศไทยควรป้องกันไม่ให้เกิดการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการแก้ไขการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ไปยังพันธมิตรทางธุรกิจ เช่น บริษัทคู่ค้า โดยเฉพาะธุรกิจ MSME แต่ควรส่งเสริมการแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมกันตลอดห่วงโซ่มูลค่า ผ่านการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความรับผิดชอบ การเสริมสร้างศักยภาพ สิ่งจูงใจทางการเงิน และการสนับสนุนอื่น ๆ
- **รัฐบาลไทยและภาคธุรกิจควรแก้ไขปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ทำให้แรงงานหญิงข้ามชาติมีแนวโน้มที่จะมีสถานะการโยกย้ายถิ่นฐาน ที่ไม่ปกติและถูกจ้างงานในรูปแบบไม่เป็นทางการ โดยการรับรองว่าการปฏิบัติทางธุรกิจและสิทธิมนุษยชน รวมถึงกระบวนการ ตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านมีการคำนึงถึงปัจจัยด้านเพศสภาพของแรงงานข้ามชาติ** โดยคณะทำงานสหประชาชาติ ว่าด้วยมิติด้านเพศสภาพในการปฏิบัติตามหลักการ UNGPs (ไม่มีวันที่) สามารถเป็นแนวทางให้ธุรกิจต่าง ๆ รวมถึง MSME ในการคุ้มครอง สิทธิของผู้หญิง รวมถึงผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ
- **เครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมควรได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมกับรัฐบาลในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ของแรงงานข้ามชาติ** รวมถึงการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงการติดตาม การประเมินผล และการทบทวน นอกจากนี้ รัฐบาล หน่วยงานของสหประชาชาติ และองค์กรที่ให้ทุนสนับสนุน ควรจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอให้กับภาคประชาสังคมเพื่อให้การสนับสนุนที่สำคัญแก่กลุ่มแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง และช่วยเหลือ แรงงานข้ามชาติในการยื่นคำร้องเรียนและแก้ไขปัญหา ตลอดจนเป็นตัวเชื่อมกับสภาพแรงงานไทย
- **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดควรสำรวจวิธีการในการใช้ “ปัจจัยภายนอกอื่น ๆ” ที่มีอยู่ กำลังเกิดใหม่ หรือเป็นนวัตกรรม เพื่อขับเคลื่อน หรือสร้างโอกาสใหม่ในการส่งเสริมการเจรจาเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน ธุรกิจ และสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย** เช่น องค์กร ภาคประชาสังคมสามารถประเมินว่าพวกเขาจะสามารถใช้ประโยชน์จากกฎระเบียบระหว่างประเทศ (เช่น CS3D) เกณฑ์การจัดลำดับ ด้านสิทธิมนุษยชน ระบบการค้าและการลงทุน หรือสื่อมวลชนได้อย่างไร เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงการเยียวยาและผลักดันให้เกิดแนวปฏิบัติ ทางธุรกิจที่มีความรับผิดชอบมากขึ้นในประเทศไทย จนถึงปัจจุบัน วิธีการบางอย่างเหล่านี้ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ในประเทศไทย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนหลักการ UNGPs โดยภาครัฐ ภาคธุรกิจ ตลอดจนการส่งเสริมหลักการดังกล่าวโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ
- **รัฐบาลไทยและภาคส่วนการเงินควรดำเนินการเพื่อให้การรับรองว่าแนวทาง ESG และการเงินที่ยั่งยืนมีความสอดคล้องกับมาตรฐาน ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เช่น หลักการ UNGPs ควบคู่ไปกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กับแรงงานข้ามชาติ** และควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติและตัวแทนของพวกเขาในการพัฒนาแนวทาง และกลยุทธ์ด้านการเงินอย่างยั่งยืน เพื่อให้มั่นใจว่าความพยายามเหล่านี้ตอบสนองต่อความต้องการของพวกเขาอย่างแท้จริง
- **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศไทยควรพิจารณานำเกณฑ์การจัดลำดับด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนมาประยุกต์ใช้ ขยาย หรือ ปรับให้เหมาะสมกับบริบท เพื่อประเมินว่าบริษัทมีการบูรณาการหลักการ UNGPs และดำเนินการตามแนวปฏิบัติทางธุรกิจที่มี ความรับผิดชอบอย่างครอบคลุมหรือไม่** โดยสามารถศึกษาจากการจัดอันดับผลการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนขององค์กรสมาพันธ์ เกณฑ์มาตรฐานโลก เกณฑ์การจัดลำดับ Know the Chain ของศูนย์ธุรกิจกับทรัพยากรสิทธิมนุษยชน (Business & Human Rights Resource Centre) และ BankTrack Human Rights Benchmark

เอกสารอ้างอิง

Associated Press (2015). *Seafood from slaves*. Associated Press, 18 April.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Taxonomy Board (2023). *ASEAN Taxonomy for Sustainable Finance, Version 2*.

Asia Centre and Friedrich Naumann Foundation, (2021). *Business and Human Rights in Southeast Asia: Developing National Action Plans*.

Asia Development Bank (ADB) (2023). *2023 Asia Small and Medium-Sized Enterprise Monitor*. Manila.

Australia, Parliament of (2021). *Parliament of Australia, Customs Amendment (Banning Goods Produced by Forced Labour) Bill 2021*.

Banktrack (2022). *Human Rights Benchmark*.

Business & Human Rights Resource Centre (2023). *How import bans can help tackle forced labour in global supply chains*.

Deva, S. (2023). *Mandatory human rights due diligence laws in Europe: A mirage for rightsholders?* Leiden Journal of International Law. 36(2):389–414.

Dignity in Work for All (2024). *In-country recruitment of foreign migrant workers and risks of forced labour and human trafficking in Thailand*.

European Coalition for Corporate Justice (2022). *Comparative table: Corporate due diligence laws and legislative proposals in Europe*.

European commission (n.d.). *EU acts on illegal fishing: Yellow card issued to Thailand while South Korea & Philippines are cleared*.

International Labour Organization (ILO) (2016). *High Rise, Low Pay: Experiences of Migrant Women in the Thai Construction Sector*.

ILO (2020). *Ensuring Migrant Worker Access to Justice: An Assessment of Thailand's Migrant Workers Assistance Centers*.

ILO (2022a). *Working and Employment Conditions in the Agriculture Sector in Thailand: A Survey Of Migrants Working on Thai Sugarcane, Rubber, Oil Palm and Maize Farms*.

ILO (2023). *Migrant Workers' Rights to Freedom of Association and Collective Bargaining*. Geneva.

International Commission of Jurists (2022). International Commission of Jurists, Thailand: Government and companies must effectively implement commitments under the National Action Plan on Business and Human Rights.

International Organization for Migration (IOM) (2021a). *Climate Change, Environmental Degradation and International Labour Migration in Asia: Exploring the Role of Business*.

IOM (2021b). *Business Guidebook how to Mediate Employment Disputes Under Thai Labour Law*.

IOM (2022). *Key Risks Faced by migrant workers in Thailand's fashion industry*.

IOM (2023a). *In the Shadow of The Ships: Migrant workers in the lower tiers of the seafood processing sector in Thailand*.

IOM (2023b). *Accelerating Access to Remedy: Promising Practices to Enhance Access to Remedy for Migrant Workers in South-East Asia*.

IOM (2024a). *United towards a migrant-inclusive health system in Thailand*.

IOM (2024b). Migrant-Centered human rights due diligence assessments in supply chains in Thailand 2018–2023. Not available online.

Manushya Foundation (2022). *What is a NAP-BHR and why we don't want it?*

Migrant Working Group (2018). *Recommendations for the Thai government with regard to the development of the National Action Plan on Business and Human Rights*.

Ministry of Finance, Bank of Thailand, Securities and Exchange Commission, Office of Insurance Commission (2021). *Sustainable Finance Initiatives for Thailand*.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2022). *'We Wanted Workers, But Human Beings Came': Human Rights and Temporary Labour Migration Programmes in and from Asia and the Pacific*.

OHCHR (2021). UPR Recommendation 158.49 by Sweden.

Ruggie J. (2020). *The Social Construction of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Elgaronline.

Sal Forest; The Rights and Liberties Protection Department, Ministry of Justice and UNDP (2023). *Human Rights Due Diligence Readiness of Thai Companies*.

Tungjiewlee, R. (2023). *Assessing Human Rights Due Diligence for Migrant Workers in an SME Business: A Focus on the Agricultural Supply Chain*. Mahidol University.

United Nations Development Programme (UNDP) (2021). *Reflections and Directions – Business and Human Rights in Asia: From the First Decade to the Next*.

UNDP (2023a). *Seeking Opportunities Elsewhere: Exploring the Lives and Challenges of Myanmar Migrant Workers in Thailand*. (Forthcoming).

UNDP (2023b). *Laws and Measures Addressing Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in the Context of Business and Human Rights*.

UNDP (2023c). *Protection of Human Rights Defenders in Thailand*.

United Nations Special Rapporteur on the right to development (2023). *A/78/160: Role of Business in Realizing the Right to Development*.

United Nations Working Group on Business and Human Rights (2016a). *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*.

United Nations Working Group on Business and Human Rights (2016b). *Leading by Example: The State, State-owned enterprises, and Human Rights (A/HRC/32/45)*; also see Guiding Principles 4–6.

United Nations Working Group on Business and Human Rights (2017). *Report on Access to Effective Remedy for Business-Related Human Rights Abuses (A/72/162)*.

United Nations Working Group on Business and Human Rights (2019a). *Policy Coherence in Government Action to Protect Against Business-Related Human Rights Abuses (A/74/198)*.

United Nations Working Group on Business and Human Rights (2019b). *Visit to Thailand - Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (A/HRC/41/43/Add.1)*.

United Nations Working Group on Business and Human Rights (2021). *Raising the ambition – increasing the pace: UNGPs 10+ A roadmap for the next decade of business and human rights*.

United States Customs and Border Protection (n.d.). United States Customs and Border Protection website, *Forced Labour*.

Villar, L. (2019). *Unacceptable forms of work in the Thai sex industry*. *Anti-trafficking Review*, 12: 108–126.

White, M. (2021) Does the slipper fit? National Action Plans on Business and Human Rights in South East Asia. In: James Gomez and Robin Ramcharan (eds.) *Business and Human Rights in Asia: Duty of the State to Protect*. Palgrave Macmillan, Singapore.

Winrock International (2020). *Labor Abuse Complaint Mechanisms in Thailand*.

World Benchmarking Alliance (WBA) (2022). *Financial System Benchmark*.

World Economics (2022). *World Economics, National Statistics, Informal Economy, Thailand*.

World Justice Project (2023). *Rule of Law Index 2023, Thailand*.

Nguyen, X. T., Nguyen, T. D., Nguyen, X. H., & Nguyen, T. L. A. (2023). Labour commitments in the EVFTA and requirements for amendments and supplements to Vietnamese labour laws. *Recent Trends in Arts and Social Studies*. 1(26):67–82.



SINCE 1961

A migrant worker from Myanmar passes a stucco frieze outside Yodpiman Flower Market in Bangkok, Thailand. | ©Getty Images 2022



การกักตัวผู้ย้ายถิ่นและ มาตรการทางเลือก แทนการกักขัง (ATDS) ในประเทศไทย

โดย Nuchnalin Leerasantana และ Taisuke Komatsu, OHCHR

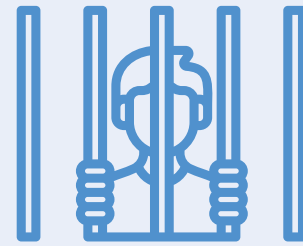
บทนำ

ในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา หลายประเทศทั่วโลกได้เพิ่มการใช้การกักกันคนเข้าเมืองเป็นกลไกในการควบคุมตัวผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากโดยพลการ ซึ่งส่งผลกระทบเชิงลบอย่างไม่สมส่วน โดยเฉพาะกับผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบางซึ่งเผชิญกับการถูกเลือกปฏิบัติในหลากหลายมิติ เช่น เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ สัญชาติ เพศสภาพ และความยากจน (CMW, 2021) การกักกันคนเข้าเมืองส่งผลกระทบในวงกว้างต่อสิทธิมนุษยชนและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ย้ายถิ่น ทั้งในด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต ความท้าทายที่เป็นที่ทราบกันในระดับสากลเกี่ยวกับกระบวนการและสภาพของการกักกันคนเข้าเมือง ได้แก่ การกักกันอย่างไม่มีการกำหนด ความไร้เหตุผลและความไม่แน่นอนของการกักกัน การขาดกระบวนการทางกฎหมาย การพลัดพรากจากครอบครัว ความแออัดยัดเยียด ไม่มีการเข้าถึงอาหาร น้ำ และการรักษาพยาบาลที่เพียงพอ การกักกันเดี่ยวเป็นเวลานาน ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ และการล่วงละเมิดทั้งทางกายและทางจิตใจโดยเจ้าหน้าที่ ผู้คุม และผู้ถูกกักกันรายอื่น (CMW, 2021)

ประเทศไทยไม่ได้รับการยกเว้นจากการเพิ่มความปลอดภัยให้กับการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยมาตรการที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการเพิ่มความปลอดภัยคือการกักกันคนเข้าเมืองเพื่อป้องกันการเข้าประเทศอย่างไม่ปกติและบังคับใช้การส่งตัวกลับประเทศ รัฐบาลไทยอาศัยมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (1979) เป็นกรอบกฎหมายหลักในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ขาดกลไกการคุ้มครองที่เพียงพอในการป้องกันการกักกันคนเข้าเมืองโดยพลการและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ รวมถึงการห้ามการกักกันโดยไม่มีการกำหนด ผู้ที่ไม่มีหนังสือเดินทางหรือวีซ่าที่ถูกต้อง รวมถึงผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบางอาจถูกจำคุกหรือถูกปรับเนื่องจากพำนักอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IDC, 2022) ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยก็เผชิญกับความเสี่ยงที่จะถูกกักกันคนเข้าเมือง โดยเฉพาะกลุ่มที่รัฐบาลมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงมีความเสี่ยงสูงเป็นพิเศษต่อการถูกกักตัว

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้พัฒนามาตรการหลายประการเพื่อตอบสนองต่อความเปราะบางของกลุ่มคนที่เคลื่อนย้ายในระดับหนึ่ง บทนี้จะศึกษามาตรการดังกล่าว รวมถึงมาตรการทางเลือกแทนการกักขัง (ATD) ที่อนุญาตให้ผู้ย้ายถิ่นพำนักอยู่ในประเทศไทยอย่างเป็นปกติ ตลอดจนวิเคราะห์แนวทางการบังคับใช้มาตรการเหล่านี้ต่อผู้ย้ายถิ่น ผู้ลี้ภัย และกลุ่มบุคคลที่เคลื่อนย้ายประเภทอื่น ๆ

เนื้อหาในบทนี้เกี่ยวข้องกับบุคคลที่อาจอยู่ภายใต้ระบอบการคุมครองที่แตกต่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงผู้ลี้ภัยตามนิยามของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ตลอดจนแรงงานข้ามชาติตามนิยามของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว สิ่งสำคัญคือ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะใดภายใต้ระบอบการคุมครองเหล่านี้ แต่ภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การกักกันคนเข้าเมืองในผู้ใหญ่ควรเป็นมาตรการสุดท้ายเสมอ และต้องสอดคล้องกับหลักการแห่งความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น และความได้สัดส่วน นอกจากนี้ เด็กไม่ควรถูกกักกันในสถานกักตัวคนต่างด้าวในทุกกรณี แม้ว่ามาตรการบางอย่างที่อธิบายไว้ในบทนี้อาจใช้ได้เฉพาะกับบุคคลที่ตรงตามเกณฑ์ของผู้ลี้ภัย แต่เป้าหมายคือการให้ภาพรวมที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการกักกันคนเข้าเมืองและมาตรการทางเลือกแทนการกักขังในประเทศไทย โดยคำนึงถึงความสอดคล้องระหว่างข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM) และข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Global Compact on Refugees) ซึ่งการกักกันถือเป็นประเด็นความกังวลที่ทั้งสองกรอบให้ความสำคัญร่วมกัน



มาตรการทางเลือกแทนการกักตัว (ATD)

ไม่มีคำจำกัดความที่ตกลงกันในระดับนานาชาติเกี่ยวกับมาตรการทางเลือกแทนการกักตัว คำจำกัดความสำหรับการทำงานที่องค์การ International Detention Coalition นำมาใช้ระบุทางเลือกแทนการกักตัวหมายถึง “กฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่ช่วยให้บุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการถูกกักตัว เนื่องจากการโยกย้ายถิ่นฐานสามารถอาศัยอยู่ในชุมชนได้โดยไม่ต้องถูกกักตัวด้วยเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐาน” (IDC, 2015)

สิทธิในเสรีภาพและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รัฐมีความรับผิดชอบและมีหน้าที่ในการเคารพ ปกป้อง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของทุกคน รวมถึงผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในเขตอำนาจของตนโดยไม่เลือกปฏิบัติ สิทธิในเสรีภาพซึ่งเป็นศูนย์กลางของประเด็นสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการกักกันคนเข้าเมืองได้รับการรับรองในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ ได้แก่ มาตรา 3 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR); มาตรา 9 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR); มาตรา 37 (b)–(d) ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC); มาตรา 14 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (CRPD); มาตรา 16 และ 17 ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับข้างต้น ยกเว้นอนุสัญญาฉบับสุดท้าย นอกเหนือจากนี้ ในฐานะสมาชิกของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ประเทศไทยได้ยืนยันพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 12 ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และเห็นพ้องที่จะพัฒนามาตรการทางเลือกแทนการกักขัง (ATD) เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์สูงสุดของเด็กตามที่บัญญัติไว้ใน ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิเด็กในบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐาน

ตารางที่ 30 สถานะการให้สัตยาบันของประเทศไทยต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลัก 9 ฉบับ

สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	การให้สัตยาบัน การเข้าร่วม การสืบทอด
อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ	✓
กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง	✓
กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม	✓
อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ	✓
อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ที่สุด	✓
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก	✓
อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว	✗
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ	✓
อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ	✓

ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพโดยไม่คำนึงถึงสถานะการย้ายถิ่นของตน รวมถึงผู้ย้ายถิ่นเอง โดยสิทธินี้ใช้ได้กับการกักกันทุกรูปแบบ⁶⁵ ตามธรรมชาติพื้นฐานของสิทธิในเสรีภาพแล้ว การพิจารณาใช้การกักกันคนเข้าเมืองควรยึดหลักการแห่งความเป็นข้อยอกเว้น กล่าวคือ การกักกันคนเข้าเมืองสามารถใช้ได้เฉพาะเป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้น และต้องผ่านการทดสอบด้านความชอบธรรม ความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น และความได้สัดส่วนเป็นรายกรณี นอกจากนี้ การกักกันคนเข้าเมืองไม่เคยเป็นผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก ดังนั้น เด็กไม่ควรถูกกักกันด้วยเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับสถานะการย้ายถิ่นของตนหรือของบิดามารดา (บทที่ 3) หลักการและแนวทางของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (OHCHR) ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้พลพที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง ระบุว่าต้องหลีกเลี่ยงการกักกันคนเข้าเมืองสำหรับบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบางเป็นพิเศษ หรือผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์ การละเมิดความรุนแรงทางเพศหรือด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ หรือความรุนแรงในรูปแบบอื่น ๆ (OHCHR, 2018) กลุ่มเหล่านี้รวมถึงหญิงมีครรภ์และมารดาให้นมบุตร ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้รอดชีวิตจากการทรมานหรือความบอบช้ำทางจิตใจ ผู้ย้ายถิ่นที่มีความต้องการพิเศษด้านสุขภาพกายหรือสุขภาพจิต บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ และบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ ดังนั้น เพื่อปกป้องสิทธิในเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ของผู้ย้ายถิ่นอย่างเต็มที่ จะต้องมีการทางเลือกแทนการกักขัง (ATDs) ที่ไม่ใช้การควบคุมตัว

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นต่อการใช้มาตรการทางเลือกแทนการกักขังต่อประชาคมระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยเมื่อปี 2559 รัฐบาลไทยได้ให้คำมั่นว่าจะยุติการกักกันเด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (United Nations, 2016) คำมั่นดังกล่าวได้รับการยืนยันอีกครั้งและมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นในปี 2563 เมื่อประเทศไทยประกาศตนเป็นประเทศแชนเปียนของข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน

**ผู้ย้ายถิ่นในสถานการณ์ที่เปราะบาง**

สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) เข้าใจผู้ย้ายถิ่นในสถานการณ์ที่เปราะบางว่าเป็น “บุคคลที่ไม่สามารถใช้สิทธิมนุษยชนของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกละเมิดด้วยเหตุนี้ จึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มการดูแลให้แก่ตนมากขึ้น”

65 มาตรา 4 (2) ของพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ที่สุด ให้คำจำกัดความของการกักขังหรือจองจำบุคคลว่า “การกักขังหรือจองจำในรูปแบบใด ๆ หรือการกักขังบุคคลในสถานที่ควบคุมของรัฐหรือเอกชน ซึ่งบุคคลนั้นไม่ได้รับอนุญาตให้ออกไปตามอำเภอใจโดยคำสั่งของหน่วยงานตุลาการ หน่วยงานบริหาร หรือหน่วยงานอื่นใด”

ที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (GCM) ซึ่งในวัตถุประสงค์ที่ 13 ประเทศภาคีได้ตกลงที่จะ “[ใช้การกักกันคนเข้าเมืองเป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้น และดำเนินการใช้มาตรการทางเลือก]” ล่าสุดในปี 2565 ประเทศไทยได้ให้คำมั่นในการประชุมทบทวนผลการปฏิบัติการในระดับโลก (International Migration Review Forum) ซึ่งเป็นเวทีหลักในการแบ่งปันความก้าวหน้าเกี่ยวกับ GCM ในการดำเนินมาตรการทางเลือกแทนการกักขัง (ATD) สำหรับเด็กผู้ย้ายถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายและนโยบายระดับชาติในประเทศไทย

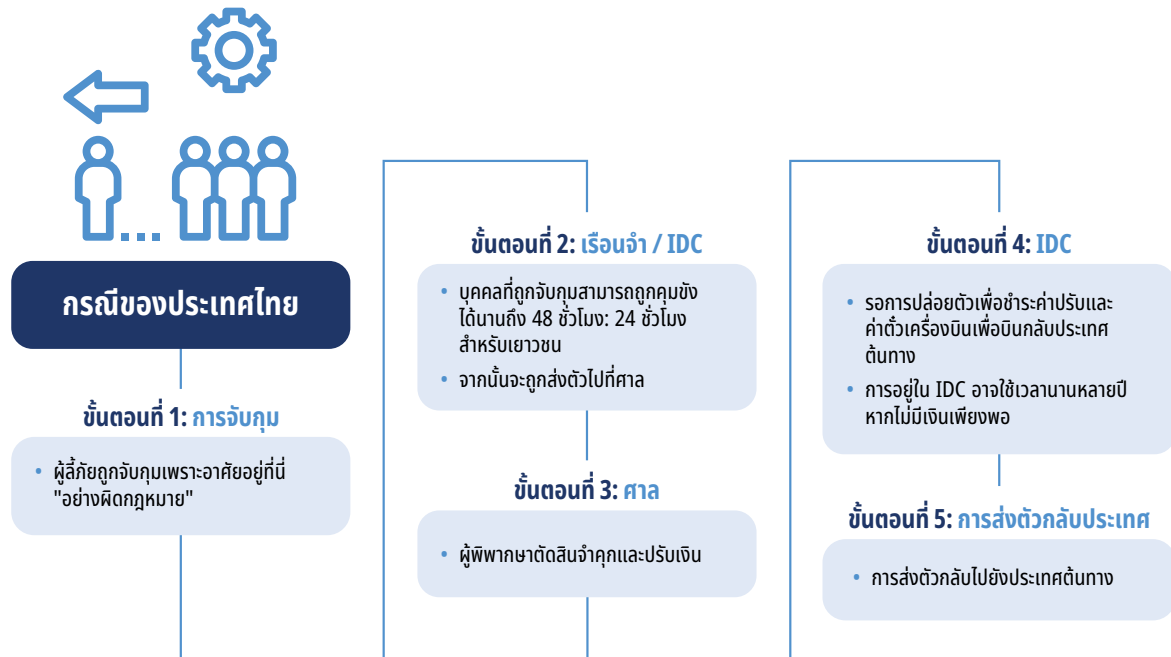
พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นตราสารหลักในการบริหารจัดการการย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย (บทที่ 1) มาตรา 12 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดประเภทบุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศไทย และมาตรา 81 กำหนดให้การเดินทางเข้าประเทศหรือการพำนักโดยไม่ได้รับอนุญาตมีโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท บุคคลใดที่ไม่มีหนังสือเดินทาง วีซ่า หรือใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้อง รวมถึงผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ย้ายถิ่นอยู่ในสถานการณ์เปราะบาง อาจถูกควบคุมตัวระหว่างรอการส่งกลับประเทศ ทั้งนี้ไม่มีมาตรการคุ้มครองที่เพียงพอในการป้องกันการควบคุมตัวโดยพลการและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ รวมถึงการห้ามควบคุมตัวอย่างไม่กำหนด

มาตรการเพิ่มเติมที่รัฐบาลไทยนำมาใช้ซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานการณ์และความเปราะบางเฉพาะของบุคคลที่เคลื่อนย้าย ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และแม้ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีสัญญาวาด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย (“อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951”) ถึงกระนั้นก็ได้อนุญาตให้ “บุคคลในความห่วงใย” พำนักอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ แม้บุคคลนั้นจะมีสถานะการย้ายถิ่นฐานที่ไม่มั่นคงก็ตาม ประชากรกลุ่มนี้ประกอบด้วยผู้ลี้ภัยจากเมียนมาที่พำนักอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว 9 แห่งตามแนวชายแดน และผู้ลี้ภัยในเมืองจากประเทศอื่น ๆ ที่ลงทะเบียนกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) (บทที่ 1)

พัฒนาการสำคัญล่าสุดคือการลงนามในบันทึกความเข้าใจด้วยการกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อการส่งกลับ (MoU-ATD) ใน พ.ศ. 2562 ซึ่งมุ่งเน้นการคุ้มครองเด็กทุกคนจากการถูกควบคุมตัวด้วยเหตุผลด้านการเข้าเมือง ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีการออกกฎหมายและนโยบายระดับชาติหลายฉบับที่มุ่งเน้นหรือเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐาน ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ย้ายถิ่นและบุคคลที่เคลื่อนย้าย เครื่องมือที่เกี่ยวข้องซึ่งพิจารณาในบทนี้ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 และกลไกการส่งต่อระดับชาติ (NRM) เพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (2022) ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มติคณะรัฐมนตรีในหลายช่วงเวลายังได้เปิดโอกาสให้มีการทำให้สถานะของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเป็นปกติ

ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง บุคคลที่ถูกจับกุมในข้อหาการกระทำผิดเกี่ยวกับการเข้าเมือง หลังจากรับโทษหรือชำระค่าปรับแล้ว จะถูกส่งไปยังสถานกักตัวคนต่างด้าวที่กำหนดไว้เพื่อการส่งกลับประเทศ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจถูกควบคุมตัวอย่างไม่กำหนดระยะเวลาก่อนการส่งตัวกลับ (แผนภาพที่ 29)

แผนภาพที่ 29 กระบวนการกักกันคนเข้าเมือง



ที่มา: ดัดแปลงจาก Refugee Rights Litigation Project ใน: Soe Moe, 2022

ปัจจุบันในประเทศไทยสถานกักตัวคนต่างด้าวทั้งหมด 22 แห่งซึ่งสภาพแวดล้อมในสถานกักตัวเหล่านี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาเป็นเวลานานถึงความแออัด การขาดแคลนอาหาร น้ำ และสุขอนามัย ตลอดจนข้อจำกัดในการเข้าถึงการดูแลสุขภาพและบริการพื้นฐาน (Human Rights Watch, 2023) องค์การภาคประชาสังคมยังได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว (United States Department of State, 2022) ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 สถานกักตัวคนต่างด้าวกลายเป็นคลัสเตอร์ที่เชื้อไวรัสแพร่ระบาดในหมู่ผู้ถูกกักตัว (Human Rights Watch, 2020) นอกเหนือจากคณะผู้แทนทางการทูตแล้วยังมีองค์กรภาคประชาสังคมบางแห่ง รวมถึงองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และสถานทูต/สถานกงสุลต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึง สถานกักตัวคนต่างด้าวส่วนใหญ่ เพื่อให้บริการขั้นพื้นฐาน เช่น อาหาร การดูแลสุขภาพ และความช่วยเหลืออื่น ๆ แก่กลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก ผู้หญิง ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัย ณ เดือนสิงหาคม 2564 มีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอย่างน้อย 198 คนถูกกักตัวอยู่ใน สถานกักตัวคนต่างด้าว รวมถึงชาวโรฮิงญา 140 คน (United States Department of State, 2022) ตั้งแต่ปี 2558 ชาวอุยกูร์กว่า 50 คนถูกกักตัว (United States Department of State, 2022) และมีบันทึกการเสียชีวิตของชายสองคนระหว่างถูกกักตัวในปี 2566 (Human Rights Watch, 2023) ตำรวจไทยยังรายงานว่ามีผู้ย้ายถิ่นกว่า 42,400 คนถูกกักตัวในปี 2564 จากการเข้าเมืองแบบไม่ปกติ (IDC, 2022) ในปี 2567 องค์การภาคประชาสังคมรายงานต่อสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติว่ามีคนจำนวน 233 คนที่ถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวนานกว่าหนึ่งปีเนื่องจากเหตุผลเชิงกระบวนการ เหตุผลส่วนตัว และเหตุผลอื่น ๆ

นอกจากสถานกักตัวคนต่างด้าวจำนวน 22 แห่งแล้ว ยังมีศูนย์แรกรับแม่และเด็กของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง บางเขน กรุงเทพฯ ซึ่งรัฐบาลกำหนดให้เป็นศูนย์รับรองสำหรับแม่และเด็กขณะรอการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนการดูแลและจัดหาที่พัก อย่างไรก็ตาม ศูนย์ดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกักตัวโดยพฤตินัยเนื่องจากข้อจำกัดด้านการเคลื่อนไหวและการขาดการเข้าถึงบริการพื้นฐาน (CRSP, n.d.) เช่นเดียวกับทางเลือกที่พักอื่น ๆ เช่น ศูนย์พักพิงและสถาบันสวัสดิการเด็ก ซึ่งมีข้อจำกัดอย่างมากต่อเสรีภาพ เสรีภาพในการเคลื่อนไหว และการสื่อสารกับบุคคลภายนอก ในขณะที่ครอบครัวอาจถูกแยกจากกันเนื่องจากสถานที่พักแบ่งแยกตามเพศ (Winrock International, 2022) ตัวอย่างเช่น ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพศหญิงที่มีบุตรชายอายุต่ำกว่า 6 ปี จะถูกส่งไปยังศูนย์พักพิงสตรีในจังหวัดที่กำหนด ส่วนเด็กชายอายุ 6-15 ปี จะถูกส่งไปยังบ้านพักเด็กชายปากเกร็ด ในขณะที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพศชายที่มีอายุมากกว่า 15 ปี หรือมีสมาชิกในครอบครัวจะถูกส่งไปยังศูนย์พักพิงชายในจังหวัดต่าง ๆ โดยไม่มีแนวทางสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQI+) (Winrock International, 2022) แม้ว่ารัฐบาลจะถือว่าสถานที่เหล่านี้เป็นมาตรการทางเลือกแทนการกักขัง (ATD) และสภาพความเป็นอยู่โดยรวมดีกว่าสถานกักตัวคนต่างด้าว (IDC) แต่ก็ยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ของมาตรการทางเลือกที่ไม่ใช่การควบคุมตัวและมีลักษณะเป็นชุมชนตามที่ควรจะเป็น (United States Department of State, 2023)

กลุ่มเสี่ยงต่อการถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว

บุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการถูกกักตัว ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีหนังสือเดินทาง วีซ่า หรือใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้อง ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และแรงงานข้ามชาติ ในสถานการณ์เฉพาะบาง รวมถึงผู้ที่เป็นชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษา บุคคลที่มีความพิการ ผู้รอดชีวิตจากการทรมานหรือความบอบช้ำทางจิตใจ ผู้ย้ายถิ่นที่มีความต้องการเฉพาะด้านการดูแลสุขภาพกายหรือจิตใจ บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ LGBTQI+ บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ บุคคลเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากการถูกควบคุมตัวด้านคนเข้าเมือง เนื่องจากนโยบายที่กำหนดให้ควบคุมตัวบุคคลที่ไม่มีวีซ่าหรือหนังสือเดินทางที่ถูกต้อง กลุ่มอยู่ภายใต้การพิจารณาจากสาธารณสุขประชาชนจีน พลเมืองจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) ชาวโรฮิงญาจากเมียนมา และบุคคลที่หลบหนีจากเมียนมาหลังการยึดอำนาจของกองทัพในปี 2564 ถูกพิจารณาโดยรัฐบาลไทยว่าเป็นกลุ่มที่ “มีประเด็นด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศ หรืออาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยอย่างร้ายแรง” (Office of The Council of State, 2019) ทำให้บุคคลในกลุ่มเหล่านี้มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว

ข้อบังคับปัจจุบันเกี่ยวกับการกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวในประเทศไทย ไม่ได้กำหนดให้มีการคัดกรองและประเมินเป็นรายบุคคลเกี่ยวกับความชอบธรรม ความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น และความได้สัดส่วนของการกักตัวตามที่กฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกำหนด ส่งผลให้มีความเสี่ยงสูงต่อการกักตัวโดยพลการ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการป้องกัน (firewall) เพื่อแยกการให้บริการออกจากการบังคับใช้กฎหมายตรวจคนเข้าเมือง และเพื่ออนุญาตให้ผู้ที่มีสถานะไม่ปกติสามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบแรงงาน นักสังคมสงเคราะห์ บุคลากรทางการศึกษา และผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ โดยไม่ต้องกลัวการจับกุม การควบคุมตัว หรือผลกระทบอื่น ๆ อันเนื่องมาจากสถานะการเข้าเมืองของพวกเขา อย่างไรก็ตาม มีกลไกและระบบบางประการที่อนุญาตให้กลุ่มบุคคลบางกลุ่มสามารถอาศัยอยู่นอกสถานกักตัวคนต่างด้าว สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้

การดำเนินการทางเลือกแทนการกักตัว: ความก้าวหน้าและความท้าทาย

ส่วนนี้กล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศไทยนำมาใช้เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจบังคับกลุ่มบุคคลบางกลุ่มต้องถูกควบคุมตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว ได้แก่

- บันทึกความเข้าใจการกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อการส่งกลับ (MoU-ATD)
- การประกันตัวและการรายงานตัว
- กลไกการคัดกรองระดับชาติ (NSM)
- กลไกการส่งต่อระดับชาติ (NRM)
- มติคณะรัฐมนตรี
- การทะเบียนราษฎร

ในบรรดามาตรการเหล่านี้บันทึกความเข้าใจการกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อการส่งกลับ (MoU-ATD) และกลไกการประกันตัวและการรายงานตัว เป็นมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวที่ถูกใช้งานบ่อยที่สุดในประเทศ โดย MoU-ATD มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเด็กจากการถูกกักตัวในสถานกักกันและอนุญาตให้พวกเขาอาศัยอยู่ในชุมชนแทน ขณะที่กลไกการประกันตัวและการรายงานตัวกำหนดให้ผู้ย้ายถิ่นปฏิบัติตามเงื่อนไขการรายงานตัวอย่างเข้มงวด ส่วนมาตรการอื่น ๆ มุ่งเน้นการปรับสถานะทางกฎหมายของผู้ย้ายถิ่นผ่านการทะเบียนราษฎรหรือกลไกที่คล้ายคลึงกัน

บันทึกความเข้าใจการกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ (MoU-ATD)

ภายหลังปฏิญญาที่การประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐานในปี 2559 ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจด้วยการกำหนดมาตรการและแนวทางทางเลือกแทนการกักตัวเด็กในสถานกักกันตรวจคนเข้าเมือง (MoU-ATD) เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2562 โดยหัวหน้าหน่วยงานรัฐบาล 7 แห่ง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงแรงงาน ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2563 ได้มีการเริ่มใช้กระบวนการปฏิบัติงานมาตรฐาน (SOPs) เพื่อดำเนินการตาม (MoU-ATD) ควบคู่ไปกับ การจัดตั้งคณะทำงานสหวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 และผู้แทนจาก ผู้แทนจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และ องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ทั้งนี้ องค์การภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดกรองและประเมินร่วมกับกรมกิจการเด็กและเยาวชน ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

MoU-ATD กำหนดกรอบการทำงานสำหรับเด็กผู้ย้ายถิ่นและผู้ลี้ภัย ตั้งแต่กระบวนการรับตัวจนถึงการส่งกลับประเทศต้นทาง หรือในกรณีของผู้ลี้ภัยให้มีการแสวงหาทางออกที่ยั่งยืนอื่น ๆ โดยพยายามหลีกเลี่ยงการแยกเด็กออกจากพ่อแม่ อย่างไรก็ตาม MoU-ATD ยังไม่ได้กำหนดเส้นทางไปสู่สถานะทางกฎหมายชั่วคราวหรือถาวรในประเทศไทย (บทที่ 3) ทั้งนี้ กระบวนการปฏิบัติงานมาตรฐานของ MoU-ATD มีความสำคัญกับกลุ่มเด็กที่เปราะบาง เช่น เด็กในสถานการณ์เปราะบาง เด็กที่อยู่ภายใต้สถานะของบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR เด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และการล่วงละเมิด และเด็กที่มีความต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษ (Government of Thailand, 2020)

คู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน เรื่อง การกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็ก เน้นหลักการสำคัญว่า “เด็กจะต้องไม่ถูกกักตัว เว้นแต่จะมีความจำเป็นอย่างยิ่งและเป็นมาตรการสุดท้าย และต้องดำเนินการในระยะเวลาน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” (Asylum Access, 2020) นอกจากนี้ยังกำหนดให้กระบวนการตัดสินใจทั้งหมดตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก และต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของเด็กด้วย สุดท้ายยังระบุถึงสิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม การดูแลโดยเน้นครอบครัว และการคุ้มครองและสนับสนุนที่เหมาะสม อีกทั้งยังระบุว่าความคุ้มครองเด็กภายใต้ MoU-ATD นี้ยังระบุว่า เด็กทุกคนที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้บันทึกความเข้าใจนี้อยู่ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก

เด็กที่ได้รับการปล่อยตัวภายใต้ MoU-ATD ได้รับการดูแลผ่านช่องทางหลัก 4 ช่องทาง ได้แก่ การบริการที่รัฐบาลจัดหาให้ เช่น ศูนย์พักพิงภายใต้การดูแลของกรมกิจการเด็กและเยาวชน; ศูนย์พักพิงของเอกชน; การดูแลโดยเน้นครอบครัวในชุมชน; และการดูแลในครอบครัวอุปถัมภ์สำหรับเด็กที่ไม่มีผู้ปกครอง ในทางปฏิบัติถูกนำมาใช้ในสัดส่วนที่น้อยมาก ข้อมูลการบริหารงานของกรมกิจการเด็กและเยาวชนระบุว่า ระหว่างเดือนมกราคม 2562 ถึงธันวาคม 2566 มีเด็กและพ่อแม่กว่า 742 คนได้รับการปล่อยตัวภายใต้ MoU-ATD และกระบวนการปฏิบัติงานมาตรฐานเกี่ยวข้อง (ดูตารางที่ 8 ใน บทที่ 3)

อย่างไรก็ตาม พบข้อจำกัดหลายประการใน MoU-ATD ได้แก่ 1) บทบัญญัติของ MoU-ATD จะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อเด็กถูกจับกุมและกักตัวแล้วเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถป้องกันการกักตัวเด็กได้ตั้งแต่ต้นได้ 2) ระบบพึ่งพากระบวนการประกันตัวเป็นอย่างมาก โดยผู้ปกครองต้องชำระค่าประกันตัวในอัตราที่สูง (50,000 บาท) และบิดามักไม่ได้รับการรวมอยู่ในมาตรการนี้ ในทางปฏิบัติ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยที่ไม่สามารถลงทะเบียนกับ UNHCR มักประสบความยากลำบากมากขึ้นในการขอประกันตัว 3) บุตรของแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมา มักถูกกักตัวและส่งกลับประเทศตามบันทึกความเข้าใจทวิภาคีด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงาน แต่ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเกี่ยวกับจำนวนและกระบวนการส่งกลับเหล่านี้ ซึ่งก่อให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสของกระบวนการ 4) ขาดแนวทางที่คำนึงถึงและตอบสนองต่อมิติทางเพศมาใช้ในนโยบายและการปฏิบัติของ MoU-ATD ตัวอย่างเช่น การแยกครอบครัวเนื่องจาก MoU-ATD ทำให้มารดาที่เป็นผู้ย้ายถิ่นต้องกลายเป็นหัวหน้าครอบครัวเพียงลำพังระหว่างที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ขณะที่บิดายังคงถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับความเปราะบางและความเป็นอยู่ที่ดีของทั้งบิดา มารดา และบุตร (IDC, 2022) 5) สำหรับเด็กที่ไม่มีผู้ปกครอง เช่น ชาวโรฮิงญา ที่ถูกย้ายไปยังศูนย์พักพิงของรัฐบาล มักถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวภายในสถานที่ รวมถึงการเข้าถึงการศึกษาและการเรียนรู้ในทางปฏิบัติ กระบวนการปล่อยตัวเด็กจากการกักตัวอาจดำเนินไปอย่างล่าช้า และการจัดหาบริการพื้นฐานมีข้อจำกัดเนื่องจากขาดทรัพยากรและขีดความสามารถ แม้ว่าองค์กรภาคประชาสังคมและพันธมิตรอื่น ๆ จะพยายามช่วยเหลือเพื่อบรรเทาปัญหานี้ (ดูกล่องที่ 9)

กล่องที่ 9

การเดินทางของเซียจากสถานกักกันไปสู่การดูแลโดยชุมชน

เมื่ออายุเพียง 7 ปี เซียถูกจับกุมพร้อมครอบครัวในกรุงเทพ หลังจากที่ได้อพยพเข้ามาในประเทศไทยเพื่อขอสถานะผู้ลี้ภัย โดยที่เซีย พร้อมแม่ของเขาที่กำลังตั้งครรภ์ และน้องทั้งสองคนถูกส่งตัวไปยังสถานแรกรับแม่และเด็ก (MCRC) ขณะที่พ่อของเขาถูกส่งตัวไปยังสถานกักกันคนต่างด้าว (IDC) อีกแห่งหนึ่ง แม่จะมีกระบวนการภายในรัฐบาลไทยที่เริ่มใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2562¹ ในการปล่อยตัวแม่และเด็กจากสถานกักกันคนต่างด้าวเข้าสู่ทางเลือกที่เน้นการดูแลโดยชุมชน แต่ความท้าทายในการนำกระบวนการนี้มาปฏิบัติมักทำให้เกิดการล่าช้าในการปล่อยตัวเด็ก ๆ และผู้ปกครองจากสถานกักกันรวมถึงการกักกันในสถานแรกรับแม่และเด็ก MCRC

การหาทางแก้ไขด้วยมาตรการ ATD เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาสังคม เนื่องจากภาคประชาสังคมสามารถจัดการเรื่องการประกันตัวให้ครอบครัวที่ถูกกักตัวใน IDC รวมถึงให้การสนับสนุนทางการเงินและกฎหมายที่จำเป็นต่อการปล่อยตัว โดยกระบวนการนี้มักใช้เวลาหลายเดือน และหลังจากรอคอยเป็นเวลาสองเดือน ครอบครัวของเซียก็ได้รับการปล่อยตัวเข้าสู่ชุมชนท้องถิ่น

หลังจากได้รับการปล่อยตัว องค์กรภาคประชาสังคมยังคงสนับสนุนการปรับตัวของครอบครัวด้วยการเยี่ยมเยียนรายเดือน และจัดหาสิ่งของจำเป็น เช่น อุปกรณ์การเรียน เพื่อช่วยให้เซียและน้อง ๆ ได้เข้าเรียน เซียสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนท้องถิ่นในประเทศไทยด้วยความช่วยเหลือจากศูนย์ผู้ลี้ภัยในกรุงเทพฯ (Bangkok Refugee Centre) ซึ่งเป็นศูนย์สังคมสงเคราะห์สำหรับผู้ลี้ภัยในเขตเมืองของกรุงเทพฯ และองค์กรพันธมิตรอื่น ๆ เช่น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ซึ่งจัดกิจกรรมทัวร์ชุมชนและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อช่วยครอบครัวปรับตัวเข้ากับชุมชนท้องถิ่นและขยายเครือข่ายสังคมรวมถึงระบบสนับสนุนของพวกเขา

แม้ว่าครอบครัวของเซียจะพบกับความมั่นคงในระดับหนึ่ง แต่ความไม่แน่นอนยังคงมีอยู่ เมื่อเซียกำลังเข้าสู่วัยผู้ใหญ่ ข้อจำกัดที่กำหนดไว้สำหรับบุคคลที่ไม่ถือสัญชาติไทยและมีสถานะไม่ปกติยังคงเป็นความกังวลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเรื่องความสามารถในการทำงาน ความท้าทายเหล่านี้เน้นให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อสร้างทางออกที่ยั่งยืนและถาวรสำหรับครอบครัวผู้ย้ายถิ่นเช่นครอบครัวของเซีย

หมายเหตุ: ชื่อที่กล่าวถึงในกรณีศึกษานี้เป็นนามสมมติ เรื่องราวนี้เขียนขึ้นจากการดำเนินงานของ IOM และพันธมิตร

1 บันทึกความเข้าใจ การกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อการส่งกลับ พ.ศ. 2562

การประกันตัวและการรายงานตัว

กลไก “การประกันตัวและการรายงานตัว” มีลักษณะบางประการคล้ายกับ MoU-ATD โดยเปิดโอกาสให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ผู้ลี้ภัย และผู้ย้ายถิ่นในสถานการณ์เปราะบางสามารถอาศัยอยู่ในชุมชนได้ แม้ว่าไม่มีสิทธิอย่างเป็นทางการที่เปิดเผยต่อสาธารณะ แต่มีการประมาณการว่าผู้ลี้ภัยในเขตเมืองจำนวน 300-400 คนได้รับการปล่อยตัวภายใต้กลไกนี้ กลไกดังกล่าวกำหนดให้ผู้ใหญ่แต่ละคนต้องวางเงินประกันตัวจำนวน 50,000 บาท ต้องมีผู้ค้ำประกันที่เป็นพลเมืองไทยหรือผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ถาวร และต้องยื่นคำร้องขอประกันตัวพร้อมข้อมูลที่อยู่อาศัยของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยผู้ลี้ภัย หรือผู้ย้ายถิ่นหลังการปล่อยตัว เมื่อคำร้องได้รับการอนุมัติ ผู้ได้รับการประกันตัวจะได้รับเอกสารที่อนุญาตให้พำนักในประเทศไทยได้ในระหว่างการประกันตัว หลังจากการปล่อยตัว ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ผู้ลี้ภัย และผู้ย้ายถิ่นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการรายงานตัวรายเดือนต่อสถานกักตัวคนต่างด้าวที่กำหนดโดยมีผู้ค้ำประกันมาด้วยซึ่งในบางครั้งอาจเป็นเรื่องที่ยากในเชิงปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด การประกันตัวอาจถูกเพิกถอนโดยเงินประกันจะคืนให้แก่ผู้ค้ำประกันก็ต่อเมื่อบุคคลที่ได้รับการประกันตัวออกจากประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (UNHCR, 2023)

ข้อกำหนดการรายงานตัวรายเดือนจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้การประกันตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกเขาสามารถเดินทางได้เฉพาะภายในจังหวัดที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้เดินทางออกนอกจังหวัด (IDC, 2022) หลายคนเผชิญกับอุปสรรคในการเข้าถึงระบบการประกันตัวเนื่องจากภาระทางการเงิน อุปสรรคด้านภาษา การขาดตัวแทนทางกฎหมาย และความยากลำบากในการหาผู้ค้ำประกัน ในทางปฏิบัติ หลายคนต้องพึ่งพาศูนย์ภาคประชาสังคมเพื่อหาผู้ที่ยินยอมเป็นผู้ค้ำประกันให้ กลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับสิทธิภายใต้กลไกนี้ เช่น แรงงานข้ามชาติ และกลุ่มที่รัฐบาลไทยมองว่า “มีประเด็นด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศ หรืออาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย” (Office of the Council of State, 2019)

กลไกการคัดกรองระดับชาติ (NSM)

กลไกการคัดกรองระดับชาติ (National Screening Mechanism - NSM) ได้รับการอนุมัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 (UNHCR, 2019) โดยข้อ 3 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า “ผู้ได้รับการคุ้มครอง” หมายถึง “คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรและไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะเดินทางกลับไปยังประเทศอันเป็นภูมิลำเนาของตน เนื่องจากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า จะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหารตามที่คณะกรรมการกำหนด” (UNHCR, 2019) ระเบียบดังกล่าวพร้อมด้วยข้อกำหนดเพิ่มเติมที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเดือนมีนาคมและกรกฎาคม พ.ศ. 2566 ได้กำหนดเกณฑ์การคัดกรองเพื่อระบุและมอบสถานะ “ผู้ได้รับการคุ้มครอง” แม้ว่ากลไกดังกล่าวจะให้สิทธิพำนักชั่วคราวและการคุ้มครองจากการผลักดันกลับ (refoulement) แต่สถานะทางกฎหมายของ “ผู้ได้รับการคุ้มครอง” ยังคงไม่ชัดเจนและไม่ได้รวมถึงเสรีภาพในการเคลื่อนไหวหรือสิทธิในการทำงาน บุคคลที่ลงทะเบียนเข้าสู่กลไก NSM จะได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยอยู่นอกสถานกักตัวคนต่างด้าวก็ต่อเมื่อชำระเงินประกันตัวจำนวน 20,000 บาท อย่างไรก็ตาม มีความกังวลว่ากลไก NSM ไม่ครอบคลุมกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่เคลื่อนย้ายเข้ามา เช่น แรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนจากกัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมา รวมถึงกลุ่มที่รัฐบาลไทยมองว่า “มีประเด็นด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศหรืออาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย” แม้ไม่มีข้อมูลอย่างเป็นทางการ แต่ตั้งแต่กลไก NSM มีผลบังคับใช้ในวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2566 จำนวนผู้ยื่นขอลงทะเบียนยังคงอยู่ในระดับต่ำ ข้อมูลจากการสื่อสารกับทางการระบุว่า ระหว่างวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2566 ถึง 31 สิงหาคม พ.ศ. 2567 มีผู้ยื่นขอเข้าสู่กลไก NSM ทั้งสิ้น 217 คน และมีเพียง 7 รายเท่านั้นที่ได้รับสถานะ “ผู้ได้รับการคุ้มครอง” ณ วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2567⁶⁶

สาเหตุของจำนวนผู้สมัครที่จำกัดมีการสังเกตว่าเกิดจากอุปสรรคในการเข้าถึง เช่น การขาดล่ามที่เหมาะสม รวมถึงการขาดความตระหนักรู้และความเชื่อมั่นในกลไก NSM ของผู้ที่มีสิทธิยื่นขอ องค์การภาคประชาสังคมชี้ให้เห็นว่าความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของผู้ที่อยู่ระหว่างการพิจารณา NSM ทำให้เกิดความกลัวว่าผู้ยื่นขออาจถูกจับกุมและกักตัวเนื่องจากสถานะการพำนักที่ไม่ปกติในระหว่างกระบวนการสมัคร นอกจากนี้ความทับซ้อนในขอบเขตและข้อจำกัดระหว่างกลไกการประกันตัวและการรายงานตัวกับ NSM อาจทำให้การสมัครเข้าสู่กลไกใหม่นี้ไม่น่าสนใจนัก

66 ตามที่รายงานต่อ IOM เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2567 โดย SD4 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแห่งประเทศไทย

กลไกการส่งต่อระดับชาติ (NRM)

กลไกการส่งต่อระดับชาติ (National Referral Mechanism - NRM) มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงและพัฒนากรอบกฎหมายที่มีอยู่สำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กลไก NRM ก่อตั้งขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2565 เพื่อเป็นกลไกมาตรฐานในการชี้แนะแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประสานงาน แบ่งปันข้อมูล และส่งต่อบุคคลที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือและการคุ้มครองที่เหมาะสม ตามแนวทางปฏิบัติของกลไก NRM การระบุผู้เสียหายเป็นหน้าที่ของทีมสหวิชาชีพ (Multi-Disciplinary Teams - MDT) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม (บทที่ 9) และแนวทางปฏิบัติยังให้มี “ระยะฟื้นฟูและไตร่ตรอง” (reflection period) แก่บุคคลที่อาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อให้พวกเขามีความรู้สึกรับประกันความปลอดภัย ในขณะที่ได้รับการรักษาพยาบาล การให้คำปรึกษา สิ่งจำเป็นพื้นฐาน และการดูแลที่คำนึงถึงผลกระทบทางจิตใจ ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการระบุนสถานะอย่างเป็นทางการ กลไก NRM ปฏิบัติตามหลักการไม่ลงโทษ (non-punishment principle) ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยรับรองว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะไม่ถูกลงโทษในกรณีของการเข้าเมืองหรือพำนักรักษาอย่างผิดกฎหมาย รวมถึงความผิดอื่น ๆ ตามที่ระบุในมาตรา 1 (ASEAN-ACT, 2022) ซึ่งช่วยป้องกันการถูกกักตัว ภายใต้กลไก NRM ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเลือกได้ว่าพวกเขาจะพักอาศัยในที่พักพิงที่จัดเตรียมโดยรัฐบาลหรือองค์กรภาคประชาสังคมหรือพักอาศัยอยู่ภายนอก โดยที่ที่พักพิงเหล่านี้ให้บริการพื้นฐาน บริการที่มุ่งหมายในการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ การฝึกอาชีพ และความช่วยเหลือทางกฎหมาย หากผู้เสียหายไม่เลือกอาศัยในที่พักพิง พวกเขาจะได้รับส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับการสนับสนุนที่เหมาะสมต่อไป

ในปี 2565 มีการระบุผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นจำนวน 444 คน แบ่งเป็นผู้ชายและเด็กชาย 165 คน และผู้หญิงและเด็กหญิง 279 คน โดยส่วนใหญ่เป็นคนไทย ขณะที่มียุติพลต่างชาติ 97 คนจากเอเชียและแอฟริกา มากกว่าครึ่งของผู้เสียหาย (242 คน) อาศัยอยู่นอกที่พักพิง ขณะที่ผู้เสียหายจำนวน 170 คนอาศัยอยู่ในที่พักพิงของรัฐบาล และ 32 คนอยู่ในที่พักพิงที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคมที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐบาล (United States Department of State, 2023)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยสามารถอนุญาตให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับสิทธิการพำนักรักษาชั่วคราวโดยการออกใบอนุญาตทำงานเป็นระยะเวลา 2 ปี และสามารถยื่นขอต่ออายุการพำนักรักษาในประเทศไทยได้ทุก 1 ปี ซึ่งออกให้ตามมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (Migrant Working Group, 2016) และช่วยให้ผู้เสียหายสามารถเดินทางออกจากที่พักพิงเพื่อทำงานหรือกิจกรรมอื่น ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ เฉพาะผู้ที่มิใช่ชาวหรือใบอนุญาตทำงานที่ยังไม่หมดอายุในขณะที่ถูกระบุนสถานะอย่างเป็นทางการเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้อยู่นอกที่พักพิงของรัฐบาลในระหว่างที่มีการดำเนินคดีทางกฎหมายต่อผู้ค้ามนุษย์ (United States Department of State, 2023) (สำหรับการทบทวนความท้าทายในการดำเนินกลไก NRM ดู บทที่ 9)

มติคณะรัฐมนตรี

การปรับสถานะของแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม ผ่านมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาเพื่อตอบสนองต่อจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นของแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติสามารถถือเป็นมาตรการทางเลือกแทนการกักขังได้ เนื่องจากช่วยให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้สามารถพำนักรักษาและทำงานในประเทศได้โดยไม่ถูกจับกุมและกักขัง อย่างไรก็ตาม ความซับซ้อน ความล่าช้า ค่าใช้จ่ายที่สูง และลักษณะที่เป็นระยะชั่วคราวของระบบบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานดังกล่าว ดังที่อธิบายไว้ใน บทที่ 1 ทำให้ความเสี่ยงต่อการถูกกักขังยังคงสูง เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติหลายรายยังคงประสบปัญหาในการเข้าถึงและรักษาสถานภาพทางกฎหมายที่เป็นปกติ นอกจากนี้ยังไม่มีนโยบายและขั้นตอนที่ชัดเจนในการปรับสถานะของเด็กและผู้ติดตามของแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากบันทึกความเข้าใจทวิภาคี (MoU) และโครงการหนังสือผ่านแดนไม่ได้ครอบคลุมถึงบุคคลเหล่านี้ ทำให้เด็กที่เดินทางตามผู้ปกครองมีความเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและควบคุมตัว

การทะเบียนราษฎร

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และกฎระเบียบอื่น ๆ ของสำนักทะเบียนกลางเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการกักตัวผู้ย้ายถิ่นโดยการให้เอกสารทางกฎหมายแก่ผู้ที่มีสถานะไม่ปกติ ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงต่อการถูกกักตัวและนำพวกเขาไปสู่สถานการณ์ที่มั่นคงมากขึ้น ดังที่อธิบายไว้ใน **บทที่ 3** ประเทศไทยอนุญาตให้เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยสามารถจดทะเบียนการเกิดได้โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ สถานะการเข้าเมือง หรือการมีใบอนุญาตทำงานของผู้ปกครอง ซึ่งถือเป็นก้าวแรกที่สำคัญสู่การได้รับสถานะทางกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร มีเด็กย้ายถิ่นที่เกิดในประเทศไทยจำนวน 681,000 คนที่ได้รับการจดทะเบียนการเกิดระหว่างปี 2551 ถึง 2564 (United Nations, 2021)

มาตรการการจดทะเบียนราษฎรอื่น ๆ ที่ช่วยจัดการกับสถานะพำนักไม่ปกติและสถานะไร้รัฐไร้สัญชาติ รวมถึงลดความเสี่ยงต่อการถูกกักตัวของผู้ย้ายถิ่น ได้แก่ บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย หรือที่เรียกว่า “บัตรสีชมพู” สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด บัตรนี้ลงทะเบียนในระบบทะเบียนบ้าน มีอายุการต่ออายุทุก 10 ปี (จนถึงอายุ 70 ปี ซึ่งบัตรจะมีอายุการจนผู้ถือบัตรเสียชีวิต) และช่วยให้บุคคลเหล่านี้สามารถเข้าถึงสิทธิพื้นฐานในประเทศไทยได้ เช่น สิทธิในการทำงานหากได้รับใบอนุญาตทำงาน อย่างไรก็ตาม บัตรนี้ไม่ได้ให้สิทธิเทียบเท่ากับพลเมืองไทย โดยจำกัดการเดินทางเฉพาะในจังหวัดที่ลงทะเบียน หากต้องการเดินทางออกนอกจังหวัด ผู้ถือบัตรต้องขออนุญาตจากสำนักงานอำเภอและรายงานกลับเมื่อเดินทางกลับ

บัตรประจำตัวสำหรับ “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน” (ด้านหน้าสีขาว ด้านหลังสีชมพู) (หรือที่เรียกว่า “บัตรศูนย์” ดังที่อธิบายเพิ่มเติมใน **บทที่ 1**) มอบสิทธิที่คล้ายคลึงกับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ผู้มีสิทธิได้รับบัตรนี้รวมถึงผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยแต่ไม่มีทะเบียนบ้านหรือบัตรประจำตัวใด ๆ ไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้ หรือไม่มีประเทศภูมิลาเนาที่สามารถกลับไปได้

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงการจดทะเบียนราษฎรยังต้องได้รับการปรับปรุง โดยข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงรวมถึง การสร้างความตระหนักรู้ในกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง การเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ลดความซับซ้อนและระยะเวลาของกระบวนการ การจัดบริการช่วยเหลือด้านภาษา การปรับปรุงการเข้าถึงบริการสำหรับผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น

บทสรุป

ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการหลากหลายโดยมีเป้าหมายเพื่อลดความเสี่ยงจากการถูกกักตัวคนเข้าเมืองสำหรับกลุ่มผู้เคลื่อนย้ายที่มีสถานะพำนักไม่ปกติ เช่น ผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง ผ่านช่องทางการปรับสถานะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงกรอบนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเร่งดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มาตรการปัจจุบันยังขาดกฎหมายกำกับดูแลที่ครอบคลุมรูปแบบต่าง ๆ ของมาตรการทางเลือกแทนการกักขัง โดยแนวปฏิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบันมุ่งลดการกักกันคนเข้าเมือง แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาละเลยเชิงโครงสร้างที่ทำให้บุคคลเหล่านี้เผชิญกับความเสี่ยงได้ การปฏิรูปกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การย้ายถิ่นฐานโดยไม่ปกติไม่ถูกจัดเป็นความผิดทางอาญา และเพื่อกำหนดมาตรการ ATD ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในแง่ของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ผู้ย้ายถิ่น ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนบุคคลเหล่านี้ ยังขาดการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกักตัวและมาตรการ ATD อันเป็นผลมาจากความไม่โปร่งใสในมาตรการ ATD ทุกรูปแบบในระดับต่าง ๆ ที่ได้อภิปรายไว้ในบทนี้ อุปสรรคดังกล่าวทำให้ผู้คนเสี่ยงต่อการถูกกักตัวโดยพลการ และเป็นอุปสรรคต่อการติดตามและประเมินผลมาตรการ ATD อย่างอิสระ ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร รวมถึงขีดความสามารถและการฝึกอบรมที่จำกัดของเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังคงเป็นความท้าทายสำคัญ แม้ว่าจะมีการริเริ่มโครงการฝึกอบรมที่อาจเป็นประโยชน์ดังที่จะกล่าวต่อไปใน **บทที่ 9** เจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับ รวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและสถานกักตัวคนต่างด้าวมักไม่มีความตระหนักรู้หรือข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับขั้นตอนที่ถูกต้อง (Migrant Working Group, 2021) นอกจากนี้ ยังขาดการตรวจสอบรายบุคคลอย่างเหมาะสม เพื่อประเมินความชอบธรรม ความถูกต้องตามกฎหมาย ความจำเป็น และความได้สัดส่วนของการกักตัวคนเข้าเมือง ทำให้ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ย้ายถิ่นในสถานการณ์เปราะบางยังคงถูกกักตัว โดยมีทางเลือกจำกัดในการโต้แย้งหรือเรียกร้องความยุติธรรมเกี่ยวกับการกักตัวดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ

รัฐบาลไทยควรดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพของบุคคลทุกกลุ่มที่อยู่ในสถานการณ์การย้ายถิ่นให้สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศตามที่ระบุในหลักการข้อที่ 8 ของหลักการและแนวทางของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ย้ายถิ่นในสถานการณ์เปราะบาง สถานการณ์ปัจจุบันเรียกร้องให้มีการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการกักตัวคนเข้าเมืองและมาตรการทางเลือกแทนการกักขัง (ATDs) อย่างครอบคลุม ซึ่งควรรวมถึงมาตรการดังต่อไปนี้:

- 1. ทบทวนและปฏิรูปกรอบกฎหมายปัจจุบันเพื่อป้องกันการกักตัวโดยพลการของบุคคลในสถานการณ์การย้ายถิ่น** ในกรณีนี้ ควรยกเลิกการกำหนดให้การย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเป็นความผิดทางอาญา และห้ามการกักตัวที่เป็นการบังคับหรือไม่มีกำหนด ควรบัญญัติให้มีกฎหมายที่กำหนดข้อสันนิษฐานว่าไม่ควรมีการกักตัวคนเข้าเมือง รวมถึงกำหนดให้มีการตรวจสอบรายบุคคลเพื่อประเมินความชอบธรรม ความถูกต้องตามกฎหมาย ความจำเป็น และความสมส่วนของการกักตัวทางการเข้าเมือง
- 2. จัดให้มีการป้องกันเชิงกฎหมายและระเบียบขั้นตอนต่อการกักตัวโดยพลการและการกักตัวคนเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย** เพื่อปกป้องสิทธิในเสรีภาพ รัฐบาลไทยควรรับรองสิทธิในการรับความช่วยเหลือทางกงสุลและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการเรียกร้องความชอบธรรมของการกักตัวของผู้ย้ายถิ่น ในทำนองเดียวกัน ควรกำหนดขั้นตอนและมาตรฐานที่ชัดเจนและมีผลผูกพันเพื่อสร้างกลไกป้องกัน (firewalls) ไม่ให้ผู้ย้ายถิ่นถูกบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเมื่อเข้าถึงบริการสาธารณะ การบังคับใช้กฎหมายแรงงาน หรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- 3. ยกระดับมาตรการทางเลือกแทนการกักขังที่มีอยู่ (ATDs) ให้เคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ย้ายถิ่น** ประเทศไทยควรรับประกันการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานโดยการยกเลิกข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสมที่กำหนดไว้ภายใต้มาตรการทางเลือกแทนการกักขังที่มีอยู่ ควรขยายมาตรการ ATD เหล่านี้ให้ครอบคลุมผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่นในสถานการณ์เปราะบางทุกคนโดยเฉพาะกลุ่มที่มีความต้องการเฉพาะ หรือเสี่ยงเป็นพิเศษต่อการแสวงหาประโยชน์ การละเมิด การล่วงละเมิดทางเพศหรือด้วยเหตุแห่งเพศ หรือความรุนแรงในรูปแบบอื่น ๆ
- 4. หลีกเลี่ยงการกักตัวเด็กทั้งหมดด้วยเหตุแห่งการเข้าเมือง** คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ได้ชี้แจงในคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญว่าไม่ควรกักตัวเด็กไม่ว่าในกรณีใด แม้กระทั่งในระยะเวลายาวนาน ๆ และไม่ว่าเด็กและบิดามารดาของเด็กจะอยู่ในสถานะใดก็ตาม การรักษารอยุ่ร่วมกันของครอบครัวไม่สามารถใช้เป็นเหตุผลในการกักตัวเด็กได้ ควรจัดให้มีมาตรการทางเลือกแทนการกักขังสำหรับทั้งครอบครัวแทนการกักตัว เพื่อให้มั่นใจว่ามีการเคารพสิทธิในเสรีภาพและสิทธิในชีวิตครอบครัวของเด็ก
- 5. ส่งเสริมแนวทางแบบบูรณาการทั้งภาครัฐและสังคมโดยให้สอดคล้องกับข้อตกลงข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (GCM)** ประเทศไทยควรดำเนินการในทุกระดับของรัฐบาล เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการทางเลือกแทนการกักขังที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ควรเพิ่มงบประมาณและศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสร้างความตระหนักรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ย้ายถิ่น รวมถึงกำจัดอุปสรรคเชิงขั้นตอนและการปฏิบัติ เช่น อุปสรรคด้านภาษา ระยะทาง เวลา และค่าใช้จ่าย ประเทศไทยควรเสริมสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคม รวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและบุคคลที่มีประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับการถูกกักตัว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย หน่วยงานสหประชาชาติ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าการกักตัวคนเข้าเมืองจะถูกใช้เป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้น และให้มีการนำมาตรการทางเลือกแทนการกักขังแบบไม่ควบคุมตัวและเน้นการดูแลโดยใช้ชุมชนเป็นฐานมาใช้

เอกสารอ้างอิง

Asylum Access (2020). [Standard Operation Procedure](#). (in Thai).

Coalition for the Rights of Refugees and Stateless Persons (CRSP) (n.d.). [Submission to the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants: Ending Immigration Detention of Children and Seeking Adequate Reception and Care for them](#).

Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (CMW) (2021). General Comment No.5: Migrants’ Rights to Liberty, Freedom from Arbitrary Detention and their Connection with Other Human Rights.

Human Rights Watch (HRW) (2020). [Thailand should free detained migrants amid pandemic: Covid-19 infections spread like wildfire in squalid lockup \(8 May\)](#).

HRW (2023). [Thailand: Detained Uyghur asylum seeker dies: Death of man held 9 years highlights need to end indefinite detention \(27 April\)](#).

International Detention Coalition (IDC) (2022). [Immigration detention and alternatives to detention in the Asia Pacific region, Annex: Country Profiles](#).

IDC (2015). There are alternatives: [A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention](#) (revised edition).

McAdam, M. (2022). [Implementation of the Non-Punishment Principle for Victims Of Human Trafficking in ASEAN Member States](#). ASEAN-Australia Counter Trafficking.

Migrant Working Group (2016). [Statistics, polices and laws related to migrant workers: November–December 2016](#).

Migrant Working Group (2021). [The situation of migrant workers and refugees in Thailand: Policy recommendations and reform of concerned laws](#).

Office of The Council of State (2019). [Resolution. Nor Ror 0907/449](#) (18 December):.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and Global Migration Group (2018). Principles and guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations.

Soe Moe, M. (2022). [Understanding the Protection Issues Faced by LGBTQI+ Forcibly Displaced Persons in Immigration Detention](#). Equal Asia Foundation.

Thailand, Government of (n.d.) [Additional prescription of the NSM](#).

Thailand, Government of (2020). Thailand’s response to Questionnaire of the Special Rapporteur on the human rights of migrants: [Ending immigration detention of children and seeking adequate reception and care for them](#).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Thailand (2019). [Thailand: Regulation of the Office of the Prime Minister on the Screening of Aliens who Enter into the Kingdom and are Unable to Return to the Country of Origin.](#)

UNHCR (2023). [Help Thailand.](#)

United Nations (2016). [Summary Overview Document](#), Leaders' Summit on Refugees.

United Nations (2021). [Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Summary record of the 2848th meeting, Consideration of reports, comments and information submitted by States parties under article 9 of the Convention\(continued\).](#)

United States Department of State (2022). [2021 Country Reports on Human rights practices: Thailand.](#)

United States Department of State (2023). [2023 Trafficking in Persons Report: Thailand.](#)

Winrok International (2022). [A Study on Service Provision for Gender Minorities in Shelters for Human Trafficking Survivors in Thailand.](#)



Ahmad is one of thousands of individuals trafficked into scam centre compounds, forced to deceive people online for financial gain, as part of a growing trend across South-East Asia. | ©IOM 2023



การค้ามนุษย์ รวมถึง การค้ามนุษย์ในรูปแบบ การบังคับให้กระทำความผิด

Deanna Davy, UNODC และ Saskia Kok, IOM

บทนำ

นอกจากประเทศไทยจะเป็นประเทศปลายทางสำหรับการค้ามนุษย์แล้ว ในขณะเดียวกันก็ยังเป็นประเทศต้นทางและทางผ่านที่สำคัญสำหรับการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบทางเพศและด้านแรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังที่ได้กล่าวถึงใน **บทที่ 1** แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านถูกดึงดูดเข้าสู่ประเทศไทยอันเนื่องมาจากโอกาสการจ้างงานที่ดีกว่า และความแตกต่างกันโดยมีนัยสำคัญของค่าแรงในประเทศต่าง ๆ (United States Department of State, 2023) รวมถึงผู้ลี้ภัยจากเมียนมา (และประเทศอื่น ๆ) ที่เดินทางเข้ามาเพื่อแสวงหาความปลอดภัย หรือการย้ายถิ่นเพื่อมาอยู่ร่วมกับครอบครัว และเพื่อสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น (IOM, 2023a) ซึ่งเมื่อรวมกับความเปราะบางที่มีอยู่เดิมเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคลที่ไม่ปกติหรือหนี้สินจำนวนมากที่มีอยู่ จึงเพิ่มความเสี่ยงให้กับผู้ย้ายถิ่นและผู้ลี้ภัยในการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการค้ามนุษย์

มีคนไทยที่ตกอยู่ในสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั้งภายในประเทศ รวมถึงถูกค้ามนุษย์ไปยังประเทศอื่น ๆ และชาวต่างชาติจากภูมิกำเนิดและภูมิภาคอื่น ๆ ก็ถูกค้ามนุษย์ไปยังในประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศที่ไกลออกไปโดยใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่าน อีกทั้งพบว่ามีคนไทยและชาวต่างชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศและการแสดงออก และลักษณะทางเพศ (SOGIESC) รวมถึงเด็ก ถูกค้ามนุษย์ในภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทย เช่น ภาคประมง การเกษตร ก่อสร้าง การผลิตเสื้อผ้า งานรับใช้ในบ้าน และอุตสาหกรรมทางเพศ (United States Department of State, 2023)

ประเทศไทยยังได้รับผลกระทบจากการค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมายในรูปแบบของการหลอกลวงออนไลน์และการฉ้อโกง แนวโน้มนี้เป็นปรากฏการณ์ค่อนข้างใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ส่งผลกระทบในระดับโลก โดยสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้เสียหายโดยการบังคับหรือโน้มน้าวให้กระทำความผิดกฎหมายเพื่อหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือด้านอื่น ๆ ให้กับผู้ค้ามนุษย์หรือผู้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (UNODC, 2023; IOM, 2024a) มีคนไทยจำนวนมากที่ถูกค้ามนุษย์ไปยังกัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมา โดยถูกบังคับให้หลอกลวงและฉ้อโกงออนไลน์ นอกจากนี้ยังมีชาวต่างชาติหลายพันคนที่ถูกค้ามนุษย์ผ่านประเทศไทยไปยังกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตย

ประชาชนลาว เมียนมา และประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมหลอกลวงทางไซเบอร์⁶⁷ ประเทศไทยยังเป็นประเทศทางผ่านสำหรับการค้ำนุชย์เพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมายในภูมิภาคนี้ (UNODC, 2023) โดยปรากฏการณ์การค้ำนุชย์เพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมายนี้กำลังสะท้อนให้เห็นว่ากรอบการทำงานด้านการต่อต้านการค้ำนุชย์ที่เข้มแข็งในประเทศไทยอาจตกอยู่ภายใต้ความกดดันมหาศาล เมื่อผู้ค้ำนุชย์สามารถหลบเลี่ยงกฎหมายในการจัดหาและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้เสียหายได้ และการตอบสนองในระดับภูมิภาคก็ยังไม่มีความสอดคล้องกัน

กรอบกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการค้ำนุชย์

คำจำกัดความของ “การค้ำนุชย์” มาจากพิธีสารแห่งสหประชาชาติเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ำนุชย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (2000)⁶⁸ ซึ่งเป็นส่วนเสริมของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยภายใต้คำจำกัดความของพิธีสารแห่งสหประชาชาติ การค้ำนุชย์หมายถึงการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคล - ด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง การบีบบังคับ การฉ้อโกง หรือการหลอกลวงในรูปแบบอื่นใด - เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

กรอบกฎหมายหลักในการต่อต้านการค้ำนุชย์ของประเทศไทยคือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำนุชย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2551 และแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 2558 พ.ศ. 2560 และล่าสุดเมื่อ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำนุชย์ฯ นำคำจำกัดความสากลของ “การค้ำนุชย์” ที่กำหนดในพิธีสารแห่งสหประชาชาติมาใช้ พระราชบัญญัตินี้มีข้อกำหนดที่สอดคล้องกับพิธีสารแห่งสหประชาชาติโดยการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการค้ำนุชย์ทุกรูปแบบและกำหนดโทษที่มีความเข้มงวด พระราชบัญญัตินี้ยังสอดคล้องกับข้อกำหนดของพิธีสารแห่งสหประชาชาติในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำนุชย์ และครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายฯ และกำหนดมาตรการเพื่อการฟื้นฟูทางร่างกาย ด้านจิตใจ และเชิงสังคมของผู้เสียหายจากการค้ำนุชย์ รัฐบาลยังคงทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญอย่างต่อเนื่อง เช่น การแก้ไขเมื่อ พ.ศ.2562 ที่เพิ่มบทบัญญัติภายใต้มาตรา 6/1 ที่ระบุถึงเรื่อง “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” โดยกำหนดโทษจำคุกหกเดือนถึงสี่ปี และปรับเป็นเงินตั้งแต่ 50,000 บาท ถึง 400,000 บาท ต่อผู้เสียหาย 1 คน หรือทั้งจำทั้งปรับ (United States Department of State, 2023) แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะครอบคลุมบริการต่าง ๆ สำหรับผู้เสียหายจากการค้ำนุชย์ตามคำแนะนำเกี่ยวกับหลักการและแนวทางปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชนและการค้ำนุชย์ แต่การให้บริการเหล่านี้ยังคงจำกัดเฉพาะกับผู้เสียหายที่ร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินคดีในประเทศไทย ส่งผลให้ไม่ใช่ผู้เสียหายทุกคนสามารถใช้สิทธิและเข้าถึงบริการด้านความคุ้มครองที่มีอยู่ในประเทศไทยได้

ประเทศไทยยังใช้กฎหมายอื่น ๆ ในการต่อสู้กับการค้ำนุชย์และการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ กฎหมายเหล่านี้รวมถึงประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำนุชย์ พ.ศ. 2559 ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ก็มีหลายมาตราที่ระบุเรื่องการค้ำนุชย์โดยที่ยังคงกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการค้าประเวณีไว้ - รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย พ.ศ. 2562 ได้อภิปรายประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินี้ไว้และมีข้อเสนอแนะให้ปลดโทษอาญาสำหรับการประกอบอาชีพขายบริการทางเพศในประเทศไทย นอกจากนี้ ประเทศไทยยังให้สัตยาบันต่อตราสารต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่สำคัญต่อการค้ำนุชย์และการกระทำที่เกี่ยวข้อง เช่น อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (หมายเลข 29)

จนถึงปัจจุบัน คดีการค้ำนุชย์เพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมายได้ถูกดำเนินคดีภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำนุชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

67 ดู UNODC, n.d., Cybercrime: “อาชญากรรมทางไซเบอร์จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีดิจิทัล และมักมีเทคโนโลยีเป็นเป้าหมาย (เช่น การสร้าง การเผยแพร่ และการใช้ไวรัสคอมพิวเตอร์ และการโจมตีโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่สำคัญของประเทศ) ส่วนการกระทำผิดทางไซเบอร์นั้นเป็นการกระทำที่อาศัยโอกาสจากการที่เทคโนโลยีเติบโตอย่างต่อเนื่อง (เช่น การฉ้อโกงออนไลน์ การค้าสินค้าผิดกฎหมายทางออนไลน์ เช่น ยาเสพติดหรืออาวุธปืน และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและการล่วงละเมิดทางเพศในเด็กในรูปแบบออนไลน์)”

68 ต่อไปนี้จะเรียกโดยย่อว่า “พิธีสารแห่งสหประชาชาติ”

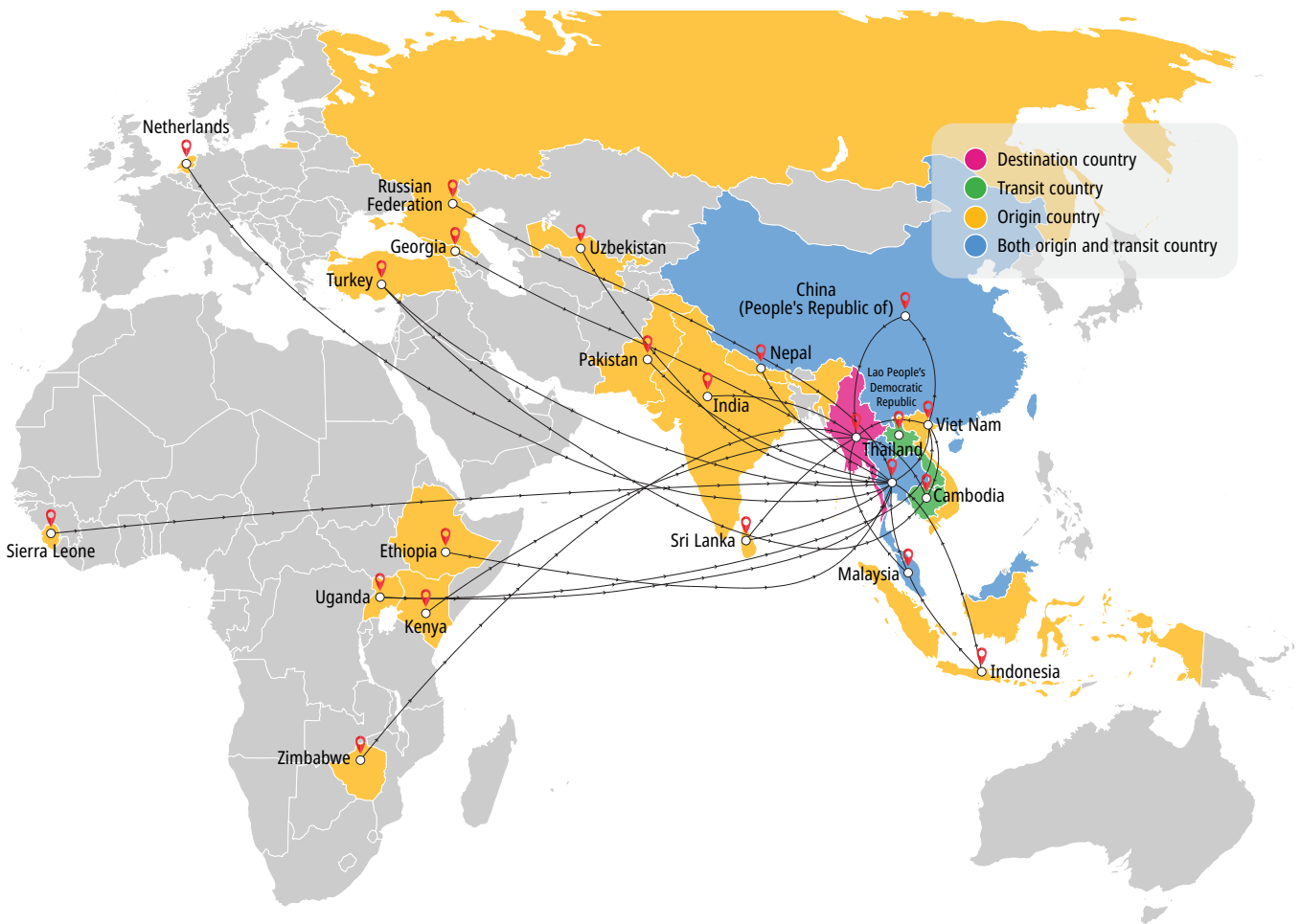
แนวโน้มการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ภาพรวมของเส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์

ผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในสถานการณ์ไม่ปกติและแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในภาคส่วนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอภายใต้กฎหมายแรงงานมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกค้ามนุษย์ในประเทศไทยเนื่องจากสถานะที่ไม่ปกติในการอยู่ในประเทศ (และความกลัวที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อขอความช่วยเหลือ) และความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสนับสนุนของรัฐบาลและการเข้าถึงความยุติธรรม (เช่น การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย) แรงงานข้ามชาติในสถานการณ์ที่ไม่ปกติมีแนวโน้มที่จะมีหนี้สิน (ต่อคนกลางและนายหน้าที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล นายจ้างไทย และบุคคลอื่น ๆ) ยอมรับงานโดยไม่สัญญาอย่างเป็นทางการและได้รับค่าจ้างที่ต่ำ (Harkins, 2019) ผู้ย้ายถิ่นที่ไม่สามารถพูดภาษาไทยและขาดเครือข่ายสนับสนุนทางสังคมในประเทศไทยยังมีความเปราะบางมากขึ้น (UNODC, 2017) ตามที่ได้อธิบายไว้ใน บทที่ 1 ประเทศไทยรับแรงงานข้ามชาติจำนวนมากเข้ามาทั้งทางช่องทางที่ปกติและไม่ปกติ โดยมีผู้ย้ายถิ่นในสัดส่วนสูงที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งด้วยเหตุแห่งสภาวะหลายประการทำให้ต้องย้ายถิ่นเข้ามายังประเทศไทยแบบไม่ปกติ และ/หรือผ่านกั้นระยะที่ได้รับความกดดัน โดยคนเหล่านี้มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกแสวงประโยชน์โดยมิชอบและการค้ามนุษย์เนื่องจากสถานะที่ไม่ปกติในประเทศนอกเหนือจากความเปราะบางอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิม ผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในประเทศโดยไม่มีสถานะทางกฎหมายรวมถึงเด็กมีความเสี่ยงที่จะถูกกักขังและส่งกลับประเทศโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เหตุการณ์เช่นนี้ยังคงพบเห็นได้แม้จะมีพัฒนาการล่าสุดในประเทศไทยที่มุ่งยุติการกักขังเด็กแล้วก็ตาม (IOM, 2024b)

คนไทยถูกค้ามนุษย์ไปยังส่วนอื่น ๆ ของเอเชียและภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก (United States Department of State, 2023) ตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันที่มีการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย มีชาวไทยไม่ทราบจำนวนถูกค้ามนุษย์ไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่างกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา (แผนที่ 3) แนวโน้มนี้เป็นการเป็นการไหลย้อนกลับจากแนวโน้มเดิมที่มีมาอย่างยาวนานที่แรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงถูกค้ามนุษย์มายังประเทศไทยเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการแสวงประโยชน์ทางเพศโดยมิชอบ (UNODC, 2023) แม้จะไม่ทราบจำนวนผู้เสียหายชาวไทยที่ถูกค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมายในภูมิภาคนี้ แต่รายงานของสื่อได้แสดงให้เห็นว่ามีผู้เสียหายชาวไทยหลายร้อยคนถูกส่งกลับมาจากเมียนมา (Bangkok Post, 2023)

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศทางผ่านที่สำคัญสำหรับการค้ามนุษย์ ในปัจจุบันที่มีปรากฏการณ์การค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย พบว่าชาวต่างชาติถูกค้ามนุษย์ผ่านประเทศไทยไปยังประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยพวกเขาถูกบังคับให้หลอกลวงและฉ้อโกงทางออนไลน์ ผู้เสียหายที่ไม่ใช่คนไทยหลายคนหนีจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือเมียนมา เข้ามายังประเทศไทยหลังจากได้รับความช่วยเหลือหรือหลบหนีออกมาจากแหล่งที่ใช้เป็นสถานที่ดำเนินการหลอกลวงต่าง ๆ ก่อนเดินทางกลับสู่ประเทศภูมิลำเนาของตน (UNODC, 2023)

แผนที่ 4 การค้ำมนุษย์ในรูปแบบการบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย – ตัวอย่างเส้นทางเข้าสู่ประเทศไทย⁶⁹

ที่มา: ฉบับปรับปรุงจากรายงานสถานการณ์ในภูมิภาคเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย (IOM, 2023b)

ปริมาณของการค้ำมนุษย์

เนื่องจากการค้ำมนุษย์มีลักษณะเป็นการลักลอบและปิดบัง การคาดการณ์อย่างแม่นยำถึงจำนวนของผู้ใหญ่และเด็กที่ถูกค้ำมนุษย์ในประเทศไทยจึงเป็นเรื่องยาก ข้อมูลทางการแสดงให้เห็นว่าใน พ.ศ. 2566 รัฐบาลไทยได้คัดแยกผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ได้จำนวน 640 คน (ตารางที่ 32) ในจำนวนดังกล่าวเป็นชาย (ผู้ใหญ่และเด็กชาย) 248 คน และหญิง (ผู้ใหญ่และเด็กหญิง) 392 คน ผู้เสียหายส่วนใหญ่ที่ได้รับการคัดแยก (ร้อยละ 77; n=490) ถือสัญชาติไทย และที่เหลือ (ร้อยละ 23; n=150) เป็นผู้ย้ายถิ่นหรือผู้ลี้ภัยจากบรูไน กัมพูชา สาธารณรัฐประชาชนจีน เอธิโอเปีย อินเดีย อินโดนีเซีย กานา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย เมียนมา เนปาล รวันดา แอฟริกาใต้ ทาจิกิสถาน แทนซาเนีย และ ยูกันดา⁷⁰ หรือเป็นบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติหรือไม่ทราบสัญชาติ เกือบครึ่งหนึ่งของผู้เสียหาย (ร้อยละ 49; n=314) ถูกค้ำมนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์ทางเพศ โดยมีขอบ ขณะที่ร้อยละ 48 (n=309) ของผู้ใหญ่และเด็กถูกค้ำมนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (ในจำนวนนี้มี 203 ราย ได้รับการคัดแยกแล้วว่าเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานตามมาตรา 6/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์) (Royal Thai Government, 2023)

รายงานของรัฐบาลไม่แยกข้อมูลผู้เสียหายตามกลุ่มอายุ อย่างไรก็ตาม รายงานประจำปีของรัฐบาลเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับความแพร่หลายของการค้ำมนุษย์ในเด็กในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น รายงานประจำปี พ.ศ. 2564 ระบุว่า ในบรรดาผู้เสียหาย 148 คนที่เข้าสู่

⁶⁹ ข้อมูลสำหรับแผนที่เหล่านี้ได้มาจากข้อมูลการจัดการรายกรณีเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายของ IOM และข้อมูลที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่ด่านหน้าในภาครัฐและเอกชน ซึ่ง IOM ได้ร่วมสนับสนุนการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบการบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย สำหรับข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเส้นทางที่ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ใช้บ่อยที่สุดโปรดดูที่รายงานสถานการณ์ระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ในศูนย์หลอกลวงออนไลน์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (IOM, 2024a)

⁷⁰ เรียงตามลำดับตัวอักษร ไม่มีการจำแนกจำนวนประเทศในรายงานของรัฐบาลไทยประจำปี พ.ศ. 2566

สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของรัฐ⁷¹ ในปีนั้น มีเด็กจำนวน 77 คน (Royal Thai Government, 2021) ดังที่ได้อธิบายใน [บทที่ 3](#) ข้อมูลจากชุดปฏิบัติการปราบปรามการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กทางอินเทอร์เน็ต (TICAC) ระบุว่ามีความคิดการค้ามนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์โดยมิชอบทางเพศในเด็กที่เกี่ยวข้องกับการแสวงผลประโยชน์ทางออนไลน์โดยมิชอบเพิ่มขึ้นจาก 41 คดีใน พ.ศ. 2565 เป็น 99 คดีใน พ.ศ. 2566 (TICAC, 2024)

จำนวนของคนไทยที่ถูกค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมายในกัมพูชา เมียนมา และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังไม่ทราบแน่ชัด แต่มีแนวโน้มว่าอยู่ในหลักพันคน (IOM, 2024a; UNODC, 2023)

ดังที่แสดงในตารางที่ 32 จำนวนที่ได้รับการคัดแยกกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2563 หลังจากที่มีผลอย่างรวดเร็วเมื่อ พ.ศ. 2562 เมื่อประเทศไทยได้คัดแยกชาวโรฮิงญาจำนวนมากกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ภายหลังการถูกบังคับให้อพยพออกจากเมียนมา

ตารางที่ 31 จำนวนบุคคลที่ได้รับการคัดแยกกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2562 ถึง พ.ศ. 2566⁷²

	2562	2563	2564	2565	2566
จำนวนผู้เสียหายทั้งหมด	1,821 ⁷²	231	424	572	640
จำนวนผู้เสียหายทั้งหมด- หญิง	663	165	270	354	392
จำนวนผู้เสียหายทั้งหมด- ชาย	1,158	66	154	218	248

เนื่องจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มักเป็นกลุ่มประชากรที่ซ่อนเร้น และหลายคนไม่กล้าหรือไม่สามารถเข้าหาหน่วยงานรัฐได้เนื่องจากความกลัวการถูกจับกุม กักขัง และส่งกลับประเทศต้นทาง หรือการถูกแก้แค้นจากผู้ค้ามนุษย์หรือผู้ว่าจ้าง มีผู้เสียหายจำนวนเล็กน้อยเท่านั้นที่ได้ติดต่อกับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ได้ผ่านกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายอย่างเป็นทางการ และปรากฏอยู่ในสถิติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของประเทศ

ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและรูปแบบของการแสวงประโยชน์โดยมิชอบ

แม้ว่าจะยังไม่สามารถระบุถึงจำนวนที่แน่นอนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้ แต่พบว่ามีกรณีเก็บข้อมูลในแง่มุมอื่น ๆ ของปรากฏการณ์การค้ามนุษย์ไว้ดีกว่าเดิม ตัวอย่างเช่น การอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาคแรงงานต่าง ๆ และความเสี่ยงที่สูงขึ้นต่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและการบังคับใช้แรงงานในประเทศไทย โดยพบว่าคนไทยและแรงงานข้ามชาติถูกค้ามนุษย์ในหลากหลายภาคส่วนที่มีความเสี่ยงสูงในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงภาคการก่อสร้าง เกษตรกรรม การผลิต การตัดเย็บเสื้อผ้า การประมง งานรับใช้ภายในบ้าน และการขอทานตามท้องถนน (United States Department of State, 2023) ภาคส่วนเหล่านี้มักเกี่ยวข้องกับสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่ ขาดสัญญาจ้างงานที่เป็นทางการ และการตรวจสอบแรงงานที่ไม่เพียงพอ ซึ่งล้วนเพิ่มความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีการให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อผู้ถูกค้ามนุษย์ในภาคการประมงของประเทศไทย ตามที่ได้กล่าวไว้ใน [บทที่ 6](#) แม้ว่าจะมีการปรับปรุงแล้วแต่สภาพการทำงานและความเป็นอยู่บนเรือประมงยังคงย่ำแย่ รวมถึงการขาดอาหารและสุขาภิบาล และการที่ผู้เสียหายไม่สามารถขอความช่วยเหลือหรือลงจากเรือได้ (IOM, 2023c; UNODC, 2019)

ตั้งแต่ต้น พ.ศ. 2565 ประเทศไทยและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบกรณีการค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอันมีสาเหตุมาจากสภาวะการณ์ที่หลากหลาย ก่อนเกิดการระบาดใหญ่ของโควิด-19 บ่อนคาสิโนได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับอุตสาหกรรมพนันที่เติบโตในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) อย่างไรก็ตาม บ่อนคาสิโนต้องปิดตัวลงในช่วงการระบาดใหญ่ ส่งผลให้กลุ่มองค์กรอาชญากรรมต้องหาวิธีอื่นในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่คาสิโน ซึ่งเมื่อรวมกับการขาดโอกาสการทำงานที่เหมาะสมและการคุ้มครองทางสังคมในหลายประเทศซึ่งขยายวงกว้างขึ้นเนื่องจากการระบาดใหญ่ของโควิด-19 และการปิดตัวของธุรกิจในช่วงนั้น ส่งผลให้ผู้ค้ามนุษย์สามารถหลอกลวงผู้คนให้เข้าร่วมในปฏิบัติการอาชญากรรมได้อย่างง่ายดาย (OHCHR, 2023; UNODC, 2023) ลักษณะเด่นของการค้ามนุษย์ในรูปแบบนี้คือการสรรหาผู้เสียหายผ่านช่องทางโซเชียลมีเดียหลากหลายช่องทาง โดยส่วนใหญ่ประเทศไทยถูกใช้เป็นประเทศทางผ่าน แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นประเทศต้นทางสำหรับการค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย โดยคนไทยถูกค้ามนุษย์จากประเทศไทยไปยังโรงแรมและบ่อนคาสิโนในประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย

71 สถานคุ้มครองเป็นรูปแบบการให้บริการที่แพร่หลายที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการที่ซับซ้อนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สถานคุ้มครองของรัฐดำเนินการโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กระทรวง พม.) ในประเทศไทย ศูนย์พักพิงเหล่านี้ให้บริการให้คำปรึกษา ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การดูแลสุขภาพ การศึกษา และการฝึกอาชีพ ดู Winrock International, 2019

72 ผู้เสียหายส่วนใหญ่ (n=1,306) ใน พ.ศ. 2562 เป็นผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาจากเมียนมา

อาชญากรรมนี้ยังส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายหลายพันคนจากในภูมิภาคและประเทศอื่น ๆ แม้จะยังขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ แต่ในปรากฏการณ์ปัจจุบันของการค้ำนุษย์เพื่อเพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศต้นทางหลักของผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์คือสาธารณรัฐประชาชนจีน ตามมาด้วยประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย คนไทยที่มีการศึกษาดี รวมทั้งเยาวชนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจากประเทศต้นทางอื่น ๆ จำนวนมากถูกหลอกลวงด้วยการโฆษณาหางานที่สัญญาว่าจะให้ทำงานในสายงานทรัพยากรบุคคล เทคโนโลยีสารสนเทศ การแปลและล่าม และภาคส่วนวิชาชีพอื่น ๆ แต่กลับถูกค้ำนุษย์ไปยัง “พื้นที่ที่ประกอบอาชญากรรมหลอกลวง (scam compound)” ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งพวกเขาถูกบังคับให้หลอกลวงและฉ้อโกงทางออนไลน์นานถึง 16 ชั่วโมงต่อวัน และยังถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ อีกด้วย (UNODC, 2023; OHCHR 2023)

ข้อมูลเกี่ยวกับผู้เสียหาย

ลักษณะโดยรวมของผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ในประเทศไทยมีความหลากหลาย ในฐานะที่เป็นประเทศปลายทางผู้เสียหายส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา แต่ประเทศไทยยังพบว่ามีผู้เสียหายที่เป็นชาวต่างชาติจากภูมิภาคที่อยู่นอกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เอเชียใต้และแอฟริกา ส่วนในฐานะที่เป็นประเทศต้นทาง คนไทยถูกค้ำนุษย์ไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งในและนอกเอเชีย เช่น สหภาพยุโรป อเมริกาเหนือ และตะวันออกกลาง (United States Department of State, 2023)

ส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ที่พบในประเทศไทยจะเป็นผู้หญิง แต่ก็อาจโต้แย้งได้ว่าเป็นเพราะแนวทางการแสหาผู้เสียหายแบบดั้งเดิมของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายคือการค้นหาในภาคส่วนที่ถูกมองมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดการค้ำนุษย์ เช่น อุตสาหกรรมการค้าบริการทางเพศ ส่วนผู้เสียหายส่วนใหญ่ที่พบในภาคการประมง การก่อสร้าง และเกษตรกรรมจะเป็นผู้ชาย ขณะที่ผู้เสียหายส่วนใหญ่ที่พบในอุตสาหกรรมการค้าบริการทางเพศ งานรับใช้ภายในบ้าน และการตัดเย็บเสื้อผ้าจะเป็นผู้หญิง (UNODC, 2019) มีการค้ำนุษย์ในเด็กเกิดขึ้นในประเทศไทยเช่นกัน และกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ รายงานว่าพบผู้เสียหายเด็กจากประเทศไทย เมียนมา กัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในอุตสาหกรรมการค้าบริการทางเพศในประเทศ รวมถึงภาคเกษตรกรรม ซ่อมแซมรถยนต์ ก่อสร้าง การผลิต และอุตสาหกรรมการบริการซึ่งครอบคลุมธุรกิจโรงแรม ธุรกิจภัตตาคารและธุรกิจท่องเที่ยว (United States Department of State, 2023) นอกจากนี้ก็เริ่มมีการรับรู้เพิ่มมากขึ้นว่าผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศก็ถูกค้ำนุษย์ในประเทศไทย โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมการค้าบริการทางเพศ และการบังคับใช้แรงงานในวงกว้าง (ASEAN-ACT, 2022)

แม้ข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับลักษณะโดยรวมของผู้เสียหายในประเทศไทยในฐานะประเทศต้นทางและทางผ่านของการค้ำนุษย์ยังมีจำกัด การวิจัยของ UNODC เมื่อ พ.ศ. 2566 เกี่ยวกับการค้ำนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมายระบุว่าผู้เสียหายชาวไทยที่ได้รับการช่วยเหลือจากพื้นที่ประกอบอาชญากรรมหลอกลวงในกัมพูชาและเมียนมาคือคนรุ่นใหม่ที่มีหน้าที่การทำงานและมีการศึกษาดี (มีปริญญามหาวิทยาลัย) และพูดได้หลายภาษา ข้อมูลจาก IOM เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นที่เปราะบางและผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ระหว่าง พ.ศ. 2566 ถึง พ.ศ. 2567 แสดงให้เห็นว่า ผู้เสียหายที่ไม่ใช่คนไทยจำนวนมากที่ถูกค้ำนุษย์ผ่านประเทศไทยหรือที่ประเทศไทยรับกลับมาภายหลังที่ถูก “ผลักดัน” ออกจากเมียนมาหลังจากการหลบหนีหรือการช่วยเหลือออกจากพื้นที่ประกอบอาชญากรรมหลอกลวงมีระดับการศึกษาหรือภูมิหลังที่คล้ายกัน โดยพบผู้เสียหายทั้งชายและหญิง (ทั้งคนไทยและคนต่างชาติ) ในพื้นที่ประกอบอาชญากรรมหลอกลวงในกัมพูชา เมียนมา และประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่น ๆ นอกจากนี้ยังพบผู้เสียหายเด็กจากการค้ำนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมาย การใช้แรงงานบังคับรูปแบบอื่น ๆ (เช่น การทำอาหารหรือการทำความสะอาด) และการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศโดยมิชอบในพื้นที่ประกอบอาชญากรรมหลอกลวงด้วยเช่นกัน (UNODC, 2023; IOM, 2024a)

แผนประทุษกรรมของผู้ค้ำนุษย์

ผู้ค้ำนุษย์ที่ปฏิบัติการในประเทศไทยไม่ได้มีลักษณะเป็นกลุ่มเดียวกันทั้งหมด บางกลุ่มดำเนินงานในเครือข่ายขนาดใหญ่ที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบ ในขณะที่บางกลุ่มเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ของบุคคลที่ไร้จริยธรรมที่สรรหาและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้ใหญ่และ/หรือเด็กเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเอง ผู้ค้ำนุษย์มักสื่อสารภาษาเดียวกันและมาจากประเทศเดียวกันกับผู้เสียหาย (UNODC, 2019; UNODC, 2023) ผู้ค้ำนุษย์ใช้วิธีการหลากหลายเพื่อสรรหาผู้ที่อาจจะตกเป็นเหยื่อ โดยเริ่มเห็นมากขึ้นในลักษณะการโฆษณารับสมัครงานปลอมบนแพลตฟอร์มโซเชียลมีเดียที่เสนอเงินเดือนสูงในประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของการค้ำนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมายในปัจจุบัน (IOM, 2024a; UNODC, 2023)

ในกรณีของการค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย ข้อเสนอแนะปลอมมักถูกโพสต์โดยเครือข่ายอาชญากรรมที่อยู่ภายในพื้นที่ประกอบอาชญากรรม หลอกลวงของกลุ่มมิจฉาชีพ หรือโดยบริษัทจัดงานหรือบุคคลตัวกลางที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายอาชญากรรม ผู้ค้ามนุษย์จัดการการเดินทางระหว่างประเทศของผู้เสียหาย ทั้งในประเทศปลายทาง ประเทศต้นทาง หรือประเทศทางผ่าน และเมื่อผู้เสียหายไปถึงจุดหมายปลายทาง พวกเขาจะถูกควบคุมด้วยวิธีการหลายรูปแบบ เช่น การกักขัง การยึดเอกสารการเดินทาง การข่มขู่ทั้งกับตัวผู้เสียหายและครอบครัว การใช้ความรุนแรงทางกายและ/หรือทางเพศ รวมถึงการสร้างภาระหนี้สิน ในการค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมายในปัจจุบันพบว่าคนไทยถูกค้ามนุษย์ภายหลังจากที่สมัครงานผ่านโฆษณาบนโซเชียลมีเดียที่ดูเหมือนจะถูกต้องตามกฎหมาย หลังจากผ่านกระบวนการสัมภาษณ์งาน 1 - 2 ครั้ง พวกเขาจะถูกส่งตัวไปยังประเทศกัมพูชาหรือเมียนมา ซึ่งพวกเขาจะถูกกักขังในพื้นที่ประกอบอาชญากรรมหลอกลวงที่มีการรักษาความปลอดภัยเข้มงวด และยังคงถูกควบคุมผ่านการใช้ความรุนแรงทางกายภาพและการข่มขู่ (UNODC, 2023) นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบโดยถูกบังคับให้ต้องชำระค่าไถ่หรือจัดหาเหยื่อรายอื่นเพิ่มเติมเพื่อแลกกับอิสระภาพของตนเองจากพื้นที่ประกอบอาชญากรรมหลอกลวง มีการรายงานถึงการล่วงละเมิดการใช้ความรุนแรง และการทรมานในวงกว้าง เช่น การกักขังโดยพลการ การทุบตี การให้อาหาร การล่วงละเมิดทางเพศ การบังคับใช้งานที่ใช้กำลังอย่างหนัก และการใช้ไฟฟ้าช็อต (IOM, 2024a; OHCHR, 2023) และแม้จะชำระค่าไถ่แล้ว แต่ผู้เสียหายจำนวนมากในเมียนมา รวมถึงคนไทย ก็ยังไม่ได้รับการปล่อยตัวจากองค์กรอาชญากรรมเหล่านี้ (UNODC, 2023)

แนวปฏิบัติที่ดีในการคัดแยก คัดกรอง และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหาย

ในระหว่าง พ.ศ. 2562 ถึง พ.ศ. 2566 รัฐบาลไทยได้แสดงความพยายามอย่างน่าชื่นชมในการพัฒนาการคัดแยกและการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนกลไกการส่งต่อระดับชาติซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการ อาทิ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ดำเนินการ ได้พัฒนากลไกการส่งต่อระดับชาติ (National Referral Mechanism - NRM) เพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยจากการปรึกษาหารืออย่างละเอียดรอบคอบด้านกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญทั้งจากภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมส่งผลให้มีการนำมาตรฐานการดำเนินงาน (Standard Operating Procedures - SOPs) และแผนผังการส่งต่อเกี่ยวกับการคัดกรอง การคัดแยก การคุ้มครอง และการช่วยเหลือผู้เสียหายมาใช้ โดยได้รับการรับรองจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2565 กลไกการส่งต่อระดับชาติเป็นกลไกความร่วมมือที่นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาประยุกต์ใช้ช่วยให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าถึงการสนับสนุนทางสังคม เช่น การขอใบอนุญาตทำงาน การช่วยเหลือทางกฎหมาย ที่พักพิง บริการด้านการดูแลสุขภาพ การฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ และการฝึกอบรมอาชีพ เป็นต้น ตามนโยบายของพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2551 กลไกการส่งต่อระดับชาติครอบคลุมผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกคนในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างชาติ โดยใน พ.ศ. 2566 รัฐบาลได้ให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวน 640 คน โดยมี 292 คนที่อยู่ภายใต้การดูแลในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งในจำนวนนี้ 270 คนอยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของรัฐบาล และอีก 22 คนอยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ดำเนินการโดยเอกชน (Royal Thai Government, 2023)

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามกลไกการส่งต่อระดับชาติในระดับจังหวัดในระหว่าง พ.ศ. 2565 และ 2566 โดยมีการเสริมสร้างศักยภาพให้กับเจ้าหน้าที่กระทรวง พม. จาก 77 จังหวัด ในช่วงปีดังกล่าว มีการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามกลไกการส่งต่อระดับชาติใน 44 จังหวัด และมีแผนติดตามการดำเนินการในจังหวัดที่เหลือใน พ.ศ. 2567 นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินโครงการเสริมสร้างศักยภาพให้กับเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และทีมสหวิชาชีพ รวมถึงการพัฒนาทะเบียนกลางที่รวบรวมล้ามนักและนักแปลจำนวน 484 คน เพื่อสนับสนุนการคัดกรองและการคัดแยกผู้เสียหาย โดยเฉพาะผู้เสียหายที่มีเชื้อคนไทย (Royal Thai Government, 2023)

รัฐบาลได้ดำเนินการมาตรการเพิ่มเติมเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการสร้างความร่วมมือที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นกับองค์กรภาคประชาสังคมและพันธมิตรรายอื่น ๆ เมื่อ พ.ศ. 2564 ได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่างพนักงานอัยการ ผู้เสียหาย และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ (ศปคม.) เพื่อเสริมสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรภาคประชาสังคมในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย แนวปฏิบัติที่ดีอีกประการหนึ่งคือการจัดตั้งหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านภายในหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายโดยให้มีหน้าที่คัดแยกและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หน่วยเหล่านี้ได้รับการฝึกอบรมเฉพาะทางเพื่อจับข้อบ่งชี้ของการค้ามนุษย์ และทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านบริการสังคมเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายอย่างทันท่วงที มีการดำเนินโครงการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพเจ้าหน้าที่ในด้านต่าง ๆ เช่น การคัดแยกผู้เสียหาย การทำงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพ การปฏิบัติตามขั้นตอนดำเนินงานมาตรฐาน และการดำเนินการตามกลไกการส่งต่อระดับชาติ โดยใน พ.ศ. 2566 เพียงปีเดียว มีการริเริ่มดำเนินโครงการทั้งหมด 8 โครงการ ส่งผลให้มีเจ้าหน้าที่ได้รับการฝึกอบรมจำนวน 2,168 คน (Royal Thai Government, 2023) แม้ว่าจะเป็นพัฒนาการที่น่า่ายกย่อง แต่ก็ยังคงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเหล่านี้และผลจากการฝึกอบรมต่าง ๆ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายการคัดกรอง การคัดแยก การส่งต่อ และการคุ้มครองที่ดีขึ้น

รัฐบาลได้ประสานงานกับสถานทูตและเจ้าหน้าที่กงสุลเพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งตัวผู้เสียหายที่ไม่ใช่คนไทยกลับไปยังประเทศต้นทาง แม้ว่าปริมาณของผู้เสียหายที่ต้องส่งตัวกลับจะสร้างความกดดันอย่างมหาศาลต่อการคัดแยกและคุ้มครองผู้เสียหายของประเทศไทย แต่ก็ได้เผยให้เห็นถึงความพยายามของประเทศในการปรับปรุงกระบวนการคุ้มครองและคุ้มครองผู้เสียหายอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ในการร่วมมือพัฒนาคู่มือปฏิบัติงานด้านกงสุลเพื่อช่วยเหลือและส่งต่อผู้ที่อาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ตามกลไกการส่งต่อระดับชาติของประเทศไทย

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เสริมสร้างการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้ดียิ่งขึ้น โดยสำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้งบริการช่วยเหลือพยานเพื่ออำนวยความสะดวกในการเตรียมพยานก่อนการพิจารณาคดี เมื่อ พ.ศ. 2566 มีการดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้ำนุษย์จำนวน 312 คดี ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 23.23 จาก 253 คดีใน พ.ศ. 2565 (Royal Thai Government, 2023) จำนวนคดีใหม่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2563 (ตารางที่ 33) ซึ่งรัฐบาลระบุว่าเป็นผลจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการขยายขอบเขตและความลึกของการสืบสวนและการประเมินคดีค้ำนุษย์ (Royal Thai Government, 2023) ในปี 2566 คดีค้ำนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมายมีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยมีประมาณ 193 คดีที่มีการแจ้งรายงาน และรัฐบาลได้ประเมินคดีเหล่านี้ทั้งหมด 50 คดี (Royal Thai Government, 2023) แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการค้ำนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมาย แต่ดูเหมือนว่าการนำเสนอคดีที่มีการรายงานเข้ามามีแนวโน้มยังไม่พอเพียง และจำนวนผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครองก็ยังไม่ชัดเจน รายงานชี้ให้เห็นว่า “การค้าประเวณี”⁷³ สื่อบริการทางเพศ และการใช้แรงงานบังคับ เป็นคดีส่วนใหญ่ที่พบตั้งแต่ พ.ศ. 2562 ถึง 2566

ตารางที่ 32 จำนวนคดีการค้ำนุษย์ที่เกิดขึ้นใหม่ตั้งแต่ปี 2562 - 2566⁷⁴

	2562	2563	2564	2565	2566
“การค้าประเวณี” ⁷⁵	158	96	136	163	219
สื่อบริการทางเพศ	15	17	13	34	48
การแสวงประโยชน์ทางเพศ	12	6	6	8	13
การใช้คนเป็นทาส	33	0	2	1	0
การบังคับข่มขืน	9	2	2	3	15
การใช้แรงงานบังคับทั่วไป	35	12	18	42	16
การกระทำความผิดอื่นๆ	26	0	11	2	1
รวม	288	133	188	253	312

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยเมื่อ พ.ศ. 2565 ประเทศไทยและกัมพูชาได้ลงนามในขั้นตอนดำเนินงานมาตรฐานว่าด้วยความร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้ำนุษย์ และเริ่มพัฒนาแผนปฏิบัติการเพื่อการดำเนินการตามข้อตกลงดังกล่าว รัฐบาลไทยได้สนับสนุนการเจรจาความร่วมมือทั้งในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เมียนมา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และฟิลิปปินส์ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและการประสานงาน (Royal Thai Government, 2023) ประเทศไทยยังได้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งระบบการส่งต่อข้ามชาติและการประสานงานผ่านกระบวนการอาเซียน รวมถึงกระบวนการความร่วมมือระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ำนุษย์ (Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking in Persons - COMMIT) ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กระทรวง พม.) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการร่วมของกระบวนการ COMMIT และเป็นเจ้าภาพการประชุมคณะกรรมการประสานความร่วมมือในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ำนุษย์ระดับภูมิภาค (RTF) และการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสครั้งที่ 15 โดยฝ่ายเลขานุการในกรอบ COMMIT และสมาชิกซึ่งรวมถึงประเทศไทยได้เพิ่มความพยายามเพื่อพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับอนุภูมิภาคภายใต้กรอบ COMMIT ฉบับที่ 5 อีกด้วย

73 ตามประเภทการจำแนกในกฎหมายของประเทศไทย

74 ตารางจากรายงานความพยายามปราบปรามการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทย ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2566

75 คดีเหล่านี้ถูกจัดอยู่ในประเภท “การค้าประเวณี” ตามกฎหมายไทย

ช่องว่างและข้อท้าทายในการคัดแยกผู้เสียหาย การคุ้มครอง และการเข้าถึงช่องว่างกระบวนการยุติธรรม

ความท้าทายในการคัดแยกและคุ้มครองผู้เสียหาย

แม้ว่ามาตรการที่กล่าวมาข้างต้นและความคืบหน้าในการสร้างระบบที่เข้มแข็งในการคัดแยกและคุ้มครองผู้เสียหาย จะมีความสำคัญ แต่ก็ยังคงมีช่องว่างและความท้าทายในการคัดแยกและคุ้มครองผู้เสียหายอยู่ ความไม่สอดคล้องกันของกระบวนการซักถามผู้ที่อาจเป็นผู้เสียหายของหน่วยงานกำกับดูแลระดับชาติ รวมถึงการขาดความรู้ของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับข้อบ่งชี้ด้านการบังคับใช้แรงงานและการบังคับให้กระทำผิดกฎหมาย หมายความว่าผู้ที่อาจเป็นผู้เสียหายหลายราย (ทั้งคนไทยและต่างชาติ) จะไม่ได้รับการคัดแยก นอกจากนี้ การขาดการฝึกอบรมที่เพียงพอเกี่ยวกับแนวทางที่ตระหนักถึงการดูแลบาดแผลทางจิตใจ ส่งผลให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ได้รับการบริการและการสนับสนุนอย่างครบถ้วนและเหมาะสมอย่างสม่ำเสมอจากหน่วยงานของรัฐ

การขาดความตระหนักของผู้ประชาชนชาวไทยและเจ้าหน้าที่ด่านหน้าบางรายเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างการค้าประเวณีโดยสมัครใจและการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศโดยมีขอบข่ายผลกระทบเชิงลบต่อความพยายามในการคัดแยกผู้เสียหาย การมุ่งเน้นไปยังการค้นหาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในสถานบริการและสถานที่อื่น ๆ มากเกินไป ไม่ส่งผลดีต่อการคัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานที่ ‘ผู้เสียหาย’ บางรายได้รับการช่วยเหลือออกมาจากสถานบริการและสถานที่อื่น ๆ เพียงเพื่อที่จะถูกลงโทษในภายหลังเนื่องจากการมีส่วนร่วมในการค้าประเวณี ทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องผลักดันความพยายามในการยกเลิกการเอาผิดการค้าประเวณีในประเทศไทย (Harkins, 2019)

ประเทศไทยยังคงเผชิญความท้าทายในการคัดแยกคนไทยที่ตกอยู่ในสถานการณ์การค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดในกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ไทยและกัมพูชาเพื่ออำนวยความสะดวกในการระบุตัวผู้เสียหายคนไทยในกัมพูชายังคงมีอุปสรรค ผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติหน้าที่ในด่านหน้าให้สัมภาษณ์กับ UNODC ในงานวิจัยฉบับหนึ่งใน พ.ศ. 2566 ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกัมพูชามักลังเลที่จะเข้าไปในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) ซึ่งเป็นที่ตั้งของการดำเนินธุรกิจหลอกลวงออนไลน์ต่าง ๆ และรัฐบาลกัมพูชายังคงปฏิเสธอย่างต่อเนื่องในการยอมรับว่ามีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิด ส่งผลให้มีผู้เสียหายคนไทยเพียงไม่กี่รายที่ผ่านกระบวนการคัดแยกในกัมพูชา โดยส่วนใหญ่จะถูกส่งกลับไทย (หรือประเทศต้นทางอื่น) อย่างรวดเร็วโดยไม่ได้รับการคุ้มครองหรือเข้าถึงบริการสนับสนุนต่าง ๆ ในกัมพูชา (UNODC, 2023) ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ไทยและลาวยังคงดำเนินไปอย่างล่าช้า อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือในระดับจังหวัดได้ช่วยให้การคัดแยก การช่วยเหลือ และการส่งตัวกลับของผู้เสียหายคนไทยเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น (UNDP, 2023) สถานการณ์ความขัดแย้งและความไม่มั่นคงทางการเมืองในเมียนมาส่งผลให้กลไกการคัดแยกและการคุ้มครองผู้เสียหายคนไทยในเมียนมามีอยู่อย่างจำกัด (รวมถึงผู้เสียหายจากประเทศต้นทางอื่น ๆ) ประเทศไทยสามารถทำได้เพียงติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์มือถือกับคนไทยที่ถูกควบคุมในพื้นที่ประกอบอาชญากรรมหลอกลวงในเมียนมาซึ่งนำไปสู่ความพยายามช่วยเหลือให้พวกเขาหลบหนีและข้ามพรมแดนกลับมายังประเทศไทยได้เท่านั้น (Bangkok Post, 2023)

สถานการณ์ปัจจุบันของการค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แสดงให้เห็นว่ากลไกการคัดแยกและการคุ้มครองผู้เสียหายที่แข็งแกร่งของไทยยังคงต้องเผชิญความกดดัน การรวมตัวของทีมสหวิชาชีพอาจจะต้องใช้เวลา และเจ้าหน้าที่ด่านหน้าบางรายยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ส่งผลให้การดำเนินการตามกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายไม่ไปในรูปแบบเดียวกัน เมื่อต้องรับมือกับผู้เสียหายจำนวนหลายร้อยคน โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนของประเทศ ทีมสหวิชาชีพยังไม่สามารถคัดแยกผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพในคดีค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิด นอกจากนี้ การดำเนินงานของสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ยังไม่สามารถรองรับผู้เสียหายคนไทยและชาวต่างชาติจำนวนมากที่ต้องการที่พักและความช่วยเหลือ ส่งผลให้ผู้ที่เป็นผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองและความช่วยเหลือในการกลับคืนสู่สังคมได้ (UNODC, 2023)

ตัวอย่างเช่นกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้วิพากษ์วิจารณ์สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทย สิ่งที่เป็นประเด็นวิจารณ์หลักคือสถานคุ้มครองฯ มักไม่อนุญาตให้ผู้เสียหายต่างชาติออกจากสถานที่ได้อย่างอิสระในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัยซึ่งอาจส่งผลด้านลบต่อสุขภาพจิตและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้เสียหาย อีกประเด็นวิจารณ์หนึ่งคือผู้เสียหายต่างชาติต้องอาศัยในสถานคุ้มครองฯ นานเกินไป (มากกว่าหนึ่งปี) โดยแทบไม่สามารถสื่อสารกับครอบครัวได้เลยในระหว่างนั้น (United States Department of State, 2023) แม้ว่ากรวิเคราะห์ระบบการให้บริการของสถานคุ้มครองฯ และศูนย์พักพิงในประเทศไทยอย่างเต็มรูปแบบจะเกินขอบเขตของเอกสารบทนี้ แต่ก็มีรายงานล่าสุดจาก Winrock International (2019) ที่นำเสนอการประเมินอย่างครอบคลุมเกี่ยวกับรูปแบบต่าง ๆ ของการดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ความท้าทายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ประเทศไทยยังคงเดินหน้าเสริมสร้างการตอบสนองทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อการค้ำมนุษย์ และประสบความสำเร็จในการดำเนินคดี ค้ำมนุษย์จำนวนหนึ่งในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ซึ่งความสำเร็จนี้รวมไปถึงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน 35 คนที่ถูกตั้งข้อหากระทำผิดในอาชญากรรม เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ใน พ.ศ. 2565 (United States Department of State, 2023) ความท้าทายที่สำคัญที่ยังคงอยู่ในกระบวนการดำเนินคดี ค้ำมนุษย์ในประเทศไทยคือ รัฐบาลมักกำหนดให้ผู้เสียหายต้องพำนักอยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ของรัฐในประเทศ ในระหว่างรอการพิจารณาคดีซึ่งอาจทำให้ผู้เสียหายจำนวนมากไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากไม่สามารถเดินทางเข้าออก สถานคุ้มครองฯ หรือสื่อสารกับเครือข่ายที่สนับสนุนต่าง ๆ หรือ เข้าถึงสิทธิในการทำงานได้อย่างเต็มที่ ผู้ที่อาจจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ทั้งหมดควรมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหวในขณะที่พำนักในสถานคุ้มครองฯ ของรัฐ และควรได้รับโอกาสในการให้ข้อมูลที่สามารถใช้เป็นหลักฐาน ผ่านการสื่อสารจากทางไกล เช่น ผ่านแพลตฟอร์มการประชุมทางวิดีโอ

ในปรากฏการณ์ปัจจุบันของการค้ำมนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำคามผิด ผู้เสียหายที่ได้รับการคัดแยกจากทีมสหวิชาชีพมีสิทธิ์เข้าถึงบริการคุ้มครองและ ช่วยเหลือภายใต้กลไกการส่งต่อระดับชาติ อย่างไรก็ตาม กระบวนการคัดกรองและคัดแยกยังไม่ได้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ ส่งผลให้คนต่างชาติ (ที่อาจเป็นผู้เสียหาย) จำนวนมากถูกควบคุมตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว ถูกปรับเนื่องจากอยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ประเภทนักท่องเที่ยวในประเทศไทย⁷⁶ และถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทาง ผู้ที่อาจจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์คนไทยบางรายยังถูกตั้งข้อหา การกระทำความผิดทางอาญา (เช่น การหลอกลวงออนไลน์และการฉ้อโกง) ที่พวกเขาถูกบังคับให้กระทำขณะถูกควบคุมตัวในพื้นที่ที่ประกอบ อาชญากรรมหลอกลวง หลายกรณีเหล่านี้เป็นผลโดยตรงจากการขาดหลักฐานที่พิสูจน์ความเป็นผู้เสียหายของบุคคลที่หลบหนีหรือได้รับการช่วยเหลือ ออกมาจากพื้นที่ที่ประกอบอาชญากรรมหลอกลวง สิ่งนี้ชี้ให้เห็นถึงการขาดการสืบสวนสอบสวนข้ามพรมแดนและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน บังคับใช้กฎหมาย

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น อุปสรรคสำคัญต่อการสืบสวนสอบสวนคดีค้ำมนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำคามผิดในกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว และเมียนมา คือการขาดเจตจำนงทางการเมืองในการยอมรับปัญหาที่แท้จริงและดำเนินการสืบสวนสอบสวนอย่างครอบคลุมและ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น ความร่วมมือในการสอบสวนเชิงรุกร่วมกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของไทยยังทำได้ยาก เหตุการณ์นี้ ในภูมิภาค เช่น การยึดอำนาจทางทหารในเมียนมา ยังได้จำกัดความสามารถของตำรวจในการดำเนินการสอบสวนข้ามพรมแดนเชิงรุกมากขึ้น

ความท้าทายด้านการป้องกัน

สุดท้ายนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะยังคงพยายามเสริมสร้างความพยายามในการป้องกันการค้ำมนุษย์ อย่างไรก็ตาม ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะ ผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่อยู่ในสถานการณ์ไม่ปกติ ยังคงตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์โดยมิชอบทางเพศและ/หรือแรงงานในประเทศ การโยกย้ายถิ่นฐานผ่านช่องทางการเข้าเมืองแบบปกติโดยรวมยังคงเป็นไปอย่างล่าช้าและมีค่าใช้จ่ายสูงสำหรับผู้โยกย้ายถิ่นฐานซึ่งเป็นอุปสรรค ต่อการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปกติ ขณะที่การเปิดโอกาสในการปรับสถานะการเข้าเมืองให้เป็นปกติมักเกิดขึ้นแบบไม่แน่นอนและเป็นไปตามสถานการณ์ เฉพาะหน้า รายงานการค้ำมนุษย์ของสหรัฐอเมริกาประจำ พ.ศ. 2566 เน้นย้ำว่าการกำกับดูแลนายหน้าและหน่วยงานจัดหางานที่ไม่เพียงพอ รวมถึงการตรวจสอบแรงงานที่ไม่เพียงพอยังคงเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติที่ไร้จริยธรรมซึ่งเอื้อต่อการกระทำความผิดค้ำมนุษย์ (United States Department of State, 2023)

แม้ว่าหน่วยงานภาคประชาสังคม หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานรัฐบาลต่าง ๆ จะกำลังพัฒนาและดำเนินการรณรงค์สร้างความตระหนักรู้ เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์เพื่อป้องกันการค้ำมนุษย์ในรูปแบบของการบังคับให้กระทำผิดกฎหมาย แต่ดูเหมือนว่ากิจกรรมเหล่านี้ยังไม่สร้างความเปลี่ยนแปลง มากนักต่อจำนวนของคนไทยและชาวต่างชาติที่ต้องตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำผิดกฎหมายและการแสวงหาประโยชน์ โดยมิชอบในรูปแบบอื่น ๆ

ความท้าทายเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องใช้แนวทางที่ครอบคลุมมากขึ้นในการจัดการกับการค้ำมนุษย์ โดยแนวทางนี้ ต้องครอบคลุมถึงการแก้ไขปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ บรรทัดฐานทางเพศสภาพ การใช้เทคโนโลยีในทางที่เป็นการแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบ การทุจริต และอาชญากรรมข้ามชาติในเวลาเดียวกัน

76 ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์จำนวนมากมักจะบินมายังประเทศไทยและเข้าประเทศด้วยเอกสารตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยว ก่อนที่จะถูกลักลอบพาเข้าประเทศกัมพูชา ลาว หรือ เมียนมา ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้าน ผู้เสียหายบางรายไม่ทราบว่าตนออกจากประเทศไทยไปแล้ว และเมื่อมาถึงพื้นที่ที่ประกอบอาชญากรรมหลอกลวง ก็พบว่าตนอยู่ต่างประเทศเสียแล้ว

บทสรุป

ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรอบกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทยโดยเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีความสอดคล้องกับพิธีสารของสหประชาชาติ โดยกำหนดให้การค้ามนุษย์ทุกรูปแบบเป็นอาชญากรรม และกำหนดบทลงโทษอย่างเข้มงวด รัฐบาลไทยได้ดำเนินการมาตรการสำคัญเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ และคุ้มครองผู้เสียหายซึ่งรวมถึงการจัดตั้งและดำเนินกลไกการส่งต่อระดับชาติสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับจังหวัด รวมทั้งดำเนินการฝึกอบรมเสริมสร้างศักยภาพกับทีมสหวิชาชีพ เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการแนวหน้า อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพลวัตในภูมิภาคที่ซับซ้อนโดยเฉพาะในบริบทของการบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย ข้อท้าทายต่าง ๆ ในการรับมือกับการค้ามนุษย์จึงยังคงมีอยู่ รวมถึงความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ การคัดแยกผู้เสียหาย การคุ้มครองผู้เสียหาย การดำเนินคดี และการป้องกัน และทราบได้ถึงความท้าทายเหล่านี้ยังคงมีอยู่แม้ว่าจะมีมาตรการรับมือที่รอบด้านและเข้มแข็ง การค้ามนุษย์ก็ยังคงเกิดขึ้นในหลายภาคส่วนในประเทศไทย เช่น ภาคการประมง เกษตรกรรม ก่อสร้าง และอุตสาหกรรมบริการทางเพศ และคนไทยก็ยังคงได้รับผลกระทบจากการค้ามนุษย์ รวมถึงการบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

- **รัฐบาลไทยควรเพิ่มความพยายามในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับผู้เสียหายจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบรูปแบบ ‘ใหม่’ หรือที่กำลังอุบัติขึ้น** เช่น การค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย (การหลอกลวงออนไลน์และการฉ้อโกง) อีกทั้งควรทบทวนและปรับปรุงข้อบังคับการคุ้มครองและเครื่องมือการคัดกรองในระดับชาติอย่างสม่ำเสมอ โดยหน่วยงานที่ใช้เครื่องมือเหล่านี้ เช่น ตำรวจ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) นอกจากนี้ รัฐบาลควรดำเนินการให้บุคลากรวิชาชีพด้านหน้าที่ปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงแรงงาน และ กระทรวง พม. มีความเข้าใจที่ถ่องแท้เกี่ยวกับข้อบังคับการคุ้มครองผู้เสียหายโดยผ่านการฝึกอบรมเสริมสร้างศักยภาพเป็นประจำและอย่างเป็นระบบ
- **รัฐบาลและองค์กรภาคประชาสังคมควรเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการคุ้มครองและช่วยเหลือในระดับปัจเจก ชุมชน และโครงสร้าง** เช่น ศูนย์พักพิง (โดยเฉพาะสำหรับผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ SOGIESC) และการให้บริการ (ด้านสุขภาพ การให้คำปรึกษาทางจิตสังคม ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การฝึกอบรมสำหรับการจ้างงาน เป็นต้น) ควรดำเนินการติดตามและประเมินกลไกการส่งต่อระดับชาติเป็นประจำ เพื่อระบุปัญหาติดขัดในการให้บริการและ/หรือช่องโหว่ในการช่วยเหลือและการคุ้มครอง
- **ควรดำเนินการที่จำเป็นเพื่อลดอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม** รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้มั่นใจว่าผู้เสียหายมีสิทธิเข้าถึงบริการคุ้มครองไม่ว่าพวกเขาจะเข้าร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือไม่ นอกจากนี้ ควรทบทวนมาตรการพิเศษเพื่อรับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในศูนย์พักพิง รวมถึงเพิ่มโอกาสในการทำงาน การเคลื่อนไหว และการสื่อสารอย่างอิสระขณะอยู่ในศูนย์พักพิง
- **รัฐบาลควรรับรองว่าหลักการไม่ลงโทษผู้เสียหายซึ่งเป็นหลักการที่ระบุไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ จะได้รับการยึดถืออยู่เสมอ** ผู้เสียหายไม่ควรถูกรับหรือถูกลงโทษสำหรับความผิดทางอาญาที่พวกเขากระทำในขณะที่พวกเขาถูกค้ามนุษย์
- **รัฐบาลไทยควรสานต่อความพยายามในการทำงานร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย** ในการสืบสวนสอบสวนองค์การอาชญากรรมในภูมิภาค โดยเฉพาะการหลอกลวงออนไลน์และการฉ้อโกง การค้ามนุษย์เพื่อบังคับให้กระทำความผิดกฎหมาย การฟอกเงิน และข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเหล่านี้ การสืบสวนสอบสวนร่วมควรเป็นไปในเชิงรุกมากกว่าการตั้งรับ
- **รัฐบาลควรจัดทำหรือปรับปรุงบันทึกความเข้าใจทวิภาคี (MoUs) และขั้นตอนดำเนินงานมาตรฐาน (SOPs) ให้ทันสมัย เพื่อให้ครอบคลุมถึงรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในรูปแบบใหม่** และแนวโน้มการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นล่าสุดและที่เป็นปัจจุบัน เช่น เส้นทางการค้ามนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือย้อนกลับ เป็นต้น ควรพัฒนาแผนปฏิบัติการเพื่อให้มั่นใจว่ามีการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจและขั้นตอนดำเนินงานมาตรฐานอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

Association of Southeast Asian Nations – Australia Counter Trafficking (ASEAN-ACT) (2022). *Understanding Experiences of LGBTQIAN+ Vulnerability to Human Trafficking*. Bangkok.

Bangkok Post (2023). *200+ Thais awaiting repatriation*. Bangkok Post, 9 November.

Harkins, B. (2019). *Thailand Migration Report 2019*. Bangkok. United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, Bangkok.

International Organization for Migration (IOM) (2022). *IOM Thailand 2022 Annual Report*. Bangkok.

IOM (2023a). Thailand – *Flow monitoring findings: Profiles of Myanmar nationals crossing into Thailand (January-June 2023)*.

IOM (2023b). *Handbook for Frontline Officers to Screen, Identify, and Refer Potential Trafficking in Persons (TIP) Cases in the Fisheries Sector in Thailand*. Bangkok.

IOM (2023c). *IOM's regional situation report on TIP for Forced Criminality*.

IOM (2024a). *IOM's regional situation report on trafficking in persons into forced criminality in online scamming centres in South East Asia*.

IOM (2024b). *Accessibility of protection systems for children in the context of migration in Southeast Asia (forthcoming)*.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2023). *Online scam operations and trafficking into forced criminality in Southeast Asia: Recommendations for a human rights response*. Bangkok.

Thailand, Government of (2023). *Thailand's progress on anti-human trafficking efforts*. Bangkok.

Thailand, Government of (2021). *Thailand's progress on anti-human trafficking efforts*. Bangkok.

Thailand Internet Crimes Against Children Task Force (TICAC) (2024). Administrative data from the Royal Thai Police.

United Nations Development Programme (UNDP) (2023). *Learning from Provincial and District Responses to Trafficking in Persons for Forced Criminality*. Bangkok.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (n.d.). *Cybercrime*.

UNODC (2017). *Trafficking in Persons From Cambodia, Lao PDR, and Myanmar To Thailand*. Bangkok.

UNODC (2019). *Transnational Organized Crime in Southeast Asia: Evolution, Growth, and Impact*. Bangkok.

UNODC (2023). *Casinos, Cyber Fraud, and Trafficking in Persons for Forced Criminality in Southeast Asia*. Bangkok.

United States Department of State (2023). *Trafficking in Persons Report 2023: Thailand*. Washington, DC.

Winrock International (2019). *Review of Models of Care for Trafficking Survivors in Thailand*.



Portrait of Sai Sai, a migrant worker in the construction sector, from Shan State, Myanmar working in Chiang Mai, Thailand. | ©ILO 2021

บทที่

10



การเข้าถึงประกันสังคม ของแรงงานข้ามชาติ ในประเทศไทย: กฎหมายและการปฏิบัติ

โดย Anna Engblom และ Chonticha Tangworamongkon, ILO

บทนำ

บทนี้วิเคราะห์สถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในแง่ของความต้องการ ความครอบคลุม ประสิทธิภาพและความสอดคล้องกันด้านการคุ้มครองทางสังคม โดยอิงจากการทบทวนวรรณกรรมและการศึกษากฎหมายภายใต้กระบวนการบันทึกความเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะพิจารณาถึงขอบเขตที่ครอบคลุมกฎหมายในประเทศไทยได้คาดการณ์ถึงการรวมซึ่งแรงงานข้ามชาติเข้าไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประกันสังคมที่มีอยู่ บทนี้ยังกล่าวถึงระดับการขึ้นทะเบียนของแรงงานข้ามชาติในแผนต่าง ๆ ที่มีอยู่ อุปสรรคที่พวกเขาพบในการขึ้นทะเบียนและการเข้าถึงเงินทดแทน และสิ่งที่ต้องทำเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานข้ามชาติมีการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในประเทศไทย

มาตรการการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ (และการวิเคราะห์ของบทนี้ตามลำดับ) โดยทั่วไปไม่ครอบคลุมผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะไม่ปกติ ยกเว้นความครอบคลุมภายใต้ประกันสุขภาพบางรูปแบบอย่างจำกัด จุดมุ่งเน้นหลักอยู่ที่แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติจากจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา⁷⁷ ที่ทำงานในประเทศไทยที่ได้เข้าสู่ประเทศไทยภายใต้กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน (MoU) เข้ามาในรูปแบบที่ใช้หนังสือผ่านแดน (Border Pass) หรือได้ปรับสถานะเป็นการชั่วคราวในประเทศผ่านการได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะ และช่วงเปิดให้ดำเนินการจดทะเบียนผ่านกระบวนการที่กำกับโดยมติคณะรัฐมนตรี (บทที่ 1) โดยบทนี้และ **บทที่ 11** แสดงให้เห็นว่า แม้แต่แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติก็ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ที่เทียบเท่ากับพลเมืองไทยในหลักประกันต่าง ๆ ที่มีอยู่ โดยมีการเข้าถึงและความครอบคลุมที่จำกัดมากกว่า และประสบกับข้อจำกัดที่มากกว่าในการเรียกร้องสิทธิประโยชน์

77 แรงงานข้ามชาติจากเวียดนามไม่ได้อยู่ในบทนี้เนื่องจากมีจำนวนน้อย (น้อยกว่าร้อยละ 0.1) และไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับกลุ่มนี้

กรอบกฎหมายระดับชาติและมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการประกันสังคมบางฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่ไม่ได้ให้สัตยาบันสำหรับอนุสัญญาที่สำคัญของ ILO เกี่ยวกับการย้ายถิ่น ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อการจ้างงาน (ฉบับปรับปรุง) (ฉบับที่ 97) และข้อเสนอแนะ (ฉบับที่ 86) พ.ศ. 2492 รวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ (บทบัญญัติเสริม) (ฉบับที่ 143) และข้อเสนอแนะ (ฉบับที่ 151) พ.ศ. 2518 ซึ่งทั้งสองชุดครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและการบริหารจัดการการย้ายถิ่นฐานของแรงงาน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสำนักงานจัดหางานเอกชน พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 181) (ILO, 2024) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (คำทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุ) พ.ศ. 2468 (ฉบับที่ 19) (ใน พ.ศ. 2511) และอนุสัญญาว่าด้วยการรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย พ.ศ. 2549 (ฉบับที่ 187) (ใน พ.ศ. 2559) โดยในฐานะภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (คำทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุ) พ.ศ. 2468 (ฉบับที่ 19) ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องรับประกันการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันสำหรับแรงงานทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติหรือสถานะทางกฎหมาย ทั้งนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) พ.ศ. 2495 (ฉบับที่ 102)

ในปี 2542 ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2509 (United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) โดยมาตรา 9 ของกติกาดังกล่าวรับรองสิทธิในการประกันสังคมสำหรับทุกคน โดยไม่มีการแบ่งแยกบนพื้นฐานของสัญชาติหรือสถานะการย้ายถิ่น และไม่กำหนดเงื่อนไขของการตอบแทนซึ่งกันและกัน ซึ่งหมายความว่าประเทศที่ให้สัตยาบันมีพันธกรณีที่จะต้องให้การคุ้มครองด้านการประกันสังคมแก่แรงงานข้ามชาติ โดยไม่เกี่ยงว่าประเทศต้นทางของแรงงานเหล่านั้นจะให้การคุ้มครองที่เท่าเทียมกันแก่คนชาติของประเทศที่ให้สัตยาบันหรือไม่ ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องให้การประกันสังคมสังคมแก่แรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา โดยไม่คำนึงถึงระดับการคุ้มครอง (หากมี) ที่ประเทศเหล่านั้นจัดให้แก่แรงงานข้ามชาติชาวไทย

ประเทศไทยมีระบบประกันสังคมแบบครอบคลุมที่ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคมทั้ง 9 ประเภทที่กำหนดไว้ในตราสารระหว่างประเทศของ ILO โดยเฉพาะอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 102 แม้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับนี้ก็ตาม โดยระบบประกันสังคมดังกล่าวดำเนินการผ่านกฎหมายหลักสองฉบับที่เสริมกัน ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และระบบหลักประกันที่เกี่ยวข้อง คือ กองทุนประกันสังคม (Social Security Fund - SSF) และ 2) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และระบบหลักประกันที่เกี่ยวข้อง คือ กองทุนเงินทดแทน (Workmen's Compensation Fund - WCF) โดยกองทุนประกันสังคมให้สิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล เงินทดแทนการเจ็บป่วย เงินทดแทนกรณีว่างงาน สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ เงินทดแทนการบาดเจ็บจากการทำงาน เงินทดแทนครอบครัว และเงินทดแทนการคลอดบุตร ขณะที่กองทุนเงินทดแทนให้สิทธิประโยชน์ด้านเงินทดแทนการทุพพลภาพและเงินทดแทนสำหรับทายาท

หลักประกันทั้งสองครอบคลุมแรงงานที่มีสิทธิทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ แม้ว่าจะมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่มแรงงาน เช่น แรงงานในระบบแรงงานนอกระบบ และแรงงานอิสระ ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ส่งผลต่อแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน โดยพื้นฐานแล้ว แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติที่ทำงานในระบบสามารถเข้าร่วมในระบบหลักประกันได้เช่นเดียวกับแรงงานไทย หากไม่ได้ทำงานในสาขาอาชีพที่กฎหมายไทยยกเว้น อย่างไรก็ตาม แรงงานที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะขึ้นทะเบียนในระบบประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนจะสามารถสมัครเข้าร่วมหลักประกันสุขภาพประชากรข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติของกระทรวงสาธารณสุข (Migrant Health Insurance Scheme - MHIS) ซึ่งเป็นระบบประกันสุขภาพรูปแบบสมทบค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ย้ายถิ่นโดยเฉพาะ และให้ความคุ้มครองเพียงการรักษาพยาบาลและการตรวจคัดกรองโรคติดต่อ โดยที่ผู้ติดตามที่เป็นคู่สมรสของแรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าร่วมในหลักประกันใด ๆ เหล่านี้ได้ และมีเพียงหลักประกันสุขภาพประชากรข้ามชาติฯ ที่เปิดให้บุตรของแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนและได้รับความคุ้มครอง (ตารางที่ 35)

ตารางที่ 34 นำเสนอสรุปสิทธิการปกป้องคุ้มครองทางสังคมภายใต้หลักประกันต่าง ๆ ที่แรงงานข้ามชาติเข้าถึงได้โดยพิจารณาจากช่องทางการย้ายถิ่นและภาคส่วนการจ้างงาน ส่วนต่อไปนี้จะกล่าวถึงแต่ละหลักประกัน รูปแบบ และระดับความครอบคลุมสำหรับแรงงานข้ามชาติ มิติด้านสุขภาพในการปกป้องคุ้มครองทางสังคมจะได้รับการกล่าวถึงอย่างกระชับเท่านั้น เนื่องจากสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพของประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนจะได้รับการกล่าวถึงอย่างละเอียดในบทที่ 11 ต่อไป

ตารางที่ 33 สรุปสิทธิการปกป้องคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติ

ช่องทาง การย้ายถิ่นฐาน	ภาคส่วนการจ้างงาน	SSF (มาตรา 33)	WCF	MHIS
แรงงานข้ามชาติ ที่จดทะเบียน ตามบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือ ด้านแรงงาน (MoU)	งานในภาคเกษตรกรรม ประมง ป่าไม้ และปศุสัตว์ ที่นายจ้างไม่จ้าง พนักงานตลอดทั้งปี	ไม่	ใช่	ใช่
	งานชั่วคราวหรือตามฤดูกาล (คือ สัญญาจ้างสั้นกว่าหนึ่งปีกับนายจ้างรายเดียว)	ไม่	ใช่	ใช่
	งานทำงานที่บ้านและงานค้าขายริมถนน โดยไม่คำนึงถึงระยะเวลา ของสัญญา	ไม่	ไม่	ใช่
	ภาคการจ้างงานอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด (เช่น ทำงานกับนายจ้างรายเดียวนานกว่าหนึ่งปี)	ใช่	ใช่	ใช่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน 3 เดือนแรก/ ไม่ใช่หลังจากนั้น
แรงงานข้ามชาติ ที่จดทะเบียน ตามมติคณะรัฐมนตรี	งานในภาคเกษตรกรรม ประมง ป่าไม้ และปศุสัตว์ ที่นายจ้างไม่จ้าง พนักงานตลอดทั้งปี	ไม่	ใช่	ใช่
	งานชั่วคราวหรือตามฤดูกาล (คือ สัญญาจ้างสั้นกว่าหนึ่งปีกับนายจ้างรายเดียว)	ไม่	ใช่	ใช่
	งานทำงานที่บ้านและงานค้าขายริมถนน	ไม่	ไม่	ใช่
	ภาคการจ้างงานอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด (เช่น ทำงานกับนายจ้างรายเดียวนานกว่าหนึ่งปี)	ใช่	ใช่	ใช่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน 3 เดือนแรก/ ไม่ใช่หลังจากนั้น
แรงงานข้ามชาติ ที่เข้ามาทำงาน โดยใช้หนังสือผ่านแดน	งานในภาคเกษตรกรรม ประมง ป่าไม้ และปศุสัตว์ ที่นายจ้างไม่จ้าง พนักงานตลอดทั้งปี	ไม่	ใช่	ใช่
	งานชั่วคราวหรือตามฤดูกาล (คือ สัญญาจ้างสั้นกว่าหนึ่งปีกับนายจ้างรายเดียว)	ไม่	ใช่	ใช่
	งานทำงานที่บ้านและงานค้าขายริมถนน	ไม่	ไม่	ใช่
	ภาคการจ้างงานอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด (เช่น ทำงานกับนายจ้างรายเดียวนานกว่าหนึ่งปี)	ใช่	ใช่	ใช่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน 3 เดือนแรก/ ไม่ใช่หลังจากนั้น
แรงงานข้ามชาติ ในสถานการณ์ไม่ปกติ	ทุกภาคส่วนการจ้างงาน	ไม่	ไม่	ใช่ในทางกฎหมาย แต่ไม่ใช่ในทางปฏิบัติ

หมายเหตุ: ตารางที่ 1 ดัดแปลงมาจาก IOM ปี 2564

หมายเหตุ 2: SSF = กองทุนประกันสังคม; WCF = กองทุนเงินทดแทน; MHIS = หลักประกันสุขภาพประชากรข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติของกระทรวงสาธารณสุข

ในระดับภูมิภาค ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการเชื่อมโยงสิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน)⁷⁸ และประเทศสมาชิก รวมทั้งประเทศไทย ที่จะทำงานเพื่อพัฒนาและปฏิบัติใช้ข้อตกลงทวิภาคีเกี่ยวกับการเชื่อมโยงสิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการบัญญัติข้อตกลงดังกล่าว การขาดข้อตกลงการเชื่อมโยงสิทธิประกันสังคมขัดขวางการจ่ายเงินตามสิทธิประโยชน์ข้ามพรมแดน รวมถึงการจ่ายเงินบำนาญเป็นระยะและเงินชดเชยกรณีเสียชีวิต เป็นต้น ดังที่กล่าวถึงต่อไปด้านล่าง

78 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการเชื่อมโยงสิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน, 16 พฤศจิกายน 2565

สิทธิของแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดกรอบทางกฎหมายสำหรับหลักประกันสังคมแบบสมทบจ่ายที่ครอบคลุม โดยให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มต่าง ๆ ดังนี้:

- แรงงานในระบบที่เป็นพนักงานประจำ⁷⁹ (ความคุ้มครองแบบบังคับ โดยมีการกำหนดอัตราสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง) ตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติ
- แรงงานที่เคยได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 33 และเปลี่ยนมาเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ แต่ต้องการคงสถานะการเป็นผู้ประกันตนภายใต้ พ.ร.บ. (ความคุ้มครองแบบสมัครใจ โดยลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตราที่กำหนด) (ตามมาตรา 39 ของ พ.ร.บ.) อนึ่ง ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 นี้จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน
- บุคคลที่ไม่ได้อยู่ในความคุ้มครองตามมาตรา 33 หรือ 39 โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ (ความคุ้มครองแบบสมัครใจ โดยมีการสมทบร่วมกันระหว่างลูกจ้างและรัฐบาลในอัตราที่กำหนด) (ตาม มาตรา 40 ของ พ.ร.บ.) ซึ่งความคุ้มครองตามมาตรานี้จำกัดเฉพาะบางประเภท ได้แก่ การบาดเจ็บและเจ็บป่วย ทุพพลภาพ เสียชีวิต และเงินบำนาญ

แม้ว่ามาตรา 33 จะครอบคลุมแรงงานในระบบทุกคน (ทั้งคนไทยและแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติ) แต่มาตรา 39 และ 40 ไม่สามารถนำมาใช้กับแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านอันเป็นเนื้อหาของบทนี้ เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพอิสระ (มาตรา 39) หรือลงทะเบียนในกองทุนประกันสังคมด้วยความสมัครใจ (มาตรา 40)

การเข้าถึงระบบประกันสังคมของแรงงานข้ามชาติมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับสถานะการเข้าเมืองของพวกเขา และในอดีตยังขึ้นอยู่กับเส้นทางที่ใช้ในการเข้ามาและ/หรือพำนักในประเทศไทยอีกด้วย แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติยังคงไม่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไทยผ่านกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน (MoU) หรือใช้หนังสือผ่านแดน หรือผู้ที่ได้รับการปรับสถานะการพำนักให้เป็นปกติแล้วจะได้รับการบรรจุเข้าในหลักประกันสังคมต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระดับหนึ่งอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ความไม่แน่นอนว่าแรงงานกลุ่มหนังสือผ่านแดนจะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนหรือไม่ได้รับการแก้ไขในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2565 เมื่อสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ออกประกาศให้เจ้าหน้าที่ สปส. ขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติภายใต้กลุ่มดังกล่าว

ทั้งนี้ แรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติในบางกรณีมีการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ที่จำกัดภายใต้กฎหมายไทย แม้ว่า พระราชบัญญัติประกันสังคมจะระบุว่าลูกจ้างทุกคน (รวมถึงแรงงานข้ามชาติ) ที่มีอายุระหว่าง 15 ถึง 60 ปี จะต้องได้รับการประกันสังคมภายใต้กองทุนประกันสังคม แต่แรงงานในบางภาคส่วนยังคงถูกยกเว้น ที่สำคัญคือแรงงานทั้งหมดในภาคเกษตร ป่าไม้ การประมง และการปศุสัตว์ จะถูกยกเว้นเมื่อผู้ว่าจ้างมีการดำเนินกิจการน้อยกว่าหนึ่งปีเต็ม แรงงานที่ทำงานตามฤดูกาลหรือตามโอกาสชั่วคราวก็จะถูกยกเว้นจากการประกันภาคบังคับ (ILO, 2021; IOM, 2021) การยกเว้นนี้แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติหลายคนไม่มีสิทธิเข้าถึงประกันสังคม เนื่องจากพวกเขามักจะทำงานในภาคส่วนที่ถูกยกเว้น มักทำงานตามฤดูกาลหรือตามโอกาสชั่วคราว และไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงความคุ้มครองภายใต้กองทุนประกันสังคมแบบสมัครใจ (ตามมาตรา 39 และ 40)

นอกจากนี้ มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติได้กำหนดคำจำกัดความของลูกจ้างว่า “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” ซึ่งหมายความว่า แรงงานทำงานบ้านสามารถลงทะเบียนในกองทุนประกันสังคมได้ก็ต่อเมื่อพวกเขาทำงานกับบริษัทและผู้ให้บริการ (แทนที่จะทำงานในบ้านส่วนตัวของบุคคล; ดู [บทที่ 5](#)) โดยที่ผู้หญิงเป็นกลุ่มส่วนใหญ่ของแรงงานทำงานบ้าน ข้อกำหนดนี้จึงส่งผลกระทบต่อผู้หญิงอย่างไม่สมส่วนทั้งต่อคนไทยและแรงงานข้ามชาติ ความแตกต่างระหว่างแรงงานทำงานบ้านชาวไทยและแรงงานข้ามชาติคือ แรงงานทำงานบ้านที่มีสัญชาติไทย สามารถลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระตามมาตรา 39 หรือ 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งให้สิทธิประโยชน์บางระดับ แม้ว่าจะมีน้อยคนที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนเนื่องจากมีค่าใช้จ่าย อีกทั้งกลุ่มอาชีพที่ถูกยกเว้นคือ แรงงานที่ถูกจ้างโดยนายจ้างที่ค้าขายริมถนนซึ่งแรงงานเหล่านี้มักเป็นผู้หญิง (Tulaphan, 2016) การไม่ได้สิทธิในการลงทะเบียนหมายความว่าพวกเขาจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ใด ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติ (ตามที่กำหนดในมาตรา 33) ไม่ว่าจะระยะเวลาของสัญญาเท่าใดก็ตาม

ผู้ติดตามถูกยกเว้นเป็นการเพิ่มเติมเนื่องจากไม่ได้รับการครอบคลุมโดยกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน และแรงงานที่อยู่ภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MoU) และแรงงานกลุ่มหนังสือผ่านแดนไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าพำนักผู้ติดตามเข้ามาด้วย สำหรับเด็กและเยาวชนข้ามชาติ ตัวเลือกการประกันเดียวที่มีคือหลักประกันสุขภาพประชากรข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติของกระทรวงสาธารณสุข (MHIS) และจะเข้าร่วมได้ก็ต่อเมื่อขึ้นทะเบียนร่วมกับพ่อแม่ (ตารางที่ 35 [บทที่ 3](#) และ [บทที่ 11](#))

⁷⁹ “พนักงานประจำ” ในที่นี้หมายถึงพนักงานที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำงานเต็มเวลาหรือพาร์ทไทม์ในกะงานตามกำหนดการที่ต่อเนื่องกัน นอกจากนี้ ยังมีภาคการจ้างงานอีกบางภาคส่วนที่ไม่รวมอยู่ด้วย ซึ่งอธิบายไว้ในเนื้อหา

ตารางที่ 34 สิทธิการปกป้องคุ้มครองทางสังคมของผู้ติดตาม (อาทิ บุตร) ของแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติ

ประเภทผู้ติดตาม ของแรงงานข้ามชาติ	ภาคส่วนการทำงาน ของแรงงานข้ามชาติ	SSF (มาตรา 33)	WCF	MHIS
ผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ ตามกระบวนการ MoU	ทุกภาคส่วน	ไม่อนุญาตให้นำพาผู้ติดตามเข้าประเทศ		
ผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่ได้รับ การปรับสถานะตามกฎหมายระดับรัฐมนตรี	ทุกภาคส่วน	สามารถลงทะเบียนผู้ติดตามได้ แต่ SSF และ WCF จะไม่ขึ้นทะเบียนผู้ติดตาม	✔ (ถึงอายุ 18 ปี)	
ผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ กลุ่มบัตรผ่านแดน	ทุกภาคส่วนที่มีสิทธิทำบัตรผ่านแดน	ไม่อนุญาตให้นำพาผู้ติดตามเข้าประเทศ		

ที่มา: ดัดแปลงจาก IOM ปี 2564 หน้า 18

สำหรับประชากรที่ได้รับการครอบคลุมภายใต้กองทุนประกันสังคม นายจ้างและแรงงานข้ามชาติต้องจ่ายเงินสมทบรายเดือนเท่ากับร้อยละ 5 ของรายได้ของแรงงาน หรือสูงสุดตามอัตราที่กำหนดโดยคณะกรรมการ และรัฐบาลจะสมทบเพิ่มเติมอีกร้อยละ 2.75 นายจ้างต้องขึ้นทะเบียนแรงงาน (ทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ) กับสำนักงานประกันสังคมภายใน 30 วันหลังจากการจ้างงาน โดยส่งชื่อของแรงงาน ค่าจ้างหรือเงินเดือน และรายละเอียดอื่น ๆ ที่อาจจำเป็น จากนั้นสำนักงานประกันสังคมจะออกใบรับรองให้กับบริษัทและออกบัตรให้กับแรงงาน ตามมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ในฐานะสมาชิก แรงงานมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ครบสมบูรณ์โดยที่พวกเขาต้องจ่ายเงินสมทบรายเดือนตั้งแต่วันที่ถึงเจ็ดเดือน ขึ้นอยู่กับประเภทของสิทธิประโยชน์ (ILO, 2021):

- สิทธิประโยชน์ในกรณีบาดเจ็บหรือเจ็บป่วย⁸⁰
- สิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตร
- สิทธิประโยชน์ในกรณีทุพพลภาพ
- สิทธิประโยชน์ในกรณีเสียชีวิต รวมถึงเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการจัดงานศพ (สำหรับผู้ติดตาม)
- สิทธิประโยชน์สำหรับบุตร
- สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ
- สิทธิประโยชน์ในกรณีว่างงาน (รวมถึงในกรณีที่นายจ้างหยุดดำเนินการชั่วคราวเนื่องจากเหตุสุดวิสัย)

สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพอาจจ่ายเป็นรายได้อายุตลอดชีวิตโดยจ่ายเป็นรายเดือนจนกว่าจะเสียชีวิตหรือการจ่ายเงินก้อนเดียว (มาตรา 77) บำนาญรายเดือนจะจ่ายหากผู้รับสิทธิได้จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 180 เดือน (15 ปี) โดยปกติแล้วอายุเกษียณจะอยู่ที่ 60 ปี แต่พนักงานที่ยุติการจ้างงานเมื่ออายุครบ 55 ปีเป็นอย่างน้อยก็มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเช่นกัน ส่วนพนักงานที่จ่ายเงินสมทบในระยะเวลาสั้นกว่านั้นก็มีสิทธิได้รับเงินก้อนเดียวเมื่อสิ้นสุดสถานะผู้ประกันตน (กล่าวคือ เมื่อสิ้นสุดการจ้างงานหรือเมื่ออายุครบ 60 ปี หากการจ้างงานยุติที่หลัง)

ในส่วนของการจ่ายเงินก้อน ILO (2018a) ได้ระบุว่า ตามการแก้ไขที่ประกาศในปี 2558 ผู้ย้ายถิ่นที่ไม่ใช่คนไทยซึ่งยุติการเป็นผู้ประกันตนและจะไม่พำนักอยู่ในประเทศไทยต่อไป มีสิทธิได้รับค่าชดเชยชราภาพในรูปแบบของเงินก้อนในจำนวนขึ้นอยู่กับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ⁸¹ แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติในประเทศไทยควรได้รับการจ่ายเงินบำนาญเป็นรายได้ประจำ หากพวกเขาได้จ่ายเงินสมทบเป็นเวลาอย่างน้อย 15 ปีและมีอายุครบ 55 ปี อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อตกลงการเชื่อมโยงสิทธิข้ามพรมแดน (portability agreements) ที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินในประเทศต้นทางของแรงงาน และเนื่องจากมีความเป็นไปได้น้อยมากที่แรงงานข้ามชาติจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายต่อไปเมื่อใบอนุญาตทำงานของพวกเขาสิ้นสุดลง ตัวเลขนี้นี้จึงยังคงเป็นเพียงสิ่งที่ยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง ความจริงที่ว่าประเทศไทยยังไม่ได้ทำข้อตกลงเกี่ยวกับการเชื่อมโยงสิทธิกับกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือเมียนมา เป็นอุปสรรคต่อการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์ข้ามพรมแดนที่ต้องได้รับการแก้ไข ในขณะนี้ การรับเป็นเงินก้อนเป็นตัวเลือกเดียวที่เป็นไปได้สำหรับแรงงานข้ามชาติ

⁸⁰ ตามมาตรา 63 สวัสดิการกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ประกอบด้วย “(1) ค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาทางการแพทย์; (2) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล; (3) ค่าใช้จ่ายสำหรับที่พัก อาหาร และการดูแลรักษาในโรงพยาบาล; (4) ค่าใช้จ่ายสำหรับยาและเวชภัณฑ์; (5) ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะสำหรับผู้ป่วย; (6) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

⁸¹ บัญญัติโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

สิทธิของแรงงานข้ามชาติภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทน

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเป็นกรอบกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานในกรณีที่พวกเขาประสบอุบัติเหตุในการทำงานหรือเจ็บป่วย

แรงงานทุกคนรวมถึงแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ประกันตนภายใต้กองทุนประกันสังคมควรได้รับการลงทะเบียนอัตโนมัติภายใต้กองทุนเงินทดแทน และมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ดังต่อไปนี้:

- สิทธิประโยชน์ในกรณีทุพพลภาพชั่วคราว
- สิทธิประโยชน์ในกรณีทุพพลภาพถาวร
- สิทธิประโยชน์ทางการรักษาพยาบาล
- สิทธิประโยชน์สำหรับผู้รอดชีวิต รวมถึงเงินช่วยเหลืองานศพ

กองทุนเงินทดแทน ครอบคลุมกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติหลายประเภทมากกว่ากองทุนประกันสังคม ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2562 ประกาศของกระทรวงแรงงาน⁸² ได้ขยายความคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทนไปยังแรงงานในภาคการเกษตร ประมง ป่าไม้ และการปศุสัตว์ ที่มีสัญญาการทำงานน้อยกว่าหนึ่งปี นอกจากนี้ แรงงานตามฤดูกาลและแรงงานชั่วคราวอื่น ๆ ที่มีสัญญาการทำงานน้อยกว่าหนึ่งปีก็ได้รับการประกันในกองทุนเงินทดแทนด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม แรงงานทำงานบ้านและลูกจ้างของร้านค้าที่ขายสินค้าริมถนนหรือพ่อค้าแม่ค้ารถเข็นยังคงถูกยกเว้นจากความคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทน (ILO, 2021) รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติทั้งหมด

ภายใต้พระราชบัญญัติ นายจ้างจะต้องขึ้นทะเบียนและยื่นการขึ้นทะเบียนของแรงงานกับกองทุนเงินทดแทน ภายใน 30 วันหลังจากการจ้างงาน และจ่ายเงินสมทบประจำปีให้กับกองทุนเงินทดแทนตามอัตราที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ซึ่งอัตราดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับประวัติการเรียกร้องค่าชดเชยของนายจ้าง (ILO, 2021) เพื่อตอบก้ำความรับผิดชอบของนายจ้างในการจัดหาสถานที่ทำงานที่ปลอดภัยและมีสุขภาพดีสำหรับแรงงาน ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนกับกองทุนเงินทดแทน จึงต้องเป็นภาระของนายจ้างทั้งหมด และระดับผลประโยชน์ที่ได้รับยังสูงกว่าสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพทั่วไปภายใต้กองทุนประกันสังคม

นอกจากนี้ นายจ้างต้องจัดให้แรงงานเข้าถึงการรักษาพยาบาลและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทันทีในกรณีที่เกิดการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน นายจ้างต้องแจ้งการบาดเจ็บ เจ็บป่วย หรือหายไปของแรงงานให้ทางกระทรวงทราบภายใน 15 วันหลังเกิดเหตุการณ์ให้กับสำนักงานท้องถิ่น ซึ่งอาจได้แก่ สำนักงานประกันสังคม (สปส.) หรือกรมการจัดหางาน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ แรงงานสามารถยื่นคำร้องขอค่าชดเชยต่อทางกระทรวงท้องถิ่นภายใน 180 วันหลังจากเกิดเหตุการณ์นั้น ๆ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเงินทดแทนไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ทางกระทรวงท้องถิ่นสามารถพิจารณาคำร้องขอค่าชดเชยและส่งคำตัดสิน ซึ่งหมายความว่าผู้ยื่นคำร้องอาจต้องรอเป็นเวลานานกว่าจะได้รับค่าชดเชย กระบวนการที่ล่าช้าเป็นรูปแบบหนึ่งของความอยุติธรรมสำหรับแรงงานที่มีทรัพยากรทางการเงินที่จำกัด และเป็นความท้าทายโดยเฉพาะสำหรับแรงงานข้ามชาติที่อาจเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางก่อนที่จะได้รับค่าชดเชย

พระราชบัญญัตินี้ยังมีการให้สิทธิประโยชน์แก่ทายาทในกรณีที่แรงงานเสียชีวิตจากการทำงาน ในกรณีเหล่านี้ ผู้ติดตามของแรงงานข้ามชาติมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอค่าชดเชยหากมีการแจ้งการเสียชีวิตภายใน 180 วัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงการเชื่อมโยงสิทธิตามปฏิญญาอาเซียนฯ ผู้ยื่นคำร้องจะต้องอยู่ในประเทศไทยเพื่อยื่นคำร้องและเข้าถึงค่าชดเชย ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับสมาชิกในครอบครัวที่ต้องการยื่นคำร้องขอสิทธิประโยชน์จากการเสียชีวิต

82 ดูประกาศกระทรวงแรงงาน ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562 เรื่อง ประเภท ขนาด และหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน รวมถึงอัตราเงินสมทบ อัตราเงินฝาก หลักเกณฑ์การประเมิน และวิธีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน อ่านประกาศฉบับภาษาไทยได้ที่

หลักประกันสุขภาพประชากรข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติของกระทรวงสาธารณสุข (MHIS)

หลักประกันสุขภาพประชากรข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติของกระทรวงสาธารณสุข (MHIS) เป็นหลักประกันในรูปแบบสมทบค่าใช้จ่าย ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสุขภาพภาคบังคับ รวมถึงโปรแกรมการดูแลสุขภาพที่ครอบคลุมการรักษาพยาบาลทั่วไปและการป้องกันโรคติดต่อ โดยที่แม้ว่าหลักประกันดังกล่าวจะให้ความคุ้มครองจากการเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในกรณีเจ็บป่วย แต่สิทธิประโยชน์ภายใต้หลักประกันนั้นครอบคลุมน้อยกว่าสิทธิประโยชน์ภายใต้ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีเฉพาะสำหรับพลเมืองไทย หรือสิทธิประโยชน์ด้านการดูแลสุขภาพภายใต้กองทุนประกันสังคม (Sakulsri et al., 2023).

แรงงานข้ามชาติในกระบบทุกคนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กองทุนประกันสังคมหรือกองทุนเงินทดแทนรวมถึงผู้ติดตามควรลงทะเบียนในหลักประกัน MHIS โดยในการที่แรงงานข้ามชาติจะได้รับใบอนุญาตทำงานผ่านกระบวนการภายใต้มติคณะรัฐมนตรี มีข้อกำหนดว่าพวกเขาจะต้องผ่านการตรวจสุขภาพและซื้อประกันสุขภาพจากโรงพยาบาลรัฐในท้องถิ่นที่กำหนด ส่วนแรงงานข้ามชาติที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองภายใต้กองทุนประกันสังคมและขึ้นทะเบียนครั้งแรกก็จะต้องมีความคุ้มครองชั่วคราวภายใต้หลักประกัน MHIS เป็นเวลา 3 เดือนในช่วงระหว่างรอให้การคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมมีผล แรงงานข้ามชาติในสถานการณ์ที่ไม่ปกติและผู้ติดตามสามารถซื้อประกันภายใต้แผนนี้ได้ อย่างไรก็ตาม พวกเขาอาจพบกับอุปสรรคในการเข้าถึงความคุ้มครองที่โรงพยาบาลรัฐที่กำหนด โดยเฉพาะเมื่อขาดเอกสารระบุตัวตน (บทที่ 11)

สำหรับแรงงานตามบันทึกความเข้าใจ (MoU) นายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าธรรมเนียม ในขณะที่แรงงานข้ามชาติภายใต้เงื่อนไขอื่น ๆ จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง แม้ว่าค่าธรรมเนียม (แตกต่างกันตามระยะเวลาและกลุ่มอายุตามที่ระบุในตารางที่ 38 บทที่ 11) จะดูเป็นจำนวนที่ไม่สูงนัก แต่มีแรงงานข้ามชาติเพียงจำนวนน้อยที่มีทรัพยากรเพียงพอในการชำระอย่างต่อเนื่อง และด้วยความที่โดยทั่วไปยังมีอายุไม่มากและมองว่าตัวเองสุขภาพดีจึงเลื่อนการซื้อไปจนกว่าจำเป็นต้องตรวจสุขภาพสำหรับกระบวนการจดทะเบียนหรือเมื่อเกิดปัญหาด้านสุขภาพ (Jommaroeng, 2018) ในด้านของผู้ให้บริการ มีโรงพยาบาลรัฐจำนวนไม่มากที่ถูกกำหนดให้เปิดใช้หลักประกันดังกล่าวหรือให้การดูแลแก่แรงงานข้ามชาติ ยกเว้นแต่ในพื้นที่ที่มีประชากรข้ามชาติหนาแน่น (ดูเพิ่มเติมใน ILO, 2021) บทที่ 11 ให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักประกัน MHIS ในขณะที่ส่วนถัดไปในบทนี้เน้นข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน โดยจะกล่าวถึงระดับการขึ้นทะเบียน ช่องว่าง และอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง

การขึ้นทะเบียนของแรงงานข้ามชาติในหลักประกันสังคมที่เกี่ยวข้อง

ตามที่แสดงในตารางที่ 36 ในช่วงปี 2562–2566 แรงงานข้ามชาติคิดเป็นร้อยละ 8.1 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดที่ขึ้นทะเบียนโดยเฉลี่ย⁸³ (อยู่ในช่วงร้อยละ 6.6 ในปี 2564 ถึงร้อยละ 10.1 ในปี 2566) อย่างไรก็ตาม ตัวเลขในปี 2563 และ 2564 มีแนวโน้มลดลงเนื่องจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งแรงงานข้ามชาติจำนวนมากได้เดินทางกลับประเทศต้นทางของตน นอกจากนี้ ตารางที่ 36 ยังแสดงให้เห็นว่าร้อยละ 42.7 ของแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติได้ขึ้นทะเบียนในกองทุนประกันสังคม โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาดังกล่าว จากร้อยละ 38.8 ในปี 2562 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 51.7 ในปี 2566 ส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่เพิ่มขึ้นนี้อาจเป็นเพราะโควิด-19 ได้ยุติการระบาด แต่ก็ชี้ให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมายที่เพิ่มมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม จำนวนการลงทะเบียนยังมีความแตกต่างกันตามสัญชาติ โดยแรงงานจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีอัตราการลงทะเบียนต่ำที่สุด (เฉลี่ยร้อยละ 23.6 ในช่วงเวลาดังกล่าว) ในขณะที่แรงงานจากเมียนมามีอัตราการลงทะเบียนสูงที่สุด (เฉลี่ยร้อยละ 47.6 ในช่วงเวลาดังกล่าว)

83 กฎทั่วไปคือแรงงานข้ามชาติไม่ควรมีสิทธิลงทะเบียนภายใต้มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม อย่างไรก็ตาม เมื่อตรวจสอบสถิติ พบว่ามีบางกรณีที่แรงงานข้ามชาติลงทะเบียนภายใต้มาตรา 39 จริง ดังนั้น การตรวจสอบสถิติประกันสังคมจึงครอบคลุมถึงผู้ที่ลงทะเบียนภายใต้ทั้งมาตรา 33 และมาตรา 39

ตารางที่ 35 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนในกองทุนประกันสังคมและสัดส่วนของการลงทะเบียนทั้งหมด ปี 2562-2566

สัญชาติ	2562			2563			2564			2565			2566			รวม
	จำนวนผู้มีหลักประกัน	แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียน	% ของแรงงานข้ามชาติที่มีหลักประกัน	จำนวนผู้มีหลักประกัน	แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียน	% ของแรงงานข้ามชาติที่มีหลักประกัน	จำนวนผู้มีหลักประกัน	แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียน	% ของแรงงานข้ามชาติที่มีหลักประกัน	จำนวนผู้มีหลักประกัน	แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียน	% ของแรงงานข้ามชาติที่มีหลักประกัน	จำนวนผู้มีหลักประกัน	แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียน	% ของแรงงานข้ามชาติที่มีหลักประกัน	
เมียนมา	793,213	1,820,829	43.6%	716,392	1,583,272	45.2%	669,007	1,462,935	45.7%	895,315	1,916,879	46.7%	975,610	1,726,149	56.5%	47.6%
กัมพูชา	226,838	686,429	33.0%	179,707	515,600	34.9%	145,249	457,476	31.8%	166,850	498,512	33.5%	169,845	379,248	44.8%	35.0%
สปป. ลาว	63,053	280,962	22.4%	53,614	224,002	23.9%	43,543	213,203	20.4%	55,298	225,414	24.5%	60,701	226,284	26.8%	23.6%
รวม	1,083,104	2,788,220	38.8%	949,713	2,322,874	40.9%	857,799	2,133,614	40.2%	1,117,463	2,640,805	42.3%	1,206,156	2,331,681	51.7%	42.7%
ผู้ประกันตนทั้งหมด	13,334,511			12,923,995			13,076,106			13,517,885			11,890,917			
สัดส่วนของแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ประกันตน	8.1%			7.3%			6.6%			8.3%			10.1%			8.1%

*จำนวนการขึ้นทะเบียนทั้งหมดตามมาตรา 33 และ 39

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน (ได้รับข้อมูลในปี 2567)

ตามที่ระบุข้างต้น แรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่ลงทะเบียนในกองทุนประกันสังคม ควรขึ้นทะเบียนในกองทุนเงินทดแทน ด้วยเช่นกัน และในลักษณะเดียวกัน แรงงานข้ามชาติที่มีหนังสือผ่านแดนหรือที่ได้รับการปรับสถานะขณะอยู่ในประเทศไทย และมีสัญญาการทำงานสั้นกว่าหนึ่งปี ก็ควรที่จะขึ้นทะเบียนในกองทุนเงินทดแทนด้วย ดังนั้นจำนวนแรงงานที่อยู่ในระบบกองทุนเงินทดแทน ควรสูงกว่าจำนวนแรงงานในระบบกองทุนประกันสังคมอย่างมาก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมไม่ได้เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนของแรงงานในกองทุนรายใดทดแทนที่แยกตามสัญชาติ ดังนั้น จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่ามีแรงงานข้ามชาติลงทะเบียนในกองทุนเงินทดแทนอย่างถูกต้องเป็นจำนวนเท่าใด

ตารางที่ 36 แสดงข้อมูลสรุปเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนในกองทุนประกันสังคม แยกตามเพศในปี 2566 โดยพบว่าผู้หญิงคิดเป็นร้อยละ 43.8 ของจำนวนผู้ประกันตนทั้งหมด ซึ่งสัดส่วนนี้สอดคล้องกับสัดส่วนของผู้หญิงในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติในปีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีความแตกต่างกันออกไปตามสัญชาติ เช่น ผู้หญิงจากเมียนมาคิดเป็นร้อยละ 41.2 ของแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาที่ได้รับการประกันตน ในขณะที่ผู้หญิงจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและกัมพูชาคิดเป็นร้อยละ 51.3 และร้อยละ 55.6 ตามลำดับ ความแตกต่างนี้อาจสะท้อนถึงประเด็นด้านภาคส่วนแรงงาน เช่น แรงงานหญิงจากเมียนมามักจะมีสัดส่วนสูงในภาคส่วนงานทำงานที่บ้านซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในระบบกองทุนประกันสังคม ในทำนองเดียวกัน แรงงานหญิงข้ามชาติจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีสัดส่วนมากกว่าแรงงานชายข้ามชาติจากประเทศเดียวกันในกองทุนประกันสังคม แต่ไม่ถึงระดับเดียวกับสัดส่วนของพวกเขาในสัดส่วนประชากร

ตารางที่ 36 จำนวนและร้อยละของแรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนในระบบประกันสังคมจำแนกตามเพศ ปี 2566

สัญชาติ	2566				
	ชาย		หญิง		รวม
	รวม	%	รวม	%	
เมียนมา	573,406	58.8%	402,204	41.2%	975,610
กัมพูชา	75,339	44.4%	94,506	55.6%	169,845
สปป. ลาว	29,566	48.7%	31,135	51.3%	60,701
รวม	678,311	56.2%	527,845	43.8%	1,206,156

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

ในการประเมินว่ากลุ่มแรงงานข้ามชาติได้รับการขึ้นทะเบียนในกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน ตามที่กฎหมายกำหนดมากน้อยเพียงใด จำเป็นต้องทราบจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการจ้างงานในแต่ละภาคส่วน รวมถึงจำนวนแรงงานในแต่ละประเภทสถานะการย้ายถิ่นที่มีสิทธิเข้าร่วมในระบบประกันสังคม แม้ว่าการประเมินดังกล่าวจะอยู่นอกขอบเขตของบทนี้ แต่ในช่วงปี 2562–2566 องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM, 2021) ได้ประมาณการไว้ว่ามากกว่าร้อยละ 60 ของแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติควรได้รับการขึ้นทะเบียน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าว ในช่วงปี 2562–2566 พบว่ามีช่องว่างด้านการครอบคลุมที่สำคัญ โดยแรงงานข้ามชาติร้อยละ 20 ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน เมื่อเทียบกับร้อยละ 60 ที่ IOM คาดการณ์ว่ามีสิทธิ แท้จริงแล้วมีเพียงร้อยละ 40 เท่านั้นที่ได้รับการขึ้นทะเบียน (ตารางที่ 36)⁸⁴ แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนในกองทุนประกันสังคม (ตามที่ระบุในตารางที่ 36) แต่ยังคงมีสิ่งที่สามารถดำเนินการเพิ่มเติมได้เพื่อขยายการเข้าถึงระบบดังกล่าวให้มากขึ้น

อุปสรรคต่อการรวมประชากรข้ามชาติเข้าไว้ในหลักประกัน และการเข้าถึงสิทธิประโยชน์

การที่หลักประกันสำหรับการปกป้องคุ้มครองทางสังคมครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติเพียงบางส่วนตามที่สรุปไว้ในตารางที่ 34 ส่งผลให้พวกเขาไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางการปกป้องคุ้มครองทางสังคมในระดับเดียวกับพลเมืองไทยได้ในทางปฏิบัติโดยตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น การคุ้มครองภายใต้กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนจะครอบคลุมเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นปกติและทำงานเต็มเวลาในอาชีพหรือภาคส่วนที่มีสิทธิเท่านั้น โครงการเดียวที่เปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติสามารถเข้าร่วมได้คือหลักประกัน MHIS ซึ่งการคุ้มครองจำกัดเฉพาะสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล และยังคงมีความท้าทายในการเข้าถึง (บทที่ 11) ขณะเดียวกัน ทางเลือกที่มีอยู่สำหรับแรงงานข้ามชาติในกลุ่มอาชีพขั้นพื้นฐานในการโยกย้ายถิ่นฐานในช่องทางปกติยังไม่เพียงพอ และมักทำให้พวกเขาต้องอยู่สถานะที่ไม่ปกติต่อไป (บทที่ 1) นั่นหมายความว่าแม้รัฐบาลจะมีความมุ่งมั่น และแม้แรงงานจะต้องพบกับความเสี่ยงที่สูงขึ้นรวมถึงแนวปฏิบัติด้านความอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในงานที่ต่ำลงเนื่องจากลักษณะของงาน แต่แรงงานข้ามชาติก็ยังคงไม่สามารถเข้าถึงและใช้สิทธิประโยชน์การปกป้องคุ้มครองทางสังคมได้อย่างครบถ้วน

นอกเหนือจากสถานะการย้ายถิ่นแล้ว ภาคส่วนและระยะเวลาการจ้างงานยังกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติหลายคนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้ แม้ในหลักการ แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นปกติในประเทศไทยควรได้รับการขึ้นทะเบียนในกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน แต่การยกเว้นบางภาคส่วนและลักษณะงานบางประเภทส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติมากกว่าคนไทย เนื่องจากแรงงานข้ามชาติมีส่วนในการจ้างงานในภาคส่วนและงานที่ถูกยกเว้นมากกว่า แรงงานข้ามชาติยังไม่ถูกรวมไว้ในกลุ่มแรงงานที่สามารถเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ เว้นแต่ในระบบประกันสุขภาพภายใต้หลักประกัน MHIS นอกจากนี้ปัจจัยเชิงโครงสร้างดังกล่าวแล้ว การปฏิบัติตามกฎหมายในระดับต่ำและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวด ยิ่งจำกัดการเข้าถึงปกป้องคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติแม้กระทั่งในกลุ่มที่มีสิทธิ ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างจำนวนผู้มีสิทธิตามกฎหมายและการขึ้นทะเบียนจริง การเข้าถึงเงินทดแทนที่ลดลง และความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงทางการเงินที่มากขึ้น

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงหลักประกันสังคมต่าง ๆ

ตามกฎหมายแล้ว นายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนแรงงานในกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน รวมถึงการจ่ายเงินสมทบรายเดือนให้กับกองทุนเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การที่แรงงานข้ามชาติไม่ได้ขึ้นทะเบียนในกองทุน ประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนอย่างที่ควรจะเป็นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่นายจ้างละเลยหน้าที่ดังกล่าว ในบางกรณี นายจ้างไม่ทราบว่ามีข้อกำหนดทางกฎหมายที่บังคับให้นายจ้างต้องขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่จ้างงานไว้ในหลักประกันสังคมต่าง ๆ อีกทั้งกระบวนการขึ้นทะเบียนในกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ยังซับซ้อนและเข้าใจยากสำหรับนายจ้าง บางกรณีการไม่ปฏิบัติตามเป็นการจงใจหลีกเลี่ยงเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานข้ามชาติ สำหรับภาคส่วนที่มีการว่าจ้างผ่านผู้รับเหมาช่วง (subcontracting) เป็นจำนวนมาก เช่น การก่อสร้าง มีอัตราการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ต่ำมาก และยิ่งทำให้เกิดความยากลำบากในการบังคับให้ผู้รับเหมาช่วงรับผิดชอบ (Buckley et al., 2016)

นอกจากนี้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานยังไม่ได้มีการตรวจสอบและบังคับใช้อย่างเหมาะสม IOM (IOM, 2021, p. xi) ระบุว่า “พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดบทลงโทษเป็นค่าปรับและ/หรือการจำคุกสำหรับนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายของพระราชบัญญัติ แต่บทลงโทษดังกล่าวไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างจริงจังสำหรับแรงงานข้ามชาติ” หน่วยงานรัฐบาลไม่ได้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดของนายจ้างเป็นประจำ โดยสำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการเรียกเก็บค่าปรับก็ต่อเมื่อมีการร้องเรียน เช่น จากองค์กรภาคประชาสังคม⁸⁵ แนวทางปฏิบัติเชิงตั้งรับเช่นนี้ไม่เพียงพอที่จะยับยั้งนายจ้างจากการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมาย

84 คำนวณโดยใช้จำนวนของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่มีเอกสารตามกฎหมาย หักด้วยแรงงานในภาคส่วนและ/หรือที่มีระยะเวลาสัญญาสั้นซึ่งทำให้ไม่มีสิทธิเข้าร่วมในระบบประกันสังคม

85 จากการสัมภาษณ์กับองค์กรภาคประชาสังคม

งานวิจัยระบุว่าแรงงานข้ามชาติมีระดับความตระหนักรู้ต่ำเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคม และกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการขึ้นทะเบียน และการเรียกร้องสิทธิ แรงงานข้ามชาติหลายคนไม่ทราบว่าตนมีสิทธิในการลงทะเบียนในระบบประกันสังคมของประเทศไทย (ILO, 2021) และไม่ได้รับการแจ้งข้อมูลจากนายจ้าง การขาดข้อมูลที่เข้าถึงได้ในภาษาของแรงงานข้ามชาติเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความเข้าใจในสิทธิและความรับผิดชอบของพวกเขา แม้ว่าสำนักงานประกันสังคมจะจัดทำเอกสารแนะนำและสื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านการปกป้องคุ้มครองทางสังคม และกองทุนเงินทดแทนใน 5 ภาษา (ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ภาษาพม่า ภาษาลาว และภาษาเขมร) แต่ IOM (2021) ระบุว่ายังไม่ชัดเจนว่าสื่อเหล่านี้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ในระดับใด นอกจากนี้ IOM (2021) ยังระบุว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MoU) จะได้รับการบรรยายสรุปเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองทางสังคมในช่วงการฝึกอบรมหลังเดินทางมาถึง แต่แรงงานข้ามชาติที่ได้รับการปรับสถานะตามมติคณะรัฐมนตรี หรือผู้ที่มิหนังสือผ่านแดน จะไม่ได้รับการบรรยายดังกล่าว และนายจ้างก็ไม่มีหน้าที่ที่กำหนดให้ต้องแจ้งหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานเหล่านี้

แม้ว่าการขึ้นทะเบียนแรงงานในระบบประกันสังคมจะเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างในท้ายที่สุด แต่การสร้างความตระหนักในสิทธิถือเป็นก้าวแรกสำหรับแรงงานข้ามชาติในการเรียกร้องสิทธิที่พวกเขาควรได้รับ ในกรณีของหลักประกัน MHIS ตามที่กล่าวใน **บทที่ 11** ว่าต้นทุนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการลงทะเบียนด้วยตนเอง และแม้แรงงานข้ามชาติจะสามารถลงทะเบียนในกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนได้แล้ว แต่ยังคงต้องเผชิญกับอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของตน

อุปสรรคสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่ได้รับประโยชน์จากระบบประกันสังคม

แรงงานข้ามชาติที่ได้รับการคุ้มครองในหลักประกันสังคมต่าง ๆ ต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคม แม้ว่าจะได้รับการขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องแล้ว การเรียกร้องสิทธิประโยชน์ในกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนยังคงซับซ้อน และแรงงานข้ามชาติต้องมีความรู้เกี่ยวกับประเภทของสิทธิประโยชน์ที่พวกเขามีสิทธิได้รับ

อุปสรรคด้านภาษาและการแปลเป็นปัจจัยที่ทำให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่สามารถพูด อ่าน หรือเขียนภาษาไทยได้ต้องเสียเปรียบอย่างชัดเจน โดยในการยื่นคำร้องขอสิทธิประโยชน์ แรงงานข้ามชาติต้องติดต่อสำนักงานประกันสังคมในจังหวัดที่พวกเขาทำงานอยู่ แม้ว่าหน่วยงานราชการบางแห่งในระดับจังหวัด (เช่น กรมการจัดหางาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์รวมบริการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ 10 แห่งของกรมการจัดหางาน; ILO, 2018b) จะมีล่ามให้บริการ แต่ตัวเลือกเหล่านี้ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ และไม่ได้มีให้บริการในทุกพื้นที่ของประเทศ ในทำนองเดียวกัน โรงพยาบาลรัฐที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ประกันตนจำนวนมาก (ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีสัดส่วนแรงงานข้ามชาติสูง) อาจมีข้อมูลเป็นภาษาต่างประเทศและมีล่ามให้บริการ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการเช่นกัน

นอกจากนี้ เอกสารประกอบที่จำเป็นในการดำเนินการหรือสนับสนุนการยื่นคำร้องจากประเทศต้นทางจะต้องได้รับการแปลและรับรองเอกสาร (ในการณีการเสียชีวิต เป็นต้น) กระบวนการนี้มีความซับซ้อนและยากสำหรับแรงงานข้ามชาติหรือผู้รับผลประโยชน์ของพวกเขาที่จะดำเนินการ โดยไม่มีความช่วยเหลือทางกฎหมาย

ข้อกำหนดในการคงไว้ซึ่งสถานะการโยกย้ายถิ่นฐานที่เป็นปกติเป็นอีกหนึ่งอุปสรรคสำคัญในการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ แรงงานข้ามชาติที่ตกงานจะมีเวลา 60 วันในการหานายจ้างใหม่ ณ ต้นปี 2024⁸⁶ เป็นการขยายระยะเวลาจากเดิมที่กำหนดไว้เพียง 7 วัน และเพิ่มเป็น 30 วันในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 อย่างไรก็ตาม หากแรงงานข้ามชาติไม่สามารถหานายจ้างใหม่ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด พวกเขาจะสูญเสียสถานะทางกฎหมายและต้องออกจากประเทศ ระยะเวลาสั้น ๆ นี้อาจไม่เพียงพอสำหรับแรงงานข้ามชาติในการดำเนินการแจ้งสถานะใหม่ (การว่างงาน) ต่อกรมการจัดหางานและสำนักงานประกันสังคม เพื่อขอรับสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน แม้ว่าพวกเขาจะจ่ายเงินสมทบประกันสังคมแล้วก็ตาม ข้อจำกัดด้านเวลาเหล่านี้ยังส่งผลต่อความยากลำบากในการเรียกร้องสิทธิประโยชน์แบบเงินก้อนกรณีชราภาพอีกด้วย

นอกจากนี้ ผู้เรียกร้องสิทธิประโยชน์ต้องอยู่ในประเทศไทยเพื่อเข้าถึงเงินชดเชย เนื่องจากยังไม่มีข้อตกลงเรื่องการเชื่อมโยงสิทธิประกันสังคมระหว่างประเทศ ช่องว่างนี้เป็นอุปสรรคสำคัญ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่สมาชิกในครอบครัวต้องการเรียกร้องเงินชดเชยจากการเสียชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

การเลือกปฏิบัติโดยผู้ให้บริการยังเป็นปัจจัยที่ป้องกันการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ โดย ILO (2018a) ระบุว่าในบางกรณี กรมการจัดหางานไม่พิจารณาคำร้องขอเงินทดแทนจากแรงงานข้ามชาติและให้ความสำคัญกับพลเมืองไทยก่อน นอกจากนี้ IOM (2021) สรุปว่าแรงงานข้ามชาติบางคนประสบกับทัศนคติเชิงลบและการตีตราเมื่อพยายามเข้าถึงบริการด้านการรักษาพยาบาลหรือประกันสังคม โดยรายงานระบุว่า:

86 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2564 ขยายเวลาจาก 30 วันเป็น 60 วัน เพื่อบรรเทาผลกระทบจากโควิด-19 (Bangkok Post, 2021) โดยเดิมที่กำหนดขยายเวลาเป็น 60 วันในปี 2566 แต่กระทรวงแรงงานได้ขยายเวลาออกไปอีกครั้งเป็นวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2568 ตามประกาศของกระทรวงแรงงานที่เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2565

เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในวิชาชีพด้านสุขภาพและผู้ดำเนินนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานบางครั้งมองว่า แรงงานข้ามชาติเป็นภาระของระบบมากกว่าที่จะมองว่าเป็นผู้มีส่วนสำคัญต่อเศรษฐกิจ เช่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุขมีมุมมองว่าแรงงานหญิงข้ามชาติมีอัตราการเจริญพันธุ์สูงและ เป็นภาระเกินควรต่อทรัพยากรของโรงพยาบาล (IOM, 2021, p. 41)

ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ การกดดันจากนายจ้างไม่ให้เรียกร้องสิทธิประโยชน์ และ/หรือการที่นายจ้างไม่มีส่วนร่วมหรือไม่ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการเรียกร้องสิทธิ เช่น ในกรณีการบาดเจ็บจากการทำงาน

บทสรุป

ประเทศไทยมีระบบประกันสังคมที่ครอบคลุมทุกด้าน โดยครอบคลุมทั้ง 9 สาขาของการประกันสังคมตามมาตรฐานของ ILO เมื่อแรงงานข้ามชาติที่มีคุณสมบัติเข้าข่ายได้รับการขึ้นทะเบียนในกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน พวกเขาจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางการปกป้องคุ้มครองทางสังคมในระดับเดียวกับพลเมืองไทยตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ภาระผูกพันของประเทศไทยภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศยังระบุให้มีการคุ้มครองโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติและสถานะการโยกย้ายถิ่นฐาน อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ในบทนี้ชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนในกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนในระดับที่ควรจะเป็น และสำหรับแรงงานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนแล้ว พวกเขายังคงประสบปัญหาในการเข้าถึงค่าชดเชยที่พึงได้รับ

การทบทวนเชิงลึกเกี่ยวกับการตอบสนองด้านการปกป้องคุ้มครองทางสังคมในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่าสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมไม่ได้ถูกแจกจ่ายไปยังผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือมากที่สุด แต่กลับถูกกำหนดสิทธิตามสัญชาติ สถานะการโยกย้ายถิ่นฐาน และความสำคัญทางเศรษฐกิจของงานที่ทำ:

“ความเชื่อมโยงระหว่างการปกป้องคุ้มครองทางสังคมและความเป็นพลเมืองที่นำไปสู่ การถูกกีดกันของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งถือเป็นกลุ่มที่เปราะบางที่สุดในสังคมไทย จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาใหม่ การปกป้องคุ้มครองทางสังคมควรถูกมองว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติและสถานะการโยกย้ายถิ่นฐาน เพื่อให้สามารถขยายไปครอบคลุมแรงงานข้ามชาติและครอบครัวของพวกเขาได้”
(Sciortino, 2023, p. 194)

ในขณะที่พยายามผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงอุดมการณ์ในประเด็นนี้ ในระยะสั้นนั้นความแตกต่างระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบายและการปฏิบัติจริงสามารถแก้ไขได้ผ่านการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ให้มีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

- ประเทศไทยควรให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม ค.ศ. 1952 (ฉบับที่ 102) และอนุสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมและการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงาน อย่างน้อยที่สุด ประเทศไทยต้องแก้ไขกรอบกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ที่ได้ให้สัตยาบันแล้วอย่างสมบูรณ์
- โดยที่สอดคล้องกับปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการเชื่อมโยงสิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน ประเทศไทยควรดำเนินการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อพัฒนาและดำเนินการข้อตกลงทวิภาคีเกี่ยวกับการประกันสังคมที่สามารถให้แรงงานข้ามชาติรักษาสถานะสิทธิประโยชน์และทำให้มั่นใจว่าสิทธิประโยชน์มีความเชื่อมโยงกันระหว่างพรมแดน จำเป็นต้องดำเนินการทันทีเพื่อให้แน่ใจว่ามีการมอบเงินทดแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับกรณีอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในที่ทำงาน และสามารถส่งต่อให้แก่แรงงานข้ามชาติหลังจากเดินทางกลับประเทศต้นทางหรือให้แก่ผู้ติดตามในกรณีเสียชีวิต

- **พิจารณาขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มอาชีพที่นอกเหนือจากที่กฎหมายปัจจุบันกำหนด** การทำเช่นนี้จะมีผลดีอย่างมากต่อแรงงานข้ามชาติเนื่องจากพวกเขามีสัดส่วนจำนวนมากในกลุ่มอาชีพในภาคส่วนเหล่านี้ และเพื่อให้สอดคล้องกับคำแนะนำในแผนปฏิบัติการระดับชาติฉบับที่สองว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ในการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมเพื่อให้การเข้าถึงกองทุนประกันสังคมเป็นเรื่องง่าย ทันที และไม่เลือกปฏิบัติสำหรับแรงงานทุกประเภท โดยมุ่งเน้นกลุ่มแรงงานในภาคส่วนที่อยู่นอกระบบและแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะ (ดูตารางที่ 30 บทที่ 7)
- **เพิ่มโอกาสให้แรงงานข้ามชาติสามารถคุ้มครองผู้ที่ติดตามได้ด้วยมาตรการการปกป้องคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมมากขึ้น**
- **รับรองว่าแรงงานข้ามชาติได้รับการขึ้นทะเบียนอย่างมีประสิทธิภาพในประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน และหลักประกันสุขภาพที่มีอยู่ตามสิทธิของประเภทของใบอนุญาตทำงานและภาคส่วนการจ้างงาน** ความพยายามเหล่านี้อาจรวมถึง การจัดกิจกรรมรณรงค์ที่มุ่งเป้าหมายไปที่นายจ้างเพื่อแจ้งให้ทราบถึงความรับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนแรงงานในหลักประกันเหล่านี้ และกิจกรรมรณรงค์ที่มุ่งเป้าหมายไปที่แรงงานเพื่อแจ้งให้ทราบถึงสิทธิทางกฎหมายของพวกเขา โดยความพยายามเหล่านี้ควรทำให้แน่ใจว่านายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะได้รับโทษอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ส่งผลให้เกิดการลงโทษแรงงาน ซึ่งอาจเริ่มจากการเน้นภาคส่วนที่มีระดับการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่สูงอาจเป็นอันดับแรก นอกจากนี้ สำนักงานประกันสังคมควรให้อำนวยความสะดวกแก่นายจ้างในด้าน การขึ้นทะเบียนแรงงาน และจำเป็นต้องพยายามเป็นพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาอัตราการขึ้นทะเบียนที่ต่ำ (มาก) ของแรงงานจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและกัมพูชา
- **อย่างน้อยที่สุด รัฐบาลควรดำเนินการให้มั่นใจว่าได้กำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับแรงงานข้ามชาติในสถานะไม่ปกติและแรงงานที่มีสิทธิอื่น ๆ ให้สามารถซื้อประกันสุขภาพภายใต้หลักประกัน MHIS ได้**
- **ลดขั้นตอนและความซับซ้อนของกระบวนการ และเพิ่มการบูรณาการนโยบายระหว่างหน่วยงานรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ** เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในระบบประกันสังคมทั้งจากนายจ้างและแรงงานข้ามชาติ
- **ลดความซับซ้อนของกลไกที่แรงงานใช้ในการตรวจสอบสิทธิในหลักประกันสำหรับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และกลไกที่ใช้ตรวจสอบว่าได้ขึ้นทะเบียนเรียบร้อยแล้ว** ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ที่พึงได้ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน และหลักประกันสุขภาพ ควรจัดให้มีในภาษาที่แรงงานข้ามชาติใช้และเข้าใจ
- **ดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าแรงงานข้ามชาติทั้งหมดได้รับการบรรยายสรุปอย่างเหมาะสม** เกี่ยวกับสิทธิของพวกเขาผ่านการอบรมให้ข้อมูลหลังการเดินทางมาถึงประเทศไทย (post-arrival briefings) สำหรับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาผ่านกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจ (MoU) และกำหนดกลยุทธ์แยกต่างหากสำหรับเผยแพร่ข้อมูลและการปฐมนิเทศในภาษาท้องถิ่นสำหรับแรงงานที่เข้ามาในรูปแบบหนังสือผ่านแดน หรือผู้ที่ได้รับการปรับสถานะให้เป็นปกติระหว่างที่อยู่ในประเทศ
- **ควรทำให้กระบวนการเบ็ดเสร็จประโยชน์มีความง่ายและเร่งรัดขึ้น และควรเสริมสร้างระบบการร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้อง** เพื่อให้แรงงานข้ามชาติที่มีปัญหากรณีการเบ็ดเสร็จประโยชน์ไม่ได้รับการดำเนินการอย่างเหมาะสมสามารถเข้าถึงและคาดหวังการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพได้ โดยการประสานงานที่ดีขึ้นระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จะสามารถเอื้ออำนวยประเด็นนี้ให้บรรลุผลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานระหว่าง สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานระดับจังหวัดของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว
- **ดำเนินการวิเคราะห์จำนวนและประเภทของสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคมที่จ่ายให้แรงงานข้ามชาติภายใต้กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนแรงงาน** เทียบกับแรงงานในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความเหมือนและความแตกต่างในลักษณะการจ่ายสิทธิประโยชน์สำหรับแรงงานข้ามชาติเทียบกับพลเมืองไทย โดยที่แม้ว่าความแตกต่างบางอย่างอาจอธิบายได้ด้วยเพศ อายุ ภาคเศรษฐกิจ และระดับรายได้ แต่ยังมีแนวโน้มว่าอุปสรรคอื่น ๆ ยังคงมีอยู่ทั้งด้านการเข้าร่วมและการเบ็ดเสร็จประโยชน์ นอกจากนี้ กองทุนเงินทดแทน ยังควรรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลการขึ้นทะเบียนที่แยกตามสัญชาติอย่างสม่ำเสมอ

เอกสารอ้างอิง

Bangkok Post (2021). [Migrant workers get stay extension](#). *Bangkok Post*, 14 July.

Buckley M., A. Zendel, J. Biggar, L. Frederiksen and J. (2016). [Migrant Work and Employment in the Construction Sector Wells](#), p. 39–40. International Labour Organization, Geneva.

International Labour Organization (ILO) (2018a). *Social Protection for Migrant Workers in ASEAN: Developments, Challenges, and Prospects*. Thailand.

ILO (2018b). *Ensuring Migrant Workers Access to Justice: An assessment of Thailand’s Migrant Workers Assistance Centers*. Thailand.

ILO (2021). *Working and Employment Conditions in the Agriculture Sector in Thailand: A Survey of Migrants Working on Thai Sugarcane, Rubber, Oil Palm and Maize Farms*. Thailand.

ILO (2024). [Normlex Information System on International Labour Standards, Ratification for Thailand](#). (last accessed September 2024).

International Organization for Migration (IOM) (2021). *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Social Protection for Migrant Workers and their Families in Thailand*. Thailand.

Jommaroeng, R. (2018). *Public Policy on Thai Universal Health Coverage: Transformation to Achieve Access to Equitable Health Care for All?* pp. 16–29. Graduate School of Public Administration (GSPA), National Institute of Development Administration (NIDA) 2018 International Conference. Bangkok.

Sciortino, R. (2023). Regional overview of COVID-19 and impacted social needs and responses in Southeast Asia. In: Sciortino, R. (Ed.) *Who Cares? COVID-19 Social Protection Response in Southeast Asia*, pp. 13–72. Chiang Mai Silkworm Books.

Sakulsri, T., R. Jommaroeng and R. Sciortino (2023). “Left Behind” in Thailand’s Pursuit of Economic Recovery. In: Sciortino, R. (Ed.) *Who Cares? COVID-19 Social Protection Response in Southeast Asia*, pp. 153–200. Chiang Mai Silkworm Books.

Tulaphan, P.S. (2021). Inclusive urban development for Thailand’s street vendors. In: *A Better World* (Vol. 5) Sustainable Cities and Communities. Tudor Rose, Leicester.



Migrant workers and their family at home in
Pathum Thani after work at
Si Mum Muang Market. | ©WHO 2024



การเสริมสร้างระบบสุขภาพ เพื่อมุ่งพัฒนาหลักประกันสุขภาพ ถ้วนหน้า สำหรับผู้ย้ายถิ่น ในประเทศไทย

Moemen Nader, Leena Bhandari, Netnapa Netroj, IOM; Duangkamol Ponchamni, Adhipat Warangkanand, Daria Turavinina, Premjai Vunsiripaisai, UNFPA; Aree MOUNGSOOKJAREAN, WHO

บทนำ

ในระดับโลกนั้นได้มีมุมมองร่วมกันว่าระบบบริการสุขภาพที่มีคุณภาพและราคาถูกเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 รับประกันการประกันสุขภาพแก่ประชากรทั้งหมด โดยเป็นการรับรองว่าคนไทยทุกคนจะได้รับการดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน รักษา และบรรเทาที่จำเป็นตลอดช่วงชีวิต (Sumriddetchkajorn et al., 2019) ตั้งแต่นั้นมา ประเทศไทยได้พยายามมุ่งพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับผู้ย้ายถิ่น โดยได้รับนำหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อปฏิบัติใช้ ในฐานะเป้าหมายของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs) อันเป็นส่วนหนึ่งของวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนปี 2030 และในฐานะเป็นประเทศผู้นำ (Champion country) สำหรับการปฏิบัติใช้ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration - GCM)

ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบหลักประกันหลายรูปแบบ สำหรับกลุ่มผู้ย้ายถิ่นกลุ่มต่าง ๆ อันเป็นกลุ่มประชากรที่นับเป็นประมาณร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย ได้นับไว้ในเดือน เดือนธันวาคม 2566 ว่าประชากรทั้งหมดมีทั้งสิ้น 66,052,615 คน โดยยังคงมีความท้าทายในการดำเนินการเพื่อให้มีบริการสุขภาพที่ครอบคลุมและรวมไว้ซึ่งผู้ย้ายถิ่น ที่สามารถเข้าถึงได้สำหรับทุกคน เพื่อที่จะบรรลุความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับผู้ย้ายถิ่นนั้น จำเป็นต้องแก้ไขช่องว่างในทั้งสามมิติของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ได้แก่ การครอบคลุมกลุ่มประชากร ความครอบคลุมเชิงบริการ และการป้องกันความเสี่ยงทางการเงิน (WHO, 2014) การตอบสนองความต้องการด้านสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นในทั้งสามด้านถือเป็นสิ่งสำคัญ ไม่เพียงเพราะสุขภาพเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะบริการสุขภาพถ้วนหน้ามีความสำคัญต่อทั้งความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ย้ายถิ่น และสุขภาพและความเจริญรุ่งเรืองของสังคมโดยรวม ดังที่เห็นได้ชัดจากเหตุการณ์ระบาดของโควิด-19

ความพยายามของประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีตในการพัฒนาเพื่อมุ่งไปสู่การมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับผู้ย้ายถิ่นนั้นมีรายละเอียดอยู่ในรายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ปี 2562 ที่ระบุถึงความพยายามอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลในการขยายการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพและการปกป้องคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ให้ครอบคลุมถึงผู้ย้ายถิ่น รายงานดังกล่าวยังได้เน้นย้ำถึงสัดส่วนของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากที่ยังไม่มีความคุ้มครอง ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 36 ของผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะปกติและร้อยละ 51 ของผู้ย้ายถิ่นที่มีสิทธิ์ทั้งหมด และเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการมุ่งสู่การมีบริการสุขภาพที่เป็นมิตรกับผู้ย้ายถิ่นและสอดคล้องกัน รวมถึงการปรับปรุงระบบข้อมูลสุขภาพที่เกี่ยวข้อง (Moungsookjareoun และ Kertesz, 2562)

การทบทวนต่อไปนี้จะพิจารณาความก้าวหน้าของประเทศไทยในการพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับผู้ย้ายถิ่นตั้งแต่ปี 2562 ถึง 2566 โดยจะอภิปรายเกี่ยวกับการเข้าถึงประกันสุขภาพ ข้อมูล และบริการของผู้ย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ และโรคติดต่อ โดยโครงสร้างของบทนี้จะอยู่บนฐานของ 5 จากทั้งหมด 6 สาขาหลัก⁸⁷ ของระบบสุขภาพขององค์การอนามัยโลก (WHO) ในการส่งเสริมหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อนำมาใช้ในฐานะกรอบการวิเคราะห์ ได้แก่ (i) การกำกับดูแล (ii) กลไกการคลังด้านสุขภาพ (iii) ระบบสารสนเทศด้านสุขภาพ (iv) กำลังคนด้านสุขภาพ (iv) งานบริการสุขภาพ เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบอันใหญ่หลวงของการระบาดของโควิด-19 และข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับประชากรผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทย (กล่องที่ 10) การวิเคราะห์จะเน้นถึงความสำเร็จและความท้าทายต่าง ๆ รวมถึงข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการจัดการดังกล่าว

การกำกับดูแล (Governance) เพื่อมุ่งพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับประชากรผู้ย้ายถิ่น

รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ปี 2562 ระบุว่านโยบายด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นมีความไม่สม่ำเสมอ เนื่องจากประเทศไทยพยายามที่จะการสร้างสมดุลระหว่างความมั่นคงของชาติ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และการปกป้องคุ้มครองด้านสุขภาพ (Moungsookjareoun and Kertesz, 2019) ส่วนต่อไปนี้จะสรุปถึงข้อริเริ่มทางนโยบายที่สำคัญที่ประเทศไทยดำเนินการตั้งแต่ปี 2562 เพื่อขยายการขึ้นทะเบียนและความครอบคลุมในระบบหลักประกันสุขภาพที่มีอยู่ ตลอดจนจัดการกับความท้าทายสำหรับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกัน เพื่อมุ่งพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับผู้ย้ายถิ่น

มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติได้รับการรับรองโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2565 หลังจากกระบวนการเชิงหารือที่ครอบคลุมซึ่งนำโดยสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ โดยมีหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรภาคประชาสังคม และหน่วยงานของสหประชาชาติเข้าร่วม (HSRI, 2022) มติดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขความไม่สอดคล้องของนโยบายที่มีมายาวนาน โดยเรียกร้องให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการดำเนินการตามข้อดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ที่เห็นพ้องกัน 4 ด้าน ดังนี้:

- การบูรณาการยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าไว้ในนโยบายการพัฒนาประเทศ การร่างพระราชบัญญัติสุขภาพประชากรข้ามชาติเพื่อรับรองการเข้าถึงความมั่นคงและบริการสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น⁸⁸ และการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติทุกกลุ่ม
- การปรับปรุงระบบการจัดการข้อมูลผู้ย้ายถิ่นระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- จัดการการบริหารจัดการการเงินการคลังด้านสุขภาพสำหรับผู้ย้ายถิ่น โดยคำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ย้ายถิ่น และระยะเวลาที่พำนักอยู่ในประเทศไทย
- การขยายหน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติในชุมชนที่มีผู้ย้ายถิ่นหนาแน่น การจัดการเชิงรุก และการเพิ่มจำนวนพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) และอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ(อสต.)

ประเด็นด้านการสร้างความตระหนักในสังคมไทยเพื่อลดการตีตราและการเลือกปฏิบัติต่อผู้ย้ายถิ่น ยังได้รับการระบุไว้ในมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติว่าเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมิติอื่น ๆ การดำเนินการแบบบูรณาการทั้งภาครัฐและการประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับพันธมิตรนอกภาครัฐถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความสำเร็จในการปฏิบัติซึ่งมีดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ปรึกษาอันประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ มีหน้าที่รายงานความคืบหน้าต่อคณะรัฐมนตรีภายในสองปีหลังการรับรองมติอันจะเป็นกลไกสำคัญเพื่อใช้ในการติดตามความก้าวหน้าและแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติใช้ข้อมติฯ

87 ไม่ครอบคลุมถึงการเข้าถึงยาที่จำเป็น

88 ในร่างเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2567 เมื่อกระทรวงสาธารณสุขประกาศว่าจะเริ่มดำเนินการตามกลยุทธ์ดังกล่าว

ในปี 2566 ประเด็นสุขภาพของประชากรในพื้นที่ชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษ (รวมถึงผู้ย้ายถิ่น) ได้ถูกรวมไว้เป็นหนึ่งใน 13 โครงการเร่งด่วนของนายอนุทิน ชาญวีรกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในขณะนั้น โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างการจัดการข้อมูลสุขภาพของประชากรที่ไม่มีสัญชาติไทย และการเข้าถึงบริการสุขภาพสำหรับกลุ่มเปราะบาง โดยนโยบายนี้ยังคงดำเนินต่อไปภายใต้การบริหารของนายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขคนปัจจุบัน

นโยบายสำคัญอื่น ๆ ที่ให้ความสำคัญกับสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น ได้แก่ แผนปฏิบัติการสาธารณสุขชายแดน พ.ศ.2565-2570 ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2565-2569) แผนยุทธศาสตร์สาธารณสุขรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ แผนปฏิบัติการสาธารณสุขเขตสุขภาพพิเศษแห่งชาติ นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขยังเป็นผู้ดำเนินการดำเนินนโยบายควบคุมโรค โดยมีผู้ย้ายถิ่นเป็นกลุ่มเป้าหมาย เช่น แผนปฏิบัติการระดับชาติด้านการต่อต้านวัณโรค ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2560-2564) และระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570) แผนปฏิบัติการยุติปัญหาเอชไอวีประเทศไทย พ.ศ. 2560-2573

กระทรวงสาธารณสุขยังได้พัฒนารอบนโยบายเพิ่มเติมเพื่อขยายความครอบคลุมของแรงงานข้ามชาติทั้งที่มีและไม่มีใบอนุญาตทำงาน ภายใต้หลักประกันสุขภาพประชากรข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติของกระทรวงสาธารณสุข (Migrant Health Insurance Scheme - MHIS) (จะกล่าวถึงในส่วนถัดไป) ผ่านประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2562 และการแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน⁸⁹ รวมถึงการดำเนินการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว พ.ศ. 2558 อย่างต่อเนื่อง

ความพยายามของรัฐบาลไทยได้รับการสนับสนุนจากคณะทำงานว่าด้วยสุขภาพผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Migrant Health Sub-Working Group - MHWG) ซึ่งเป็นเวทีความร่วมมือที่มีหลายภาคส่วนร่วมกัน ประกอบด้วยหน่วยงานของสหประชาชาติ หน่วยงานภาคีทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐ และองค์กรที่มีไม่ภาครัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมระบบสุขภาพที่ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติมากขึ้นในประเทศไทย และบรรลุหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทั้งนี้ คณะทำงาน MHWG ก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2564 เริ่มจากในฐานะคณะทำงานไม่เป็นทางการเกี่ยวกับการเข้าถึงวัคซีนป้องกันโควิด-19 สำหรับผู้ย้ายถิ่นภายใต้เครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานประเทศไทย (United Nations Network on Migration - UNNM) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความพยายามในการรับมือกับโควิด-19 โดยเฉพาะในเรื่องการสนับสนุนวัคซีนและการให้ความรู้ที่เกี่ยวข้อง (IOM, 2024a)

สุขภาพแรงงานข้ามชาติเป็นหนึ่งในหก แผนงานภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การอนามัยโลก (WHO Country Cooperation Strategy - CCS) ซึ่งดำเนินการในระยะแรก (พ.ศ. 2560-2564) และต่อเนื่องในระยะที่สอง (พ.ศ. 2565-2570) ยุทธศาสตร์นี้มีเป้าหมายในการแก้ไขช่องว่างในเชิงนโยบายและนโยบายที่ขาดความเชื่อมโยงเพื่อเสริมสร้างระบบการจัดการด้านสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น และส่งเสริมความรู้ด้านสุขภาพในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น ยุทธศาสตร์นี้ยังได้รวมตัวผู้มีส่วนได้เสียด้านสุขภาพในประเทศไทย เช่น กระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานภาคีอื่น ๆ มหาวิทยาลัย สำนักงานระดับชาติ และมูลนิธิด้านสุขภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน รวมถึงใช้เงินทุนเพื่อแก้ไขช่องว่างด้านการวิจัยเชิงนโยบาย ส่งเสริมการสร้างเครือข่าย การเคลื่อนไหวทางสังคม และการบริหารจัดการข้อมูลสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นในระดับชาติและระดับจังหวัด ยุทธศาสตร์นี้ยังประสานความพยายามกับหน่วยงานของสหประชาชาติที่มีส่วนร่วมในคณะทำงาน MHWG ทั้งนี้ เนื่องจากภายใต้กระทรวงสาธารณสุขโดยเฉพาะยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสุขภาพผู้ย้ายถิ่น ดังนั้น แผนงานสุขภาพผู้ย้ายถิ่นของ CCS (CCS-Migrant Health Programme (CCS-MHP)) จึงเป็นเวทีสำหรับการหารือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น (WHO, 2023)

ภารกิจร่วมของกระทรวงสาธารณสุขและองค์การอนามัยโลก ที่ดำเนินการในเดือนตุลาคม 2565 เพื่อทบทวนขีดความสามารถของระบบสุขภาพในการดูแลสุขภาพผู้ย้ายถิ่น ได้รับรู้ประเด็นสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทย (WHO, 2024) โดยพบว่าการเข้าถึงบริการสุขภาพได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งของนโยบายด้านแรงงานและความมั่นคงของชาติ ขณะที่การไม่มีหน่วยงานประสานงานเฉพาะด้านสุขภาพผู้ย้ายถิ่นในกระทรวงสาธารณสุขทำให้การดำเนินงานและการประสานงานระหว่างโครงการสุขภาพที่มุ่งเป้าไปที่ผู้ย้ายถิ่นภายในกระทรวงและกับพันธมิตรภายนอกยังคงเป็นความท้าทาย ทั้งนี้ บทนี้จะกล่าวและรายงานถึงประเด็นเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับเสาหลักของระบบสุขภาพ

การประเมินยังเน้นย้ำปัจจัยเอื้อต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขช่องว่างและพัฒนาสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นให้ดีขึ้น ได้แก่ 1) ความเข้มแข็งของระบบสุขภาพในประเทศไทยในด้านนโยบายสุขภาพและการกำกับดูแล 2) ระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยมีหลักประกันสุขภาพของภาครัฐหลักสองรูปแบบสำหรับแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งยังมีหลักประกันสุขภาพระดับชุมชนรูปแบบไม่แสวงหากำไรที่เพิ่งเพิ่มเติมขึ้นมาในช่วงไม่นานนี้ (รายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนถัดไป) 3) ระบบการให้บริการที่มุ่งเป้าไปยังกลุ่มเป้าหมาย โดยมีโดยอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) และพนักงานสาธารณสุขแรงงานต่างด้าว (พสต.) เป็นส่วนสำคัญ และ 4) การให้ความสำคัญกับการตอบสนองด้านสาธารณสุขและสาธารณสุขชายแดนโดยมีการจัดบริการข้ามพรมแดน (WHO, 2024)

89 ประกาศดังกล่าวออกครั้งแรกในปี 2558 และถูกแทนที่ในปี 2562 ภาคนวของประกาศปี 2562 ออกในปี 2563, 2564 และ 2566

การเงินการคลังด้านสุขภาพผู้ย้ายถิ่นและหลักประกันต่าง ๆ

ประเทศไทยดำเนินการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าอย่างเป็นลำดับขั้นตอน โดยเริ่มต้นใน พ.ศ. 2518 เพื่อคุ้มครองกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีหลักประกัน ต่อมาใน พ.ศ. 2521 ได้ขยายการคุ้มครองไปยังครอบครัวและผู้ติดตามของข้าราชการผ่านสิทธิสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ และใน พ.ศ. 2533 ได้จัดตั้งกองทุนประกันสังคม สำหรับแรงงานในภาคส่วนที่เป็นทางการ สุดท้ายใน พ.ศ. 2545 ได้จัดตั้งหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแห่งชาติ ที่ใช้เงินภาษีเพื่อครอบคลุมประชาชนไทยทุกคนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากสองหลักประกันแรก ความพยายามเหล่านี้นำไปสู่การบรรลุหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับประชาชนไทยและช่วยปกป้องจากภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เกินกำลัง โดยใน พ.ศ. 2566 ประชากรไทยมากกว่าร้อยละ 99 มีรูปแบบการประกันสุขภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง (NHSO, 2024)

แรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนามไม่ได้รับความคุ้มครองจากหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแห่งชาติ แต่ยังมีทางเลือกความคุ้มครองจากภาครัฐอีกสองรูปแบบซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติ ได้แก่ ประกันสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนประกันสังคม และหลักประกัน MHIS นอกจากนี้ ยังมีประกันสุขภาพระดับชุมชนที่รูปแบบไม่แสวงหากำไรที่เพิ่งเพิ่มเติมขึ้นมาในช่วงไม่นานนี้ นี้ (ตารางที่ 38)

กองทุนประกันสังคมครอบคลุมแรงงานข้ามชาติภายใต้ข้อตกลงบันทึกความเข้าใจ (MoU) หรือตามมติคณะรัฐมนตรีหากเป็นแรงงานที่ทำงานในอาชีพที่เข้าเกณฑ์ที่อยู่ในภาคส่วนเศรษฐกิจในระบบ ผู้ถือหนังสือผ่านแดนที่มีการจ้างงานแบบไม่ตามฤดูกาลตลอดปีก็มีสิทธิเช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะถูกจ้างงานเพียงชั่วคราวและอยู่ในภาคส่วนที่ไม่ครอบคลุมในหลักประกันเช่น ภาคการเกษตร จึงไม่ได้ขึ้นทะเบียน (IOM, 2021) กองทุนประกันสังคมเชื่อมโยงประกันสุขภาพกับใบอนุญาตทำงาน และนายจ้างมีหน้าที่ต้องขึ้นทะเบียนแรงงานที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ในโครงการการแบ่งจ่ายเงินสมทบจากรายจ้าง แรงงาน และรัฐบาล โดยนายจ้างรับผิดชอบหักเงินสมทบจากเงินเดือนของแรงงาน (ตารางที่ 38; บทที่ 10)

หลักประกันสุขภาพ MHIS เป็นหลักประกันที่ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบเองโดยตรง โดยครอบคลุมบริการตรวจสุขภาพ⁹⁰ และบริการสุขภาพทั่วไป (ดูตารางที่ 38)⁹¹ สำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่ทำงานตามฤดูกาลหรืองานชั่วคราวในภาคนอกระบบที่ไม่ได้มีสิทธิขึ้นทะเบียนในกองทุนประกันสังคม แรงงานเหล่านี้และบุตรที่เป็นผู้ติดตามซึ่งมีอายุไม่เกิน 18 ปีจะต้องขึ้นทะเบียนเข้าร่วมหลักประกัน MHIS⁹² นอกจากนี้ สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. 2557 การตรวจสุขภาพและการลงทะเบียนในหลักประกัน MHIS นั้นเป็นข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติ ทำให้หลักประกัน MHIS เป็นหลักประกันที่แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ต้องสมัครโดยพลัตินัย (König et al., 2022) สำหรับแรงงานข้ามชาติทำงานในภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจที่ลงทะเบียนเข้ากองทุนประกันสังคมเป็นครั้งแรก จำเป็นต้องซื้อความคุ้มครองในหลักประกัน MHIS เป็นระยะเวลา 3 เดือน เนื่องจากการคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม จะเริ่มต้นหลังจากการจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน (ILO 2021a; IOM 2021; บทที่ 10) ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว พ.ศ. 2558 แรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมาที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในฐานะแรงงานสามารถสมัครเข้าหลักประกัน MHIS ได้โดยได้รับสิทธิประโยชน์เหมือนกัน แต่มีค่าเบี้ยประกันที่สูงกว่าเล็กน้อย (ตารางที่ 38)

ตั้งแต่ พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา นอกเหนือจากสองหลักประกันสุขภาพโดยภาครัฐแล้ว ผู้ย้ายถิ่นยังสามารถสมัครเข้าหลักประกัน Migrant-FUND (M-Fund) เพื่อเข้าถึงบริการทางการแพทย์ ซึ่งรวมถึงทั้งบริการผู้ป่วยใน (In-Patient Department - IPD) และผู้ป่วยนอก (Out-Patient Department - OPD) ผ่านเครือข่ายสถานพยาบาลพันธมิตรกว่า 200 แห่ง หลักประกันภัยขนาดเล็กสำหรับผู้ย้ายถิ่นนี้จัดตั้งขึ้นในจังหวัดตากโดยองค์กรเพื่อสังคมและมูลนิธิ “Dreamlopmnts” ซึ่งปัจจุบันให้บริการในจังหวัดชายแดนส่วนใหญ่ที่มีประชากรผู้ย้ายถิ่นจำนวนมาก รวมถึงในเขตเมืองเมียวดีของประเทศเมียนมา หลักประกัน M-Fund มอบสิทธิประโยชน์ด้านการดูแลสุขภาพโดยมีขีดจำกัดวงเงินคุ้มครอง (ตารางที่ 38) ค่าใช้จ่ายรายปีมีความใกล้เคียงกับหลักประกัน MHIS แต่มีข้อได้เปรียบที่แรงงานสามารถจ่ายรายเดือนตามทรัพยากรที่มีอยู่ หากสมาชิกใช้บริการเกินวงเงินคุ้มครองของหลักประกัน M-Fund โรงพยาบาลพันธมิตรที่เป็นของรัฐจะรับภาระค่าใช้จ่ายแทน เพื่อลดความเสี่ยงและเพิ่มจำนวนผู้เข้าร่วมสำหรับผู้สูงอายุ ผู้ป่วยเรื้อรัง และสมาชิกที่ตั้งครรภ์ จึงมีค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมและข้อกำหนดบังคับในการลงทะเบียนสมาชิกครอบครัวหรือชุมชนอย่างน้อย 2 คน สตรีมีครรภ์จะได้รับความคุ้มครองเฉพาะในกรณีที่เป็นสมาชิกมาแล้ว 6 เดือน (Dreamlopmnts Foundation, 2024a) ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2566 มีสมาชิกมากกว่า 71,000 รายที่สมัครเข้าร่วมหลักประกัน M-FUND โดยสมัครใจ และมีการให้คำปรึกษาผู้ป่วยนอกเกือบ 89,000 ราย และมีการคุ้มครองการรักษายาพยาบาลสำหรับสำหรับสมาชิก M-FUND มากกว่า 13,000 ราย ในสถานพยาบาลที่เป็นพันธมิตร (Dreamlopmnts Foundation, 2024b)

90 การตรวจคัดกรองภาคบังคับรายปีพร้อมการรักษา ประกอบด้วย การเอกซเรย์ทรวงอกและการตรวจเสมหะเพื่อยืนยันการเป็นโรคโควิด-19 การตรวจซิฟิลิส ไมโครฟิลาเรีย มาเลเรีย และโรคเรื้อรัง และการทดสอบการตั้งครรภ์สำหรับผู้ย้ายถิ่นเพศหญิง (FLA 2018)

91 ยกเว้นแรงงานข้ามชาติในภาคการประมงซึ่งนายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบในการแบกรับค่าใช้จ่ายในแผนประกันภัยเอกชนหรือแผนอื่น ๆ (IOM, 2021)

92 ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2562 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2563 และ พ.ศ. 2566



กระทรวงสาธารณสุขได้เปิดตัวโมเดลใหม่ที่มีเป้าหมายเพื่อขยายการเข้าถึงบริการสุขภาพในพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะสำหรับประชากรไร้รัฐไร้สัญชาติ และประชากรที่มิถิ่อสัญชาติไทยเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2567 (Bangkok Post, 2023) โดยระบบประกันสุขภาพบุคคลที่มีปัญหาสถานะ สิทธิ และบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย (Health Insurance for Non-Thai People (HINT) System) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการลงทะเบียนและการตรวจสอบรวดเร็วขึ้น อนุญาตให้บุคคลที่ไม่มีเอกสารแสดงตัวตนสามารถลงทะเบียนรับการรักษาและความคุ้มครองได้ รวมถึงเร่งการเคลม/การเบิกจ่ายคืนทางออนไลน์จากกองเศรษฐกิจสุขภาพและหลักประกันสุขภาพ ระบบนี้ช่วยให้สถานพยาบาลในเครือข่ายสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลผ่านการเชื่อมโยงข้อมูลการเงินของกระทรวง โมเดลนี้เริ่มต้นในปี 2567 และมุ่งเน้นไปที่กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยปัจจุบันอยู่ในระยะของการออกแบบ และพัฒนาระบบเพื่อติดตามและเพิ่มการลงทะเบียนของบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติและผู้ย้ายถิ่นลงในระบบประกันสุขภาพและการใช้บริการสุขภาพ ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ช่วยเฝ้าระวังและติดตามสุขภาพของพวกเขา (MoPH, 2024a; 2023a)

ตารางที่ 37 การเปรียบเทียบแผนประกันสุขภาพสำหรับผู้ย้ายถิ่น

	กองทุนประกันสังคม	หลักประกัน MHIS	หลักประกัน M-Fund
กลไกด้านการคลัง	เงินสมทบกองทุนจากสามฝ่าย	บริหารการเงินการคลังผ่านเบี้ยประกัน รายได้จากค่ารักษาพยาบาลที่รวบรวมโดยกระทรวงสาธารณสุขและจัดสรรให้สถานพยาบาลท้องถิ่นต่าง ๆ เบี้ยประกันที่จ่ายโดยแรงงานข้ามชาติ	กองทุนประกันภัยรายย่อยไม่แสวงหากำไร
ค่าธรรมเนียมหรือการสมทบ	นายจ้างสมทบ 5% ลูกจ้างสมทบ 5% (ตามฐานเงินเดือน โดยสมทบสูงสุด 850 บาท ต่อเดือน) และรัฐบาลสมทบ 2.75%	ค่าธรรมเนียม* แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามที่เป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติที่มีอายุ 7 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 18 ปี: i. บัตรสุขภาพ 3 เดือน ราคา 500 บาท ii. บัตรสุขภาพ 6 เดือน ราคา 900 บาท iii. บัตรสุขภาพ 1 ปี ราคา 1,600 บาท iv. บัตรสุขภาพ 2 ปี ราคา 3,200 บาท v. บัตรสุขภาพ 1.5 ปี (เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2566) ราคา 2,400 บาท สำหรับบุคคลที่ไม่ใช่คนไทยและไม่ได้ลงทะเบียนเป็นแรงงาน: vi. บัตรสุขภาพ 1 ปี ราคา 2,200 บาท เด็กผู้ย้ายถิ่นอายุต่ำกว่า 7 ปี vii. บัตรสุขภาพ 1 ปี ราคา 365 บาท viii. บัตรสุขภาพ 2 ปี ราคา 730 บาท การตรวจสุขภาพที่ต้องดำเนินการก่อนการลงทะเบียน: ผู้ใหญ่ – 500 บาท เด็กอายุต่ำกว่า 7 ปี - ไม่มีค่าใช้จ่าย	ค่าธรรมเนียม** 130 บาทต่อเดือนสำหรับผู้ที่ไม่ใช่ภาวะสุขภาพเดิม 330 บาทสำหรับผู้ที่มีโรคเรื้อรังหรือสตรีมีครรภ์ (สมาชิกอีก 2 คนที่ไม่มีภาวะสุขภาพเดิมต้องลงทะเบียน) 230 บาทสำหรับผู้สูงอายุ 50 ปีขึ้นไป (สมาชิกอีก 2 คนที่ไม่มีภาวะสุขภาพเดิมต้องลงทะเบียน) ฟรี 1 เดือนหลังจากไม่ได้ใช้สิทธิ 12 เดือน
รูปแบบ	หลักประกันเงินสมทบแบบผสม-ไม่สมทบ รูปแบบบังคับ เพื่อยื่นขอใบอนุญาตทำงาน	หลักประกันแบบสมทบทุน รูปแบบสมัครใจ แต่จำเป็นสำหรับการยื่นขอใบอนุญาตทำงาน	หลักประกันแบบสมทบทุน
สถานพยาบาลคู่สัญญา	โรงพยาบาลรัฐและโรงพยาบาลเอกชนที่ทำสัญญา	โรงพยาบาลและสถานพยาบาลของรัฐ	สถานพยาบาลภาคีในจังหวัดชายแดนบางจังหวัด

	กองทุนประกันสังคม	หลักประกัน MHIS	หลักประกัน M-Fund
ความคุ้มครอง	ผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน อุบัติเหตุและฉุกเฉิน การดูแลที่มีค่าใช้จ่ายสูง การดูแลเฉพาะทาง	ผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน อุบัติเหตุและฉุกเฉิน การดูแลที่มีค่าใช้จ่ายสูง ยกเว้นการบำบัดทดแทนไตและการรักษาด้วยจิตสังคม และการฟื้นฟูสมรรถภาพทางกายจากยา การดูแลผู้ป่วยในเกิน 180 วันสำหรับอาการ/โรคเดียวกัน (เว้นแต่จะมีภาวะแทรกซ้อนและ/หรือภาวะทางการแพทย์อื่น ๆ เพิ่มเติม)	ค่ารักษาผู้ป่วยนอกสูงสุด 5,000 บาท ค่ารักษาผู้ป่วยในสูงสุด 45,000 บาท (เท่ากันทั้งการรักษาและการตั้งครุฑ) สำหรับผู้ป่วยเรื้อรัง : ค่ารักษาผู้ป่วยนอกสูงสุด 7,000 บาท ค่ารักษาผู้ป่วยในสูงสุด 43,000 บาท

หมายเหตุ: THB: บาทไทย; MoPH: กระทรวงสาธารณสุข

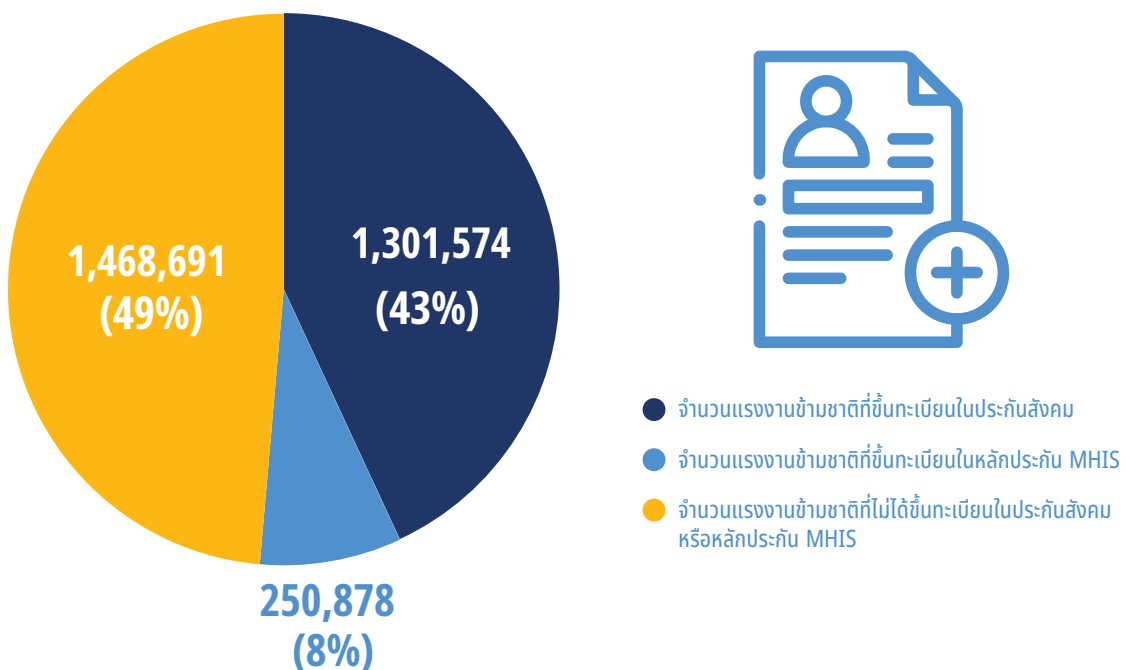
* ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว (2566) **มูลนิธิ Dreamlopmment, 2024a.

ที่มา: ดัดแปลงจาก Keunpeuk et al., 2020 พร้อมข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุข, 2020; IOM, 2021; และ ILO, 2021a

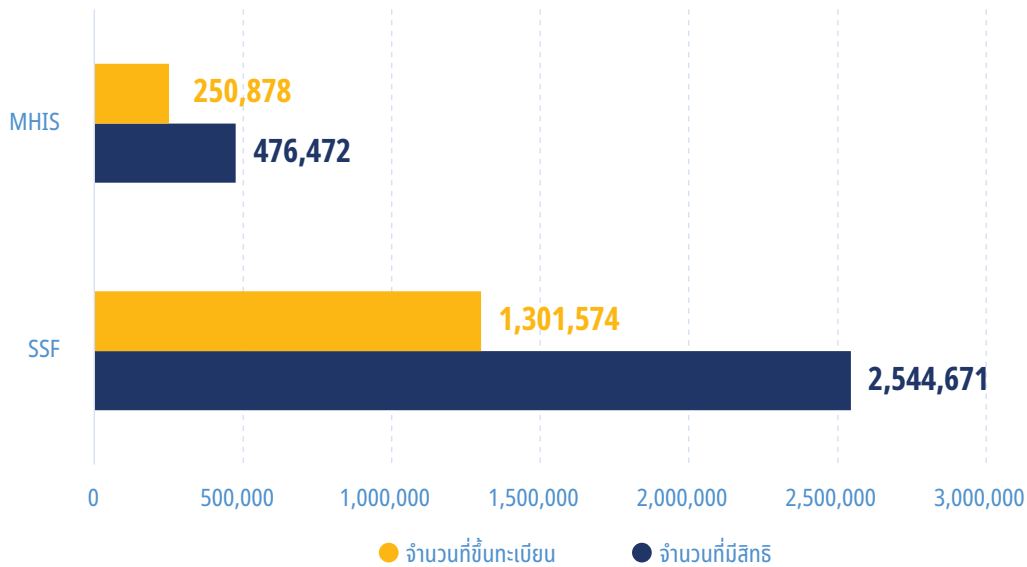
อุปสรรคในการเข้าถึงความคุ้มครองประกันสุขภาพภาครัฐ

แม้ว่าจะมีความพยายามที่เด่นชัดในเรื่องนี้ แต่แรงงานข้ามชาติจำนวนมากยังคงอยู่นอกระบบความคุ้มครองแม้จะมีสิทธิลงทะเบียนก็ตาม ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 จากแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติในประเทศไทยทั้งหมด 3,021,143 คนซึ่งมาจากกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม มีแรงงานข้ามชาติ 2,544,671 คน (ร้อยละ 79.5) ที่มีสิทธิลงทะเบียนในกองทุนประกันสังคมแต่มีเพียง 1,301,547 คน (ร้อยละ 51.1) ที่ลงทะเบียน (แผนภาพที่ 30) สำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติ 476,472 คนที่ไม่มีสิทธิลงทะเบียนในกองทุนประกันสังคมมีเพียง 250,878 คน (ร้อยละ 52.5) ที่ลงทะเบียนในระบบประกันสุขภาพสำหรับผู้ย้ายถิ่น (MHIS) ข้อมูลเหล่านี้หมายความว่า แรงงานข้ามชาติที่มีสิทธิลงทะเบียนใน กองทุนประกัน หรือหลักประกัน MHIS รวมกันจำนวน 1,468,724 คน (ร้อยละ 49) ยังขาดความคุ้มครองด้านประกันสุขภาพไม่ว่าจะในรูปแบบใด (แผนภาพที่ 31)

แผนภาพที่ 30 การขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียนของแรงงานข้ามชาติในประกันสังคม และ หลักประกัน MHIS



แผนภาพที่ 31 สถานะการขึ้นทะเบียนของแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับความมีสิทธิ



อุปสรรคในการเข้าถึงบริการทำให้จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนและรักษาสถานะการเป็นสมาชิกในประกันสังคม และหลักประกัน มีจำนวนน้อยลง ปัจจัยต่าง ๆ เช่น การขาดข้อมูล อุปสรรคด้านภาษา การเลือกปฏิบัติ และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง มีส่วนสำคัญในการจำกัดการเข้าถึง และความคุ้มครองสำหรับแรงงานข้ามชาติ รวมถึงส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเรียกร้องสิทธิประโยชน์จากโครงการหลักประกันทั้งสอง (สำหรับอุปสรรคในการลงทะเบียนและการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ภายใต้ประกันสังคม โปรดดู บทที่ 10)

ในกรณีของแผน MHIS มีโรงพยาบาลรัฐที่ให้บริการความคุ้มครองไม่เพียงพอ และสถานพยาบาลเหล่านี้มักอยู่ไกลจากที่พักหรือที่ทำงานของผู้ย้ายถิ่น ทำให้ผู้ย้ายถิ่นต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่สูงขึ้น นอกจากนี้ บริการยังจำกัดเฉพาะสถานพยาบาลที่ผู้ย้ายถิ่นได้ลงทะเบียนไว้ และสมาชิกมักย้ายไปยังพื้นที่อื่นซึ่งทำให้พวกเขาไม่ได้รับการคุ้มครองอีกต่อไป ยกเว้นในกรณีของแรงงานในภาคประมง ซึ่งไม่ได้ผูกติดกับสถานที่ใดสถานที่หนึ่งและสามารถเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลที่กำหนดใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล (Tschirhart et al., 2021; ILO 2021a) การขาดเอกสารยืนยันตัวตนอาจส่งผลให้โรงพยาบาลของรัฐปฏิเสธความคุ้มครอง แม้ว่าประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว (พ.ศ. 2558) จะครอบคลุมการลงทะเบียนของแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารก็ตาม นอกจากนี้ ผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะสุขภาพเดิมซึ่งถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของธุรกิจผู้ให้บริการมักจะถูกปฏิเสธเช่นกัน (König et al., 2022; Sitkulanan et al., 2024)

พบความแตกต่างระหว่างแต่ละแผนหลักประกันและกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ซึ่งโดยหลักการแล้วสมาชิกประกันสังคม ทั้งผู้ย้ายถิ่นและคนไทยจะได้รับสิทธิประโยชน์แบบเดียวกัน แต่การเข้าถึงประกันสังคมและสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนั้นอาจยากกว่าสำหรับสมาชิกที่เป็นผู้ย้ายถิ่น ตามที่ได้อธิบายไว้ใน บทที่ 10 สิทธิประโยชน์ภายใต้หลักประกันสุขภาพผู้ย้ายถิ่น มีความครอบคลุมน้อยกว่าเมื่อเทียบกับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแห่งชาติ สำหรับคนไทย (Fung, 2023) และให้ความคุ้มครองที่จำกัดมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประกันสังคม ช่องว่างของความคุ้มครองรวมถึงค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนที่ต้องจ่ายเองภายใต้หลักประกัน MHIS อาจกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้ย้ายถิ่นไม่สนใจเข้าร่วมหรือคงสถานะการลงทะเบียน ตัวอย่างเช่น แรงงานข้ามชาติอาจเลือกที่จะยกเลิกสถานะสมาชิกจากได้รับใบรับรองแพทย์ที่จำเป็นสำหรับการขอใบอนุญาตทำงานภายใต้ข้อกำหนดของมติคณะรัฐมนตรีเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย อีกทั้งแรงงานข้ามชาติโดยทั่วไปมีอายุน้อยและอาจมองว่าตนเองมีสุขภาพดี ทำให้ขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วมหลักประกัน MHIS ปัญหาเหล่านี้ทำให้แรงงานข้ามชาติอาจเลือกซื้อยาทานเองสำหรับอาการเจ็บป่วยเล็กน้อยเมื่อจำเป็น แทนการขึ้นทะเบียนในหลักประกันสุขภาพงานวิจัยในอดีตชี้ให้เห็นว่าผู้ย้ายถิ่นมีแนวโน้มที่จะใช้รักษาดตนเองและการรักษาแผนโบราณมากกว่าเมื่อเทียบกับประชากรชาวไทย (Sitkulanan et al., 2024; König et al., 2022)

ภารกิจทบทวนร่วมกันระหว่างองค์การอนามัยโลก (WHO) และกระทรวงสาธารณสุขในปี 2565 ยืนยันถึงอุปสรรคหลายประการที่ได้กล่าวถึงข้างต้น และยังระบุว่าในบางครั้งบริการที่ผู้ย้ายถิ่นได้รับยังขาดความเหมาะสม เนื่องจากการตีตราและการเลือกปฏิบัติของบุคลากรทางการแพทย์ รวมถึงการตีความอย่างมีอคติโดยผู้ให้บริการ การกีดกันกล่าวอ้างชี้ให้เห็นถึงช่องว่างในด้านการส่งเสริมการประกันสุขภาพในผู้ย้ายถิ่น รวมถึงความจำกัดของขีดความสามารถเชิงสถาบันของหลักประกัน MHIS และกองทุนประกันสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของแผนทั้งสองภารกิจนี้แสดงความกังวลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อมในการโยกย้ายถิ่นฐานแบบทางปกติ และการปรับสถานะให้เป็นปกติขณะอยู่ในประเทศ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติและส่งผลให้เกิดอุปสรรคเพิ่มขึ้นและลดแรงจูงใจในการลงทะเบียน

ในหลักประกัน MHIS จึงได้เรียกร้องให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องหันมาใส่ใจด้านการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพเพื่อลดภาระที่ไม่จำเป็นต่อโครงการประกันสุขภาพ (WHO, 2024) หลักประกัน MHIS เป็นโครงการเดียวที่มีงบประมาณเฉพาะสำหรับการส่งเสริมและป้องกันสุขภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่การป้องกันโรคในระดับปฐมภูมิและการควบคุมโรคติดต่อเป็นหลัก แต่ให้ความสำคัญน้อยกว่าในด้านโรคเรื้อรัง อาชีวอนามัย และสุขภาพจิต

สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ และการเข้าถึงบริการ

ผู้ย้ายถิ่นที่เป็นผู้หญิงส่วนใหญ่ในประเทศไทยอยู่ในช่วงวัยเจริญพันธุ์ (15–49 ปี) ซึ่งต้องการบริการที่เกี่ยวข้อง เช่น การคุมกำเนิด การดูแลสุขภาพมารดา การป้องกันการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ และการตั้งครรภ์โดยไม่พร้อม รวมถึงการป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และเอชไอวี (Phetsaen and Haritavorn, in Sitkulanan et al., 2024) แรงงานหญิงข้ามชาติทำงานในภาคส่วนในระบบสามารถรับบริการที่จำเป็นเหล่านี้ผ่านประกันสังคมที่มีสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การวางแผนครอบครัว การดูแลมารดาทั้งแบบผู้ป่วยในและผู้ป่วยนอก (รวมถึงการดูแลก่อนและหลังคลอด) บริการทางการแพทย์ทั่วไป และเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูบุตร

บริการทางการแพทย์ส่วนใหญ่ภายใต้ประกันสังคม ไม่มีค่าใช้จ่าย แต่มีการร่วมจ่ายสำหรับการดูแลก่อนคลอด การคลอด และการดูแลหลังคลอด สำหรับชาวไทยและชาวต่างชาติที่มีสิทธิ (ตารางที่ 39) ความคุ้มครองภายใต้ประกันสังคม มีความครอบคลุมมากกว่าหลักประกัน MHIS โดยให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมดังนี้ เงินช่วยเหลือการคลอดบุตร การลางานแบบได้รับค่าจ้าง และเงินอุดหนุนบุตรการเลี้ยงดูบุตรถึงอายุ 7 ปี (สำนักงานประกันสังคม, 2022)

ตารางที่ 38 การเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ภายใต้โครงการประกันสุขภาพต่าง ๆ

	กองทุนประกันสังคม	หลักประกัน MHIS	หลักประกัน M-Fund
ค่าใช้จ่าย	รวมอยู่ในเงินสมทบประกันสังคม (ตารางที่ 38) เงินสมทบร่วมโดยปริยาย: เงินก้อน 12,000 บาท เพื่อครอบคลุมการรักษายาบาลก่อนคลอด การคลอดบุตร และการดูแลหลังคลอด (ILO, 2021a) ค่าใช้จ่ายในการพบแพทย์สูงสุด 5 ครั้ง ก่อนคลอด ในจำนวนเงินสูงสุด 1,500 บาท สำหรับหญิงมีครรภ์ เงินช่วยเหลือการคลอดบุตร 15,000 บาท	รวมอยู่ในเงินประกันสังคม (ตารางที่ 38) ค่าฝากครรภ์ วางแผนครอบครัวและยาคุมกำเนิด และค่าคลอดบุตร แต่รวมกันไม่เกิน 10,300 บาท	แผนประกันการตั้งครรภ์เดือนละ 330 บาท เฉพาะสมาชิกที่ตั้งครรภ์หลังจากสมัครเป็นสมาชิกอย่างน้อย 6 เดือน
ความคุ้มครองสำหรับการคลอดบุตร การวางแผนครอบครัว และสุขภาพทางเพศ และอนามัยการเจริญพันธุ์ ที่มอบให้สมาชิก	การวางแผนครอบครัว (คุมกำเนิด รวมถึงผูกท่อนำไข่) บริการด้านการอนามัยการเจริญพันธุ์ (คลอดบุตร บริการคลอดฉุกเฉิน) การดูแลมารดา (ดูแลก่อนคลอด และค่าเสี่ยงบุตรจนถึงอายุ 7 ปี)	การวางแผนครอบครัว (คุมกำเนิดรวมถึงผูกท่อนำไข่) บริการด้านการอนามัยการเจริญพันธุ์ (คลอดบุตร บริการคลอดฉุกเฉิน) การดูแลมารดา (ดูแลก่อนคลอด ดูแลหลังคลอด)	บริการด้านการอนามัยการเจริญพันธุ์ (การคลอดบุตร บริการคลอดฉุกเฉิน การผ่าตัดคลอดซึ่งครอบคลุมเฉพาะวงเงินที่บริษัทประกันภัยทั่วไปกำหนด) การดูแลมารดา (การดูแลก่อนคลอด)

ที่มา: ข้อมูลรวบรวมจากแหล่งต่าง ๆ (Pechan Pradubmook, 2022; Tschirhart et al., 2021; Pudpong et al., 2019; SSO, 2022)

หมายเหตุ: MHIS หมายถึง แผนประกันสุขภาพผู้ย้ายถิ่น

แม้ว่าบรรทัดฐานทางสังคมอาจเป็นอุปสรรคสำหรับทั้งประชากรชาวไทยและชาวต่างชาติ แต่การตีตราและการเลือกปฏิบัติในการให้บริการยังเพิ่มอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการสำหรับผู้ย้ายถิ่น (Phanwichatkul et al., 2022) อุปสรรคทางการเงินและโครงสร้างในการเข้าร่วมโครงการหลักประกันต่าง ๆ ยังคงเป็นปัญหาสำคัญในการเข้าถึงบริการสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ แรงงานหญิงข้ามชาติมักทำงานที่มีค่าจ้างต่ำและเป็นรายวัน โดยมีรายได้โดยเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานชายข้ามชาติ ทำให้ไม่สามารถรับภาระค่าเบี้ยประกันของหลักประกัน MHIS ได้ (Tschirhart et al., 2021; Chapter 4) จากงานวิจัยเชิงคุณภาพล่าสุดพบว่าแรงงานหญิงข้ามชาติจากเมียนมาเคยถูกปฏิเสธการต่ออายุสมาชิกหลักประกัน MHIS เนื่องจากตั้งครุฑ การสื่อสารก็เป็นอีกหนึ่งความท้าทายเนื่องจากกำแพงด้านภาษา เช่นเดียวกับค่าการเดินทาง และการสูญเสียรายได้เนื่องจากต้องลางานเป็นปัจจัยที่พบได้ทั่วไปที่ทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้ (Sitkulanan et al., 2024) แรงงานหญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารและไม่มีประกันมักไม่ได้รับสิทธิการลาคลอดแบบมีค่าจ้าง และมีรายงานว่าเลือกคลอดบุตรที่บ้านและหลีกเลี่ยงการใช้บริการของโรงพยาบาลเนื่องจากกลัวการถูกจับกุมและมีค่าใช้จ่ายสูง (ibid.) การขาดความตระหนักรู้ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้ไม่ได้ใช้บริการขององค์กรไม่แสวงผลกำไรที่มีค่าใช้จ่ายต่ำหรือไม่มีค่าใช้จ่าย รวมถึงโครงการ M-Fund ที่เสนอแผนการดูแลสุขภาพสำหรับมารดาในราคาที่สามารถจ่ายได้ (Tschirhart et al., 2020, 2021; Pudpong et al., 2019)

การจัดการข้อมูลด้านสุขภาพผู้ย้ายถิ่น

การวางแผนและติดตามโปรแกรมสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติต้องอาศัยชุดข้อมูลที่รวมถึงข้อมูลประชากร การเฝ้าระวังโรค การประกันสุขภาพ และการใช้บริการสุขภาพ ชุดข้อมูลหลักอื่น ๆ ได้แก่ ผลลัพธ์การรักษาโรคที่ต้องใช้ระยะเวลาในการรักษาและโรคที่เป็นความกังวลสำคัญด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะโรคติดต่อ เช่น วัณโรคและเอชไอวี

ลักษณะของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่มีการโยกย้ายบ่อยทำให้การเก็บข้อมูลสำหรับบุคคลที่ไม่ใช่คนไทยมีความท้าทาย โดยเฉพาะแรงงานที่มีสถานะไม่ปกติและผู้ที่ไม่ได้ลงทะเบียนหรือไม่ได้ใช้บริการประกันสุขภาพและบริการสุขภาพ นอกจากนี้ การขาดการบูรณาการระหว่างระบบสุขภาพและระบบการจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานยังทำให้การเก็บข้อมูลที่เชื่อถือได้เป็นเรื่องยาก ปัญหาที่เด่นชัดขึ้นในช่วงที่มีการรณรงค์ฉีดวัคซีนป้องกันโควิด-19 ที่ประสบปัญหาในการเข้าถึงแรงงานข้ามชาติ (กล่องที่ 10)

ในประเทศไทย ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นถูกรวบรวมโดยหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถานพยาบาลเอกชน ภายในกระทรวงสาธารณสุขมีฐานข้อมูลหลายแห่งที่เก็บข้อมูลผู้ย้ายถิ่น และมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดีในทุกหน่วยงานและสำนักงาน อย่างไรก็ตาม การแบ่งปันข้อมูลภายในกระทรวงและระหว่างกระทรวงยังคงเป็นความท้าทาย (WHO, 2022) เทคโนโลยีดิจิทัลได้รับการนำมาใช้มากขึ้นเพื่อปรับปรุงการแบ่งปันข้อมูลและสารสนเทศด้านสุขภาพ เพื่อการจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานและสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นให้ดีขึ้น รวมถึงการใช้นวัตกรรมใหม่ เช่น การประยุกต์ใช้ข้อมูลไบโอเมตริกสำหรับการเข้าถึงบริการและการควบคุมโรค ในปี 2566 กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข และสภาภาคไทย ด้วยความช่วยเหลือจากศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) ได้เริ่มนำร่องการลงทะเบียนด้วยข้อมูลไบโอเมตริก (การสแกนม่านตาและการจดจำใบหน้า) เพื่อให้บริการสุขภาพแก่ผู้ย้ายถิ่นใน 5 จังหวัดที่มีจำนวนผู้ย้ายถิ่นสูง โดยมีแผนที่จะขยายไปยังจังหวัดอื่น ๆ ในปี 2567 (n.p., 2023)

มาตรฐานและเทคโนโลยีไบโอเมตริกที่หลากหลายและแตกต่างกันแต่ละหน่วยงานจำเป็นต้องมีการปรับให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (WHO, 2024) โดยขณะนี้มีความพยายามในการกำหนดนโยบายข้อมูลแบบเปิดให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2565 โดยกฎหมายนี้กำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล และข้อมูลต้องถูกใช้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้เท่านั้น (United States Department of Commerce, 2022).

ทรัพยากรบุคคลด้านบริการสุขภาพ

ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ การติดตาม การเลือกปฏิบัติ อุปสรรคด้านภาษา และการขาดข้อมูลที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ย้ายถิ่นเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการลงทะเบียนและการใช้สิทธิในแผนประกันสุขภาพต่าง ๆ รวมถึงการเข้าถึงบริการสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทย อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติและพนักงานสาธารณสุขต่างชาติเป็นตัวเชื่อมสำคัญระหว่างชุมชนผู้ย้ายถิ่นกับระบบสุขภาพ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของแรงงานในบริการสาธารณสุขและกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพขององค์กรภาคประชาสังคมในช่วงการระบาดของโควิด-19 พวกเขามีบทบาทสำคัญในการช่วยให้ผู้ย้ายถิ่นเข้าถึงข้อมูลและบริการสุขภาพ (กล่องที่ 10)

การพัฒนาบุคลากรอาสาสมัครสาธารณสุขและพนักงานสาธารณสุขต่างชาติอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมและพันธมิตรเครือข่าย โดยพนักงานสาธารณสุขต่างชาติถือเป็นบุคลากรของสถานบริการสุขภาพระดับปฐมภูมิ หรือทำงานร่วมกับองค์กรนอกภาครัฐและได้รับเบี้ยเลี้ยงรายเดือน ในขณะที่อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ⁹³ จะได้รับเบี้ยเลี้ยงเฉพาะจากโครงการเท่านั้น บุคลากรในทั้งสองตำแหน่งนี้มีหน้าที่ให้ความรู้และส่งเสริมสุขภาพ ทำหน้าที่เป็นล่าม และประสานงานภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับชุมชน ทั้งนี้ พนักงานสาธารณสุขต่างชาติมักมีคุณสมบัติที่สูงกว่าและมีบทบาทสำคัญกว่า เช่น การเฝ้าระวังข้อมูลแรงงานข้ามชาติ และการให้บริการสุขภาพผ่านการเยี่ยมบ้าน (Kosiyaporn, 2020; Suvanathong et al., 2022; ตารางที่ 40) การวิจัยเชิงคุณภาพพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่าพนักงานสาธารณสุขต่างชาติและอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติเป็นส่วนสำคัญของระบบสาธารณสุขระดับปฐมภูมิในประเทศไทย โดยกล่าวถึงผลเชิงบวกที่พวกเขามีต่อการเข้าถึงการรักษาพยาบาล การปรับปรุงระบบสุขภาพ การสื่อสาร และการตอบสนองต่อวิกฤต (IOM, 2023a)

ตารางที่ 39 บทบาทและความรับผิดชอบของอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติและพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ

องค์ประกอบ	พนักงานสาธารณสุขต่างชาติ	อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ
สถานที่ทำงาน	สถานบริการด้านสุขภาพและในชุมชน	ในชุมชน
ค่าจ้าง	ใช่	ไม่
บทบาทและหน้าที่		
• ล่ามแปลภาษา	ใช่	ไม่
• ให้ความรู้ด้านสุขภาพ เช่น การลงทะเบียนสำหรับประกันสุขภาพ การส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค	ใช่ (รวมถึงให้แก่อาสาสมัครด้วย)	ใช่
• ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ด้านสุขภาพ ชุมชนผู้ย้ายถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ เช่น การรายงานการเกิดโรคระบาด	ใช่	ใช่
• ให้ความช่วยเหลือพนักงานสาธารณสุข เช่น การตรวจคัดกรองโรค	ใช่	ใช่
• เป็นต้นแบบการใช้ชีวิตอย่างมีสุขภาพดี	ใช่	ไม่
• เข้าร่วมหลักสูตรฝึกอบรมและการประชุมอย่างสม่ำเสมอ	ใช่	ไม่
• ทำแบบสอบถามข้อมูลด้านประชากรผู้ย้ายถิ่นในชุมชน	ใช่	ไม่
• ติดตามการดูแลสุขภาพโดยการเยี่ยมบ้าน	ใช่	ไม่

ที่มา: หลักสูตรการฝึกอบรมสำหรับพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (2559) และหลักสูตรการฝึกอบรมสำหรับอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (2559)

93 อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) มีบทบาทและความรับผิดชอบคล้ายกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในด้านการดูแลสุขภาพเบื้องต้น แต่ต่างจาก อสม. ที่ อสต. มีการจ้างงานเต็มเวลาทำให้มีข้อจำกัดในการทำหน้าที่อาสาสมัคร.

ความพยายามอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าโครงการพนักงานสาธารณสุขต่างชาติและอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติมีความยั่งยืนและตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ การแก้ไขปัญหาในการดำเนินงาน เช่น งบประมาณที่ไม่เพียงพอสำหรับการจ้างงานและการฝึกอบรม ความจำเป็นในการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม และการทำให้โครงการเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากกฎหมายและนโยบายก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน (Kosiyaporn et al., 2020)

การให้บริการสุขภาพที่ครอบคลุมผู้ย้ายถิ่นบนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนและสอดคล้องกับวัฒนธรรมขึ้นอยู่กับทัศนคติและความสามารถของผู้ให้บริการสุขภาพในประเทศไทย งานวิจัยล่าสุดที่สำรวจผู้ตอบแบบสอบถาม 1,365 คน พบว่าร้อยละ 91.05 ของบุคลากรด้านการแพทย์ และร้อยละ 91.71 ของบุคลากรสนับสนุนด้านการแพทย์มีทัศนคติเชิงบวกต่อการให้บริการสุขภาพแก่ผู้ย้ายถิ่น (Wichaikhum et al., 2024) อย่างไรก็ตาม ยังมีรายงานเกี่ยวกับการขาดความอ่อนไหวทางวัฒนธรรมในโรงพยาบาลและคลินิกซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการได้รับการดูแลสุขภาพด้านอนามัยการเจริญพันธุ์ที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น การศึกษาชาติพันธุ์วรรณนา (ethnographic study) ที่สังเกตปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการสุขภาพและผู้ย้ายถิ่นหญิงจากเมียนมา ในจังหวัดระนอง พบว่าแม้บุคลากรด้านการแพทย์จะมีทัศนคติที่เป็นมิตร แต่แนวทางการปฏิบัติที่เน้นการสั่งการเพียงฝ่ายเดียวกลับพบได้บ่อย โดยบุคลากรด้านการแพทย์มักสั่งการมากกว่าการรับฟังความต้องการของผู้ย้ายถิ่นหญิง เช่น ในกรณีการคุมกำเนิดหลังคลอด ผู้หญิงที่มีอายุมากและมีบุตรเกินสองคนจะได้รับแนะนำให้คุมกำเนิดโดยไม่ได้พิจารณาทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้อย่างรอบคอบ (Phanwichatkul et al., 2022)

การให้บริการสุขภาพและการเข้าถึงบริการสุขภาพ

ระบบสาธารณสุขของประเทศไทยให้การเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็น ควบคู่ไปกับโครงการควบคุมโรคที่ครอบคลุมผู้ย้ายถิ่น นโยบายบริการสุขภาพแบบกระจายอำนาจ และระบบสุขภาพชุมชนที่แข็งแกร่ง ประเทศไทยยังยอมรับสิทธิด้านสุขภาพและการศึกษาสำหรับทุกคน โดยมีเป้าหมายทำให้ประชากรทุกคนสามารถเข้าถึงให้บริการสุขภาพและการศึกษาโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว สถิติผู้ป่วยในและผู้ป่วยนอกแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในการใช้บริการระหว่างประชากรไทยและประชากรต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร โดยมีตัวอย่างจากจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งประชากรครึ่งหนึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา รายงานประจำปีของโรงพยาบาลสมุทรสาคร (2564) ระบุว่า มีเพียง 40,000 จากการเข้ารับบริการผู้ป่วยนอกทั้งหมด 908,057 ครั้ง (ร้อยละ 4) ที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะปกติ และมีเพียงร้อยละ 1 ที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร

ภารกิจร่วมกันของรัฐบาลไทยและองค์กรอนามัยโลกที่กล่าวถึงไปข้างต้น ได้ระบุถึงอุปสรรคในการเข้าถึงบริการสุขภาพหลายประการ ได้แก่: 1) ขาดความรู้เกี่ยวกับสุขภาพและวิธีการเข้าถึงบริการสุขภาพ รวมถึงใช้งานระบบสุขภาพของไทย 2) การขาดแคลนสถานบริการสุขภาพเบื้องต้นที่เข้าถึงได้ง่ายสำหรับผู้ย้ายถิ่นในเขตเมืองและพื้นที่ห่างไกล 3) ข้อจำกัดในงบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่ ส่งผลให้เกิดความกดดันที่แตกต่างกันในสถานบริการสุขภาพระดับเขตและจังหวัด เนื่องจากมีประชากรผู้ย้ายถิ่นและเคลื่อนที่จำนวนมากที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้จากงบประมาณดังกล่าว 4) ความไม่แน่นอนในการประกันคุณภาพของการดูแลสุขภาพในแหล่งบริการเอกชนซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อมาตรการสาธารณสุขในการควบคุมโรคติดต่อ ปัจจัยเฉพาะเจาะจงยังส่งผลกระทบต่อความพยายามในการจัดการปัญหาสุขภาพหลักของผู้ย้ายถิ่น รวมถึงโรคติดต่อสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ และสุขภาพจิต ซึ่งได้กล่าวถึงคร่าว ๆ ในรายละเอียด (ibid.)

โรคติดต่อ

โดยทั่วไปแล้ว แรงงานข้ามชาติมักเป็นประชากรที่มีอายุน้อย จึงได้รับผลกระทบจากโรคไม่ติดต่อ (Non-Communicable Diseases - NCDs) เช่น มะเร็ง โรคหัวใจและหลอดเลือด โรคเบาหวาน และโรคปอดเรื้อรัง น้อยกว่าประชากรไทยที่มีอายุมากขึ้น โดยรัฐบาลมุ่งความสนใจส่วนใหญ่ไปที่โรคติดต่อเป็นหลัก ในอดีต ความสนใจหลักมักมุ่งเน้นไปที่วัณโรค มาลาเรีย และเอชไอวี แต่ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา การตอบสนองต่อการระบาดของโควิด-19 ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง (กล่องที่ 10)

กล่องที่ 10

การตอบสนองต่อโควิด-19

การตอบสนองต่อโควิด-19 ของประเทศไทยได้รับการยอมรับจากองค์การอนามัยโลก ว่าเป็นตัวอย่างความสำเร็จระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความพยายามที่จะรวมผู้ย้ายถิ่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการตอบสนอง และการแก้ไขปัญหาเฉพาะที่ผู้ย้ายถิ่นต้องเผชิญ อย่างไรก็ตาม ชุมชนผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยได้รับผลกระทบมากอย่างไม่สมสัดส่วนจากการระบาดใหญ่ครั้งนี้ เช่นเดียวกับในหลายประเทศ

ในเดือนตุลาคม 2564 หลังจากการระบาดใหญ่ของเชื้อโควิด-19 สายพันธุ์เดลตาที่แพร่ระบาดได้ง่ายและรวดเร็ว พบว่าผู้ย้ายถิ่นมีสัดส่วนผู้ติดเชื้อคิดเป็น ร้อยละ 9.2 ของผู้ติดเชื้อทั่วประเทศ (ร้อยละ 7 มาจากแรงงานชาวเมียนมา) ซึ่งแสดงถึงการแพร่ระบาดที่สูงกว่าประชากรไทยถึงสองเท่า (UNNM, 2022) แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นกำลังสำคัญในหลายอาชีพที่จำเป็น เช่น งานบริการ งานต้อนรับในโรงแรมและร้านอาหาร งานบ้าน และงานดูแลผู้สูงอายุ โดยตลอดช่วงการระบาดใหญ่ พวกเขายังคงทำงานในภาคการส่งออกสำคัญ เช่น การผลิตและการแปรรูปอาหารทะเลซึ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการติดเชื้อ

สถานะการทำงานและอยู่อาศัยที่แออัด การเข้าถึงประกันสังคมที่จำกัด และการเข้าถึงบริการสุขภาพที่ถูกจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการตรวจ การรักษา และวัคซีน ทำให้ผู้ย้ายถิ่นเสี่ยงมากขึ้นตลอดช่วงการระบาด นอกจากนี้ การล็อกดาวน์ (มาตรการจำกัดการเคลื่อนย้ายและการรวมกลุ่มของบุคคล) ครั้งแรกนำไปสู่การเคลื่อนย้ายภายในประเทศและข้ามพรมแดนในวงกว้างซึ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการแพร่กระจายของไวรัสทั้งในประเทศและระหว่างประเทศโดยทั้งคนไทยและคนต่างชาติ (Sakulsri et al., 2023) การปิดพรมแดนครั้งต่อ ๆ มาและผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการระบาดใหญ่ยังทำให้ไม่สามารถสรรหาแรงงานข้ามชาติจากนอกประเทศไทยได้ และแรงงานข้ามชาติไม่สามารถเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยได้ ส่งผลให้จำนวนแรงงานข้ามชาติลดลงในที่สุด (บทที่ 1) ในขณะที่แรงงานที่อยู่ในประเทศต้องเผชิญกับการถูกกักขังซึ่งรวมถึงการตกงาน ทำให้แรงงานเหล่านี้หลุดจากความคุ้มครองทางสังคมหรือกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ออกมติให้แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศได้รับการนิรโทษกรรมและสามารถพำนักต่อได้ (บทที่ 1)

ในเดือนธันวาคม 2563 การระบาดของโควิด-19 ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ตลาดกึ่งจังหวัดสมุทรสาคร ได้แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางทางสังคมอย่างลึกซึ้งของประชากรกลุ่มนี้ แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะมีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจ แต่พวกเขากลับถูกกล่าวหาอย่างไม่เป็นธรรมว่าเป็นต้นเหตุของการระบาด โดยไม่ได้ให้ความสนใจกับสภาพความเป็นอยู่และการทำงานที่มีเอื้อต่อความเสี่ยงการติดเชื้อ แรงงานข้ามชาติที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสมุทรสาครถูกจำกัดให้อยู่ในหอพักของพวกเขาในช่วงแรก ไม่ว่าจะติดเชื้อโควิด-19 หรือไม่ ต่อมารัฐบาลได้ออกมาตรการ “บับเบิลแอนด์ซีล” (Bubble and Seal) ซึ่งจำกัดการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติให้อยู่เพียงในพื้นที่ทำงานและที่พักอาศัย (Vandergeest et al., 2021) นโยบายที่เลือกปฏิบัติเหล่านี้ซึ่งไม่ได้บังคับใช้กับคนไทย และมีความคล้ายคลึงกับการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในสิงคโปร์และมาเลเซีย ได้ซ้ำเติมปัญหาและส่งผลให้เกิดอัตราการติดเชื้อสูงอย่างไม่สมส่วนในกลุ่มประชากรผู้ย้ายถิ่นทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Khemanitthathai, 2021; Langkulsen et al., 2023)

สุขภาพจิตกลายเป็นข้อกังวลสำคัญ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติต้องเผชิญกับปัจจัยกดดันที่ซับซ้อน รวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียงการถูกแยกตัวจากสังคม การถูกบังคับให้แยกจากครอบครัวและเครือข่ายสนับสนุน การสูญเสียงาน และความไม่มั่นคงทางรายได้ ภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้น และโดยเฉพาะผู้หญิงที่มีภาระหน้าที่ดูแลครอบครัวเพิ่มมากขึ้น จากการทำงานที่บ้านและมาตรการล็อกดาวน์ การกักตัวแบบบังคับและการจำกัดการเดินทางเฉพาะกลุ่มผู้ย้ายถิ่นยังทำให้ปัญหาสุขภาพจิตรุนแรงขึ้น และเป็นอุปสรรคเพิ่มเติมต่อการเข้าถึงบริการและการสนับสนุนทางสังคม (ILO, 2021b)

การเข้าถึงวัคซีนโควิด-19 สำหรับชาวต่างชาติในช่วงการระบาดใหญ่เป็นเรื่องที่มีความท้าทาย อุปสรรคที่ผู้ย้ายถิ่นต้องเผชิญมีตัวอย่างเช่น ความพร้อมของวัคซีน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการได้รับวัคซีน ความกังวลเกี่ยวกับคุณภาพของวัคซีน และอุปสรรคด้านภาษา นอกจากนี้ การไม่มีระบบระบุตัวตนที่เป็นหนึ่งเดียวสำหรับผู้ย้ายถิ่นทำให้ยากต่อการออกแบบระบบระดับประเทศที่สามารถติดตามบุคคลได้ เนื่องจากต้องฉีดวัคซีนหลายโดส ดังนั้นกระทรวงสาธารณสุขจึงได้สร้างรหัสเฉพาะสำหรับผู้ไม่ใช่คนไทยพร้อมฐานข้อมูลแยกต่างหากเพื่อเป็นวิธีแก้ปัญหาชั่วคราว

กระทรวงสาธารณสุขร่วมกับองค์การอนามัยโลก หน่วยงานสหประชาชาติ องค์กรภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ได้พยายามแก้ไขความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสุขภาพและบรรเทาผลกระทบต่อนักย้ายถิ่น เครือข่ายและโครงการที่ขับเคลื่อนโดยชุมชนได้ให้ชุมชนผู้ย้ายถิ่น รวมถึงอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติและพนักงานสาธารณสุขต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมมือสร้างการรับรู้ การป้องกัน และการตอบสนองต่อสถานการณ์ หนึ่งในโครงการสำคัญคือการเปิดตัวสายด่วนโควิด-19 แบบพหุภาษาที่มีพนักงานสาธารณสุขต่างชาติให้บริการข้อมูลและการสนับสนุนที่สำคัญแก่ผู้ย้ายถิ่น

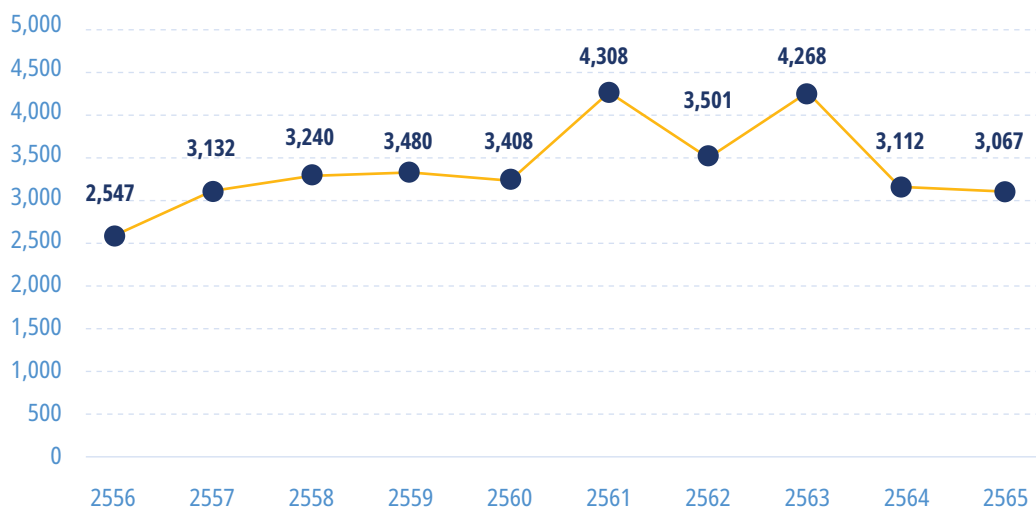
ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคประชาสังคมส่งผลให้เกิดแนวปฏิบัติที่หลากหลายในการรวมผู้ย้ายถิ่นเข้าในระบบสุขภาพระดับชุมชน ในจังหวัดราชบุรี ความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย รวมถึงสภาชาดไทย กระทรวงมหาดไทย และองค์กรระหว่างประเทศ ได้นำการดำเนินการเชิงรุกในการฉีดวัคซีนโควิด-19 โดยใช้โซลูชันที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีเพื่ออำนวยความสะดวกในการลงทะเบียนฉีดวัคซีนสำหรับผู้ย้ายถิ่น และเพื่อให้แน่ใจว่าการเข้าถึงบริการสุขภาพเป็นไปอย่างเท่าเทียม (NECTEC, 2021) กรณีศึกษาอีกหนึ่งตัวอย่างจากคลองเตยซึ่งเป็นหนึ่งใน 50 เขตของกรุงเทพฯ แสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างยั่งยืนของชุมชนและภาคประชาสังคม โดยมีการเปลี่ยนวัดแห่งหนึ่งให้เป็นที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ป่วย และอาสาสมัครในชุมชนได้ดำเนินการกักตัวเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโควิด-19 ลดความกลัว และจัดหาอาหาร (Noiman et al., 2024) โครงการสนับสนุนการฉีดวัคซีน (พฤศจิกายน 2021–ตุลาคม 2022) ในพื้นที่กรุงเทพฯ นนทบุรี ปัตตานี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสงขลา เน้นการฉีดวัคซีน การพัฒนาศักยภาพ การบรรเทาทุกข์ และการค้นหาผู้ป่วย (IOM, 2023b) กลุ่มทำงานหลายฝ่ายที่สนับสนุนการฉีดวัคซีนโควิด-19 สำหรับผู้ย้ายถิ่นได้ทำงานใกล้ชิดกับรัฐบาลเพื่อเสริมสร้างการตอบสนองต่อโควิด-19 และเพิ่มการสนับสนุนด้านการแจกจ่ายวัคซีนและการให้ความรู้แก่ผู้ย้ายถิ่น

ความพยายามของรัฐบาลในช่วงการระบาดใหญ่ รวมถึงความร่วมมือกับหน่วยงานของสหประชาชาติ องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรในชุมชน แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการระดมทรัพยากรและจัดการกับช่องว่างในการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ และการเข้าถึงบริการสุขภาพสำหรับผู้ย้ายถิ่น การดำเนินการเหล่านี้แม้มีค่าใช้จ่ายสูง แต่ก็จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาช่องว่างในระบบการคุ้มครองทางสังคมและระบบบริการสุขภาพของประเทศไทย ซึ่งเกิดจากการเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อแรงงานข้ามชาติ ดังนั้น บทเรียนจากการระบาดใหญ่แสดงให้เห็นว่าจำเป็นต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจนและเชิงรุกในการจัดการอุปสรรคที่มีอยู่ก่อนแล้วต่อการบริการสุขภาพที่ครอบคลุมผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทย และการดำเนินการอย่างทันก่วงจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยโดยรวม

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างมากในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 3 (สร้างหลักประกันการมีสุขภาพะที่ดี และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับทุกคนในทุกช่วงวัย) และมีแนวโน้มที่จะบรรลุเป้าหมายย่อยทั้งหมด ยกเว้นสองเป้าหมาย ได้แก่ การลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน และการลดอุบัติการณ์ของวัณโรค โดยในปี 2564 ประเทศไทยยังคงอยู่ในรายชื่อ 30 ประเทศที่มีภาระวัณโรคสูงสุดขององค์การอนามัยโลก แม้ว่าจะมีอัตราการเกิดวัณโรคลดลงเหลือ 143 ต่อประชากร 100,000 คน (MoPH, 2023) ผู้ย้ายถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผู้ป่วยวัณโรค โดยในช่วงปี 2556 ถึง 2563 มีจำนวนผู้ป่วยรายใหม่และผู้ป่วยที่กลับมาเป็นซ้ำในระดับสูง โดยสูงสุดในปี 2563 ก่อนที่จะลดลงจาก 4,268 รายในปี 2563 เป็น 3,067 รายในปี 2565 ซึ่งส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ จังหวัดอุตสาหกรรม และชายแดน (แผนภาพที่ 32 และ 33) ในส่วนของประชากรไทยก็มีแนวโน้มคล้ายคลึงกันแต่อัตราการเพิ่มของผู้ป่วยต่ำกว่า โดยปัจจัยที่ส่งเสริมอาจได้แก่การระบาดของโควิด-19 ซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างประชากรและการกระจายตัวของผู้ย้ายถิ่น (MoPH, 2023)

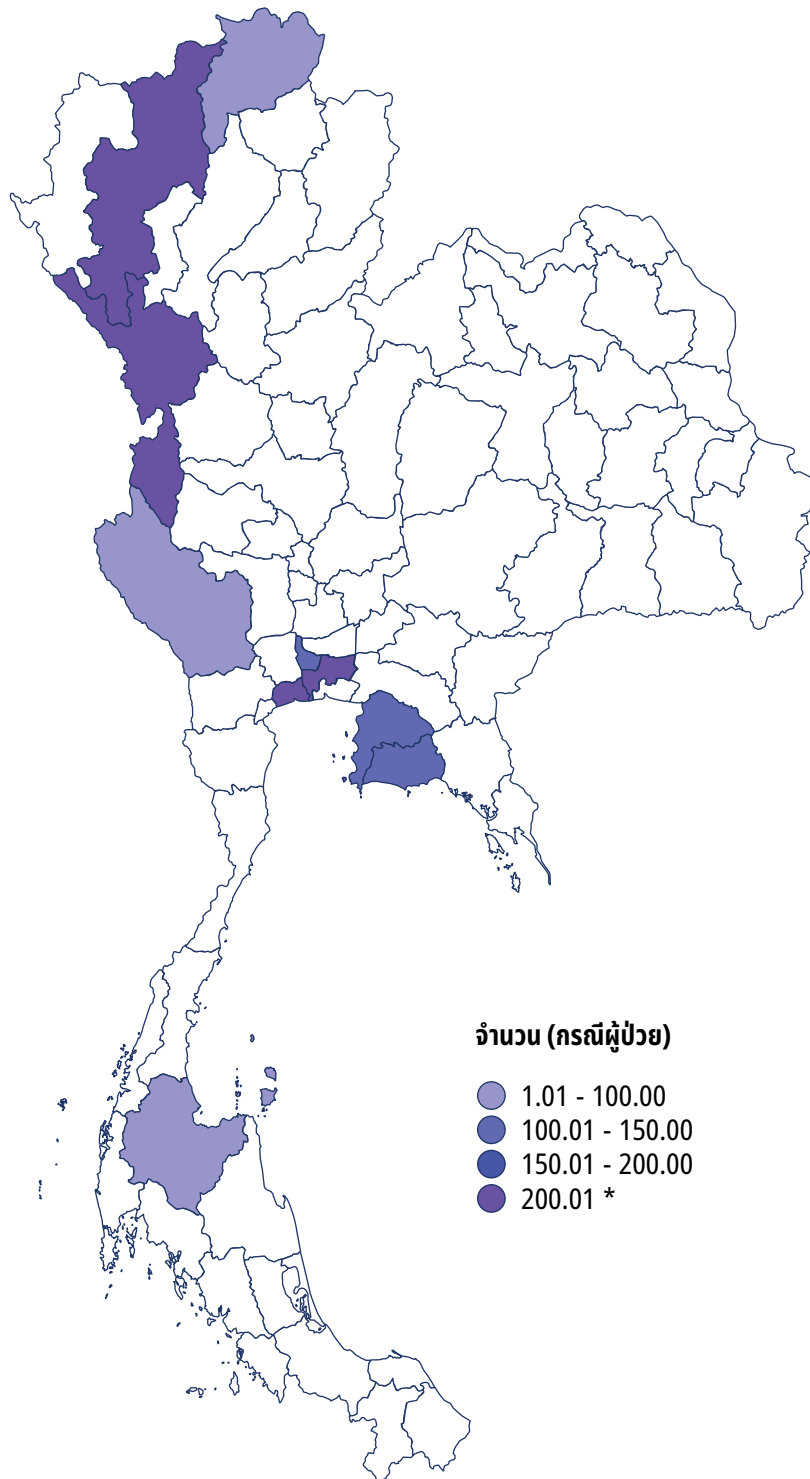
แผนภาพที่ 32 จำนวนผู้ป่วยวัณโรครายใหม่และผู้ป่วยวัณโรคที่กลับมาเป็นซ้ำในกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่สัญชาติไทยที่ตรวจพบ และขึ้นทะเบียนรับการรักษาวัณโรค ตั้งแต่ปี 2556 ถึงปี 2565

(จำนวน-กรณีผู้ป่วย)



ที่มา : กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2566

แผนที่ 33 สิบอันดับจังหวัดที่มีผู้ป่วยวัณโรคสูงสุดในกลุ่มประชากรที่ไม่ใช่สัญชาติไทยที่เข้ารับการรักษาในปี 2564



ที่มา: รายงานวัณโรคแห่งชาติ พ.ศ. 2564

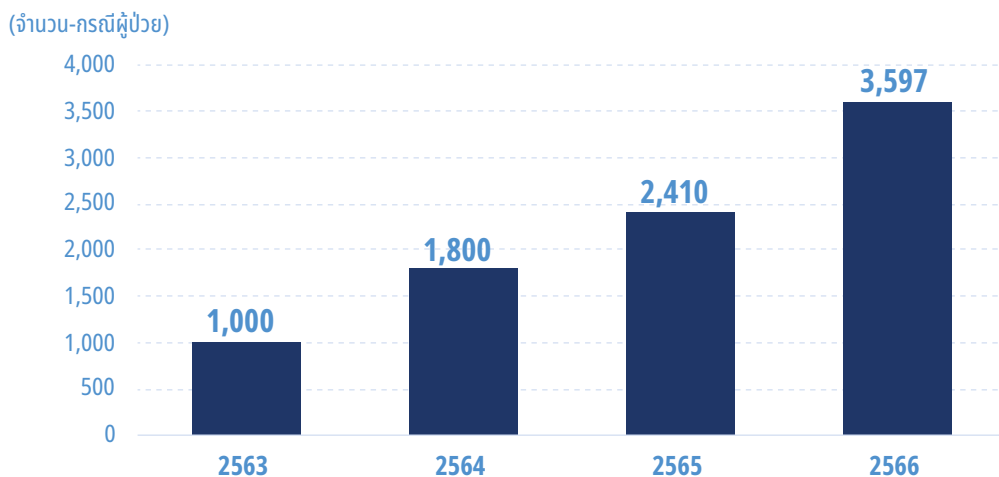
ผลลัพธ์การรักษาวินโรคของผู้ย้ายถิ่นยังคงต้องปรับปรุง เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นมีอัตราความสำเร็จในการรักษาเฉลี่ยต่ำกว่าประชากรไทยซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดการติดตามผู้ป่วยอย่างต่อเนื่อง (กระทรวงสาธารณสุข, 2023b) กระทรวงสาธารณสุขมุ่งมั่นที่จะขยายการตรวจคัดกรองและตรวจพบวินโรค โดยมีการทดสอบนำร่องการใช้ระบบไบโอเมตริกเพื่อเพิ่มการระบุตัวตนและควบคุมผู้ป่วย (กล่องที่ 10) ด้วยความตระหนักว่าตัวเลขในปัจจุบันยังไม่แสดงภาระที่แท้จริงของวินโรคในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นเนื่องจากเป็นประชากรที่มีการเคลื่อนย้ายและบางส่วนอาศัยในประเทศไทยด้วยสถานะไม่ปกติ

มาลาเรียพบได้แพร่หลายในพื้นที่ใกล้ชายแดนไทยกับเมียนมา กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ มาเลเซีย โดยองค์การอนามัยโลกระบุว่าประเทศไทยมีศักยภาพในการกำจัดมาลาเรียภายในปี 2025 อย่างไรก็ตาม เมื่อเร็ว ๆ นี้ มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนผู้ป่วยมาลาเรียบริเวณชายแดนเมียนมา-ไทย จาก 126 รายในปี 2021 เป็นเกือบ 3,000 รายในปี 2023 ซึ่งน่าจะเกิดจากการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนที่เพิ่มขึ้น

สุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ รวมถึงโรคติดต่อเอชไอวี

จำนวนผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นผู้ติดเชื้อเอชไอวีและกำลังได้รับการรักษาด้วยยาต้านไวรัส (ART) เพิ่มขึ้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยในปี 2563 มีจำนวนผู้ติดเชื้อ 1,000 คน ในปี 2564 มีจำนวน 1,800 คน ในปี 2565 มีจำนวน 2,410 คน และในปี 2566 มีจำนวน 3,597 คน ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายโครงการตรวจคัดกรอง วินิจฉัย และรักษาเอชไอวีในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น (กระทรวงสาธารณสุข 2024b; 2024c) รายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลการทบทวนแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาเอชไอวีแห่งชาติ (Thai National AIDS Program Review) ระบุว่าความครอบคลุมที่ไม่เพียงพอต่อประชากรกลุ่มที่ไม่ใช่คนไทยเป็นช่องว่างสำคัญในการตอบสนองต่อโรคเอดส์ซึ่งกลุ่มประชากรดังกล่าว คือ ผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะไม่ปกติรวมถึงผู้ติดตามกลุ่มแรงงานข้ามชาติผู้ให้บริการทางเพศซึ่งมีความเสี่ยงสูงต่อเอชไอวีและโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์อื่น ๆ รวมถึงการถูกเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน ผู้ย้ายถิ่นในสถานกักตัวประชากรข้ามชาติ และบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ (DoH, 2023) ในปัจจุบัน การรักษาเอชไอวีด้วยยาต้านไวรัส (ART) และการตรวจทางห้องปฏิบัติการสำหรับผู้ย้ายถิ่นได้รับการสนับสนุนโดยกองทุนโลกเพื่อต่อสู้โรคเอดส์ วินโรค และมาลาเรีย อย่างไรก็ตาม การจัดสรรทรัพยากรในประเทศเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากมีแรงกดดันให้ดำเนินการนี้ในระดับท้องถิ่น

แผนภาพที่ 34 จำนวนผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นผู้ติดเชื้อ HIV และกำลังได้รับการรักษาด้วยยาต้านรีโทรไวรัส



การมีความรู้และการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ถือเป็นสิ่งสำคัญในการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ แต่ในชุมชนผู้ย้ายถิ่นหลายแห่งยังคงขาดสิ่งเหล่านี้ งานวิจัยที่ศึกษาผู้ย้ายถิ่นชาวเมียนมาจำนวน 473 คนในจังหวัดสมุทรสาครเผยว่าผู้เข้าร่วมทุกคนรู้จักเอชไอวี แต่มีเพียงส่วนน้อยที่เคยได้ยินเกี่ยวกับซิฟิลิส นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการแพร่เชื้อของโรคเหล่านี้ เช่น เชื่อว่าเอชไอวีสามารถแพร่ไปสู่ผู้อื่นที่อาศัยอยู่ในบ้านเดียวกันหรือกินอาหารร่วมกันได้ งานวิจัยยังพบว่าการติตราที่เกี่ยวข้องกับเอชไอวีนั้นมีสูงมาก โดยบางคนเชื่อว่าผู้ติดเชื้อควรแยกตัวจากครอบครัว ที่สำคัญคือ แรงงานข้ามชาติที่เข้าร่วมการสำรวจจำนวนร้อยละ 28 รายงานว่าไม่มีประกันสุขภาพ (Paloga et al., 2022)

ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวเลือกในการคุมกำเนิดก็มีจำกัด งานวิจัยในปี 2563 โดย Khamthanet และ Suthutvoravut ที่ศึกษาเปรียบเทียบความรู้และพฤติกรรมเกี่ยวกับสิทธิด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ระหว่างแรงงานหญิงไทยและแรงงานหญิงข้ามชาติในโรงงานที่จังหวัดสมุทรสาคร พบว่าร้อยละ 65.4 ของแรงงานหญิงข้ามชาติมีความรู้ด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ในระดับที่ดี ในขณะที่แรงงานหญิงไทย คิดเป็นร้อยละ 84.1 มากกว่าสองในสาม (ร้อยละ 68.2) ของแรงงานหญิงข้ามชาติมีความเชื่ออย่างผิด ๆ ว่าห่วงอนามัยเป็นวิธีการคุมกำเนิดแบบถาวร และหนึ่งในห้า (ร้อยละ 21.5) ของแรงงานหญิงข้ามชาติที่เข้าร่วมการสำรวจไม่ทราบว่าห่วงอนามัยสามารถป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ได้ ในขณะที่แรงงานหญิงไทยที่ไม่ทราบเรื่องนี้มีเพียงร้อยละ 4.7 การศึกษาเกี่ยวกับเพศศึกษาที่แรงงานหญิงทั้งไทยและข้ามชาติเคยได้รับอยู่ในระดับต่ำ ความรอบรู้ด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ที่ต่ำยังนำไปสู่ความเสี่ยงในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นชายในบางบริบท เช่น ผู้ที่ทำงานบนเรือประมง ที่มีความเสี่ยงต่อการติดโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ (Hounnangklang et al., 2021)

ในกลุ่มวัยรุ่น บรรทัดฐานทางวัฒนธรรมเกี่ยวกับเพศสัมพันธ์ก่อนสมรสและการคุมกำเนิดส่งเสริมการตีตรา ทำให้จำกัดความรู้เกี่ยวกับบริการสุขภาพที่สำคัญ และเพิ่มอัตราการตั้งครรภ์แบบไม่พร้อมและการติดโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โดยความเชื่อ บรรทัดฐาน และการรับรู้เกี่ยวกับการใช้ผลิตภัณฑ์คุมกำเนิดในชุมชนผู้ย้ายถิ่นมีความจำกัด อีกทั้งหลายคนยังมีทัศนคติเชิงลบต่อเพศศึกษา การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวและการมีเพศสัมพันธ์อย่างปลอดภัยแก่เยาวชนที่ยังไม่สมรสถือเป็นเรื่องต้องห้ามในหมู่ผู้ย้ายถิ่นและคนไทยจำนวนมาก เนื่องจากความเข้าใจผิดว่าการให้ความรู้ในเรื่องนี้จะส่งเสริมให้เยาวชนมีเพศสัมพันธ์ (Chalemphon, 2021) งานวิจัยชี้ให้เห็นว่าเด็กหญิงจากกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม รวมถึงประเทศไทย มองว่าการพูดคุยเรื่องการใช้ผลิตภัณฑ์คุมกำเนิดเป็นเรื่องน่าอาย เนื่องจากเชื่อว่าการมีความรู้ในเรื่องนี้แสดงว่าพวกเขาจะมีเพศสัมพันธ์ก่อนสมรส (ibid.) ความอับอายและการตีตราส่งผลต่อพฤติกรรมในการขอรับบริการสุขภาพในกลุ่มวัยรุ่นข้ามชาติ ซึ่งมักกลัวที่จะขอความช่วยเหลือหรือเข้าถึงบริการสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ ทำให้การตรวจหาเอชไอวีและโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ในกลุ่มวัยรุ่นข้ามชาติมีข้อจำกัด (Soeiro et al., 2023)

บริการฝากครรภ์มีความสำคัญต่อสุขภาพของสตรีมีครรภ์และทารกในครรภ์ตลอดช่วงการตั้งครรภ์ โดยบริการดังกล่าวครอบคลุมการตรวจคัดกรองการให้ความรู้ด้านโภชนาการและสุขภาพ การสนับสนุนด้านสุขภาพจิต และการฉีดยาวัคซีน อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการสุขภาพ เช่น การถูกผูกติดกับโรงพยาบาลในพื้นที่หนึ่งเพียงแห่งเดียว ค่าเบี้ยประกันที่ไม่สามารถจ่ายได้ ประวัติการเจ็บป่วย สถานะการอาศัยในประเทศอย่างไม่ปกติ และการขาดความตระหนักเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีอยู่ กลับทวีความรุนแรงขึ้นในกลุ่มหญิงมีครรภ์ที่เป็นผู้ย้ายถิ่น (Tschirhart et al., 2021) ยิ่งไปกว่านั้น แรงงานหญิงข้ามชาติที่อยู่ในสถานะไม่ปกติมักเผชิญกับการเลิกจ้าง การลดเงินเดือน และเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เท่าเทียม เนื่องจากการตั้งครรภ์ (UNDP, 2023) และอาจถูกบังคับให้ยุติการตั้งครรภ์ซึ่งแม้ว่าจะถูกกฎหมายสำหรับผู้หญิงทุกคนและรวมอยู่ในสิทธิประโยชน์ด้านประกันสุขภาพ แต่ก็อาจยังไม่สามารถเข้าถึงได้สำหรับแรงงานข้ามชาติและหญิงไทยที่อยู่ในสถานการณ์ที่เสียเปรียบ ทำให้พวกเขาต้องหันไปพึ่งพาทางเลือกที่ไม่ปลอดภัย (Belton et al., 2007; Tousaw et al., 2017)

การศึกษาหนึ่งในกรุงเทพฯ และพื้นที่ใกล้เคียง (Thein and Thephtien, 2020) ระบุถึงปัจจัยกดดันหลายประการที่ส่งผลต่อผู้ย้ายถิ่นหญิงที่ตั้งครรภ์ เช่น โภชนาการที่ไม่เพียงพอ การพักผ่อนไม่เพียงพอ และการดูแลตนเองที่จำกัดในระหว่างตั้งครรภ์ ปัจจัยอื่น ๆ เช่น การทำงานบ้านหลังจากชั่วโมงทำงานเพื่อหารายได้ ความเครียดจากการมีเพศสัมพันธ์โดยไม่ยินยอม และบทบาทที่ด้อยกว่าในครอบครัวที่ยึดระบบปิตาธิปไตย ทำให้ความเสี่ยงด้านสุขภาพของพวกเขารุนแรงยิ่งขึ้น ผู้ย้ายถิ่นหญิงตั้งครรภ์ที่ไม่มีประกันสุขภาพ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในสถานะไม่ปกติ อาจต้องจ่ายค่าบริการฉุกเฉินในการคลอดบุตรที่โรงพยาบาลในประเทศไทยเต็มจำนวน เช่น ค่าผ่าตัดคลอดฉุกเฉิน ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นภาระที่ผู้หญิงจำนวนมากไม่สามารถรับไหว ในการต้องตกเป็นหนี้สินหลังได้รับการดูแล (Tschirhart et al., 2021)

ในระดับมหภาค ยังคงมีความท้าทายเชิงโครงสร้างอื่น ๆ ที่ขัดขวางการเข้าถึงบริการฝากครรภ์ของผู้ย้ายถิ่นหญิงมีครรภ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความสามารถที่จำกัดและทรัพยากรที่ไม่เพียงพอของคลินิกที่ดำเนินการโดยรัฐบาลและองค์กรไม่แสวงหากำไร แม้ว่ารัฐบาลไทยจะพยายามทำให้บริการฝากครรภ์สามารถเข้าถึงได้สำหรับสตรีมีครรภ์ทุกคน แต่อุปสรรคทางภาษาและข้อจำกัดด้านการเดินทางเป็นปัญหาที่พบบ่อยในพื้นที่ชนบท (Tschirhart et al., 2021) Steinbrook et al. (2021) พบว่าระยะทางที่ยาวไกลในการเดินทางไปยังคลินิกเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้ย้ายถิ่นหญิงมีครรภ์บริเวณชายแดนไทย-เมียนมาพลาดการติดตามการฝากครรภ์ นอกจากนี้ ระยะทางยังสัมพันธ์กับการเริ่มต้นฝากครรภ์ล่าช้า โดยร้อยละ 59 ของกลุ่มตัวอย่างเริ่มเข้ารับบริการหลังจาไตรมาสแรก (Steinbrook, 2021) เมื่อเดินทางมาถึงคลินิก สตรีมักต้องรอเป็นเวลานานก่อนที่จะได้รับการบริการ ซึ่งทำให้ต้องลางานเป็นเวลานาน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงานและรายได้ (Phanwichatkul et al., 2022) ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้ผู้ย้ายถิ่นหญิงในชนบทหันไปพึ่งพาตัวเลือกที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การคลอดที่บ้านโดยไม่มีการดูแลทางการแพทย์ที่มีคุณภาพและไม่คำนึงถึงระดับความเสี่ยงของการตั้งครรภ์ (Tschirhart et al., 2020; Steinbrook, 2021)

สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อสุขภาพของมารดาและพัฒนาการของทารกในครรภ์ นำไปสู่การเกิดทารกน้ำหนักตัวน้อย การศึกษาของ Perera et al. (2022) เกี่ยวกับผลลัพธ์การคลอดในกลุ่มมารดาที่พลัดถิ่นในพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา พบว่าการฝากครรภ์ตั้งแต่เนิ่น ๆ และการใช้บริการวางแผนครอบครัวมีความเชื่อมโยงกับการลดอัตราการเกิดทารกน้ำหนักตัวน้อยและการเสียชีวิตของมารดาที่สามารถป้องกันได้ในทางกลับกัน มารดาที่อายุน้อยหรืออยู่ในช่วงวัยรุ่นกลับมีความสัมพันธ์กับความเสี่ยงในการเกิดทารกน้ำหนักตัวน้อยที่สูงขึ้น และอาจนำไปสู่การเสียชีวิตของมารดาได้

ข้อค้นพบเหล่านี้สะท้อนถึงความเปราะบางที่หลากหลายของผู้ย้ายถิ่นหญิงมีครรภ์ และความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงการเข้าถึงบริการดูแลสุขภาพที่ครอบคลุมมากกว่าบริการสุขภาพอนามัยเจริญพันธุ์แบบดั้งเดิม

สุขภาพจิต

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีการให้ความสำคัญกับสุขภาพจิตของผู้ย้ายถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงผลกระทบจากการระบาดใหญ่ของโควิด-19 (กล่องที่ 10) จากการสำรวจผู้ย้ายถิ่นชาวเมียนมาจำนวน 400 คนใน 10 พื้นที่ทั่วประเทศไทย พบว่าร้อยละ 12 รายงานว่ามีอาการซึมเศร้าหรือวิตกกังวล ส่งผลให้มีการแนะนำให้พัฒนากลยุทธ์การส่งเสริมสุขภาพที่สามารถปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรกลุ่มนี้ (Kesomsri et al., 2019) ในทำนองเดียวกัน การศึกษาปี 2565 สรุปว่าแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาในประเทศไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มประชากรที่เปราะบางที่สุดในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากแรงกดดันที่มาจากความไม่มั่นคงทางการเมืองในเมียนมา ผลกระทบจากการระบาดใหญ่ รวมถึงความท้าทายอย่างต่อเนื่อง เช่น ปัญหาด้านแรงงานและการแยกตัวทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีงานทำและสถานะไม่ปกติจะประสบกับปัญหาสุขภาพจิตที่รุนแรงและยาวนานขึ้น โดยเฉพาะเมื่อได้รับผลกระทบจากวิกฤต (Khai และ Asaduzzaman, 2022) จำเป็นต้องมีนโยบายที่อ้างอิงจากหลักฐานจริงที่ตอบสนองต่อประสบการณ์ชีวิตของผู้อพยพเพื่อดูแลความต้องการด้านสุขภาพจิตของพวกเขา (Lerskullawat และ Puttitanun, 2024) โดยความพยายามในการดูแลด้านจิตสังคมยังคงล่าช้ากว่าการดูแลสุขภาพกายที่ครอบคลุมสำหรับผู้ย้ายถิ่น

บทสรุป

ที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการขยายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้กับประชากรของตน ด้วยการตระหนักว่าสุขภาพเป็นสิทธิมนุษยชนและด้วยความสำคัญของแรงงานข้ามชาติในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศไทยได้พยายามอย่างมากในการจัดให้มีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้กับแรงงานข้ามชาติผ่านกองทุนประกันสังคมและหลักประกันสุขภาพประชากรข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติของกระทรวงสาธารณสุข (Migrant Health Insurance Scheme - MHIS) รวมถึงการยกระดับของบริการสุขภาพที่เป็นมิตรต่อผู้ย้ายถิ่นและการส่งเสริมสุขภาพ เป้าหมายของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยสามารถบรรลุได้ด้วยการพัฒนานโยบายที่อยู่บนฐานของหลักฐานข้อมูลสนับสนุนความพยายามในการเพิ่มการขึ้นทะเบียนและขยายคุณสมบัติและความครอบคลุม รวมถึงการเสริมสร้างระบบเฝ้าระวังโรคสำหรับประชากรข้ามชาติ โดยได้รับการสนับสนุนจากความมุ่งมั่นทางการเมืองและการเคลื่อนไหวทางสังคม อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการออกแบบนโยบายและกลไกที่ครอบคลุมเพื่อจัดอุปสรรคในการเข้าถึงบริการสำหรับผู้ย้ายถิ่น โดยเฉพาะผู้ที่มีสถานะไม่ปกติ ในขณะเดียวกันต้องเสริมสร้างระบบสุขภาพที่มีความก้าวหน้าแล้วเพื่ออุดช่องว่างต่าง ๆ ที่กล่าวถึงในบทนี้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อไปนี้อ้างอิงจากรายงานภารกิจร่วมระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและองค์การอนามัยโลกเพื่อแก้ไขช่องว่างที่จำเป็นในการพัฒนาสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทย ช่องว่างดังกล่าวรวมถึงด้านความมีสิทธิ ความครอบคลุม และราคาที่ไม่เหมาะสมกับรายได้ของผู้ย้ายถิ่น

- การกำกับดูแลและการบริหารจัดการ:** ปรับกระบวนการลงทะเบียนและกระบวนการปรับสถานะอื่น ๆ ให้เรียบง่ายยิ่งขึ้น เพื่อลดจำนวนผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะไม่ปกติ และเพิ่มการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากประกันสุขภาพและบริการต่าง ๆ พัฒนาแนวทางยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพของผู้ย้ายถิ่นในระดับชาติที่มีความสอดคล้องและยืดหยุ่น พร้อมด้วยกลไกการติดตามและประเมินผลที่เหมาะสม เพื่อผลักดันการบรรลุหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับผู้ย้ายถิ่น และสร้างความมั่นคงด้านสุขภาพให้กับประเทศ โดยต้องกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ยุทธศาสตร์นี้ควรลดความไม่สอดคล้องของนโยบายภายในประเทศไทย พร้อมทั้งคำนึงถึงความสอดคล้องในระดับทวิภาคีและระดับภูมิภาคในกลุ่มประเทศอาเซียน การมีส่วนร่วมของชุมชนและกลไกการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการวางแผนสาธารณสุขควรรับประกันว่านโยบายจะมีความครอบคลุมและปรับให้เหมาะสมกับพลวัตการย้ายถิ่นฐานและประชากรการผู้ย้ายถิ่นในท้องถิ่น
- การเงินการคลังด้านสุขภาพ:** เติมน้ำความพยายามในการลดอุปสรรคหลักประกันสุขภาพที่ส่งเสริมให้ประเทศไทยบรรลุหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ให้สอดคล้องกับหลักประกัน MHIS และส่งเสริมความเสมอภาค คุณภาพ ประสิทธิภาพ และความยั่งยืนในการคุ้มครองทางการเงินต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่สูงสำหรับทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แก้ไขปัญหาที่คงอยู่ในการบรรลุหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับผู้ย้ายถิ่นและผู้ติดตามของพวกเขา ผ่านการปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมและหลักประกัน MHIS มาตรการควรรวมถึงการเพิ่มการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับประกันสุขภาพผู้ย้ายถิ่นให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะผู้ย้ายถิ่น นายจ้าง และผู้ให้บริการสุขภาพ และให้สิ่งจูงใจสำหรับการเข้าร่วมประกันสุขภาพโดยไม่คำนึงถึงสถานะ

- ระบบข้อมูลด้านสุขภาพ:** ค้นหาแนวทางในการสอดประสานระบบข้อมูลด้านสุขภาพที่มีอยู่เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและพร้อมใช้งานเกี่ยวกับประชากรผู้ย้ายถิ่น ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้สามารถกำหนดนโยบายที่ตรงเป้าหมายและอยู่บนฐานของหลักฐานข้อมูลสนับสนุนมากขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ย้ายถิ่นและปกป้องสุขภาพของทุกคนในประเทศไทย ควรใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อปรับปรุงการแบ่งปันข้อมูลบนแพลตฟอร์มที่มีอยู่โดยยังคงรักษาการปกป้องและรักษาความปลอดภัยของข้อมูล ใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในกระทรวงสาธารณสุขเพื่อสนับสนุนการวางกลยุทธ์ การวางแผน และการตอบสนองด้านสุขภาพ
- ทรัพยากรบุคคล:** ควรเพิ่มจำนวนพนักงานสาธารณสุขต่างชาติและอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ รวมถึงกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบให้ชัดเจน พร้อมทั้งจัดสรรค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจที่เหมาะสม กำหนดแนวทางและนโยบายที่ชัดเจนสำหรับการรับรองและการจ้างงานของ พสต. และอสต. เพื่อเชื่อมต่อช่องว่างและปรับปรุงการเข้าถึงบริการสุขภาพที่เป็นมิตรกับผู้ย้ายถิ่น ควรจัดหลักสูตรการฝึกอบรมที่ได้ใบรับรองรับรองและสิ่งจูงใจ เช่น บริการทางการแพทย์แบบไม่มีค่าใช้จ่ายหรือเงินช่วยเหลือ เพื่อให้มั่นใจว่าพนักงานสาธารณสุขต่างด้าวจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญกับการริเริ่มงานวิจัยเพื่อระบุความท้าทายและอุปสรรคในการสร้างขีดความสามารถของพสต. และ อสต. และใช้การแทรกแซงตามหลักฐานเพื่อเสริมสร้างบทบาทของพวกเขาในฐานะผู้ให้บริการด้านการดูแลสุขภาพ

 - การให้บริการ: อาศัยประสบการณ์ที่ได้รับระหว่างการระบาดของโควิด-19 เพื่อพัฒนาระบบสุขภาพที่เป็นมิตรต่อผู้ย้ายถิ่น รวมถึงการปรับปรุงการให้บริการสุขภาพและการเฝ้าระวังสุขภาพในชุมชนผู้ย้ายถิ่นโดยการเสริมสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานและกรมต่าง ๆ ในกระทรวงสาธารณสุข รวมถึงการทำงานข้ามกระทรวงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของผู้ย้ายถิ่น ต่อยอดจากทัศนคติเชิงบวกในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพและการแพทย์ที่เกี่ยวข้องโดยการเพิ่มศักยภาพในการให้บริการที่เป็นมิตรต่อผู้ย้ายถิ่นอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมให้กลุ่มผู้ย้ายถิ่นเกิดความไว้วางใจในระบบสุขภาพ รวมถึงการสร้างการเล่าเรื่องเชิงบวกเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นในสังคมไทย
 - ควรแก้ไขอุปสรรคที่ทำให้ผู้ย้ายถิ่นไม่สามารถใช้ระบบสุขภาพได้ และส่งเสริมบริการสุขภาพที่เป็นมิตรต่อผู้ย้ายถิ่นเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ย้ายถิ่นทุกคน ไม่ว่าจะมีสถานะการจ้างงานหรือสถานะการย้ายถิ่นอย่างไร หรือมีประกันสุขภาพหรือไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างเสรีและเมื่อจำเป็น
 - เพิ่มการเข้าถึงและความพร้อมของบริการสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้หญิงเด็กหญิง และวัยรุ่นที่เป็นผู้ย้ายถิ่น การให้ความรู้และการศึกษาเกี่ยวกับอนามัยการเจริญพันธุ์อย่างครอบคลุมเป็นสิ่งสำคัญเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการตัดสินใจอย่างมีข้อมูลซึ่งช่วยป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ รวมถึงเอชไอวี การตั้งครรภ์โดยไม่พร้อม ภาวะแทรกซ้อนระหว่างตั้งครรภ์ การเสียชีวิตของมารดา และความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ การรับรองให้ผู้ย้ายถิ่นสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ รวมถึงการวางแผนครอบครัวได้อย่างมีข้อมูลและในราคาที่เข้าถึงได้ ไม่เพียงช่วยสนับสนุนสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้หญิง เด็กหญิง และเยาวชนที่เป็นผู้ย้ายถิ่น แต่ยังช่วยลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อม และช่วยปรับปรุงผลลัพธ์ด้านสุขภาพมารดาอีกด้วย การบรรลุเป้าหมายเหล่านี้จำเป็นต้องมีการจัดบริการในโรงเรียนและสถานบริการอื่น ๆ ที่เป็นมิตรต่อผู้ย้ายถิ่นและยึดหลักสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งรับรองว่าสิทธิและทางเลือกของพวกเขาได้รับการเคารพและส่งเสริมอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- Aurpibul, L., A. Tangmunkongvorakul, A. Jirattikorn, A. Ayuttacorn, P.M. Musumari, and K. Srithanaviboonchai (2022). Depressive symptoms, HIV disclosure, and HIV-related stigma among migrant workers living with HIV in Chiang Mai, Thailand. *AIDS care*, 34(12):1565–1571.
- Bangkok Post (2023). [Health insurance for non-Thais coming](#). Bangkok Post, 12 December.
- Belton, S. and A. Whittaker (2007). Kathy Pan, sticks and pummelling: techniques used to induce abortion by Burmese women on the Thai border. *Social Science & Medicine*, 65(7):1512–1523.
- Chalernphon, A. (2021). A Narrative Review of Adolescents' Knowledge, Attitudes and Utilisation of Contraception in Cambodia, Lao PDR, Myanmar, Thailand and Vietnam. Thesis.
- Department of Health (DoH) (2023). Annual Report 2023 (Oct 2022–Mar 2023). Ministry of Public Health, Bangkok.
- Dreamlopmments Foundation (2024a). [M-FUND Plan 5.0](#)
- Dreamlopmments Foundation (2024b). [Dreamlopmments Annual Progress Report 2023](#).
- Fair Labor Association (FLA) (2018). [Triple Discrimination: Woman, Pregnant and Migrant](#).
- Fung, S. (2023). [Migrant health insurance scheme in Thailand](#). Pacific Prime. Blog.
- Hounnaklang, N., C. Sarnkhaowkhom, and R. Bannatham (2021). The beliefs and practices on sexual health and sexual transmitted infection prevention of Myanmar migrant workers in Thailand. *The Open Public Health Journal*, 14(1).
- Health System Research Institute (HSRI) (2022). [Migrant and Non-National Population Health Program 2022 Report \(WHO-RTG Country Cooperation Strategy 2022–2026\)](#). World Health Organization.
- International Organization for Migration (IOM) (2021). *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Social Protection for Migrant Workers and Their Families in Thailand*. IOM, Thailand.
- IOM (2023a). *A Qualitative Study on the Role and Impact of Migrant Health Volunteers (MHVs) During Health Emergencies in Thailand*.
- IOM (2023b). [Migrant Health Promotion and Assistance, COVID-19 Factsheet 2022](#). Bangkok.
- IOM (2024a). [United Towards a Migrant-Inclusive Health System in Thailand](#).
- IOM (2024b). [Migration Health](#).
- International Labour Organization (ILO) (2021a). [Extending Social Health Protection in Thailand: Accelerating progress towards Universal Health Coverage](#).
- ILO (2021b). Experiences of ASEAN migrant workers during COVID-19: Rights at work, migration during the pandemic, and remigration plans (Second assessment).

- Kenpeuk W., P. Teekasap, H. Kosiyaporn, S. Julchoo, M. Phaiyaron, P. Sinam, N. Pudpong and R. Suphanchaimat (2020). [Understanding the problem of access to public health insurance schemes among cross-border migrants in Thailand through systems thinking](#). *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(14):5113.
- Kesornsri, S., Y. Sitthimongkol, S. Punpuing, N. Vongsirimas, and KM. Hegadoren (2019). [Mental health and related factors among migrants from Myanmar in Thailand](#). *Journal of Population and Social Studies*, 27(2):124–138
- Khai TS and Asaduzzaman M. (2022). [‘I doubt myself and am losing everything I have since COVID Came’—a case study of mental health and coping strategies among undocumented Myanmar migrant workers in Thailand](#). *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(22):15022.
- Khamthanet, R. and S. Suthutvoravut (2020). Comparison of knowledge, attitude, and behavior of reproductive health between Thai and immigrant women workers in factories in Samut Sakhon, Thailand. *Ramathibodi Medical Journal*, 43(1):24–34.
- Khemanitthathai, S. (2021). Situation on Migrant Workers and Border Crossing During the Covid-19 Pandemic. Migrant Working Group, Bangkok.
- König, A., J. Nabieva, A. Manssouri, K. Antia, P. Dambach, A. Deckert and V. Winkler, (2022). A systematic scoping review on migrant health coverage in Thailand. *Tropical Medicine and Infectious Disease*, 7(8):166.
- Kosiyaporn, H., S. Julchoo, M. Phaiyaron, P. Sinam, W. Kunpeuk, N. Pudpong, P. Allotey, Z.X. Chan, T. Loganathan and N. Pocock (2020). [Strengthening the migrant-friendliness of Thai health services through interpretation and cultural mediation: a system analysis](#). *Global Health Research and Policy*, 5(1):1–13.
- Langkulsen, U., P. Mareke and A. Lambonmung (2023). [Migrants and Healthcare during COVID-19, the Case of Kanchanaburi Province in Thailand](#). *Healthcare (Basel)*. 11(20):2724 e.
- Lerskullawat, A. and T. Puttitanun (2024). [Cross-Border Migration and Its Influence on Mental Health Dynamics in Thailand: An Empirical Analysis of Provincial Data](#). *Journal of Population and Social Studies*, 32:364 –383
- Ministry of Public Health (MoPH) (2020). [Health Insurance Operation Manual for Foreigners and Foreign Workers](#). (In Thai). MoPH (2021), Department of TB, National TB Report 2021.
- MoPH (2023). Consultation meeting with WHO Regarding the Health Insurance Development Project for Individuals with Status and Rights Problems and Persons Without Thai Nationality (Health Insurance for Non-Thai People System: HINT). Presentation from the Division of Health Economics and Health Security. 24 August 2024.
- MoPH (2024a). Health insurance for migrant, migrant workers and stateless people. Presentation from the Division of Health Economics and Health Security. 27 February 2024, (unpublished).
- MoPH (2024b). [MoPH website data center](#).
- MoPH (2024c). Presentation by Lawan Santichinkul, Division of AIDS and Sexually Transmitted Diseases, Department of Disease Control. 31 January 2024.

Moungsookjareoun, A and D. Kertesz (2019). Towards Universal Health Coverage for migrants in Thailand. In: *Thailand Migration Report, 2019*.

Noinam S, N. Piaseu, T. Junda, S. Tantiprasoplap, P. Kraithaworn, S. Krongthaeo, J. Keawpugdee, W. Sanongdej, S. Kongcheep and W. Srisuk (2024). *Civil society involvement in managing the Covid-19 pandemic: a case study of a large and congested urban community in Bangkok, Thailand*. *Health Equity*, 8(1):269–278.

NECTEC (2021). *NECTEC supports Thai Red Cross Society and its network partners to provide the proactive COVID-19 vaccination*.

National Health Security Office (NHSO) (2024). *Enhancing convenience: 22nd year of UCS*.

n.p. (2023). *Iris recognition to help people with no ID cards access medical services*. *The Nation*, 21 August.

Paloga, A., D. Arthan, P. Maneekan, P. Kitcharoen, A. Wattanapisit, C. Parattakonkun and N. Soonthornworasiri (2022). HIV and syphilis knowledge, perceptions, and practices among Myanmar migrant workers in Samut Sakhon Province, Thailand. *BMC Public Health*, 22(1):2206.

Phanwichatkul, T., V. Schmied, P. Liamputtong and E. Burns (2022). The perceptions and practices of Thai health professionals providing maternity care for migrant Burmese women: An ethnographic study. *Women and Birth*, 35(4):e356–e368.

Phetsaen, S., and N. Haritavorn (2019). *Accessibility of antenatal care and labour services among Myanmar migrant workers at one hospital in Pathum Thani province*. *ChiangRai Medical Journal*, 11(2): 75–84. In Thai.

Pudpong, N., N. Durier, S. Julchoo, P. Sainam, B. Kuttiparambil and R. Suphanchaimat (2019). Assessment of a voluntary non-profit health insurance scheme for migrants along the Thai–Myanmar border: a case study of the migrant fund in Thailand. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(14):2581.

Sitkulanan, P., K. Chaisitsanguan, P. Winaiprasert and W. Wong-arsa (2024). Problems of Myanmar women of reproductive age in accessing health services as migrant workers in Thailand: a qualitative study. *Nurse Media Journal of Nursing*, 14(1):53–64.

Steinbrook, E., M.C. Min, L. Kajeewiwa, J. Wiladphaingern, M.K. Paw, M.P.J Pimanpanarak and D.M. Parker (2021). Distance matters: barriers to antenatal care and safe childbirth in a migrant population on the Thailand-Myanmar border from 2007 to 2015, a pregnancy cohort study. *BMC Pregnancy and Childbirth*, 21:1–11.

Social Security Office (SSO) (2022). *Social Security Fund*.

Sumriddetchkajorn, K., K. Shimazaki, T. Ono, T. Kusaba, K. Sato and N. Kobayashi (2019). Universal health coverage and primary care, Thailand. *Bulletin of the World Health Organization*, 97(6):415.

Suvanathong, P., T. Chai-Aroon, U. Jiawiwatkul, P. Intoo-Marn (2022). [Systems and mechanisms to develop migrant health volunteers to improve the migrant workforce health: a case study in Samut Sakhon Province, Thailand](#). *Humanities, Arts and Social Sciences*, 22(2). Studies.

Thein, S.S. and B.O. Thepthien (2020). Unmet need for family planning among Myanmar migrant women in Bangkok, Thailand. *British Journal of Midwifery*, 28(3):pp.182–193.

Tousaw, E., R. K. La, G. Arnott, O. Chinthakanan, O. and A.M. Foster (2017). “Without this program, women can lose their lives”: migrant women’s experiences with the Safe Abortion Referral Programme in Chiang Mai, Thailand. *Reproductive Health Matters*, 25(51):58–68.

Tschirhart, N., W. Jiraporncharoen, R. Thongkhamcharoen, K. Yoonut, T. Ottersen and C. Angkurawaranon (2021). Including undocumented migrants in universal health coverage: a maternal health case study from the Thailand-Myanmar border. *BMC Health Services Research*, 21:1–9.

Tschirhart, N., W. Jiraporncharoen, C. Angkurawaranon, A. Hashmi, S. Nosten, R. McGready and T. Ottersen (2020). Choosing where to give birth: factors influencing migrant women’s decision making in two regions of Thailand. *PLoS One*, 15(4):e0230407.

United Nations Development Programme (UNDP) (2023). [Seeking Opportunities Elsewhere: Exploring the lives and Challenges of Myanmar Migrant Workers in Thailand](#).

United Nations Network on Migration in Thailand (UNNM), 2022. [Highlights 2022](#).

United States Department of Commerce (2022). [Thailand Personal Data Protection Act](#).

Vandergeest, P., M. Marschke and P. Duker (2021). [Migrant worker segregation doesn’t work: COVID-19 lessons from Southeast Asia](#). The Conversation.

Wichaikhum, O.-A., K. Abhicharttibutra, and A. Nantsupawat (2024). [Factors influencing Thai health workers’ attitudes toward providing health services to migrants](#). *Pacific Rim International Journal of Nursing Research*, 28(2):296–307.

World Health Organization (WHO) (2014). Making fair choices on the path to universal health coverage. Final report of the WHO consultative group on equity and universal health coverage. Geneva.

WHO (2023a). [Thailand Country Cooperation Strategy 2022–2026](#).

WHO (2024). [Report joint mission to review health system capacity in addressing migrant health needs in Thailand](#).

Yarrow, R. (2022). [Thailand’s economy stuck in the middle](#). East Asia Forum.



United Nations
Network on Migration

Working Better Together

รายงาน
การย้ายถิ่นของ
ประเทศไทย
2567



Global Compact
FOR Migration