

การศึกษาระดับประเทศ

ความเปราะบางต่อการค้ามนุษย์ของแรงงานข้ามชาติ  
และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ในเอเชียตะวันออกเฉียง  
เฉียงใต้: การวิเคราะห์ของประเทศไทย

พิลาร์ โดมิงโก (Pilar Domingo) และ ขวัญฤทัย ศิริพัฒน์โกศล

---

มิถุนายน 2566



การย้ายถิ่นแรงงานและการค้ามนุษย์ :

การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

---

สนับสนุนให้ผู้อ่านผลิตซ้ำเนื้อหาสำหรับสิ่งพิมพ์ของตนเองได้ ตราบใดที่ไม่ใช่การขายในเชิงพาณิชย์ โดยขอให้แจ้งให้ ODI ทราบและขอสำเนาของสิ่งพิมพ์ สำหรับการใช้งานออนไลน์ ขอให้ผู้อ่านแนบลิงก์ไปยังต้นฉบับบนเว็บไซต์ของ ODI มุมมองที่ปรากฏในการศึกษานี้เป็นมุมมองของผู้เขียน และไม่จำเป็นต้องสะท้อนมุมมองของ ODI หรือพันธมิตร

งานชิ้นนี้ได้รับอนุญาตภายใต้ CC BY-NC-ND 4.0.

Pilar Domingo and Kuanruthai Siripatthanakosol, (2023) Labour migrants' vulnerability to human trafficking and labour exploitation in Southeast Asia: An analysis of Thailand. ODI Country study. London: ODI (<https://odi.org/en/about/our-work/political-economy-of-labour-exploitation-and-trafficking-in-persons-in-southeast-asia/>).

เอกสารฉบับนี้เป็นงานตีพิมพ์ของ ODI โดยความร่วมมือกับโครงการอาเซียน-ออสเตรเลีย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (ASEAN-ACT) ASEAN-ACT ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐบาลออสเตรเลียและดำเนินการโดย DT Global รัฐบาลออสเตรเลียให้การสนับสนุนทางการเงินงานชิ้นนี้ผ่านกระทรวงการต่างประเทศและการค้า มุมมองที่แสดงในงานชิ้นนี้เป็นของผู้เขียนเท่านั้น และไม่จำเป็นต้องสะท้อนมุมมองของรัฐบาลออสเตรเลีย

## กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณทุกท่านที่มีคุณูปการอย่างยิ่งต่อการจัดทำเอกสารฉบับนี้ พอล บัคลีย์ (Paul Buckley) นฤพร บุญญบาล และ ลูเซีย เพโตรเพาลี (Lucia Pietropaoli) ที่ได้ให้การสนับสนุนและอนุเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก รวมถึงทีมงานของโครงการอาเซียน-ออสเตรเลีย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (ASEAN-ACT) ทุกท่าน ศาสตราจารย์ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ แคทริน นวาจิอาคู-ดาฮู (Kathryn Nwajaku-Dahou) สำหรับการตรวจสอบคุณภาพ ตลอดจน เมแกน ร็อดริกส์ (Maegan Rodricks) เซอร์รี่ ดิกสัน (Sherry Dixon) และ ราวีนา รัสเซลล์ (Rawena Russell) สำหรับการช่วยเหลือในกระบวนการตีพิมพ์ฉบับนี้ รวมถึง เดโบราห์ อีด (Deborah Eade) ที่ช่วยตรวจสอบแก้ไขรายงาน และ เอลเลน อันท์วี (Elaine Antwi) สำหรับการบริหารจัดการโครงการนี้

การจัดทำเอกสารฉบับนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลออสเตรเลียผ่านโครงการอาเซียน-ออสเตรเลียเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (ASEAN-ACT)

### เกี่ยวกับเอกสารฉบับนี้

เอกสารฉบับนี้เป็นผลผลิตของความร่วมมือด้านการวิจัยระหว่าง ASEAN-ACT และ ODI งานศึกษานี้ได้ทำการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อทำความเข้าใจพลวัตของการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและการค้ามนุษย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ: 1) ปรับปรุงฐานข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับ ASEAN-ACT รวมถึงแผนงานและการมีส่วนร่วมทางนโยบายของพันธมิตร; และ 2) พัฒนาและดำเนินการตามกระบวนการในการป้อนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์เข้าสู่แผนงานของพันธมิตรและการปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติต่อการถูกแสวงหาประโยชน์และการค้ามนุษย์ ความเข้าใจนี้สามารถช่วยยกระดับขีดความสามารถในการตอบสนองของหน่วยงานของรัฐและโครงการระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมถึงเพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองและการสนับสนุนแก่แรงงานข้ามชาติและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ระยะที่ 1 ของโครงการวิจัยครอบคลุมพื้นที่ศึกษา 4 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนาม

การศึกษาระดับประเทศนี้เป็น 1 ใน 4 ประเทศ ที่ได้รับการประเมินในระยะที่ 1 นอกจากนี้ บทสรุปที่เป็นสาระสำคัญจากทั้ง 4 ประเทศ มีเป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกันหลายมิติ

### ทีมวิจัย

พิลาร์ โดมิงโก (Pilar Domingo) และ ขวัญฤทัย ศิริพัฒนโกศล

# สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ .....	3
สารบัญ 4	
ชื่อย่อ 6	
บทสรุปผู้บริหาร .....	7
1 บทนำ .....	11
2 ระเบียบวิธีวิจัย .....	13
Figure 1 แผนภาพแสดงความเสี่ยงต่อการถูกค้ำมนุษย์ในวัฏจักรการย้ายถิ่น .....	14
2.1 การทบทวนวรรณกรรม .....	14
2.2 งานภาคสนามในประเทศ .....	14
2.3 ข้อจำกัด .....	15
3 บริบทด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง .....	16
3.1 โครงสร้างและประวัติศาสตร์การเมือง .....	16
3.2 ลักษณะสำคัญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม .....	19
3.3 กฎอย่างเป็นทางการ .....	20
3.3.1 กรอบนโยบายและกฎหมายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ .....	20
3.3.2 กฎหมาย นโยบาย และสิทธิแรงงาน .....	21
3.3.3 กฎหมายและนโยบายการย้ายถิ่น .....	22
3.4 ระบบและกฎที่ไม่เป็นทางการ .....	24
3.5 ผู้มีบทบาทสำคัญ .....	25
3.5.1 หน่วยงานของรัฐและรัฐ .....	25
3.5.2 องค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานระดับภูมิภาค และแหล่งทุนทวิภาคี .....	26
3.5.3 องค์การพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมทั้งระดับนานาชาติและระดับประเทศ .....	27
3.5.4 บริษัทจัดหางานเอกชนและนายหน้าอกระบบ .....	29
3.5.5 ภาคเอกชน .....	29
4 การย้ายถิ่นแรงงานสู่ประเทศไทย และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน .....	30
4.1 ขนาดของการย้ายถิ่นแรงงานสู่ประเทศไทย .....	30
4.2 ปัจจัยสำคัญที่อธิบายกระแสการย้ายถิ่น .....	30
4.3 สภาพที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละภาคส่วน .....	31
4.3.1 การประมง .....	32
4.3.2 การเกษตร .....	32
4.3.3 งานบ้าน .....	33
4.4 ความเปราะบางที่แรงงานข้ามชาติประสบ .....	33

4.4.1	การข้ามพรมแดนและการเดินทางต่อ.....	34
4.4.2	การจัดหางาน .....	34
4.4.3	สถานะการย้ายถิ่น .....	35
4.4.4	ทัศนคติต่อแรงงานข้ามชาติ.....	36
4.4.5	สภาพแรงงานที่ถูกแสวงประโยชน์ .....	36
4.4.6	ความกลัวต่อความเป็นทางการ เครือข่ายนอกระบบ การอุปถัมภ์และการทุจริต.....	37
4.5	ประเด็นสำคัญ.....	37
4.6	ผลกระทบจากโควิด-19 .....	38
5	มาตรการการตอบโต้ และความเป็นไปได้ในการคุ้มครอง.....	39
5.1	การคุ้มครองและระบบยุติธรรม .....	39
5.1.1	การต่อต้านการค้ามนุษย์และระบบยุติธรรมทางอาญา .....	39
5.1.2	กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน .....	40
5.2	ความเป็นไปได้ในการคุ้มครอง เสี่ยงและอำนาจในการตัดสินใจของแรงงานข้ามชาติ .....	41
5.2.1	เสียงและสิทธิทางกฎหมาย .....	41
5.2.2	แรงงานข้ามชาติและภาคประชาสังคม.....	42
6	ข้อค้นพบหลักและข้อเสนอแนะ .....	44
6.1	ข้อค้นพบหลัก .....	44
6.1.1	ความท้าทาย .....	44
6.1.2	โอกาสในการเปลี่ยนแปลง .....	44
6.2	ข้อเสนอแนะ .....	45
	รายการอ้างอิง.....	48

## ตัวย่อ

---

<b>ASEAN</b>	สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
<b>CBO</b>	องค์กรชุมชน
<b>CSO</b>	องค์กรภาคประชาสังคม
<b>DSI</b>	กรมสอบสวนคดีพิเศษ
<b>FDG</b>	การสนทนากลุ่ม
<b>KII</b>	การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก
<b>ILO</b>	องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
<b>IOM</b>	องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน
<b>MDT</b>	ทีมสหวิชาชีพ
<b>DOE</b>	กรมการจัดหางาน
<b>MOJ</b>	กระทรวงยุติธรรม
<b>MOL</b>	กระทรวงแรงงาน
<b>MRC</b>	ศูนย์ทรัพยากรแรงงานข้ามชาติ
<b>MWAC</b>	ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ
<b>NGO</b>	องค์กรพัฒนาเอกชน
<b>OHS</b>	อาชีวอนามัยและความปลอดภัย
<b>PEA</b>	การวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมือง
<b>PRA</b>	บริษัทจัดหางานเอกชน
<b>RTG</b>	รัฐบาลไทย
<b>RTP</b>	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
<b>SDG</b>	เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
<b>TIP</b>	การค้ามนุษย์
<b>UHC</b>	หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

## บทสรุปผู้บริหาร

การย้ายถิ่นแรงงานคือลักษณะเด่นของการพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่การย้ายถิ่นมีผลลัพธ์ทางบวกหลายประการ แต่แรงงานข้ามชาติหลายคนต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการถูกค้ำมนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ความเปราะบางที่แรงงานข้ามชาติเผชิญนั้นเป็นปัญหาซับซ้อนและเป็นผลมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขทางโครงสร้าง สถาบัน อำนาจ และผลประโยชน์ การจัดการกับความเปราะบางเหล่านี้จึงอาศัยความเข้าใจว่าปัจจัยเหล่านี้สัมพันธ์กันอย่างไรในบริบทเฉพาะ อันส่งผลให้การแสวงประโยชน์และการค้ำมนุษย์ยังคงดำรงอยู่ได้

การย้ายถิ่นแรงงานเข้ามาในประเทศไทยเป็นลักษณะสำคัญของรูปแบบการพัฒนาประเทศ มีการไหลเข้าของแรงงานข้ามชาติได้ขยายตัวอย่างมากในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาโดยเฉพาะจากประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมา การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติสอดคล้องกับบริบทของสังคมผู้สูงอายุ ผนวกกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และความต้องการแรงงานทักษะต่ำในหลายภาคส่วนที่สำคัญ

รายงานฉบับนี้ซึ่งเป็นเรื่องประเทศไทย คือส่วนหนึ่งของซีรีส์การศึกษาประเทศอาเซียนเพื่อทำความเข้าใจว่าอะไรทำให้แรงงานข้ามชาติมีความเปราะบางต่อการถูกแสวงประโยชน์ รวมถึงการค้ำมนุษย์ วัตถุประสงค์หลักคือเพื่อประเมินปัจจัยด้านเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งทำให้การค้ำมนุษย์และการแสวงประโยชน์ดำรงอยู่ และจะต่อต้านสิ่งเหล่านี้ในประเทศปลายทางได้อย่างไร ซึ่งรวมถึงการทำความเข้าใจความเป็นไปได้และข้อจำกัดในเชิงสถาบันและโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองโครงสร้าง ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการป้องกันและคุ้มครอง รวมถึงความรู้ที่ก้าวหน้าเกี่ยวกับวิธีการลดความเปราะบางของผู้เสียหายต่อการค้ำมนุษย์และการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน และเพื่อทำให้เสียงและการตัดสินใจของพวกเขาเป็นตัวแทนไปสู่ความท้าทายที่พวกเขาเผชิญ

งานศึกษานี้ประกอบไปด้วยการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก 17 คนซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก และการสนทนากลุ่มย่อย 4 กลุ่มกับแรงงานข้ามชาติในเชียงใหม่ สระแก้ว สมุทรสาคร และอ.แม่สอด จังหวัดตาก

### ข้อค้นพบ

#### ความท้าทาย

การแสวงประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเป็นผลมาจากการเติบโตที่เน้นการส่งออกในบริบทของประวัติศาสตร์ที่มีการแข่งขันทางการเมืองและพื้นที่ประชาสังคมที่จำกัด ดุลยภาพทางการเมืองที่แปรหลายเป็นตัวสนับสนุนการต่อรองของชนชั้นหน้าที่ให้สิทธิพิเศษแก่ธุรกิจ กองทัพ และระบบราชการของรัฐ และจำกัดพื้นที่สำหรับการแข่งขันทางการเมือง ในขณะที่ความไม่มั่นคงทางการเมืองส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนรัฐบาล ส่วนผลประโยชน์ของชนชั้นนายยังคงไม่เปลี่ยนแปลง

การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วส่งผลให้ความยากจนลดลง และตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์ดีขึ้น อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงเป็นสังคมที่ไม่มีความเท่าเทียมอย่างลึกซึ้ง รูปแบบทางเศรษฐกิจที่พึ่งพาการย้ายถิ่นของแรงงานที่มีทักษะและค่าจ้างต่ำ นิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิที่อ่อนแอ รวมถึงบริบทเชิงบรรทัดฐานทางสังคมที่สนับสนุนลำดับชั้นและเครือข่ายส่วนบุคคลซึ่งเป็นพื้นฐานของการจัดระเบียบทางสังคม ส่งผลให้เกิดการดำเนินการตามกรอบกฎหมายและนโยบายด้านการต่อต้านการค้ำมนุษย์และการคุ้มครองแรงงานที่ค่อนข้างก้าวหน้า

หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกรอบนโยบายด้านการต่อต้านการค้ำมนุษย์ กฎหมายแรงงาน และการเคลื่อนย้ายแรงงานยังคงประสบกับช่องว่างด้านความสามารถ ความพยายามในการตอบสนองส่วนใหญ่เน้นไปที่การดำเนินคดีกับผู้ค้ำมนุษย์ (โดยมากแล้วจะบรรลุผลในการตัดสินว่านายหน้ารายย่อยมีความผิด มากกว่าจะเอาผิดกับผู้กระทำความผิดสูง) และมักไม่ค่อยเน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางซึ่งให้ความสำคัญกับการติดต่อกับความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติ ไปจนถึงการแสวงประโยชน์จากแรงงาน

ข้อจำกัดหลักสองข้อ ได้แก่ ข้อแรก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากได้รับประโยชน์จากการดำเนินการทางกฎหมายและนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพ นี้ไม่ได้หมายความว่ามีความพยายามในการประสานงานกันเพื่อล้มล้างกฎหมายแต่อย่างใด แต่

แรงจูงใจและผลประโยชน์ในช่วงต่าง ๆ ของการเดินทางของแรงงานข้ามชาติที่ทรงพลังเพียงพอที่จะได้รับผลประโยชน์จากสถานะปัจจุบันได้ ข้อที่สองคือทัศนคติที่เลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติยังคงมีอยู่อย่างแพร่หลาย

ความสามารถของแรงงานข้ามชาติในการต่อต้านการแสวงประโยชน์นั้นถูกจำกัดภายใต้ความรู้ที่ไม่เพียงพอในด้านสิทธิมาตรการการป้องกัน ข้อจำกัดด้านภาษา และความไม่น่าเชื่อถือของระบบคุ้มครองที่รัฐบาลจัดหาให้ นำหนักของความไม่เสมอภาคทางโครงสร้างจัดวางให้พวกเขาเสียประโยชน์อย่างมหาศาลในการมีปฏิสัมพันธ์กับนายจ้างและพนักงานของรัฐซึ่งยิ่งเพิ่มความเปราะบางต่อการถูกค้ำมนุษย์และถูกแสวงประโยชน์

### โอกาสในการเปลี่ยนแปลง

มีโอกาสมากมายที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าจะเกิดขึ้นได้ไม่ง่าย เพราะความไม่สมดุลของอำนาจบางอย่างเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา

คำมั่นสัญญาของประเทศไทยในความพยายามต่อต้านการค้ำมนุษย์และกระบวนการที่เกี่ยวข้องของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายนั้นสำคัญอย่างยิ่ง ปัจจุบันมีการสนับสนุนการทำงานข้ามเขตอำนาจศาลและให้ความสำคัญมากขึ้นกับวิธีการเน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลาง นี่รวมถึงการทำงานที่ไปไกลกว่าการให้ความสำคัญกับสิ่งเดิม ๆ อย่างการดำเนินคดี และการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์และการแสวงประโยชน์จากแรงงาน ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องลงทุนกับความร่วมมือข้ามฝ่าย เพื่อให้คำมั่นสัญญาเกี่ยวกับนโยบายในปัจจุบันออกมาดีที่สุดและเป็นวิธีการข้ามสาขาวิชา ดังนั้นการหลายกำแพงขององค์กรต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงเป็นเรื่องจำเป็น

เครือข่ายและพันธมิตรด้านกลยุทธ์บางกลุ่มนำเสนอโอกาสที่ชัดเจนในการเข้าไปมีส่วนร่วม เช่น พื้นที่สำหรับแลกเปลี่ยนและความร่วมมือข้ามหน่วยงานรัฐ หน่วยงานศาล และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ยังมีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานระหว่างประเทศ หน่วยงาน (ระหว่างประเทศ) ที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ภาคประชาสังคม และสหภาพ นอกจากนี้ยังมีโอกาสในการหาประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศข้ามกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

มีโอกาสในการเสริมสร้างการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติผ่านการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างมีกลยุทธ์กับเครือข่ายที่มีอยู่แล้วอย่างไม่เป็นทางการและการสนับสนุน อีกทั้งยังต้องการที่จะเข้าใจมากขึ้นว่าจะจัดการกับข้อมูลและความสามารถว่าเครือข่ายเหล่านี้จะเสริมสร้างความแข็งแกร่งของความสามารถในการคุ้มครอง รวมถึงเสียง และอำนาจในการตัดสินใจของแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ยังมีความต้องการในการให้ความสำคัญกับความสามารถในการปรับเปลี่ยนความไม่สมดุลทางอำนาจที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานข้ามชาติและนายจ้าง และกับรัฐ เครือข่ายเหล่านี้มักมีการจัดตั้งที่สัมพันธ์กับสัญชาติและภาคส่วนของการจ้างงาน แต่การรับรู้เกี่ยวกับเครือข่ายเหล่านี้ทำงานอย่างไรนั้นทราบเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ท้ายที่สุด มันจำเป็นที่จะตระหนักว่าแรงงานข้ามชาติมีอำนาจการตัดสินใจเป็นของตัวเอง ในสถานการณ์ที่เต็มไปด้วยความไม่เสมอภาค แรงงานข้ามชาติก็ตัดสินใจและมีพื้นที่สำหรับการตัดสินใจ วิธีการที่เน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางต้องการความร่วมมือที่มากขึ้นของความสามารถในการกระทำเพื่อหาการเยียวยาหรือทำหายภัยกับสถานการณ์การแสวงประโยชน์ของแรงงานและการละเมิดสิทธิ ซึ่งรวมถึงการอ้างกฎหมายและการมองแบบใช้เรื่องสิทธิเป็นฐาน ในขณะที่เดียวกันการให้ความสำคัญกับผู้รอดชีวิตจากการละเมิดสิทธิควรหลีกเลี่ยงการเพิ่มภาระรับผิดชอบให้กับพวกเขา เนื่องจากพวกเขามีทางเลือกไม่มากเมื่อพิจารณาจากปัจจัยที่ขับเคลื่อนการค้ำมนุษย์และการแสวงประโยชน์จากแรงงานทั้งระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับโลก

### ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะนี้มุ่งไปที่ระดับภายในและระหว่างประเทศ และควรแจ้งให้ทั้งผู้ปฏิบัตินโยบาย แหล่งทุน เอ็นจีโอ(ระหว่างประเทศ) ภาคประชาสังคม ชุมชน และชุมชนนักวิจัยที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากทั้งหมดมีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทย และประเทศปลายทางโดยทั่วไปด้วย

การลงทุนในความรู้และการวิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้อย่างไร เพื่อให้เข้าใจภาวะเปราะบางของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานได้ดียิ่งขึ้น

- มันจำเป็นที่จะต้องทำงานด้วยความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมืองของความไม่เท่าเทียมเชิงโครงสร้างและห่วงโซ่อุปทานระดับโลกซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาการค้ำมนุษย์และการแสวงประโยชน์จากแรงงาน



มันจำเป็นที่จะต้องลงทุนในการทำความเข้าใจขอบเขตว่าความเปลี่ยนแปลงไหนที่เป็นไปได้และเป็นไปได้จริง ท่ามกลางข้อจำกัดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งหมายถึงการวิจัยและการวิเคราะห์ที่ระบุถึงโอกาสที่เกิดขึ้นใหม่

- ลงทุนกับการทำความเข้าใจถึงขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปได้และเป็นไปได้จริง เมื่อพิจารณาจากข้อจำกัดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งหมายถึงการวิจัยและการวิเคราะห์ที่ระบุถึงโอกาสที่เกิดขึ้นใหม่ การสร้างหลักฐานนี้สามารถช่วยในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในกิจกรรมที่มีผลโดยตรงต่อการปรับเปลี่ยนความไม่สมดุลทางอำนาจและโครงสร้างของแรงจูงใจได้อย่างแนบเนียน ในเวลาเดียวกัน สิ่งสำคัญคือต้องมองให้ชัดเจนเกี่ยวกับภาพใหญ่ของเศรษฐศาสตร์การเมืองในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่เป็นความสัมพันธ์ทางการค้าและห่วงโซ่อุปทาน และบริบททางภูมิรัฐศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งประเทศไทยเข้าไปพัวพันอยู่และข้อจำกัดทางการเมืองของตนเองด้วย

#### การลงทุนกับวิธีการบูรณาการข้ามขอบเขตนโยบายต่าง ๆ

- ลงทุนกับแนวทางสหวิชาชีพที่เกิดขึ้นใหม่ในพื้นที่นโยบายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือเชิงกลยุทธ์มากขึ้น ท่ามกลางการคุ้มครองแรงงาน การต่อต้านการค้ามนุษย์ การย้ายถิ่น และหน่วยงานคุ้มครองทางสังคมซึ่งทำงานเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงในการถูกค้ามนุษย์และแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน อีกทั้งยังรวมถึงการลงทุนอย่างมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความสามารถด้านการป้องกันละคุ้มครองที่นอกเหนือไปจากการมุ่งเน้นดำเนินคดีในปัจจุบัน
- การทำงานที่นอกเหนือระบบยุติธรรมทางอาญาเพื่อตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ และเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในเชิงรุกมากขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานและช่องทางการบริหารจัดการ ซึ่งจะได้รับการเยียวยาหรือชดเชยสำหรับแรงงานข้ามชาติ ควรมุ่งเน้นไปที่สิ่งที่แรงงานข้ามชาติพิจารณาว่าเป็นความยุติธรรมและการให้ความสำคัญกับการเยียวยาและประเด็นเรื่องการคุ้มครอง มากกว่าการคาดการณ์เอาไว้ล่วงหน้าว่าสิ่งเหล่านี้คืออะไร นอกจากนี้ยังรวมถึงการตระหนักถึงธรรมชาติของกฎและแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างปฏิบัติตามในทางปฏิบัติ
- การลงทุนในการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงในตัวเนื้อหากฎหมายและกระบวนการดำเนินการในเขตอำนาจศาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับประสบการณ์ของผู้เสียหายของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน

สนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถ ของภาคส่วนที่เกี่ยวกับความยุติธรรม ผู้บังคับใช้กฎหมาย การย้ายถิ่น และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิแรงงาน การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ และการจัดการกับความเปราะบางจากการถูกค้ามนุษย์หรือแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน

- ลงทุนกับความรู้และความสามารถด้านเทคนิค รวมถึงกลยุทธ์ของหน่วยงานของรัฐ ในการใช้แนวทางแบบบูรณาการในมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ สิทธิแรงงาน และสภาพแรงงาน นโยบายและแนวปฏิบัติด้านการย้ายถิ่น มาตรการคุ้มครองทางสังคม และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- อำนาจความสะดวกในการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมเชิงกลยุทธ์ระหว่างผู้มีบทบาทของรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อสร้างการแลกเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจ
- อำนาจความสะดวกในการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมเชิงกลยุทธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม และภาคเอกชน

ลงทุนในด้านขีดความสามารถขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อเพิ่มการตอบสนองเชิงป้องกัน ตลอดจนเสียงและอำนาจในการตัดสินใจของผู้ย้ายถิ่นตามกฎหมาย

- ทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการยกระดับการมีสิทธิมีเสียงและอำนาจในการตัดสินใจทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งรวมถึงการสร้างความรู้และแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ
- ลงทุนในการเพิ่มขีดความสามารถของภาคประชาสังคมในการทำงานข้ามเขตอำนาจศาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน รวมถึงการต่อต้านการค้ามนุษย์และความยุติธรรมด้านแรงงาน

- ลงทุนกับการให้บริการล่ามและการแปล ซึ่งสามารถปรับปรุงมาตรฐานด้านการสื่อสารและการแบ่งปันข้อมูลสำหรับสร้างการมีส่วนร่วมโดยตรงกับแรงงานข้ามชาติที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์แรงงานในขั้นตอนต่าง ๆ ของการเดินทาง และการมีส่วนร่วมกับนายจ้าง
- ทำงานร่วมกับสหภาพแรงงาน (รวมถึงในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับภูมิภาค) เพื่อระบุถึงโอกาสในการสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม
- ทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมเพื่อเรียนรู้จากเครือข่ายแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับประสบการณ์การถูกแสวงประโยชน์และการละเมิดด้านแรงงาน เพื่อนำมาปรับปรุงมาตรการป้องกัน การสนับสนุนให้เสี่ยงและความต้องการของแรงงานข้ามชาติได้รับการตอบสนองมากยิ่งขึ้น
- สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมกับเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการของแรงงานข้ามชาติ บนฐานด้านภาคการจ้างงานและสัญชาติ

ทำงานร่วมกับภาคเอกชนเพื่อทำความเข้าใจถึงแรงจูงใจในระดับย่อยและระดับภาคส่วนให้ดียิ่งขึ้น เพื่อระบุถึงอุปสรรคและจุดเริ่มต้นสำหรับการมีส่วนร่วมเชิงนวัตกรรมที่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแนวปฏิบัติ การประสานงานและการลงทุนในห่วงโซ่อุปทานโลกเพื่อปรับปรุงขีดความสามารถด้านกฎระเบียบ มาตรการลงโทษ และพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนไป ยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงจูงใจ

ลงทุนในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ บทเรียน และแนวปฏิบัติที่เป็นนวัตกรรมในระดับอาเซียน ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนการแลกเปลี่ยนที่บูรณาการวิธีการหลากหลายประเด็น การทำงานร่วมกับรัฐบาลและระบบราชการ ตลอดจนภาคประชาสังคม นอกจากนี้ยังรวมถึงการสนับสนุนพื้นที่ในระดับอาเซียนเพื่อการแลกเปลี่ยนที่ปลอดภัยสำหรับภาคประชาสังคม

# 1 บทนำ

การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นลักษณะเด่นของการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นรูปแบบที่สัมพันธ์กับการเคลื่อนย้ายของผู้คน ความเปราะบางต่อการค้ามนุษย์ประกอบด้วยความเสี่ยงในการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานซึ่งแรงงานข้ามชาติหลายคนต่างมีประสบการณ์ บังคับและพลวัตทางอำนาจที่ส่งผลต่อการค้ามนุษย์และความเปราะบางที่สัมพันธ์กับการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานนั้นมีหลายปัจจัย ตั้งแต่โครงสร้างและสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความเปราะบางเหล่านี้เป็นผลมาจากการแสวงประโยชน์และการบีบบังคับโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ ในขณะที่ผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานนั้นเป็นกลุ่มชายขอบและไร้เสียงในสังคม

อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ACTIP), agreed in 2015, เป็นตัวแทนของหมวดหมู่สำคัญของความพยายามระดับภูมิภาคในการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้นมันสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นของบรรทัดฐานทั่วโลกเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ทาสสมัยใหม่ และการแสวงประโยชน์จากแรงงาน บริษัทที่กว้างขึ้นของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน(SDGs) ให้หลักการมาตรฐานทางนโยบายระดับโลกที่ใช้ตัดสินความก้าวหน้า ความเกี่ยวข้องเฉพาะเจาะจงเพื่อยุติความรุนแรงทุกรูปแบบ รวมทั้งต่อเด็ก การบังคับใช้แรงงาน การแสวงประโยชน์และการใช้แรงงานทาสยุคใหม่ การคุ้มครองสิทธิแรงงานและความยุติธรรมสำหรับทุกคน รวมถึงการย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยและเป็นระเบียบเรียบร้อยและนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (รายละเอียดด้านล่าง) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและวาระเรื่อง“การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ให้ความสำคัญกับกลุ่มชายขอบมากที่สุด โดยมีช่องทางกลยุทธ์นโยบายระดับโลกเพื่อให้ผู้ที่มีความเปราะบางต่อการถูกค้ามนุษย์และถูกแสวงประโยชน์ได้รับการมองเห็นมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบันการแทรกแซงประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนานโยบายและการตระหนักถึงปัญหา แต่ก็ยังมีความท้าทายระดับพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ การตอบโต้ด้านความยุติธรรม การคุ้มครองและป้องกันอยู่เช่นเดียวกัน บางประเด็นข้างต้นเป็นที่รับรู้และเก็บบันทึกเป็นอย่างดี ในขณะที่บางประเด็นยังคงคลุมเครือหรือเพียงแค่อุคคล้ายว่าเข้าใจ

ในภูมิภาคอาเซียน แรงงานข้ามชาติซึ่งนับว่าเป็นกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่ใหญ่ที่สุดในโลก เป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบางมากที่สุดในการถูกค้ามนุษย์และแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการย้ายถิ่นไม่ได้เกิดขึ้นในช่องทางที่เป็นทางการ จึงทำให้พวกเขาย้ายถิ่นไม่ปกติหรือไม่มีเอกสารในประเทศที่เขาผ่านหรือที่ไปเยือน อีกทั้งยังได้รับการคุ้มครองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (Chantavanich et al., 2013) มีเพียงไม่กี่คนที่ถูกระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และหลาย ๆ ครั้งการตอบสนองเรื่องการค้ามนุษย์หลัก ๆ มักจำกัดอยู่ที่เพื่อการแสวงประโยชน์ทางเพศ (Weitzer, 2014).

สถานการณ์เช่นนี้เชื่อว่าเป็นผลมาจากความเข้าใจธรรมชาติของการค้ามนุษย์ด้านการแสวงประโยชน์แรงงาน ตัวชี้วัด และความคลุมเครือของรูปแบบการบีบบังคับซึ่งอาจไม่ได้มองเห็นได้ชัด

ภูมิภาคนี้เชื่อมต่อกันโดยการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแบบไม่ปกติระหว่างประเทศ ความแตกต่างทางประชากรระหว่างประเทศที่มีแรงงานส่วนเกินและความต้องการงานค่าจ้างต่ำหมายความว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานจะยังคงเป็นลักษณะของตลาดแรงงานและสังคมในภูมิภาคต่อไป อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีวิธีปฏิบัติและแนวทางเชิงนโยบายที่บูรณาการความซับซ้อนของปัญหานี้ ในขณะที่มีการให้ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมเรื่องวิธีการบรรเทาความเปราะบางต่อการถูกค้ามนุษย์ของแรงงานข้ามชาติ และประเด็นที่ว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะได้รับความคุ้มครองและเข้าถึงหน่วยงานด้านกฎหมายที่ดีขึ้นได้อย่างไร

<sup>1</sup> SDG 16.2 ยุติการข่มเหง การใช้ทาสโดยไม่ถูกต้อง การค้ามนุษย์ และความรุนแรงและการทรมานทุกรูปแบบที่มีต่อเด็ก SDG 16.3 ส่งเสริมนิติธรรมทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศและสร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมแก่ทุกคน 8.8 ปกป้องสิทธิแรงงานรวมถึงแรงงานข้ามชาติ และ 10.7 อำนาจความสะดวกในการอพยพและเคลื่อนย้ายคนให้เป็นไปด้วยความสงบปลอดภัยเป็นไปตามระเบียบและมีความรับผิดชอบรวมถึงผ่านการดำเนินงานตามนโยบายด้านการอพยพที่มีการวางแผนและการจัดการที่ดี อ่านฉบับเต็มได้ที่  
(<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>).

กรณีศึกษาของประเทศไทยเป็นหนึ่งงานในชุดการศึกษาที่ทบทวนเกี่ยวกับการบริหารจัดการเชิงโครงสร้าง และปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคมที่ส่งผลกระทบต่อความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติในการถูกค้ำมนุษย์ ซึ่งรวมถึงความเข้าใจเศรษฐศาสตร์การเมืองของการทำงานและข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง สถาบัน และการเมือง ที่กำหนดความสามารถในการคุ้มครองป้องกัน ตลอดจนการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิตความเปราะบางของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์และการแสวงประโยชน์จากแรงงาน และเพื่อเสริมสร้างอำนาจในการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมในการนำทางไปสู่ความท้าทายที่พวกเขาเผชิญ

การย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศในภูมิภาคสู่ประเทศไทยกลายเป็นลักษณะสำคัญของรูปแบบการพัฒนาประเทศ ในบริบทสังคมผู้สูงอายุพร้อมกับความต้องการแรงงานทักษะต่ำในหลายภาคส่วนที่สำคัญของการพัฒนาที่นำโดยการส่งออก การหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติสู่ประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างมหาศาลตลอด 20 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จาก กัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมา

ประเทศไทยมีประชากร 71,689,332 คน (World Population Review, 2022) ในจำนวนนี้ 51.34% เป็นผู้หญิง ข้อมูลในปี 2021 ระบุว่าประชากรวัยแรงงานมี 38.63 ล้านคน โดยที่ 46% เป็นผู้หญิงและเด็กผู้หญิง (World Development Indicators, 2023) ประเทศไทยเผชิญกับช่วงเปลี่ยนผ่านด้านประชากรอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังมีประชากรวัยทำงานลดลงเร็วที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (UNFPA, 2019) สัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีและมากกว่านั้นคำนวณว่ามีจำนวน 16% ในปี 2560 (Harkins, 2019; UNDESA, 2017) และคาดการณ์ว่าจะสูงถึง 28% ภายในปี 2574 (Gray, 2019)

ตั้งแต่ช่วงปีค.ศ. 1980s ประเทศไทยเปลี่ยนผ่านจากประเทศที่ส่งออกแรงงานมาเป็นประเทศที่รับแรงงานในภูมิภาค (Rigg, 2016). ในปี พ.ศ.2561 ประชากรที่ไม่ใช่สัญชาติไทยมี 4,898,460 คน โดยจำนวนนี้คิดเป็นแรงงานทักษะต่ำจากกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม 3,897,598 คน (ราว 80%) (Harkins, 2019). ก่อนที่โควิด-19จะแพร่ระบาดในเดือนธันวาคม 2562 แรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานและอยู่อาศัยในประเทศไทยมีจำนวน 2,512,328 คน ในจำนวนนี้ 2,063,561คนจากกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม ซึ่งล้วนแต่ทำงานในภาคส่วนที่ใช้แรงงานเข้มข้นในประเทศไทย (DOE, 2019) ทั้งนี้จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารมีเพียงการประมาณค่าเท่านั้น ตัวเลขเหล่านี้จึงอาจโต้แย้งได้

ความซับซ้อนของการย้ายถิ่นแรงงานหมายถึงการไม่มีวิธีการเดียวที่จะสามารถจัดการกับความเปราะบางต่อการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานหรือการถูกค้ำมนุษย์ที่แรงงานข้ามชาติอาจเผชิญและที่นำไปใช้ได้กับทุกภาคส่วน ทุกชาติ และทุกความไม่เสมอภาคด้านเพศ นี่เป็นปัญหาหลายมิติที่ต้องมีการปฏิบัติและการลงทุนในนโยบายและความสามารถด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ยังควรสังเกตว่า แรงงานข้ามชาติเป็นผู้เลือกที่จะหางานทำ คล้ายกับรูปแบบการค้ำมนุษย์อื่น ๆ ในอีกทางหนึ่ง กล่าวได้ว่าแรงงานข้ามชาติมีอำนาจในการตัดสินใจซึ่งไม่ได้ลดทอนความรุนแรงของการถูกแสวงประโยชน์ การถูกบังคับใช้แรงงาน และการถูกค้ำมนุษย์ และความเสี่ยงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่แรงงานข้ามชาติอาจเผชิญ

นอกจากนี้ การย้ายถิ่นแรงงานสู่ประเทศไทยในรูปแบบต่าง ๆ เป็นตัวสะท้อนปัจจัยเชิงโครงสร้าง และความไม่สมดุลทางอำนาจ ผลประโยชน์และแรงจูงใจหลายอย่างซึ่งได้รับประโยชน์จากการละเมิดและการแสวงประโยชน์รวมถึงการค้ำมนุษย์ในรูปแบบที่หลากหลาย สิ่งเหล่านี้ไม่ได้ประกอบขึ้นเป็นชุดของการปฏิบัติที่สอดคล้องกันหรือสอดคล้องกัน แต่ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการเดินทางของแรงงานข้ามชาติ ทั้งตัวแสดงต่าง ๆ โครงสร้าง ความสนใจ บรรทัดฐาน และแนวปฏิบัติต่างเข้ามามีบทบาท สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความเสี่ยงและอันตรายหลายประการ และยิ่งหมายความว่าแรงงานข้ามชาติต้องตัดสินใจและเลือกเมื่อพวกเขาสามารถทำได้

วัตถุประสงค์หลักของกรณีศึกษาในประเทศไทยนี้คือเพื่อประเมินปัจจัยหลักทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อความเปราะบางต่อการถูกค้ำมนุษย์ในการย้ายถิ่นของแรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมุ่งเน้นไปที่นโยบาย การปกครอง การกำกับดูแล และมีติของกฎหมายในการคุ้มครองและป้องกันและธรรมชาติของเสียง (ตามกฎหมาย) และการตัดสินใจของแรงงานข้ามชาติและผู้ที่ถูกค้ำมนุษย์ เพื่อที่จะจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและแผนงานด้านการค้ำมนุษย์และการแสวงประโยชน์แรงงานในประเทศปลายทาง

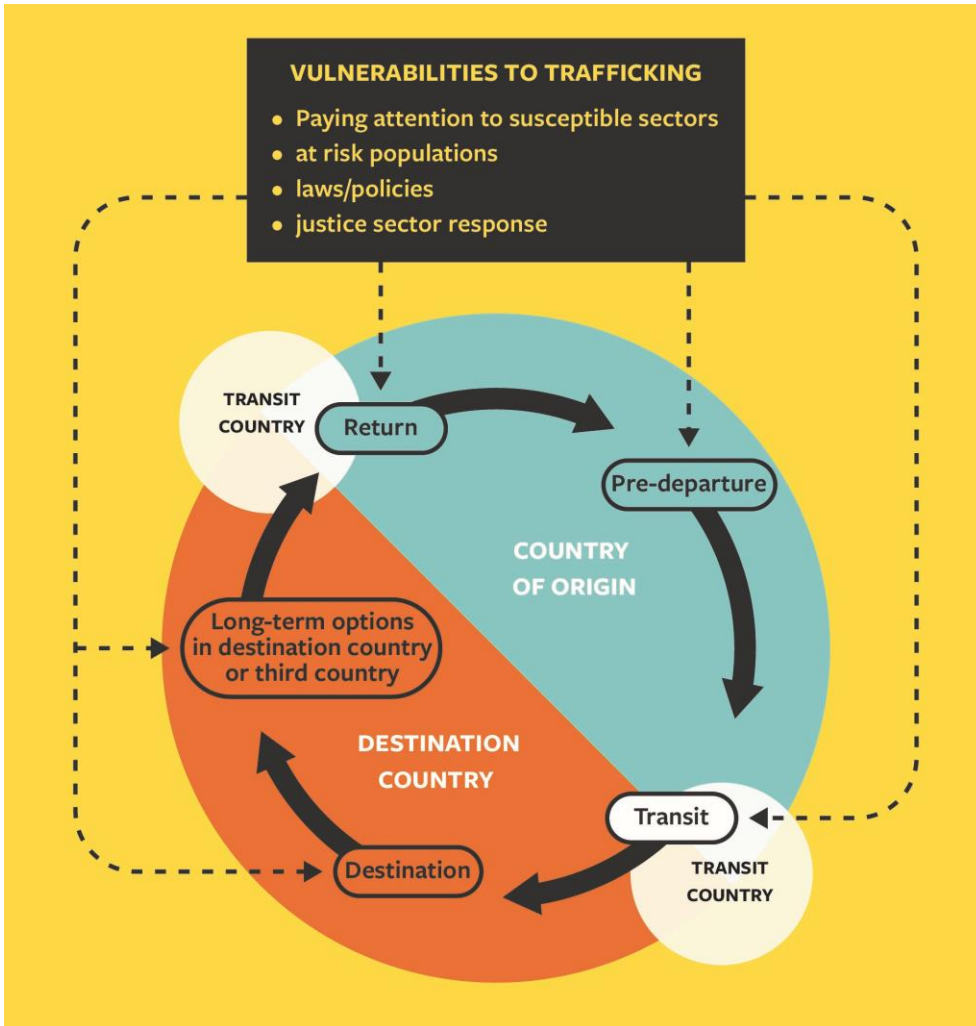
## 2 ระเบียบวิธีวิจัย

รายงานเกี่ยวกับประเทศไทยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดการศึกษา สนับสนุนโดยโครงการความร่วมมืออาเซียน-ออสเตรเลีย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (ASEAN ACT) ซึ่งให้ความสนใจเกี่ยวกับการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งแตกต่างไปจากการค้ามนุษย์ด้านเพศที่มีแนวโน้มจะได้รับความสนใจมากกว่า (Weitzer, 2014: 7) งานวิจัยนี้ริเริ่มโดยการพัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่ต้องการระบุลักษณะโครงสร้าง กฎที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ที่มีส่วนก่อร่างสร้างความเปราะบางต่อการค้ามนุษย์ในแต่ละชั้นของวงจรการย้ายถิ่นของแรงงาน โดยใช้กรอบนี้เป็นเครื่องมือ มีการทบทวนวรรณกรรมและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (KIs) ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีการประชุมเชิงปฏิบัติการ 3 ครั้ง เพื่อสกัดและทดสอบข้อค้นพบจากการวิจัยกับ ASEAN ACT และทีมวิจัยในวงกว้างที่กำลังทำงานวิจัยเดียวกันนี้ในประเทศกัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนาม (การศึกษาในประเทศอาเซียนอื่น ๆ จะเกิดขึ้นในระยะที่สอง)

งานวิจัยนี้ใช้การวิเคราะห์แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง (PEA) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ซึ่งศึกษาถึงวิธีที่ความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ถูกก่อตัวขึ้นในแต่ละช่วงของวงจรการย้ายถิ่น การวิเคราะห์แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเน้นย้ำบทบาทและความเชื่อมโยงข้ามสถาบันที่เป็นทางการ กฎหมาย กฎระเบียบและแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการ รวมถึงบรรทัดฐานทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของแรงงานและการค้ามนุษย์ในภูมิภาคนี้ งานนี้ยังเข้าไปมีส่วนร่วมกับแรงจูงใจ ผลประโยชน์ และการกระจายอำนาจของผู้มีบทบาทต่าง ๆ รวมถึงดูว่าปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อพฤติกรรมและตัวเลือกทางกลยุทธ์อย่างไร และที่สำคัญที่สุดการวิเคราะห์แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองยังพิจารณาว่าพลวัตเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเมื่อมีเรื่องความสัมพันธ์ กฎและแนวปฏิบัติ (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ) มาเกี่ยวข้อง งานนี้ยังระบุโอกาสที่จะเพิ่มความก้าวหน้าในการเพิ่มความสามารถด้านการป้องกันและคุ้มครองการจัดการกับความเสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์

ความเปราะบางต่อการถูกค้ามนุษย์ถูกระบุและแสดงให้เห็นในแต่ละช่วงของวงจรการย้ายถิ่นของแรงงาน : ก่อนออกเดินทาง การเปลี่ยนถ่ายหรือเชื่อมต่อการเดินทาง เมื่อมาถึงปลายทาง ตัวเลือกระยะยาวในประเทศปลายทางหรือประเทศที่สาม และการกลับภูมิลำเนา (อาจมีการเชื่อมต่อการเดินทางเกี่ยวข้องด้วย) (Bisong and Knoll, 2020) จากนั้นจึงวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีบริบทเฉพาะเจาะจงที่ก่อให้เกิดหรือรักษาไว้ซึ่งความเปราะบางในแต่ละขั้นตอน และมีการบันทึกไว้ซึ่งโอกาสการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น (ดูรูปที่ 1)

Figure 1 แผนภาพแสดงความเสี่ยงต่อการถูกค้ำมนุษย์ในวัฏจักรการย้ายถิ่น



แหล่งข้อมูล: ODI, 2023

## 2.1 การทบทวนวรรณกรรม

มีการทบทวนเอกสารทางวิชาการและวารสารเฉพาะกลุ่มอย่างสั้นซึ่งช่วยในการปรับกรอบการวิเคราะห์ให้เป็นไปตามองค์ประกอบด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองซึ่งถูกระบุว่าเกี่ยวข้องกับการทำความเข้าใจปัญหาเรื่องการค้ำมนุษย์และความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคที่มายังประเทศไทย การทบทวนเอกสารยังเป็นไปเพื่อการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเพื่อวางแผนสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (KIs) นอกจากนี้ยังเป็นการให้ความสำคัญกับการระบุและทำความเข้าใจความเปราะบาง รวมทั้งมาตรการป้องกันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวงจรการย้ายถิ่น โดยเฉพาะการย้ายถิ่นของแรงงานสู่ประเทศไทย

## 2.2 งานภาคสนามในประเทศ

งานภาคสนามมีการลงพื้นที่ระหว่างเดือนธันวาคม 2564 ถึงเดือนเมษายน 2565 และมีการสัมภาษณ์เพิ่มเติมหลังจากนั้น

ทีมวิจัยได้สัมภาษณ์และจัดการสนทนากลุ่มย่อย (FGDs) กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่มเพื่อทำความเข้าใจความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติและทางเลือกในการตอบสนองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบายแรงงาน นโยบายและมาตรการการย้ายถิ่น และความพยายามในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ มีการสัมภาษณ์รัฐบาลและหน่วยงานรัฐ (จำนวน 10 คน ประกอบด้วย หญิง 1 คน ชาย 9 คน) จากกระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมสอบสวน

คดีพิเศษ (DSI) กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานอัยการสูงสุด และศาลยุติธรรม มีการสัมภาษณ์องค์กรระหว่างประเทศ 3 แห่ง ประกอบด้วย องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) และ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และภาคประชาสังคม 2 องค์กรที่ให้การสนับสนุนองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) และสำนักงานกฎหมาย เอส อาร์ และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (INGOs) 2 องค์กร ได้แก่ Freedom Fund และ International Justice Mission การสนทนากลุ่มย่อย 4 กลุ่ม ประกอบไปด้วย แรงงานข้ามชาติที่อยู่อาศัยและทำงานในเชียงใหม่ สระแก้ว สมุทรสาคร แม่สอด จังหวัดตาก (จำนวน 30 คน ประกอบด้วยหญิง 18 คนและ ชาย 12 คน)

งานวิจัยนี้ดำเนินการตามแนวทางของหลักการและแนวทางของสภาเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย (ACFID) สำหรับการวิจัยและการประเมินจริยธรรม นโยบายจริยธรรมการวิจัยของ ODI เนื่องจากงานวิจัยนี้มุ่งเน้นไปที่บุคคลใน ความห่วงใยซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติตามแนวทางด้านจริยธรรมซึ่งรวมถึงการคำนึงถึงความละเอียดอ่อนในการออกแบบการวิจัย ทั้งในสถานที่ที่ทำการสัมภาษณ์ และจัดการสนทนากลุ่มย่อย และเรื่องของการจัดการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม การได้รับความยินยอมปรับเปลี่ยนตามบริบทซึ่งมี ทั้งการให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร และด้วยวาจา และให้ความสำคัญกับการปกป้องข้อมูลและการรักษาความนิรนามของผู้เข้าร่วม หากมีการถอดคำพูดโดยตรงของผู้ให้ข้อมูลมาใช้ จะไม่มีกระบวนการขออนุญาต และใช้นามปากกาแทน วิจัย และการประเมินด้านจริยธรรมภาคสนามได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการทบทวนทางจริยธรรมของ ODI

ในระหว่างกระบวนการวิจัย มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเป็นระยะกับทีมวิจัยทุกประเทศ โดยเน้นที่กัมพูชา ลาว ไทย และ เวียดนาม รวมถึงทีม ASEAN-ACT เพื่อแบ่งปันแนวทางและความท้าทายที่พบเจอระหว่างการทำงานภาคสนาม ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์ต่อการระบุกลยุทธ์เพื่อเติมช่องว่างที่พบ นอกจากนี้ การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อทำความเข้าใจระยะต่าง ๆ ได้จัดขึ้นในช่วงท้ายของกระบวนการวิจัยเพื่อสร้างความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ระหว่างชุดการศึกษาระดับประเทศเพื่อ จะได้เพิ่มเติมและรวมเป็นรายงาน และเพื่อระบุประเด็นที่ตัดขวางซึ่งมีการสำรวจในบทสรุปควบคู่ไปกับกรณีศึกษาของประเทศ

## 2.3 ข้อจำกัด

เราควรแสดงให้เห็นข้อจำกัดของการศึกษานี้ตั้งแต่ตอนเริ่มต้น

ประการแรก ในการสัมภาษณ์ ความละเอียดอ่อนด้านการเมืองของหัวข้อที่พูดคุยส่งผลให้บางประเด็นยากต่อการถกเถียงอย่างเปิดเผยกับบางกลุ่มคนที่ถูกสัมภาษณ์ ในขณะเดียวกันเป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการนี้มีการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจต่างจากการศึกษาชิ้นอื่น ๆ ประการที่สอง เนื่องจากประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ “มองไม่เห็น” โดยธรรมชาติ เพราะเกี่ยวข้องกับ ความเปราะบางต่อการถูกแสวงประโยชน์ สภาพแรงงานที่ย่ำแย่ และมีเรื่องการส่งกลับประเทศ การกักขัง การค้ามนุษย์ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติที่เข้าถึงยาก ประการที่สาม เนื่องจากกลุ่มการสัมภาษณ์จัดว่าค่อนข้างเล็ก รายงานฉบับนี้จึงไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่ออ้างเป็นตัวแทนของประสบการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยแต่อย่างใด

การศึกษานี้ตัดสินใจว่าจะไม่ได้เจาะจงไปที่ภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งเป็นการเฉพาะ เนื่องจากความเปราะบางต่อการถูกค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานไม่ได้ส่งผลต่อทุกภาคส่วนในทางเดียวกัน ดังนั้นการสะท้อนที่ทำให้เห็นมากกว่าหนึ่งภาคส่วนจะสร้างภาพความเข้าใจที่ครอบคลุมและสะท้อนภาพความเปราะบางหลากหลายรูปแบบที่พบเจอในประเทศไทย

การสนทนากลุ่มย่อยกับแรงงานข้ามชาติจัดขึ้นที่ภาคส่วนที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น ไร่อ้อยในสระแก้ว สวนลำไยและกล้วยไม้ ในเชียงใหม่และลำพูน ไร่สวนขนาดเล็ก (ปลูกข้าวโพดและผัก) ในแม่สอด โรงงาน (เสื้อผ้าและแปรรูปอาหารทะเล) ในแม่สอดและสมุทรสาคร และงานก่อสร้างในเชียงใหม่ การตามติดการเดินทางตลอดเส้นทางและประสบการณ์การคุ้มครองในภาคส่วนเหล่านี้ หรือการติดตามว่าภาคส่วนเหล่านี้ที่อยู่ตรงไหนในโซ่อุปทานโลกนั้นเป็นไปได้ นอกจากนี้ธรรมชาติของงานเกษตรกรรมนั้นหลากหลายตามแต่พืชผล ขนาดของสถานที่ ขนาดการผลิต และมีความแปรผันตามอนุภูมิภาค

แม้จะมีข้อจำกัดเหล่านี้ การสัมภาษณ์ทำให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่น่าสนใจเกี่ยวกับประสบการณ์และความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาวิชาการ และการศึกษาเฉพาะกลุ่มเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานการค้ามนุษย์ในประเทศไทยมากขึ้น แม้ว่าเมื่อพิจารณาตามภาคส่วนแล้วจะพบว่ามีการให้ข้อมูลที่หนักหน่วงมาก ซึ่งเป็นภาคส่วนที่ได้รับการเน้นย้ำและสืบสวนสอบสวนมากในช่วง 10-15 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามกำลังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รายงานฉบับนี้จึงนำเสนอข้อมูลทั้งจากวรรณกรรมที่มีอยู่ และจากการสัมภาษณ์



## 3 บริบทด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกก่อตั้งอาเซียนห้าประเทศ ประเทศไทยมีพื้นที่ 513,120 ตร.กม. และตั้งอยู่ในใจกลางของอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) พรมแดนด้านตะวันออกอยู่ติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และกัมพูชา ทิศเหนือและทิศตะวันตกมีพรมแดนกับประเทศเมียนมา ส่วนทางใต้ติดกับมาเลเซีย คนย้ายถิ่นจากลาวและกัมพูชาคิดเป็นสัดส่วนสำคัญของแรงงานข้ามชาติในประเทศ และมีอีกเล็กน้อยที่มาจากเวียดนาม

งานศึกษานี้เน้นไปที่ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศปลายทางของแรงงานข้ามชาติในภูมิภาค<sup>2</sup> ประเทศไทยยังคงเป็นทั้งประเทศต้นทางและทางผ่าน แต่หลายเป็นประเทศปลายทางสำหรับแรงงานข้ามชาติอย่างสมบูรณ์ในทศวรรษที่ 1990 ในบริบทของการเติบโตอย่างรวดเร็วที่นำโดยการส่งออก (Harkins et al., 2019; Boll, 2017 and others) ลักษณะเด่นของประวัติศาสตร์สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทยได้อธิบายรูปแบบซ้ำ ๆ ของการย้ายถิ่นของแรงงานมาสู่ประเทศไทย ความเปราะบางที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ประสบการณ์เหล่านี้แตกต่างกันไปในแต่ละภาคส่วน สัญชาติ เพศ และเมื่อเวลาผ่านไป ในบริบทของภูมิภาค ธรรมชาติของการแทรกตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในเศรษฐกิจโลก และตำแหน่งที่ประเทศไทยอยู่ในห่วงโซ่อุปทานโลกนั้นก็มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจประสบการณ์ของแรงงานข้ามชาติในประเทศเช่นกัน

งานศึกษานี้ทบทวนแต่ละขั้นตอนของการเดินทางเพื่อทำงานในฐานะแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่ประเทศไทย ตั้งแต่การข้ามชายแดน การทำตามกฎหมายระบบ ทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งใช้เส้นทางและเจรจาต่อรอง สิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดหางาน การข้ามชายแดนและสถานการณ์ย้ายถิ่นหลายรูปแบบ ความเสี่ยงของการถูกค้ามนุษย์ และประสบการณ์ของการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานเมื่ออยู่ในการจ้างงานในภาคส่วนต่าง ๆ

ความซับซ้อนของปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์ได้รับการบันทึกไว้อย่างกว้างขวาง แม้ว่าหลักฐานว่าจะจัดการกับปัญหาเรื่องการคุ้มครองและป้องกันแรงงานข้ามชาติยังคงไม่ได้รับการพัฒนา (Kiss et al., 2020 among others). นโยบายส่วนใหญ่เกี่ยวกับความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติมุ่งเน้นไปที่การดำเนินคดีและการตอบสนองความยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย (RTG, 2020; interviews) มีความต้องการความรู้เชิงประจักษ์เกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้ามประเด็นที่ได้กล่าวไปในย่อหน้าก่อนหน้า ซึ่งรวมถึงการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับปัจจัยที่อาจเป็นสาเหตุที่กระตุ้นความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติ และยังรวมถึงการรับรู้ถึงความซับซ้อนเชิงโครงสร้างของทางเลือกและการมีอำนาจในการตัดสินใจในการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ (และย้ายไปที่ใด) และขอบเขตของการกระทำใด ๆ ที่เขามีในการนำทางและการเจรจาของการแสวงประโยชน์และการบังคับใช้แรงงาน ความท้าทายของงานชิ้นนี้ที่ความซับซ้อนยิ่งขึ้นจากการที่กลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานเป็นกลุ่มประชากรที่เข้าถึงยาก และแนวปฏิบัติที่ส่งผลต่อประสบการณ์การย้ายถิ่นและเข้าทำงานนั้นไม่สามารถมองเห็นได้ อีกทั้งยังมีตัวแสดงหลักและวิธีการที่เชื่อมต่อกันกันกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ข้ามพรมแดนและข้ามชาติ

### 3.1 โครงสร้างและประวัติศาสตร์การเมือง

การเมืองการปกครองประเทศไทยเป็นระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นเวลากว่า 90 ปี ที่ประวัติศาสตร์การเมืองไทยตกอยู่ในสภาวะขาดความมั่นคงตลอดมา อันเป็นผลมาจากการรัฐประหาร (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน เกิดขึ้น 19 ครั้ง) การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (ถึง ณ ปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญ 20 ฉบับ) ที่เกิดขึ้นหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายถึงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญและการต่อรองของชนชั้นนำที่สนับสนุนรัฐบาลชุดต่อ ๆ มา ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการจัดลำดับความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม สิทธิ การตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบทางการเมือง ใน

<sup>2</sup> Human trafficking and labour exploitation in Thailand have been better documented and analysed than in other countries in the region.



ขณะเดียวกัน กฎหมายและระเบียบก็มีความสำคัญเสมอมา เนื่องจากแม้จะเมืองประกอบที่แตกต่างกันของพันธมิตรทางการเมืองในรัฐบาล แต่ก็ยังมีความเกาะเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่เติบโตโดยมีการส่งออกเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ

ประเทศไทยภายใต้การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สิ้นสุดลงในปี พ.ศ.2475 โดยปราศจากการเสียดินแดน เนื่องจากนั้นรูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญก็ได้มีการเปลี่ยนผ่านที่อย่างสลบซับซ้อน และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา สถาบันพระมหากษัตริย์ได้กลายเป็นสถาบันที่มั่นคงที่สุด โดยได้มีบทบาทสำคัญในการสร้างความชอบธรรมและความต่อเนื่องให้กับการเมืองไทย ในบริบทของการเมืองไทยที่ไม่มั่นคงโดยมีชนชั้นนำกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบของพลเรือนหรือทหารสลับผลัดเปลี่ยนอำนาจปกครองกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 ระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญได้สร้างความมั่นคงและความชอบธรรมแก่รัฐ (แม้จะมีความไร้เสถียรภาพทางการเมืองตลอดมา) ผ่านสัญลักษณ์ที่เป็นคำนิยามของความเป็นชาติไทย ศีลธรรมของชุมชน ความยุติธรรมอันชอบธรรม รวมถึงกฎหมายและระเบียบที่ให้การคุ้มครอง (McCargo, 2020; Wise, 2019; Dressel, 2018; ICG, 2014; Baker and Phongpaichit, 2549)

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ภูมิภาคทางการเมืองมีรูปแบบที่ขาดเสถียรภาพระหว่างกองทัพ องค์ประกอบของระบบรัฐราชการ และผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การรัฐประหาร พ.ศ. 2475 ไม่ได้สะท้อนถึงความนิยมต่อการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ และไม่ได้บ่งบอกถึงความปรารถนาที่แพร่หลายต่อแนวคิดเสรีนิยม ประชาธิปไตย สิทธิส่วนบุคคล หลักนิติธรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิวัติในแนวสังคมนิยม (Wise, 2019; ICG, 2014; Baker and Phongpaichit, 2006) ในทางตรงกัน มันเป็นการสะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนผลประโยชน์ของชนชั้นนำ โดยนำมาซึ่งการกำหนดคำนิยามใหม่ของความจงรักภักดีระหว่างกองทัพ ระบบราชการของรัฐ และผลประโยชน์ทางธุรกิจรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับการเติบโตที่นำโดยการส่งออกที่เกิดขึ้น (ดังจะอภิปรายต่อไป) และในทางกลับกันยังได้รับประโยชน์ซึ่งเป็นผลมาจากใช้นาแบบนี้มาใช้ ฉากหลังทางความคิดในห้วงเวลานี้ รวมถึงการพัฒนาแนวคิดใหม่เกี่ยวกับชาติ รัฐ และสังคมที่เกี่ยวกับเอกลักษณ์ความเป็นไทยในบริบทโลกของการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงในช่วง 30 ปีแรกของศตวรรษที่ 20 การเกิดขึ้นของอุดมการณ์ชาตินิยมในยุโรป และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโลกอย่างรวดเร็ว (Baker and Phongpaichit, 2006) ในอีก 90 ปีข้างหน้า พัฒนาการของแนวคิดความเป็นชาติในแบบไทยได้ถูกวางอยู่บนฐานของชุมชนแบบดั้งเดิมมากกว่าผลประโยชน์เชิงปัจเจก ที่ซึ่งลำดับโครงสร้างทางสังคมและความจงรักภักดีได้ถูกมอบให้กับผู้มีอำนาจระดับสูงเพื่อแลกกับการคุ้มครองและความสงบเรียบร้อยอันเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการปกครองที่มั่นคง ดังนั้น ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและเครือข่ายที่ถือเป็นแกนหลักในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะยังคงมีความสำคัญต่อไป ชุดการอธิบายเกี่ยวกับความเป็นชาติไทยเช่นนี้เป็นพื้นฐานที่รองรับการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐไทย และเป็นสิ่งที่ผู้ปกครองซึ่งเป็นชนชั้นหยิบใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมือง รวมถึงในบริบททางการเมืองที่ขาดการมีส่วนร่วม (Chambers, 2021)

เกือบศตวรรษที่กองทัพ กลุ่มชนชั้นนำในระบบราชการ และภาคเอกชน ถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญ (แม้ว่าจะไม่มีเกาะเกี่ยวภายในกลุ่มอย่างเหนียวแน่น) และเป็นแกนหลักของดุลยภาพทางการเมืองตลอดมา พันธมิตรเชิงกลยุทธ์ที่มีความไม่มั่นคงซึ่งสะท้อนถึงพลวัตทางอำนาจที่เปลี่ยนแปลงระหว่างและภายในกลุ่มเหล่านี้ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการแข่งขันส่วนบุคคลและความจงรักภักดี ความแตกแยกระหว่างรุ่น และความตึงเครียดในชนบทและเมืองในระบบเศรษฐกิจที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว พันธมิตรทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นข้ามกลุ่มเหล่านี้ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาจึงแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวและเสริมสร้างรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนที่มีศูนย์กลางอยู่ที่การเติบโตที่นำโดยการส่งออก และให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นสำคัญมาตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 20 (Wise, 2019; Sen and Tyce, 2017).

ทหารมีบทบาทที่โดดเด่นต่อการเมืองมาตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2475 เป็นพันธมิตรกับกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี พ.ศ.2500 ตลอดจนระบบราชการที่มีความสำคัญในการทำให้การเมืองของทหารมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวอยู่รอดมาได้ นอกจากนี้ ระบบราชการยังสามารถรับประกันได้ว่าชุดการอธิบายเกี่ยวกับความมั่นคงกฎหมาย และระเบียบยังคงมีความสำคัญผ่านการสนับสนุนระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง โดยการสนับสนุนส่วนใหญ่มาจากสหรัฐอเมริกาในบริบทของสงครามเย็นและรูปแบบเฉพาะที่เกิดขึ้นในภูมิภาค (Farrelly, 2013) และผลประโยชน์ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศไทย-สหรัฐอเมริกา ยังคงมีความสำคัญและเป็นหนึ่งความสัมพันธ์แบบทวิภาคีที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย

ระบบรัฐราชการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของรัฐซึ่งมีระดับสัมพันธ์ของอำนาจและความสามารถทางเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าไปถึงการปฏิรูปในศตวรรษที่ 19 (Wise, 2019; Baker and Phongpaichit, 2006) ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 และในทศวรรษที่ 2000 ความสามารถของรัฐมีความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านการศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบรัฐราชการและการแสดงออกที่แตกต่างกันใน

ระดับชาติและระดับท้องถิ่นลงมายังคงฝังอยู่ในเครือข่ายของโครงสร้างผลประโยชน์และการเมืองแบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน สนับสนุน และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่นำโดยการส่งออกระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน ความสมดุลของอำนาจ ภายในระบบราชการได้ค่อย ๆ พัฒนารูปร่างขึ้นเพื่อสะท้อนถึงความสนใจของคนรุ่นต่าง ๆ และความจงรักภักดีที่เปลี่ยนไปในระดับจังหวัดและส่วนกลาง ซึ่งสอดคล้องกับตรรกะของการเมืองแบบอุปถัมภ์และลัทธิตัวบุคคลในประเทศไทย (Chambers, 2020; Wise, 2019; Sen and Tyce 2017; Baker and Phongpaichit, 2006) วิถีทางการพัฒนาของรัฐของประเทศไทยจึงเป็นการผสมผสานความสามารถในการบริหารที่มีประสิทธิภาพและศักยภาพของการให้บริการ (ซึ่งผันผวนไปตามกาลเวลา) เข้ากับผลประโยชน์ของระบบราชการที่แฝงอยู่ในการพัฒนาเครือข่ายของภาคเอกชนและผลประโยชน์ทางทหาร (Chambers, 2020; Sen and Tyce, 2017)

ประการสุดท้าย ผลประโยชน์ทางธุรกิจมีการเติบโตขึ้นในบริบทตั้งแต่ทศวรรษ 1940 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำสิ่งนี้มาใช้เป็นวัฒนธรรมและแนวปฏิบัติด้านนโยบายเชิงธุรกิจอย่างต่อเนื่อง โดยประสบความสำเร็จในการดึงดูดการลงทุนและสนับสนุนการเติบโตที่นำโดยการส่งออกอย่างรวดเร็ว (Wise, 2019; Rigg, 2016) ในทางกลับกัน ชนชั้นสูงทางธุรกิจซึ่งมาจากใช้เงินในการเมืองได้รับการสนับสนุนและการคุ้มครองจากกลุ่มพันธมิตรที่ปกครองต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายพลเรือนหรือทหาร

การปฏิรูปรัฐธรรมนูญและสถาบันในทศวรรษที่ 1990 (พ.ศ.2533-2542) โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านตัวบทรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และในทศวรรษที่ 2000 นำมาซึ่งการตรวจสอบและถ่วงดุลรูปแบบใหม่ และการขยายตัวของหน่วยงานกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ ของฝ่ายการปกครอง พรรคการเมืองหลักปฏิรูปฐานได้มากขึ้นแต่ยังคงความติดกับตัวบุคคลอยู่ แม้ว่าช่วงนี้จะมีกระแสของการเคลื่อนไหวเชิงนโยบาย (Pongsudhirak, 2008) ในภาพรวมแล้ว อำนาจทางการเมืองบนพื้นฐานของการเมืองแบบเครือข่ายยังคงอยู่เหนือหลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการเมืองแบบเลือกตั้ง อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจตุลาการ ไม่ได้มีประสิทธิภาพในการประนีประนอมการขัดแย้งทางการเมือง และแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญใหม่มีวิสัยทัศน์ทางการเมืองผ่านอำนาจที่เพิ่มขึ้นมากระยะหนึ่งในช่วงปี 2000 แต่สิ่งนี้ไม่ได้บ่งชี้ถึงความก้าวหน้าในหลักนิติธรรม (Dressel, 2018) ความไม่มั่นคงทางการเมืองกลับมาปรากฏอีกครั้ง และยกระดับไปสู่การรัฐประหารของกองทัพในปี พ.ศ. 2549 แต่ต่อมาได้รับการปกครองโดยรัฐบาลพลเรือนในปี พ.ศ. 2550 แต่จากนั้นทหารก็ได้กลับมาปกครองอีกครั้งในปี พ.ศ. 2557 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา แม้มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอีกครั้ง แต่เสรีภาพทางการเมืองยังคงถูกจำกัด และพื้นที่ของพลเมืองยังคงถูกจำกัดอย่างต่อเนื่อง (Freedom House, 2022) ในขณะเดียวกัน ความคาดหวังเกี่ยวกับประชาธิปไตย การแข่งขันในการเลือกตั้ง และสิทธิต่าง ๆ ได้เปลี่ยนไปตามกาลเวลาและจากรุ่นสู่รุ่น ดังเห็นได้จากการแสดงออกผ่านช่วงเวลาของการประท้วงทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา

กล่าวโดยสรุป ประวัติศาสตร์การเมืองไทยมีลักษณะของความไม่แน่นอนเชิงระบบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 สะท้อนให้เห็นจากการรัฐประหารและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้ง ประการที่สอง การรักษาเสถียรภาพเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นนำมีชัยชนะเหนือหลักการของรัฐธรรมนูญที่กำหนดควบคุมรัฐบาล กฎหมายและระเบียบถูกจัดลำดับความสำคัญเพื่อให้บริการแก่ผลประโยชน์ของชนชั้นนำ แม้ว่ากลุ่มพันธมิตรชนชั้นนำในรัฐบาลจะไม่มีเสถียรภาพก็ตาม หลักนิติธรรมซึ่งเป็นหัวใจใจกันว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมและการปกครองที่ยึดสิทธิเป็นฐาน ไม่เคยมีความสำคัญมาก่อนหรือไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างนัยยะสำคัญเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมือง (Wise, 2019) ประการที่สาม ในทางกลับกัน วัฒนธรรมที่เคร่งครัดของการยึดถือกฎระเบียบเป็นคุณลักษณะสำคัญของการเมืองไทยและผู้มีอำนาจทางการเมือง รัฐธรรมนูญของประเทศไทย 20 ฉบับ นับจากปี พ.ศ. 2475 โดยมีฉบับล่าสุดในปี พ.ศ. 2560 ล้วนมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากนี้ การจัดการที่หลากหลายของการแบ่งแยกอำนาจ สาขาของรัฐบาล และกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (เช่น กฎหมายต่อต้านการทุจริต นโยบายและหน่วยงานดำเนินการ) ได้ค่อย ๆ ถูกจัดตั้งขึ้น บางครั้งมุ่งการดำเนินการไปที่เสรีนิยมประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม และบางครั้ง (ส่วนใหญ่) ปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นนำอย่างชัดเจนมากขึ้น ซึ่งการเมืองแบบตัวแทนและการคุ้มครองสิทธิกลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นลำดับรองในแต่ละช่วงของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การผลิตเปลี่ยนรัฐบาลผสมได้สะท้อนให้เห็นความสมดุลของอำนาจที่เปลี่ยนไประหว่างกลุ่มชนชั้นนำ แต่ประเด็นสำคัญ หลักนิติธรรมและกฎระเบียบตามกฎหมายยังคงเป็นหัวใจสำคัญของการอธิบายของผู้มีอำนาจทางการเมืองและธรรมาภิบาล

ประการที่สี่ การยึดติดกับกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด กฎหมายในฐานะแหล่งที่มาของอำนาจ และการขยายตัวของกฎหมายและการปฏิรูปรัฐธรรมนูญที่ตามมา รวมถึงระบบราชการที่มีความสามารถทางเทคนิค ใต้อุปถัมภ์ระบบที่มีความซับซ้อนของกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการ และระบบนิเวศของเครือข่ายการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ระบบกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการที่สถาปนาขึ้นนี้กลายเป็นตัวกำหนดแนวทางปฏิบัติและสภาพแวดล้อมในการเจรจาต่อรองทางการเมืองและการเมืองแบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นตัวชี้วัดการจัดสรรปันส่วนระหว่างกลุ่มชนชั้นนำต่าง ๆ และกล่าวโดยกว้างคือเพื่อรับประกันความภักดีทางการเมือง (Chambers, 2020; Wise, 2019; Sen and Tyce 2017; Farrelly, 2013)

### 3.2 ลักษณะสำคัญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

ตรงข้ามกับความไม่มั่นคงทางการเมือง ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ประเทศไทยมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และสามารถลดความยากจนได้ แม้จะไม่ได้เป็นไปในระดับเดียวกันในทุกภาคส่วน โดยมีพื้นฐานมาจากการเติบโตจากการส่งออกซึ่งขึ้นอยู่กับการลงทุนจากในและต่างประเทศ และสิทธิพิเศษของผลประโยชน์ของภาคเอกชน ในปี พ.ศ.2554 จากการจัดอันดับโดยธนาคารโลกแบ่งตามรายได้ ประเทศไทยขยับขึ้นมาเป็นประเทศรายได้ปานกลางระดับบน (World Bank, 2021a; World Bank, 2020).

ระหว่างปี พ.ศ.2503-2539 เศรษฐกิจโตที่ค่าเฉลี่ย 7.5% โดยมีการเปิดเสรีทางการค้าและการเงินที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งช่วยเร่งให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายความเป็นเมืองมากขึ้น ระหว่างปี พ.ศ. 2542 ถึง 2549 อัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยลดลงเหลือ 5% จากวิกฤตการเงินของอาเซียน (Sen and Tyce, 2017) และลดลงสู่ 1.5% ในปี พ.ศ.2564 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงจากการเป็นสังคมชนบทไปสู่สังคมที่มีประชากรมากกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในเมือง และการเติบโตนั้นเกิดขึ้นได้จากการย้ายฐานอุตสาหกรรมที่มีการเกษตรเป็นศูนย์กลางไปสู่การผลิตในเมืองและเศรษฐกิจที่เน้นการบริการมากขึ้น (UNODC, 2017) การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ไม่ได้เปลี่ยนข้อเท็จจริงว่า ยังคงเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น และมีทักษะต่ำ จึงได้รับค่าจ้างต่ำ งานเหล่านี้ถูกเติมโดยแรงงานข้ามชาติจากในภูมิภาค (UNODC, 2017).

ที่สำคัญ ประเทศไทยไม่เคยเบี่ยงเบนไปจากวิถีทุนนิยมซึ่งต่างจากประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่เดียวกันรูปแบบของการเติบโตที่นำโดยมีการส่งออกก็ถูกขัดด้วยวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงหลายทศวรรษซึ่งมีส่วนทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง และในขณะที่เดียวกันก็มีความก้าวหน้าในด้านการพัฒนามนุษย์ สังคม และเศรษฐกิจ ดังที่ได้กล่าวข้างต้น ประเทศไทยได้ประสบกับความก้าวหน้าอย่างโดดเด่นในการลดความยากจนจาก 65.2% ของประชากรทั้งหมดในปี 2531 สู่ 7.21% ในปี 2557 (World Bank, 2019) ดังนั้นประชากรไทยในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญจึงประสบกับการขยับสถานะทางสังคมในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา และมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมีนัยยะสำคัญ

ในขณะที่การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วช่วยลดความยากจน ความไม่เท่าเทียมยังคงเป็นปัญหา และความยากจนก็เพิ่มขึ้นในไม่กี่ปีที่ผ่านมา (World Bank, 2020) ความยากจนยังคงมีอยู่มากในพื้นที่ชนบทและในเหล่าแรงงานข้ามชาติ และแม้แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จะยากจน ข้อมูลของพวกเขาไม่ได้ถูกนับรวมไปกับข้อมูลความยากจนและความไม่เท่าเทียม อีกทั้งเป็นที่ชัดเจนว่าผู้ย้ายถิ่นที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายก็ไม่ได้ถูกรวมอยู่ในสถิติด้วย (Rigg, 2016).

ดังที่กล่าวไปข้างต้น เมื่อไม่นานมานี้เศรษฐกิจไทยได้เข้าสู่ช่วงถดถอย และผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้เพิ่มความท้าทายทางเศรษฐกิจและสังคมและการจ้างงานในระยะยาว แรงงานหลายคนโดยเฉพาะในภาพบริการและภาคที่ต้องมีการติดต่อกันอย่างเข้มข้นกลายเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะตกงาน ถูกลดเวลาทำงาน และเผชิญกับความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ การระบาดใหญ่ได้เร่งให้ประเทศไทยซึ่งอยู่ในภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจและความไม่เท่าเทียมอยู่แล้วถดถอยในวงกว้างยิ่งขึ้น

ประการสุดท้าย ดังที่กล่าวไปข้างต้น ลักษณะเด่นของประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยคือระดับความสามารถของรัฐในการให้บริการขั้นพื้นฐานซึ่งมีส่วนสนับสนุนความสำเร็จในตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์ (Wise, 2021).

ความสำเร็จด้านการศึกษามีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการขยับสถานะทางสังคม (UNODC, 2017) แม้จะมีความเหลื่อมล้ำอย่างต่อเนื่องในด้านการจัดหาและคุณภาพ รวมถึงการเตรียมกำลังแรงงานในอนาคตด้วยทักษะที่จำเป็นในการจัดการยุคดิจิทัลของเศรษฐกิจโลกและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอื่น ๆ (OECD, 2021) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UHC) ซึ่งมีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 รวมถึงประชากรในชนบท ซึ่งแสดงถึงความสำคัญที่สำคัญในการจัดสวัสดิการสำหรับคนไทย

ความสามารถของรัฐไทยในการจัดบริการนั้นสำคัญต่อการลดความยากจน ประเด็นนี้ผนวกกับงานที่รายได้สูงกว่าและคุณภาพชีวิตที่สนับสนุนโดยวิถีการเติบโตอย่างรวดเร็วของประเทศไทย หมายความว่าคนไทยไม่เต็มใจที่จะทำงานที่ต่ำกว่าค่าจ้างต่ำ หรือสภาพการจ้างงานไม่ดีในด้านงานประมง งานโรงงาน แรงงานทำงานบ้าน และการเกษตร และเนื่องจากภาคส่วนเหล่านี้ยังมีความต้องการแรงงานสูง แรงงานข้ามชาติจึงมาเติมเต็มงานเหล่านี้ที่ “สกปรก อันตราย และยาก” ซึ่งเป็นงานที่ทักษะต่ำ ได้รับค่าจ้างต่ำ และมีสภาพการทำงานที่ไม่ดี (Harkins, 2019; Rigg, 2016).

<sup>3</sup> World Bank data, accessed 5 May 2023.

### 3.3 กฎอย่างเป็นทางการ

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของนักกฎหมายในการแก้ไขปัญหาด้านนโยบายและธรรมาภิบาล ประเทศไทยจึงมีกฎหมายและมาตรการที่ครอบคลุมในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และมีการนำวิธีการสหวิชาชีพมาใช้ในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ (US Department of State, 2021; and interviews) หลักการใหญ่คือวิธีการบูรณาการเพื่อทำงานข้ามกรอบคุณกฎหมาย นโยบาย และเขตอำนาจศาลที่แตกต่างกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประสานงานข้ามกระทรวง หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานตุลาการและผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการกับการค้ามนุษย์ วิธีการแบบสหวิชาชีพเสนอให้เห็นการยอมรับอย่างเป็นทางการว่าปัญหาการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานมีหลายมิติ มาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันยังครอบคลุมถึงมาตรการในวงกว้างซึ่งค่อย ๆ รวมมาตรการการป้องกันที่มากขึ้น และความเป็นไปได้ของแนวทางที่ประสานกันมากขึ้นเพื่อจัดการกับการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานที่แรงงานข้ามชาติเผชิญ

จากมุมมองของกฎที่เป็นทางการ มีกฎหมาย นโยบาย และกลไกการตอบสนองอย่างน้อยสามด้านที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์ของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยกรอบคุณกฎหมายและนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ การย้ายถิ่นของแรงงาน และสิทธิแรงงาน ประเด็นเหล่านี้มีส่วนซ้อนทับกันอยู่ แต่ในทางปฏิบัติผู้ให้สัมภาษณ์บรรยายการประสานงานด้านต่าง ๆ ของกฎหมายและเขตอำนาจศาลนั้นทำได้ไม่ดีนัก

นอกจากนี้ วิธีการที่ใช้อย่างแพร่หลายในการจัดการกับความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติที่มาถึงประเทศไทยนั้นทำผ่านการมองกรอบคุณกฎหมายและกฎหมายเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ ในขณะที่มาตรการที่เน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าความสำคัญหลักยังอยู่ที่ตัวชีวิตที่เกี่ยวกับความยุติธรรมทางอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีและตัดสินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์ และยังให้ความสำคัญน้อยกว่าในเรื่องการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจากการถูกแสวงประโยชน์ (RTG, 2020; interviews).

กล่าวโดยสรุป แม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมายและนโยบายในหลายด้าน แต่วิธีการบูรณาการเพื่อพัฒนาการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติยังไม่เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์

#### 3.3.1 กรอบนโยบายและกฎหมายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์

กรอบนโยบายและกฎหมายของประเทศไทยด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์นั้นครอบคลุมและเป็นไปตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศ มีการให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการดำเนินคดี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาบทลงโทษเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการบูรณาการมากขึ้นในเรื่องการเน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางเพื่อการปกป้องและคุ้มครอง (Liberty Asia, 2017).

ด้วยตระหนักถึงบรรทัดฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ในปี พ.ศ. 2543 ประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งเป็นส่วนเสริมของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ก่ออาชญากรรม (Palermo Protocol) และในระดับภูมิภาค ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาอาเซียน พ.ศ. 2558 เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งถือเป็นหมุดหมายสำคัญของภูมิภาคที่มีเป้าหมายสองประการ คือ การต่อสู้กับขบวนการค้ามนุษย์และให้ความช่วยเหลือของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงการมีความร่วมมือกับหน่วยงานภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยยังมีส่วนร่วมในความร่วมมือระดับภูมิภาคกับอาเซียน รวมถึงโครงการความร่วมมือระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคสุมาตรา-อินโดนีเซียเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (COMMIT) และขบวนการบาห์ลีเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศที่สำคัญมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (2008) และที่แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2558 2560 และ 2562 (กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐ, 2021; Liberty Asia, 2017) โดยได้นำคำจำกัดความทางกฎหมายจากพิธีสารโมร็อกโกมาใช้ นอกจากนี้ยังขยายคำจำกัดความให้ครอบคลุมถึงการแสวงประโยชน์จากแรงงาน การบังคับใช้แรงงาน และความผิดฐานค้ามนุษย์ที่เป็นการกระทำต่อผู้เสียหายที่เป็นผู้ชาย (ก่อนหน้านีกล่าวถึงเฉพาะผู้หญิงและเด็ก) ในการแก้ไขกฎหมายในปี 2558 และ 2560 ได้เพิ่มความรุนแรงของบทลงโทษและมาตรการคุ้มครองที่ยืดผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางมากขึ้น ทั้งนี้ การแก้ไขในปี 2558 ได้เพิ่มบทบัญญัติให้การดำเนินธุรกิจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ สามารถถูกสั่งปิดหรือสั่งหยุดดำเนินการได้ นอกจากนี้ยังให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากความรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา การแก้ไขกฎหมายในปี 2560 ได้ระบุว่า 'ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ' ได้รับการยกเว้นไม่ถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองหรือพำนักอย่างผิดกฎหมาย ให้อำนาจให้ข้อมูลเท็จ ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร, ความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณีหรือความผิดเกี่ยวกับการทำงาน เว้นแต่กระทรวงยุติธรรมจะอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร' (McAdam, 2022) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อลดความเสี่ยงในการดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แต่ในทาง

ปฏิบัติยังคงพบว่าการดำเนินคดีกับผู้เสียหายดั้งเดิม นอกจากนี้ หลักการไม่ลงโทษก็ใช้เฉพาะกับผู้เสียหายที่ได้รับการระบุนอ เป็นทางการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่กระบวนนี้เปิดให้มีการใช้ดุลยพินิจได้อย่างมีนัยสำคัญ (McAdams, 2022)

ในการแก้ไขกฎหมายครั้งล่าสุดเมื่อปี 2562 ควบคู่ไปกับการให้สัตยาบันต่อพิธีสารแรงงานบังคับ การบังคับใช้แรงงานได้รวมไว้ในกฎหมายนี้ในฐานะเป็นความผิดฐานหนึ่งที่ยกกันต่างหาก นี่ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ

วิธีพิจารณาดีอาญาสำหรับคดีค้ามนุษย์อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาดีอาญาฐานค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 (HTCP) ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญในการกำหนดกระบวนการพิเศษสำหรับการดำเนินคดีค้ามนุษย์ TIP โดยได้มีการเพิ่มความยืดหยุ่นในระหว่างการไต่สวนและการพิจารณาดีอาญา เช่น อนุญาตให้สามารถดำเนินการไต่สวนผ่านการระบบการประชุมทางไกลผ่านทางจอภาพหรือทางวิดีโอ โดยมีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายมากยิ่งขึ้น อีกทั้งได้มีเพิ่มช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าถึงการเยียวยาผ่านกระบวนการทางแพ่งและทางอาญา นอกจากนี้ ยังได้กำหนดกระบวนการคุ้มครองพยานและผู้เสียหายที่ไปถึงสิทธิในการไม่เปิดเผยตัวตน ดังกล่าวนั้น HTCP เป็นกฎหมายสำคัญในการยกระดับมาตรการคุ้มครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

แรงงานข้ามชาติยังคงต้องถูกระบุว่าเป็นผู้เสียหายเพื่อให้ได้รับการคุ้มครอง และดูเหมือนว่ายังคงมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับขีดความสามารถและทัศนคติในกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในหลายประการ: การตีความที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวและการประยุกต์ใช้; มีข้อเท็จจริงที่ว่าพนักงานตำรวจยังมีแรงจูงใจในการดำเนินคดีกับผู้เสียหายในข้อหาต่าง ๆ สำหรับผู้เสียหายที่ไม่ถูกดำเนินคดี พวกเขาจำเป็นต้องได้รับการระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และสุดท้าย มีรายงานว่าผู้เสียหายบางรายเลือกที่จะยอมรับสถานะอาชญากรรมและจ่ายค่าปรับที่เกี่ยวข้อง แทนการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์ตัวตนที่มีความซับซ้อน นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่ได้รับการระบุถึง ได้แก่ ปัญหาด้านขีดความสามารถของตำรวจแนวหน้าและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่อาจพบผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในขณะที่ดูเหมือนว่ากรณีเด็กที่ถูกค้ามนุษย์หรือบุคคลที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรง เจ้าหน้าที่จะมีประสบการณ์และความสามารถในการระบุตัวผู้เสียหายได้มากกว่า ในขณะที่การค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนกว่า ความสามารถในการระบุตัวผู้เสียหายกลับมีข้ออ่อนแอกว่า (McAdam, 2022) อุปสรรคสำคัญสำหรับผู้เสียหายในอนาคตคือ นายจ้างฟ้องคดีแรงงานข้ามชาติที่ร้องเรียนการละเมิดกฎหมายแรงงานและความเป็นในการทำงานบังคับใช้

ประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งทีมสหวิชาชีพอย่างเป็นทางการ (MDTs) ซึ่งทีมนี้ได้รับการออกแบบมาเพื่อปรับปรุงการคัดกรองและระบุตัวตนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ผ่านกระบวนการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ตำรวจมีหน้าที่ผิดชอบในการระบุตัวตนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ตามแนวทาง MDT ตำรวจควรต้องทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงาน และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Harkins et al., 2019)

ประเทศไทยได้พัฒนากลยุทธ์เชิงนโยบายขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการระดับชาติ ฉบับที่ 1 ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. 2554-2559) และฉบับที่ 2 นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. 2560-2564) โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เป็นหน่วยงานประสานงาน ในเชิงหลักการ การพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติถือเป็นการส่งสัญญาณถึงความพยายามที่อยู่นอกเหนือไปจากแนวทางแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่มุ่งใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการดำเนินคดี ซึ่งรวมถึงเพิ่มมาตรการป้องกันที่มีกระบวนผู้หญิงและเด็กเป็นการเฉพาะ (MSDHS, 2017; MSDHS, 2011)

ดังนั้น ในระดับที่เป็นทางการ ประเทศไทยได้มีกรอบในการทำเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับพันธกรณีระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ในบางจังหวัดทั่ว ได้มีการบูรณาการใช้วิธีการที่เน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางมากขึ้น แนวปฏิบัตินี้สอดคล้องกับแนวโน้มการค้าและการดำเนินการของทั่วโลกเกี่ยวกับการจัดการกับการค้ามนุษย์

### 3.3.2 กฎหมาย นโยบาย และสิทธิแรงงาน

ประเทศไทยมีการตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายแรงงานและความยุติธรรมด้านแรงงานและกลไกการร้องเรียนเพิ่มขึ้นเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจากความเสียหายจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO 7 ใน 10 ข้อ ซึ่งครอบคลุมประเด็นการจัดการใช้แรงงานเด็ก (C.138) รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (C.182) แรงงานบังคับ (C.29, C.105 and P.29) ค่าตอบแทนที่เท่าเทียม (C.100) การเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน (C.111) อาชีวอนามัยและความปลอดภัย (C.187) ซึ่งเป็นสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานล่าสุด

ยังมีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติ ได้แก่ ILO 87 (1948) ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม และ ILO 98 (1949) ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วมกัน

ด้านกฎหมายในประเทศ เครื่องมือทางกฎหมายหลักในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติมีดังนี้

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งรวมถึงมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน การหยุดพัก วันหยุด แรงงานหญิงและแรงงานเด็ก สวัสดิการ และความปลอดภัยในที่ทำงาน ที่สำคัญ สิ่งนี้ได้กำหนดว่าแรงงานทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงื่อนไขและการคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน ทั้งเรื่องค่าแรงขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน วันลาที่ได้รับค่าจ้าง และการไม่เลือกปฏิบัติ เว้นแต่จะระบุไว้เป็นอย่างอื่นในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และต้องไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายและสัญชาติ อย่างไรก็ตามการคุ้มครองนี้สำหรับผู้ที่อยู่ในภาคการจ้างงานที่เป็นทางการอย่างเต็มรูปแบบเท่านั้น นั่นหมายความว่าไม่รวมแรงงานในบ้าน การเกษตร และประมง ซึ่งแรงงานเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองเพียงบางส่วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง (ILO, 2020b).

กฎหมายและนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึง พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งกำหนดการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมตั้งแต่สิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย ความรับผิดชอบของนายจ้างในการดำรงและจัดให้มีการคุ้มครองด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยนั้นกำหนดอยู่ใน พ.ร.บ.ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งควบคุมข้อมูลพิษของนายจ้างในเรื่องนี้ และกำหนดสิทธิให้แรงงานยื่นคำร้องได้โดยไม่ต้องแจ้งถึงสัญญาติและสถานะการย้ายถิ่น (ILO, 2022; Harkin and Ahlberg, 2017) แรงงานมีสิทธิในการได้รับค่าชดเชยภายใต้พ.ร.บ.เงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งมอบสิทธิการชดเชยบางอย่างขึ้นอยู่กับภาคส่วนและสถานะทางกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น แรงงานทำงานบ้านไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการประกันสังคม และไม่ได้รับการคุ้มครองตามพ.ร.บ.ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสภาพแรงงานนั้น พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้ อย่างไรก็ตามเฉพาะบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้นที่จะสามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นำสหภาพหรือคณะกรรมการได้ ซึ่งหมายความว่าความสามารถของแรงงานข้ามชาติในการจัดตั้งร่วมกันนั้นมีจำกัดมาก (1975) (Marks and Olsen, 2015).

ดังนั้นจึงมีกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญซึ่งให้ความคุ้มครองอย่างเป็นทางการแก่แรงงานข้ามชาติและการเข้าถึงบริการ แม้ว่าแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติในเศรษฐกิจนอกระบบจะถูกกีดกันจากการคุ้มครองแรงงานในระบบในระดับหนึ่ง และแรงงานข้ามชาติยังมีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงการร้องเรียนและกลไกการขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย

### 3.3.3 กฎหมายและนโยบายการย้ายถิ่น

จวบจนถึงเวลาอันใกล้นี้ นโยบายและกฎหมายการย้ายถิ่นในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ไม่ได้มีไปเพื่อการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและสิทธิของพวกเขา เป้าหมายของกรอบกฎหมายด้านการย้ายถิ่นแรงงานคือเพื่อลดการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ และเพื่อจัดการการย้ายถิ่นของแรงงาน ซึ่งรวมถึงการผูกมัดทำงานกับงานใดงานหนึ่งอันหมายถึงว่าแรงงานไม่สามารถเปลี่ยนงานได้อย่างง่ายดาย เป็นต้น

เนื่องจากประเทศไทยตระหนักถึงความต้องการแรงงานข้ามชาติมากขึ้นเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างนโยบายเรื่องการย้ายถิ่นจึงมี 2 ทางเลือกเพื่อที่จะทำให้เกิดการย้ายถิ่นแบบปกติ แบบแรก มีกระบวนการที่เรียกว่า MOUs ที่ประเทศในภูมิภาคตกลงร่วมกันเพื่อควบคุมกระแสแรงงานข้ามชาติ อย่างที่สองมีกระบวนการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้แรงงานที่ไม่มีเอกสารทำให้สถานะของตนเองเป็นปกติ โดยต้องไปขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และต้องมีการตรวจสอบสัญชาติของแรงงานข้ามชาติที่ประเทศต้นทาง (Harkins, 2019; Martin, 2017) ในทางปฏิบัติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 มีการผ่อนผันให้คนต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายขึ้นทะเบียนเป็นการชั่วคราว (ส่วนใหญ่ปีละ 2 ครั้ง) ในช่วงเวลาดังกล่าวแรงงานข้ามชาติจะปรับสถานะของตนเองได้

ระหว่างปี พ.ศ.2546-2547 ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจเรื่องความร่วมมือด้านการจ้างงานกับรัฐบาลของ กัมพูชา ลาว และเมียนมา (และเร็ว ๆ นี้กับเวียดนาม) เพื่อเปิดช่องทางการย้ายถิ่นของแรงงานถูกกฎหมายเข้ามาใน



ประเทศ (Chantanavich and Vungisiriphisal, 2012) กรอบกฎหมายที่พัฒนาขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2559-2561 เติมเต็มกระบวนการ MOU และเพิ่มองค์ประกอบใหม่ ๆ ให้ความร่วมมือในประเด็นแรงงาน รวมถึงการพัฒนาทักษะและกลุ่มครองทางสังคม

อย่างไรก็ตาม MOUs ไม่ได้ส่งผลให้ปราศจากข้อขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดซึ่งแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย เพราะยังคงมีช่องว่างในการปฏิบัติ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อแรงงานข้ามชาติเข้าผ่านช่องทางที่เป็นทางการ (Cambodia Country Study, 2022; Harkins, 2019).

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2561 ได้บริหารจัดการการย้ายถิ่นของแรงงานที่เข้ามาในประเทศไทย พ.ร.ก.นี้ออกข้อกำหนดเรื่องการจัดทำงานและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงาน รวมถึงการย้ายถิ่นของแรงงาน บทลงโทษของพ.ร.ก.นี้มีตั้งแต่การปรับไปจนถึงการจำคุกแรงงาน และการปรับนายจ้าง แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายหรือทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานอาจถูกส่งกลับประเทศได้ เมื่อพ.ร.ก.นี้ประกาศใช้และแรงงานเริ่มเดินทาง (ในปี พ.ศ. 2557) แต่มีการแก้ไขในเวลาต่อมาเพื่อลดโทษจำคุกในกรณีที่สมรู้ร่วมคิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานที่ไม่มีเอกสาร และลดค่าปรับทั้งสำหรับนายจ้างและลูกจ้างการจำคุกในสถานการณ์ (Harkins, 2019; Verité, 2019).

พระราชกำหนดกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติเพิ่มเติม เช่น การคุ้มครองจากการปฏิบัติที่เป็นการละเมิดในระหว่างการรับสมัครงานหรือการจ้างงาน การฉ้อโกงโดยนายจ้าง ผู้รับสมัครงาน หรือนายหน้า ทางเลือกในการเปลี่ยนนายจ้างภายใต้เงื่อนไขที่จำกัดสามารถทำได้โดยการออกสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรในภาษาที่พวกเขาเข้าใจ(แม้จะไม่จำเป็นในทางปฏิบัติ) พระราชกำหนดกำหนดหลักการไม่เก็บค่าธรรมเนียมการสรรหาแรงงานข้ามชาติ แม้ว่าถ้อยคำที่ใช้ในเรื่องนี้จะไม่ชัดเจนนัก (ILO, 2020b; Verité, 2019).

ในทางปฏิบัติรัฐบาลไทยได้รวมสองแนวทางในการกำกับดูแลการย้ายถิ่นของแรงงาน ซึ่งรวมถึงความพยายามหลายครั้งในการปราบปรามแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย และ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) กระบวนการผ่อนผันเป็นการชั่วคราวที่ปรับสถานะให้กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร ซึ่งบางครั้งเป็นการตอบสนองต่อแรงกดดันจากนายจ้างที่มีความต้องการแรงงานต่างชาติดูสูง (Harkins, 2019) แต่แนวทางบริหารจัดการแรงงานตามกระบวนการผ่อนผัน ที่ท้ายที่สุดกลับไปเพิ่มความเสี่ยงในการส่งกลับ การแสวงประโยชน์และการค้ามนุษย์ รวมถึงเพิ่มภาวะเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ

ในมุมมองของแรงงานข้ามชาติที่ต้องการมาทำงานในประเทศไทย ระบบการจัดการยังมีความซับซ้อน ใช้เวลาดำเนินการนาน และมีค่าใช้จ่ายสูง ในขณะที่กฎหมายและกรอบนโยบายได้มีการปรับปรุงด้านการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและการเข้าถึงบริการทางสังคม รวมถึงกฎหมายแรงงาน แต่เนื่องจากกระบวนการย้ายถิ่นที่เป็นคงถูกมองว่ามีค่าใช้จ่ายสูง มีความยุ่งยาก และต้องใช้เวลาดำเนินการนาน แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จึงยังคงเลือกใช้การย้ายถิ่นผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการอยู่ (Harkins, 2019; Rigg, 2016; interviews)

กล่าวโดยสรุป ประเด็นนิยมในการปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศไทยมีความสลับซับซ้อนดังปรากฏในกรอบกฎหมายและนโยบาย 3 ด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับประสบการณ์ของแรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย สิ่งเหล่านี้ดำรงอยู่ควบคู่ไปกับแนวปฏิบัติที่ไม่สม่ำเสมอหรือการไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงกฎและแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการที่จะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

ประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการกล่าวถึงมีดังนี้ ประการแรก มีกฎหมาย มาตรการทางนโยบาย และคำสั่งจำนวนมากที่พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ สถานะของแรงงานข้ามชาติ ความเปราะบางต่อการถูกแสวงประโยชน์และการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการพัฒนากรอบกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และการตอบสนองต่อรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาที่จัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนได้ตั้งข้อสังเกตว่ากรณีการดำเนินการต่าง ๆ ที่เพิ่มมากขึ้นนี้ ได้ส่งผลให้เกิดความสับสนมากกว่าความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงการคุ้มครอง การรับฟังความคิดเห็น และยอมรับในสิทธิของแรงงานข้ามชาติที่กำหนดชีวิตตนเอง

ประการที่สอง ช่องว่างในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการป้องกันและป้องกันการค้ามนุษย์ รวมถึงการแสวงประโยชน์จากแรงงาน ยังคงเป็นประเด็นมีนัยสำคัญ (Harkins, 2017; บทสัมภาษณ์) ประเด็นนี้มีความซับซ้อนทั้งอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและนโยบาย ในการสัมภาษณ์ มีข้อเสนอแนะว่ามีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาแนวปฏิบัติในการสนับสนุนค่าชดเชยแก่แรงงานข้ามชาติ ทั้งในส่วนของความเสียหายการถูกค้ามนุษย์และการตอบสนองต่อการแสวงประโยชน์จากแรงงานและการละเมิดสิทธิแรงงาน

ประการที่สาม แม้มีบรรทัดฐานเพิ่มมากขึ้นในระดับนโยบายด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ชี้ถึงการประสานงานตามกรอบนโยบายเหล่านี้และการปฏิบัติตามนโยบายที่ไม่ยังขาดมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หลักการและวัตถุประสงค์ที่สนับสนุนกรอบนโยบายเหล่านี้ก็ไม่ได้สอดคล้องกันเสมอไป อีกทั้งมีมาตรการบางอย่างที่เพิ่มความประปราย (เช่น มาตรการปราบปรามการค้ามนุษย์) และเป้าหมายอื่น ๆ ที่เป็นการยกระดับมาตรการป้องกัน

ประการที่สี่ ประเด็นที่ปรากฏชัดในการทบทวนเอกสาร และมีสะท้อนให้เห็นในสัมภาษณ์เชิงลึก คือ แรงงานข้ามชาติยังคงล้มเหลวที่จะมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐและกระบวนการที่เป็นทางการ ผู้ย้ายถิ่นยังคงใช้ช่องทางที่ไม่ปกติในการย้ายถิ่นในฐานะเป็นตัวเลือกที่ 'เลวร้ายน้อยที่สุด' ซึ่งหมายความว่า โอกาสในเชิงโครงสร้างซึ่งอาจสร้างขึ้นภายในกรอบกฎหมายในประเด็นสำคัญทั้งสามด้านในการพัฒนาการป้องกันการล่วงละเมิด การแสวงหาประโยชน์ และปรับปรุงการเข้าถึงบริการ ยังคงไม่ถูกใช้จนถึงขีดสุด

ประการที่ห้า และที่ความสอดคล้องกัน ตามข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ช่องว่างในการปฏิบัติไม่ได้เป็นเพียงปัญหาด้านศักยภาพหรือข้อมูลเท่านั้น (หรือแม้แต่ส่วนใหญ่) แต่มาจากภาพรวมเศรษฐศาสตร์การเมืองของผลประโยชน์ที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย รวมถึงดุลภาพทางการเมืองที่ค้ำจุนการพัฒนาเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นผลมาจากการจ่ายค่าตอบแทนในอัตราต่ำและการปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มแรงงานข้ามชาติ

ประการสุดท้าย ความพยายามในการทำงานร่วมกันในระดับภูมิภาคและระดับโลก เช่น ACTIP และ COMMIT อาจเป็นแรงกระตุ้นและมีผลทางการเมืองที่ช่วยนำไปสู่ประสิทธิผล โดยเกิดขึ้นควบคู่ไปกับกระบวนการอื่น ๆ ในระดับภูมิภาคและระดับโลกได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในทางปฏิบัติยังทำได้ในระดับต่ำ และสิ่งที่รัฐบาลแต่ละประเทศให้ยึดถือคือหลักการไม่แทรกแซงกิจการของประเทศอื่น

### 3.4 ระบบและกฎที่ไม่เป็นทางการ

ในทางปฏิบัติ บรรทัดฐานที่เป็นทางการของกรอบด้านกฎหมายและนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการกับการแสวงหาประโยชน์และการละเมิดแรงงานไม่ได้มีประสิทธิภาพในการควบคุมการค้าและการเคลื่อนย้ายของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับในตลาดเส้นทางการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ โครงสร้างผลประโยชน์ที่สลับซับซ้อนเกี่ยวกับแรงงานเป็นตัวทำลายพัฒนาการทางกฎหมายและนโยบายที่มุ่งปกป้องสิทธิของแรงงาน มีผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับโทษอย่างต่อเนื่อง รวมถึงกรณีการปฏิบัติที่เป็นการละเมิด การสมรู้ร่วมคิด และแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่ชอบ

สิ่งที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ต่าง ๆ ของการย้ายถิ่นและในสภาพการทำงานของแรงงานข้ามชาติ คือกฎที่ไม่เป็นทางการที่มีอิทธิพลเหนือกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย กฎที่ไม่เป็นทางการอาจเป็นที่รับรู้กันเฉพาะในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความคุ้นเคยกับระบบเหล่านั้น สำหรับกฎต่าง ๆ การมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการเป็นกฎที่รู้จักกันเป็นอย่างดีและสามารถคาดการณ์ได้ แม้ว่าจะเป็นแรงงานข้ามชาติที่ได้ตกอยู่สภาวะที่ถูกบีบบังคับหรือหลอกลวงให้ต้องเข้าสู่สถานการณ์การล่วงละเมิดและการแสวงหาประโยชน์ รวมถึงกฎอย่างไม่เกี่ยวกับวิธีที่ใช้ในการหลีกเลี่ยงระบบกฎระเบียบปกติที่มีอยู่ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นปกติในเส้นทางการโยกย้ายถิ่นแรงงานเพื่อทำงาน รวมถึงการต้องเผชิญกับกับนายหน้าอกระบบและบริษัทจัดหางานที่มีอยู่ทั้งสองฝั่งของชายแดน เจ้าหน้าที่รัฐ ฌ บริเวณชายแดน รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่แรงงานพบเจอระหว่างการเดินทางไปยังสถานที่ทำงาน (ILO, 2015) กฎและแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการยังมีอิทธิพลเหนือความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานและนายจ้างในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ด้วย (Boll, 2019; Farrelly, 2012; การสัมภาษณ์) ผลลัพธ์ของสภาพดังกล่าวมานี้ได้ทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานอย่างต่อเนื่อง

ระบบกฎและแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการเหล่านี้เป็นตัวกำหนดรูปแบบการตัดสินใจและผลลัพธ์ที่แรงงานข้ามชาติประสบพบเจอ มีทั้งในรูปแบบที่หยั่งรากอยู่เดิมและที่เกิดขึ้นอันเป็นมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจการเมืองที่นำโดยการเร่งรัดการส่งออก ซึ่งเกี่ยวข้องกับดุลยภาพทางการเมืองของเมืองเครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น สิ่งเหล่านี้มีบทบาทแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับโครงสร้างเชิงสถาบันด้วย – ในระดับประเทศ ระดับจังหวัด ภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงในแต่ละขั้นตอนการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ ตามที่ปรากฏในกรณีศึกษาของประเทศอื่น ๆ กฎที่ไม่เป็นทางการสามารถรับรู้และต่อรองได้แตกต่างกันไปตามสัญชาติ ภาคส่วน และเพศที่แตกต่างกัน (Cambodia, Lao PDR and Vietnam Country Studies; Plank et al., 2020; UNODC, 2017; Rigg, 2016)



ประเด็นที่ควรต้องเน้นย้ำมี 3 ประการ ประการแรก ทราบเท่าที่แรงงานข้ามชาติเลือกที่จะเดินทางผ่านเส้นทางที่ไม่ปกติเพื่อทำงาน หมายความว่ากฎหมายเหล่านั้นนั้นมาขจัดข้อขัดข้องของแรงงานข้ามชาติด้วย แต่สิ่งนี้ไม่ได้ลดทอนความจริงที่ว่าอาจมีการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน แต่ด้วยว่ากฎหมายไม่ได้มีการบังคับใช้ หรือได้รับการคุ้มครองสิทธิ ในการทำความเข้าใจและการใช้ระบบของกฎหมายที่เป็นทางการอาจช่วยให้แรงงานข้ามชาติสามารถตัดสินใจและสร้างทางเลือกให้กับตัวเองได้

ประการที่สอง ดูเหมือนว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะในด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน การแสวงประโยชน์จากแรงงาน และการย้ายถิ่นของแรงงาน อาจมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน หรือไม่คุ้นเคยกับกฎระเบียบและกรอบนโยบาย (Farrelly, 2012; การสัมภาษณ์) ดังนั้นกรอบกฎหมายที่เป็นทางการจึงไม่สามารถให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติได้อย่างเป็นระบบชัดเจน ในทางปฏิบัติ การเข้าถึงความยุติธรรม บริการ หรือค่าชดเชยไม่สามารถเกิดขึ้นได้ตามกฎหมายกำหนด รวมถึงผลจากอคติและทัศนคติเชิงลบต่อแรงงานข้ามชาติ และการเลือกปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและความเข้าใจที่จำกัดของแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับภาษาไทยและกฎระเบียบของทางราชการ

และประการที่สาม เนื่องจากกฎและแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการได้มีบทบาทแทนที่กรอบกฎหมายที่เป็นทางการ และสร้างผลกระทบทางลบต่อสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ดังนั้น ต้องมีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแรงจูงใจและโครงสร้างผลประโยชน์ที่สนับสนุนการดำรงอยู่ของแนวปฏิบัติเหล่านี้ แม้ว่ามีความคืบหน้าในการทำความเข้าใจตามที่กล่าวถึงไปแล้ว รายงานฉบับนี้ได้ชี้ถึงบางส่วนของประเด็นเหล่านี้ แต่ยังคงมีความจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิ่งที่ทำให้กฎหมายและระบบที่ไม่เป็นทางการยังคงดำรงอยู่ได้และมีผลทำให้เกิดการแสวงประโยชน์แรงงานรวมถึงการค้ามนุษย์ขึ้นด้วย

### 3.5 ผู้มีบทบาทสำคัญ

มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักหลายรายที่เกี่ยวกับประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการแสวงประโยชน์และการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและประสบการณ์ของแรงงานข้ามชาติ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจหน้าที่ ผลประโยชน์ และแรงจูงใจของพวกเขา ในบริบทของสถานะเศรษฐกิจทางการเมืองที่กว้างขึ้น

#### 3.5.1 หน่วยงานของรัฐและรัฐ

มีกระทรวงต่าง ๆ หน่วยงานของรัฐ และผู้ดำเนินการด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่นำไปสู่การดำเนินการตามนโยบายที่กล่าวถึงข้างต้น

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ม.) ประสานความพยายามในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งรวมถึงการประสานงานกับคณะกรรมการระหว่างหน่วยงานและคณะกรรมการชุดย่อยที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นผู้นำในการป้องกันการค้ามนุษย์ และให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย นอกจากนี้ยังได้รับมอบหมายให้ประสานงานกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในระหว่างการพิจารณาคดีและกับองค์กรอื่น ๆ ของรัฐและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้เสียหาย (เช่นภาคประชาสังคม) เนื่องจากกรอบการต่อต้านการค้ามนุษย์ได้พัฒนาขึ้น จึงมีการขยายตัวของคณะกรรมการและคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในด้านต่าง ๆ ของนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย สิ่งนี้เน้นย้ำว่ามีการเคารพกฎหมายมากขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่าแนวปฏิบัติจะมีประสิทธิภาพเสมอไป (The Asia Foundation, 2021)

กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ปคม.) เป็นผู้นำในการบังคับใช้กฎหมาย การสืบสวน สอบสวน การคัดแยกคดีค้ามนุษย์ และการบุกตรวจค้นเพื่อปราบปรามผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้นำด้านกฎหมายและกฎระเบียบด้านการเข้าเมือง ตรวจสอบแรงงานต่างชาติทั้งหมดที่เข้าและออกจากประเทศ และมีอำนาจในการจับกุมและส่งแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ลงทะเบียนกลับประเทศ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้นำในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกรมการปกครอง และด้านที่เกี่ยวกับความมั่นคงภายใน และการบังคับใช้กฎหมาย

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2545 และทำงานเป็นอิสระจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยประสานงานกับแผนกต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งจัดการกับคดีต่อต้านการค้ามนุษย์ สำนักงานคดีค้ามนุษย์ของ DSI ภายใต้กระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนคดีค้ามนุษย์และดำเนินการตามที่ได้ชื่อว่า 'คดีพิเศษ' ซึ่งรวมถึงกรณีต่อไปนี้เมื่อ: '(ก) เป็นคดีอาญาที่ซับซ้อนซึ่งต้องมีการสอบสวนพิเศษการสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานพิเศษ (ข) เป็นคดีอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมความมั่นคงของชาติ ความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศหรือเศรษฐกิจหรือการเงินของประเทศ (ค) เป็นคดีอาญาที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ร้ายแรงหรือกระทำโดยกลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งขึ้น<sup>4</sup>

ภายในกระทรวงแรงงานมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรมการจัดหางานเป็นผู้นำในการขึ้นทะเบียน ควบคุม และตรวจสอบ การจ้างงานแรงงานข้ามชาติทั้งหมดในประเทศไทย การออกและต่ออายุใบอนุญาตทำงาน การอนุญาตให้เปลี่ยนงาน และการตรวจสอบสถานที่ทำงานสำหรับแรงงานที่ไม่มีเอกสาร และการรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาแรงงานข้ามชาติ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้นำในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และเงื่อนไขการทำงาน ความปลอดภัย และอาชีวอนามัย ผู้ตรวจแรงงานได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบกิจการใด ๆ ที่จ้างแรงงานอย่างน้อยหนึ่งคน สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติเงินทดแทน

จากมุมมองของการแก้ไขปัญหาคดีค้ำมนุษย์และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาและสำนักงานคดีค้ำมนุษย์มุ่งเน้นไปที่คดีค้ำมนุษย์

ศาลยุติธรรมมีหน้าที่ตัดสินคดีตามที่รัฐธรรมนูยกกำหนดและตามกรอบกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิ และการรับข้อพิพาท คดีค้ำมนุษย์มีการพิพาทในระบอบยุติธรรมทางอาญา ข้อพิพาทแรงงานจะดำเนินการผ่านศาลแรงงาน และคดีอาจถูกส่งผ่าน หรือดำเนินการผ่านเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน หรือผ่านศาลแรงงานโดยตรง ประเด็นยุติธรรมทางอาญา ที่เกี่ยวกับการละเมิดแรงงานมักถูกส่งต่อไปยังระบอบยุติธรรมทางอาญา

ในปี พ.ศ.2559 มีการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ (MWAC) ผ่านมติคณะรัฐมนตรี ศูนย์เหล่านี้เป็นศูนย์ราชการที่มุ่งแก้ไขปัญหาของแรงงานข้ามชาติที่ในความเป็นจริงอาจเข้าไม่ถึงความยุติธรรม ศูนย์ฯ มีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงความยุติธรรมและกลไกการร้องเรียนที่แตกต่างกัน กรมการจัดหางานภายใต้กระทรวงแรงงานเป็นผู้บริหารจัดการ MWACs (ILO, 2020a; Harkins, 2019; ILO, 2017)

MWAC ดำเนินการในระดับจังหวัดและเฉพาะในบางจังหวัด งานของ MWAC ประกอบด้วย 'การให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับสภาพการทำงานและการจ้างงาน การจัดหาที่พักพิงฉุกเฉินสำหรับแรงงานข้ามชาติที่กำลังผลของข้อพิพาททางกฎหมาย การประสานงานและความร่วมมือเพื่อขอความช่วยเหลือหรือการส่งต่อคดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการรายงานการดำเนินงาน MWAC ต่ออธิบดีปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี' (ILO, 2020) ผู้ให้สัมภาษณ์รายงานว่า MWAC ยังค่อนข้างใหม่ และมีการใช้งานน้อย

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานเฉพาะกิจ และหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นมิติต่าง ๆ ของนโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายแรงงาน หรือกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น 'ชุดปฏิบัติการปราบปรามการล่องละเมิดทางเพศต่อเด็กทางอินเทอร์เน็ต' (TICAC) ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2558 และกลายเป็นหน่วยงานถาวรในปี พ.ศ.2563 (Hoque, 2022)

หน่วยงานทางการต่าง ๆ เหล่านี้ดำเนินงานในระดับประเทศและระดับจังหวัด ระดับของการประสานงานระหว่างหน่วยงานนั้นผสมรวมกันไป ทั้งในระดับที่ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของหน่วยงานระดับชาติและระดับชาติที่มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจน นอกจากนี้ในหลายกรณีประสิทธิภาพของการประสานงานและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับผลกระทบจากการเมืองเครือข่ายนอกระบบที่แพร่หลาย และความกักตึงทางการเมืองที่อาจขัดแย้งกันในตรรกะของพลวัตอุปถัมภ์ที่อธิบายไว้ข้างต้น (The Asia Foundation, 2021; Farrelly, 2012; การสัมภาษณ์)

### 3.5.2 องค์กรระหว่างประเทศ หน่วยงานระดับภูมิภาค และแหล่งทุนทวิภาคี

องค์กรระหว่างประเทศหลายแห่งทำงานเกี่ยวกับปัญหาการต่อต้านการค้ามนุษย์ การย้ายถิ่น และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน พวกเขาให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและในบางกรณีทำงานโดยตรงกับภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วมกับแรงงานข้ามชาติและผู้เสียหายจากการแสวงประโยชน์ องค์กรเหล่านี้พัฒนางานวิจัยที่มุ่งเน้นนโยบายและการปฏิบัติ และทำข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน

ในระบบของสหประชาชาติ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศทำงานร่วมกับกระทรวงของรัฐบาลหลายกระทรวง โดยเฉพาะกระทรวงแรงงาน ซึ่งหนึ่งในภารกิจคือการสนับสนุนการพัฒนา นโยบาย องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ยังทำงานร่วมกับองค์กรนายจ้างสมาคมลูกจ้างและสหภาพแรงงาน และร่วมมือกับภาคประชาสังคม (เช่น ศูนย์ทรัพยากรแรงงานข้าม

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547

ชาติ (MRCs) องค์การพัฒนาเอกชน หน่วยงานทางความคิด มหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษา (ILO, n.d.) สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ทำงานร่วมกับกฎหมายไทยและผู้ดำเนินการด้านความยุติธรรมเพื่อเสริมสร้างการต่อต้านการค้ามนุษย์ในกระบวนการยุติธรรมอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) มุ่งเน้นไปที่การโยกย้ายถิ่นฐานรวมถึงการทำงานเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแรงงานการต่อต้านการค้ามนุษย์การสนับสนุนทางเทคนิคสำหรับการสร้างสถาบันการจัดการชายแดนการวิจัยและการทำงานร่วมกันของภาคเอกชน หน่วยงานอื่น ๆ ของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน (OHCHR) องค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ (UN Women) และ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) แหล่งทุนทวีภาคีและโครงการระดับภูมิภาค เช่น โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอาเซียน - ออสเตรเลีย (ASEAN-ACT) ที่ได้รับการสนับสนุนจากออสเตรเลีย และ CTIP Asia ที่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ต่างมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ของนโยบาย แนวปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การโยกย้ายและย้ายถิ่นของแรงงาน

หน่วยงานระดับภูมิภาคพหุภาคี เช่น สหภาพยุโรปสามารถเป็นทั้งผู้มีอิทธิพลและได้รับอิทธิพลอย่างแท้จริง ซึ่งเห็นได้ชัดเมื่อสหภาพยุโรปให้ 'ใบเหลือง' เพื่อจัดการกับข้อกังวลเกี่ยวกับการทำประมงที่ 'ผิดกฎหมาย ไม่มีการควบคุม และไม่มีการรายงาน' ประเด็นนี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 และได้รับการยกเลิกในปี พ.ศ.2562 ซึ่งคณะกรรมการสหภาพยุโรปยอมรับว่าประเทศไทยได้ดำเนินการที่เพียงพอเพื่อแก้ไขข้อกังวลต่าง ๆ (EU, 2019) สิ่งสำคัญคือต้องเน้นย้ำว่าใบเหลืองส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไม่มีการควบคุม (IUU) และไม่ใช้การค้ามนุษย์ หรือการบังคับใช้แรงงานโดยทั่วไป แม้ว่าจะมีความเข้าใจโดยนัยว่าปัญหาเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกัน นอกจากนี้ ประสิทธิภาพยังแสดงให้เห็นว่ามาตรการดังกล่าวสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกรอบการกำกับดูแลของภาคประมง และในแนวทางปฏิบัติของนายจ้าง การที่ปัญหาดังกล่าวปรากฏขึ้นทำให้ประเทศไทยมีต้นทุนการเสียชื่อเสียง ไม่เพียงแต่ในภาคประมงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานอย่างเป็นระบบในภาคส่วนอื่น ๆ ด้วย

ด้านอาเซียนเองก็มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนี้ แม้ว่าฉันทามติระหว่างสมาชิกนั้นจะยึดถือแนวทางที่ไม่แทรกแซง ในกรณีที่เกิดวิกฤตทางการเมืองหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิก ซึ่งหมายความว่าอาเซียนไม่น่าจะดำเนินการใด ๆ ในอนาคตอันใกล้ (The Economist, 30 ตุลาคม 2021)

น้ำหนักของความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศผู้แหล่งทุนมีความสำคัญอย่างไม่ต้องสงสัย ส่วนใหญ่สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐบาลไทย และหลากหลายทางเลือกเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในการขับเคลื่อนวาระการต่อต้านการค้ามนุษย์มีความสำคัญอย่างมากในประเทศไทย ประเด็นนี้เห็นได้ชัดที่สุดผ่านการตีพิมพ์รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (TIP Reports) ซึ่งประกอบด้วยบทสรุปของปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับประเทศ การประเมินมาตรการตอบสนองของรัฐบาล และการจัดอันดับประเทศ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์มุ่งเน้นไปที่ตัวชี้วัดความยุติธรรมทางอาญาและการดำเนินคดี (Gallagher, 2011) สำหรับประเทศไทย การจัดอันดับส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญ และรัฐบาลลงทุนอย่างมากในการแสดงให้เห็นถึงความพยายามและการปรับปรุงมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ การจัดอันดับการค้ามนุษย์ไม่เพียงแต่เป็นปัญหาด้านชื่อเสียงเท่านั้น เพราะประเทศไทยมีศักยภาพทางการค้า ความช่วยเหลือ และผลกระทบทางเศรษฐกิจในความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในระดับ 2 (Tier 2) ซึ่งในปีพ.ศ. 2557 ประเทศไทยถูกลดระดับไปเป็นระดับ 3 การถูกปรับลดระดับนี้มาจากข้อค้นพบเกี่ยวกับสภาพการค้ามนุษย์ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานในอุตสาหกรรมอาหารทะเลและภาคส่วนอื่น ๆ ที่ได้รับผ่านการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคม และการรายงานจากสื่อระหว่างประเทศและระดับประเทศ (Robinson et al., 2016)

อย่างไรก็ตามแม้จะมีข้อจำกัด แต่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์แสดงให้เห็นถึงการระดมความพยายามที่ทำให้สถานการณ์การแสวงหาประโยชน์และการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในประเทศไทยถูกมองเห็นโดยสาธารณชนต่าง ๆ ทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ

ประการสุดท้าย ต้องสังเกตว่าแนวโน้มทางภูมิศาสตร์และการเมืองระดับภูมิภาคและระดับโลกกำลังเปลี่ยนแปลงพลวัตของความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์กับประเทศต่าง ๆ และในหลากหลายประเด็น เมื่อรวมกับกระแสประชาธิปไตยที่ล่าช้าทั่วโลกในปัจจุบัน รวมทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หมายความว่าอำนาจทางการเมืองจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปและสิทธิและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจลดลง (สัมภามณ์)

### 3.5.3 องค์การพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมทั้งระดับนานาชาติและระดับประเทศ

องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมระหว่างประเทศและระดับประเทศหลายแห่งทำงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองและสนับสนุนแรงงานข้ามชาติและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ งานขององค์กรเหล่านี้รวมถึงการสร้างความรู้ความตระหนักรู้และการรณรงค์เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์ที่ปลอดภัย ให้บริการศูนย์พักพิง ทำงานร่วมกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือผู้ถูกคุมขัง ทั้งในด้านความช่วยเหลือทางกฎหมาย การให้การสนับสนุนทางกฎหมาย การสนับสนุนกลไกการเรียน และการสนับสนุนโดยทั่วไปมากขึ้นสำหรับสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และแรงงานข้ามชาติ<sup>5</sup>

บางองค์กรเน้นไปที่กลุ่มเฉพาะ อย่างเช่น มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) ทำงานประเด็นสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และมีประสบการณ์อย่างมากในแรงงานประมงและอุตสาหกรรมอาหารทะเล ด้านเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN) ทำงานในหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ทั้งด้านการสนับสนุนระหว่างการตรวจค้น การช่วยเหลือผู้เสียหาย และการให้ที่พักพิงชั่วคราวและระยะยาว นอกจากนี้ยังดำเนินการศูนย์การศึกษาแรงงานข้ามชาติสำหรับเด็ก จัดหา หรือประสานงานเพื่อให้เข้าถึงบริการอื่น ๆ และทำงานรณรงค์

ศูนย์ข้อมูลแรงงานข้ามชาติ (MRCs) ดำเนินงานในประเทศไทยและมีส่วนร่วมในการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการย้ายถิ่นที่ปลอดภัยและทำหน้าที่เป็นแหล่งข้อมูลสำหรับแรงงานข้ามชาติและครอบครัว MRCs ซึ่งได้รับเงินทุนจากไอแอลโอด้วยเงินทุนทวิภาคีจากแคนาดาและออสเตรเลีย และทำงานเกี่ยวกับการออกเดินทาง ในประเทศปลายทาง รวมถึงการเดินทางกลับ(Marks and Olsen, 2015; ILO, 2013)

องค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งให้ความสำคัญกับการสนับสนุนเชื้อชาติใดเชื้อชาติหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ (MWRN) องค์กรนี้เป็นองค์กรแบบมีฐานสมาชิกที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2552 ซึ่งส่วนใหญ่เพื่อสนับสนุนแรงงานจากเมียนมาในประเทศไทย ทั้งนี้ปัจจุบันมีการสนับสนุนผู้เสียหายจากสปป.ลาวและกัมพูชาด้วย (ILRF, 2020) โดยครอบคลุมตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิทธิ การสร้างความรู้ความตระหนักรู้ และการสนับสนุนการเข้าถึงความยุติธรรม และการมีส่วนร่วมกับนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งงานเหล่านี้เกิดขึ้นจากการที่แรงงานข้ามชาติไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเอง และมีขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองร่วมที่จำกัด อีกตัวอย่างหนึ่งคือ Solidarity Center ซึ่งสนับสนุนสิทธิของแรงงานข้ามชาติในการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

บทบาทของสหภาพแรงงานคือสิ่งที่ไม่สามารถละเลยได้ แม้เมื่อพิจารณามุมมองของการสนับสนุนต่อแรงงานข้ามชาติจะพบว่ามีการพัฒนาการที่ไม่ดีก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์เน้นย้ำว่าอาจมีการทำงานร่วมกับสหภาพแรงงานในประเทศไทยมากขึ้นเพื่อสนับสนุนแรงงานข้ามชาติ แม้ว่าสหภาพแรงงานจะไม่มีอิทธิพล รวมถึงเนื่องจาก ‘กฎหมายที่จำกัดการต่อต้านจากนายจ้างและการขาดการบังคับใช้สิทธิของแรงงาน ซึ่งในท้ายที่สุดจะทำให้ขีดความสามารถของสหภาพแรงงานในฐานะที่เป็นตัวแทนของแรงงานมีประสิทธิภาพลดลง’ (ILO, 2018)

ข้อจำกัดทางการเมืองและมาตรการทางนโยบายที่มีเป้าหมายปิดกั้นพื้นที่พลเมือง (เช่น ร่าง พ.ร.บ.องค์กรไม่แสวงหากำไรที่เป็นที่ถกเถียงในปี พ.ศ.2565) อีกทั้งยังข้อจำกัดด้านทรัพยากร เช่น การมีเงินทุนลดลง ต่างส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศและภาคประชาสังคม

ประการสุดท้าย เครือข่ายแรงงานนอกระบบ เครือญาติและองค์กรชุมชนในกลุ่มแรงงานข้ามชาติก็ให้การสนับสนุนและข้อมูลแก่เพื่อนร่วมชาติในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานและนายจ้าง สิทธิและผลประโยชน์ และข้อมูลเกี่ยวกับวากฎที่ไม่เป็นทางการทำงานอย่างไร มีการตั้งข้อสังเกตในการสัมภาษณ์ว่านอกเหนือจากเรื่องความแตกต่างของภาคส่วนที่ทำงานแล้ว เชื้อชาติที่แตกต่างกันก็ส่งผลต่อการจัดตั้งตนเองในรูปแบบที่แตกต่างกันมาก

การศึกษาระดับประเทศสำหรับกัมพูชาสปป. ลาวและเวียดนามในการศึกษานี้ มุ่งศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีที่แรงงานข้ามชาติแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างการเดินทางย้ายถิ่นและความท้าทายที่พวกเขาเผชิญ สำหรับชาวลาว ความคล้ายคลึงกันทางภาษากับภาษาไทยทำให้ง่ายต่อการรวมเข้ากับชุมชนท้องถิ่นและเข้าถึงข้อมูล ด้านแรงงานกัมพูชาจะเผชิญกับความซับซ้อนมากขึ้นในประเด็นนี้ เพราะอุปสรรคทางภาษาและวัฒนธรรมสามารถนำไปสู่ช่องโหว่ที่รุนแรงขึ้นในการแสวงหาประโยชน์และขัดขวางการเข้าถึงข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับสิทธิ แม้จากการสัมภาษณ์จะแสดงให้เห็นว่าพวกเขามีความสามารถในการสื่อสารเป็นภาษาไทยในระดับหนึ่ง ด้านแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ พวกเขาที่มีความหลากหลายทางภาษาและเชื้อชาติ งานวิจัยชิ้นหนึ่งชี้ประเด็นว่าผู้ที่เป็นแรงงานข้ามชาติอย่างยาวนานที่มาจากเมียนมาจะสามารถสื่อสารเป็นภาษาไทยได้ (Chantanavich and Vungisiriphisal, 2012) ในการสัมภาษณ์มีการตั้งข้อสังเกตว่าแรงงานจากเมียนมาบางคนอยู่ในประเทศไทยมานานถึง 20 ปีและได้ตั้งรกรากที่นั่น บัจฉัย

<sup>5</sup>ASEAN-Act มีฐานข้อมูลที่ครอบคลุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในแง่มุมต่าง ๆ ของการสนับสนุนและความพยายามต่อต้านการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ

ผลักดันสำหรับแรงงานข้ามชาติจากเมียนมามีความหลากหลายมากขึ้น แรงจูงใจในการย้ายประเทศครอบคลุมเรื่องการหางานทำ แต่ก็มีประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยและผู้ถูกเนรเทศทางการเมืองด้วย แรงจูงใจนั้นมีความสับสนในกรณีผู้อพยพจากเมียนมา ในการศึกษาของประเทศกัมพูชาและสปป.ลาว ตลอดจนการสัมภาษณ์ที่ดำเนินการในการศึกษาคั้งนี้พบว่าเครือข่ายแรงงานข้ามชาติเป็นแหล่งข้อมูลหลักที่สำคัญ ข้อมูลนี้รวมถึงการแบ่งปันความรู้เกี่ยวกับเส้นทาง งาน สภาพแรงงาน (รวมถึงนายจ้างที่ดี) และกฎการปฏิสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับหน่วยงานท้องถิ่น

### 3.5.4 บริษัทจัดหางานเอกชนและนายหน้านอกระบบ

ตัวแสดงทั้งสองชุดนี้ดำเนินงานในทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง

บริษัทจัดหางานเอกชนเป็นบริษัทเอกชนที่รับสมัครแรงงานทั้งในประเทศต้นทาง หรือในประเทศไทย ดังที่ระบุไว้ สิ่งเหล่านี้ อยู่ภายใต้กฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมของพวกเขา แต่ในทางปฏิบัติวิธีการทำงานของบริษัทจัดหางานเอกชนนั้นเบี่ยงเบนไป จากกฎที่เป็นทางการ รวมถึงในประเทศต้นทาง

นายหน้านอกระบบคือบุคคลที่มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือหรือจัดหาแรงงานข้ามชาติเพื่อให้ได้งานทำ แต่ด้วยวิธีการที่ไม่เป็นทางการ นายหน้านอกระบบหลายคนเคยเป็นแรงงานข้ามชาติมาก่อน

### 3.5.5 ภาคเอกชน

ภาคเอกชนมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ดังที่ระบุไว้ว่ามีอิทธิพลทางการเมืองและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดวิถีทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษที่ 1940 นอกจากนี้ยังมีหลากหลายมาก เนื่องจากธุรกิจและผลประโยชน์ของภาคเอกชนนั้นไม่เหมือนกัน มีความแตกต่างกันในแง่ของขนาด ธรรมชาติของแรงงานสัมพันธ์ วิธีการเชื่อมต่อกับห่วงโซ่อุปทานโลกที่กว้างขึ้น และระดับของการปฏิบัติตามบรรทัดฐานและข้อบังคับที่พัฒนาขึ้นในบริบทของหลักนิติธรรมที่อ่อนแอ (Harkins, 2019; การสัมภาษณ์)

ปัญหาการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานของแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับทุกภาคส่วนในประเทศไทย ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำยังคงเป็นแรงจูงใจในการรักษาสถานะปัจจุบัน แต่สถานะปัจจุบันยังไม่ชัดเจน และผลประโยชน์ทางธุรกิจยังได้รับประโยชน์จากระบบการย้ายถิ่นที่หละหลวม ซึ่งช่วยให้สามารถเข้าถึงแรงงานข้ามชาติเพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานราคาถูกที่พร้อมใช้งาน นักธุรกิจบางคนยังสามารถใช้แรงกดดันต่อรัฐบาลในการละเว้นจากการตัดสินใจเชิงนโยบายเฉพาะกิจ เช่น การปราบปรามผู้อพยพที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย ที่สำคัญสิ่งนี้ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการเชิงกลยุทธ์ท่ามกลางผู้มีบทบาทภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาแนวปฏิบัติที่เป็นการแสวงประโยชน์ การรวมตัวเพื่อขับเคลื่อนเป็นผลมาจากแรงกดดันเชิงรับในระยะสั้น เมื่อเผชิญกับมาตรการเฉพาะกิจของรัฐบาลที่ขัดขวางการจัดหาแรงงานข้ามชาติที่ได้รับค่าจ้างต่ำ เนื่องจากภาคเอกชนส่วนใหญ่ในประเทศไทยที่ใช้แรงงานข้ามชาติอยู่ในส่วนปลายของห่วงโซ่อุปทานโลก การสร้างแรงจูงใจให้ธุรกิจเสริมสร้างความรับผิดชอบในการหาประโยชน์จากการจ้างงานจึงมีโอกาสน้อยมาก ในขณะเดียวกัน ต้นทุนที่เสียชื่อเสียงจากการแสวงประโยชน์ที่เห็นได้ผ่านมาตรการใหม่และการรายงานเชิงสืบสวนโดยองค์กรพัฒนาเอกชนหรือสื่อ (เช่นเดียวกับในภาคการประมง) สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแรงจูงใจบางอย่างในการปฏิบัติของภาคเอกชนในที่สุด

ภาคเอกชนจำเป็นต้องเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการระบุว่าโครงสร้างแรงจูงใจสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างไรเพื่อเพิ่มทั้งการซื้ออย่างสร้างสรรค์ และการลงทุนที่จะช่วยลดการแสวงประโยชน์แรงงาน ซึ่งรวมถึงการทำงานกับแรงจูงใจที่เกี่ยวข้องกับแรงกดดันด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบระหว่างประเทศ เช่น การปรับปรุงกฎระเบียบและมาตรฐาน และการเพิ่มต้นทุนในการแสวงประโยชน์ผ่านกฎหมายและนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย ในบริบทของการดำเนินการที่ไม่ดี เนื่องจากลักษณะของการเมืองอุปถัมภ์และดุลยภาพทางการเมืองที่กว้างขึ้น มันจะนำมาซึ่งการเพิ่มต้นทุนเสียชื่อเสียงของธุรกิจในการดำเนินการต่อไปด้วยการแสวงหาประโยชน์และสมรู้ร่วมคิดกับการค้ำหนุน ประการสุดท้าย อีกทั้งยังรวมถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสถาบันที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างนายจ้างและแรงงานข้ามชาติ

## 4 การย้ายถิ่นแรงงานสู่ประเทศไทย และการ แสวงประโยชน์ด้านแรงงาน

### 4.1 ขนาดของการย้ายถิ่นแรงงานสู่ประเทศไทย

การย้ายถิ่นของแรงงานมีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เมื่อประเทศเข้าสู่ช่วงการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ความต้องการแรงงานข้ามชาติได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคส่วนที่ต้องการแรงงานเข้มข้น (Martin, 2007) รายงานฉบับหนึ่งคำนวณว่าแรงงานข้ามชาติมีส่วนสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมของไทย (GDP) ราว 4.3% ถึง 6.6% (OECD/ILO, 2017) อย่างไรก็ตามในจำนวนนี้ยังไม่รวมถึงเศรษฐกิจที่สร้างจากแรงงานที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย (Harkins, 2019).

แรงงานข้ามชาติคิดเป็นอย่างน้อย 5.2% ของประชากรไทยในปีพ.ศ.2562 โดยเพิ่มขึ้นจาก 2% ในปี พ.ศ.2543 (ILO, 2022) ในจำนวนนี้ ดังที่ระบุไว้ก่อนหน้านี้นั้น คนส่วนใหญ่มาจาก กัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และมีจำนวนไม่มากมาจากเวียดนาม พม่าเป็นประเทศต้นทางหลัก (UNODC, 2017) และจำนวนผู้อพยพได้เพิ่มขึ้นหลังจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ปีพ.ศ. 2564

เป็นเรื่องยากที่จะได้รับจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ถูกต้อง และที่มาของข้อมูลก็แตกต่างกันไป สำหรับรายงานนี้ เราดึงข้อมูลจากกรมการจัดหางานและข้อมูลอ้างอิงโดยสหประชาชาติ (Harkins, 2019)

สถิติปี พ.ศ.2561 พบว่าประชากรที่ไม่ใช่คนไทยในประเทศไทยมีประมาณ 4.9 ล้านคน ในจำนวนนี้มีแรงงานข้ามชาติประมาณ 3.9 ล้านคน มาจากกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และมีจำนวนน้อยกว่ามาจากเวียดนามอีกทั้งยังมีแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารจากประเทศเพื่อนบ้านอีกประมาณหนึ่งล้านคน แรงงานข้ามชาติโดยรวมคิดเป็นกว่า 10% ของกำลังแรงงานในประเทศไทยซึ่งมี 38.7 ล้านคน (Harkins, 2019)

ตัวเลขจากกระทรวงแรงงานในปี พ.ศ.2560 ระบุว่า มีแรงงานข้ามชาติ 2,062,807 คนที่มีใบอนุญาตทำงาน (หญิง 42% และชาย 58%) (Harkins, 2019) นอกจากนี้ยังมีการตั้งข้อสังเกตว่าสัดส่วนที่สูงขึ้นของผู้หญิงในหมู่แรงงานข้ามชาติที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายมีความสัมพันธ์กับการมีทางเลือกการทำงานที่น้อยลงในระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (ILO และ UN Women, 2015 อ้างถึงใน Harkins, 2019) เฉพาะแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาคิดเป็น 69% ของแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะต่ำที่มีใบอนุญาตทำงานในปี พ.ศ.2560

ข้อมูลการย้ายถิ่นของแรงงานจากกรมการจัดหางานในเดือนกันยายน พ.ศ.2565 รายงานว่าแรงงานข้ามชาติ 2,229,236 คนได้รับใบอนุญาตทำงาน ซึ่ง 48% เป็นผู้หญิงและ 52% เป็นผู้ชาย (กรมการจัดหางาน, 2022a, 2022b, 2022c) ตัวเลขอย่างเป็นทางการลดลงเนื่องจากแรงงานข้ามชาติบางคนอาจออกไป หรือเลือก หรือถูกบังคับให้เป็นแรงงานที่ไม่มีเอกสารหรือไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย

ประชากรแรงงานข้ามชาติยังมีความผันผวนสอดคล้องกับมาตรการปราบปราม หรือช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทย ตัวอย่างเช่นหลังจากรัฐประหาร พ.ศ.2557 แรงงานข้ามชาติที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายจำนวนมากออกจากประเทศด้วยความหวาดกลัวการกักขังและการเนรเทศ อีกทั้งโควิด -19 ยังส่งผลกระทบต่อสำคัญเร็ว ๆ นี้ วิกฤตการณ์ทางการเมืองในเมียนมาทำให้จำนวนคนที่ย้ายมาอยู่ในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากแรงจูงใจทางการเมืองและเศรษฐกิจ

### 4.2 ปัจจัยสำคัญที่อธิบายกระแสการย้ายถิ่น

ปัจจัยหลายประการอธิบายขนาดและธรรมชาติของการโยกย้ายแรงงานไปยังประเทศไทย จากกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม (ในระดับที่น้อยกว่ามาก)



ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทางเป็นปัจจัยดึงดูดการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศที่ยากจนกว่าในภูมิภาคที่มีระดับความยากจนสูงกว่าและไม่เคยประสบกับอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับเดียวกับประเทศไทย ในทางปฏิบัติ ค่าจ้างอาจไม่แตกต่างกันนัก เนื่องจากแรงงานมักได้รับค่าแรงน้อยกว่าที่ตกลงหรือที่นายหน้าหรือบริษัทจัดหางานได้โฆษณาไว้ (ILO, 2015) สิ่งนี้ได้รับการยืนยันในการประชุมกลุ่มย่อยกับแรงงานข้ามชาติซึ่งเน้นย้ำว่าพวกเขาไม่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำหรือทำงานมากกว่าแปดชั่วโมงต่อวันเพื่อรับค่าจ้างขั้นต่ำ

ความต้องการทางเศรษฐกิจของแรงงานข้ามชาติในประเทศนี้เป็นปัจจัย 'ผลักดัน' ที่สำคัญ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เลือกที่จะเดินทางเพื่อหางานทำ ในระหว่างการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ หลายคนอาจเผชิญกับการหลอกลวง และมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกบังคับใช้แรงงานหรือเข้าสู่สภาวะการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน แต่การตัดสินใจมักเป็นการเลือกด้วยตนเองหรือโดยครอบครัวหรือสมาชิกในชุมชน ดูเหมือนว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในภาคประมงตระหนักถึงความเสี่ยงของการแสวงหาประโยชน์มากขึ้น ผ่านการทำงานของภาคประชาสังคมและข้อมูลที่ส่งผ่านเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการ รวมถึงผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (HRW, 2018) ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ในการประชุมกลุ่มย่อยระบุว่าพวกเขาตระหนักถึงความเสี่ยงและพวกเขามีข้อมูลและคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีหลีกเลี่ยงการปฏิบัติที่เป็นการละเมิดอย่างร้ายแรงที่สุด แม้ว่าการปฏิบัติดังกล่าวจะยังคงมีอยู่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความยินยอม แต่สิ่งนี้ก็ไม่ได้ลดทอนว่ามีการแสวงหาประโยชน์เกิดขึ้นจริง

สภาพทางการเมืองและสถานการณ์ความขัดแย้งในประเทศต้นทางอาจกระตุ้นให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐาน เนื่องจากเห็นได้ชัดว่าที่นั่นมีโอกาสในการจ้างงานน้อยกว่าในประเทศไทย และประเทศปลายทางอื่น ๆ

ความต้องการแรงงานที่มีทักษะต่ำและได้รับค่าจ้างต่ำในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นยังคงมีอยู่อย่างคงที่ ซึ่งเกิดขึ้นโดยเงื่อนไขที่เป็นมิตรกับธุรกิจในประเทศไทย ซึ่งในทางปฏิบัติอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงกระบวนการจัดหางานทั้งในช่องทางที่ถูกและไม่ถูกกฎหมาย สิ่งนี้ยังคงดำรงอยู่เหมือนนโยบายการย้ายถิ่นที่มุ่งเน้นไปที่การควบคุมการย้ายถิ่นของแรงงานเข้าสู่ประเทศไทยที่มีความซับซ้อนสูงและดำเนินการอย่างหละหลวม

ลำดับขั้นของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับและการสมรู้ร่วมคิดของผู้การบังคับใช้กฎหมายและผู้จัดหาแรงงานข้ามชาติตลอดเส้นทางของแรงงานข้ามชาติช่วยให้พวกเขาสามารถเจรจาต่อรองผ่านจุดตรวจ การตรวจสอบ หรือหลีกเลี่ยงช่องทางที่เป็นทางการได้ ธรรมชาติที่มีอยู่ของการเมืองเครือข่ายนอกระบบมีผลประโยชน์ในทุกขั้นตอน แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะมีราคาที่ต้องจ่ายสูงมากในหลากหลายรูปแบบเมื่อเทียบกับสิ่งที่พวกเขาได้รับ กฎอย่างไม่เป็นทางการของเกมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการเดินทางกำหนดราคาและกระบวนการมีส่วนร่วมในการเผชิญหน้าต่าง ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องย้ำว่าหลักฐานเหล่านี้ยังคงมีไม่มากนัก

ประการสุดท้าย ข้อเท็จจริงที่ว่าชายแดนมีทางให้ลอดผ่านได้ และการเข้าประเทศไทยอย่างไม่ถูกกฎหมายนั้นถูกกว่าและยุ่งยากน้อยกว่า จึงอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงมีการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติสูง

#### 4.3 สภาพที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละภาคส่วน

ภาคส่วนสำคัญที่ดึงแรงงานข้ามชาติจากภูมิภาค ได้แก่ ภาคสิ่งทอและภาคการผลิต การเกษตร การประมงและการแปรรูปอาหารทะเล การก่อสร้าง แรงงานทำงานบ้าน งานบริการ และงานด้านเพศ การแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานทั่วประเทศไทยมีรูปแบบที่หลากหลาย การมองเห็น รูปแบบของการหลอกลวงและละเมิด ระดับของลักษณะการแสวงหาประโยชน์ พื้นที่สำหรับเสียงของแรงงานในภาคส่วนต่าง ๆ ล้วนแต่มีความหลากหลาย ทั้งเพื่อเจรจาเงื่อนไขของแรงงาน การออก หรือเพื่อใช้กลไกการร้องเรียน ดังที่เห็นก่อนหน้านี้ว่ากรอบกฎหมายไทยไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกันในทุกภาคส่วน ตัวอย่างเช่น แรงงานตามฤดูกาลในภาคเกษตรกรรม การประมงทะเล และแรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้รับการคุ้มครองและสิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน แต่มีกฎระเบียบเฉพาะบางอย่าง เช่นกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลพ.ศ. 2557 (Chantanavich et al., 2016) หรืออย่างแรงงานทำงานบ้านและแรงงานก่อสร้างที่มีกฎหมายควบคุมในด้านสิทธิแรงงานน้อยกว่า ด้านงานทางเพศมีความผิดทางอาญาและได้รับการจัดการผ่านมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์เท่านั้น และไม่ได้อาศัยมุมมองของสิทธิแรงงานและกฎหมายแรงงานแต่อย่างใด (Harkins, 2019; UNODC, 2017)

สิ่งที่เหมือนกันในทุกภาคส่วนคืองานเหล่านี้ล้วนแต่ใช้แรงงานเข้มข้น เป็นงานที่ทักษะต่ำ ได้รับค่าจ้างน้อยซึ่ง มักเกิดจากการแสวงหาประโยชน์ ต่อไปนี้เป็นการแสดงให้เห็นภาพรวมของของลักษณะหลักของสภาพแรงงานและความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์ในสามภาคส่วน ได้แก่ การประมง การเกษตร และแรงงานทำงานบ้าน ซึ่งยังเป็นการเน้นย้ำถึงความแตกต่างในของการแสวงหาประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ และการขอความช่วยเหลือผ่านข้อร้องเรียนหรือรูปแบบอื่น ๆ หรือการเยียวยาในแต่ละภาคส่วน

ที่สำคัญคือ มีการแสวงประโยชน์จากแรงงานเฉพาะภาคส่วน บัณฑิตต่าง ๆ เช่น ความโดดเดี่ยว (งานเกษตรกรรมบางประเภทและงานทำงานบ้าน) ความห่างไกล (การประมง) และการมองไม่เห็น (งานทำงานบ้านและการประมง) เป็นตัวเพิ่มความเสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์และการค้ามนุษย์หลากหลายรูปแบบ

ผู้ให้สัมภาษณ์ยังเน้นย้ำว่าตัวขับเคลื่อนเชิงระบบของการแสวงประโยชน์นั้นมีรากฐานมาจากความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจชุดเดียวกันที่ได้รับจากการแสวงประโยชน์ ในระดับหนึ่ง สิ่งสำคัญคือต้องพัฒนาการตอบสนองในระดับเฉพาะภาคส่วน เพื่อคำนึงถึงเงื่อนไขเฉพาะของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานและความเปราะบางที่แรงงานเผชิญ และเพื่อปรับมาตรการสนับสนุนให้เหมาะสม และสิ่งนี้ยังสำคัญต่อการระบุช่องว่างของแต่ละภาคส่วนในมาตรการการคุ้มครองและการปรับกฎระเบียบและมาตรการป้องกันให้มีความเหมาะสม การทำความเข้าใจวิธีการเฉพาะภาคส่วนที่มีการละเมิดสิทธิแรงงานสามารถช่วยเสริมสร้างแนวทางที่เน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางซึ่งมุ่งเน้นการป้องกันและคุ้มครอง และนำมาซึ่งความไม่สมดุลทางอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อระบบและแนวปฏิบัติในการแสวงประโยชน์ แม้ว่าจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมุ่งเน้นไปที่เงื่อนไขเฉพาะภาคส่วนและธุรกิจ แต่การไม่ละสายตาจากปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจทางการเมืองในวงกว้างของการแสวงหาประโยชน์ก็ยังคงเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน

### 4.3.1 การประมง

การประมงได้รับความสนใจอย่างมาก หลังจากมีการรายงานการสืบสวนสอบสวนอย่างกว้างขวาง รวมถึงการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เปิดเผยสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมและการค้ามนุษย์ในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเริ่มมีการบันทึกประเด็นเหล่านี้ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2010 (HRW, 2018; UNDOC, 2017; Chantavanich et al., 2016; EJF, 2014; ILO, 2014)

มีการประเมินว่า 75% ของแรงงานในภาคการประมงเป็นแรงงานข้ามชาติ (UNODC, 2017) การหลอกลวงและการบีบบังคับเป็นที่แพร่หลายในการจัดหาแรงงาน (HRW, 2018; Boll, 2017) การหลอกลวงทำผ่านรูปแบบของการให้ข้อมูลที่ผิด ถูกต้องเกี่ยวกับสภาพการทำงานและงานในภาคส่วนนี้ และจากการจัดหางานเพื่อแลกเปลี่ยนกับนายหน้าอกระบบโครงการ Ship to Shore ปี 2019 ซึ่งเป็นงานวิจัยของไอแอลโอระบุว่า จากกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจพบว่าไม่มีแรงงานที่อยู่ในสภาพบังคับใช้แรงงานบนเรือประมง 14% และเป็นแรงงานแปรรูปอาหารทะเลอีก 7% ตัวเลขแรงงานบังคับบนเรือประมงลดลงจาก 17% ในการสำรวจภาคการประมงปี พ.ศ.2556 (ILO, 2020b) ชั่วโมงทำงานบนเรือนั้นโหดร้าย และอาจมากถึง 20 ชั่วโมงต่อวัน ความรุนแรงและการล่วงละเมิดเป็นเรื่องที่พบเห็นได้ปกติ และมีรายงานการถูกทรมาน รวมถึงการถูกโยนลงจากเรือด้วย (Boll, 2017) เสรีภาพในการเดินทางมีน้อย และอาจมีการยึดเอกสารประจำตัว (HRW, 2018) นอกจากนี้ยังมีรายงานว่ามีการขายแรงงาน (UNODC, 2017) การทำร้ายร่างกายรวมถึงการขาดอาหารและน้ำที่เพียงพอ (Chantavanich et al., 2016) แรงงานข้ามชาติมีพื้นที่จำกัดอย่างมากในการกำหนดความต้องการของตนเองในเรื่องสภาพทางกายภาพในการทำงานบนเรือ

ในเวลาเดียวกัน กฎระเบียบและระบบการตรวจสอบมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเพื่อยกเครื่องแนวปฏิบัติ หลังจากที่ประเด็นเหล่านี้มองเห็นมากขึ้นผ่านการรายงานเชิงสืบสวน อันเป็นผลมาจากใบเหลืองของสหภาพยุโรป และผ่านรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ บริษัทข้ามชาติระดับบนของห่วงโซ่อุปทานยังมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่าง แม้ว่าระบบการกำกับดูแลและการตรวจสอบใหม่จะมีความสำคัญ แต่ก็ยังไม่ชัดเจนว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายกฎระเบียบและความพยายามในการตรวจสอบตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 ได้นำไปสู่การปรับปรุงสภาพการทำงานอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ (Boll, 2019; Harkins, 2019; UNODC, 2017)

### 4.3.2 การเกษตร

เกษตรกรรมยังคงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2560 ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำยางสดรายใหญ่ที่สุดในโลก พร้อมกับพืชส่งออกหลักอื่น ๆ เช่น ข้าว น้ำตาล มันสำปะหลัง และน้ำมันปาล์ม ในภาคการเกษตรส่วนใหญ่มีเกษตรกรรายย่อยเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งหลายคนไม่สามารถซื้อเครื่องจักรกลทางการเกษตรได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาควบคู่กับธรรมชาติของการผลิตพืชผักผลไม้ แรงงานคนจึงยังคงมีความสำคัญอย่างมาก (Harkins, 2019; UNODC, 2017) ซึ่งคาดว่ามีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติโดยนายจ้างที่เป็นปัจเจกที่เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดในประเทศไทย โดยมีทั้งแรงงานที่ขึ้นทะเบียนและไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย

สภาพการทำงานในภาคเกษตรมีความแตกต่างกันไป มีแรงงานข้ามชาติเพียงไม่กี่คนที่ใช้บริษัทจัดหาหรือนายหน้าเพื่อทำงานในไร่ และ 31% กล่าวว่าพวกเขาไม่มีสัญญาจ้างก่อนเดินทางมาประเทศไทย หลายคนเป็นแรงงานข้ามชาติระยะสั้นที่เดินทางข้ามพรมแดนเป็นประจำทุกวัน หรืออยู่ในประเทศไทยเพียงไม่กี่วัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่แรงงานชาวกัมพูชาที่ทำงานด้านการเกษตร พวกเขาอยู่ในประเทศไทยในช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาเป็น



กลุ่มที่มีโอกาสเป็นแรงงานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายเยอะที่สุด แรงงานจากลาวส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีเอกสารด้านแรงงานกัมพูชามีแนวโน้มที่จะเข้าเมืองตามช่องทางปกติ แต่อาจไม่ได้จำเป็นต้องมีเอกสารถูกต้องเสมอไป ขึ้นอยู่กับข้อตกลงชายแดนระหว่างไทยและกัมพูชาตามประเภทงานเฉพาะ

แรงงานข้ามชาติมักมีหนี้สินที่เพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมถึง 'ค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมที่จ่ายโดยแรงงานข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง ที่พักชั่วคราว ค่าธรรมเนียมนายหน้า และเอกสารต่าง ๆ เช่น หนังสือเดินทาง วีซ่า บัตรผ่านแดน ใบอนุญาตทำงาน การตรวจสุขภาพ และค่าธรรมเนียมการลงทะเบียนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ' (ILO, 2022) ส่งผลให้แรงงานเป็นหนี้รายวันและรายจ่าย

นอกจากนี้ยังมีรายงานเกี่ยวกับความแตกต่างอย่างมากในด้านค่าจ้าง ไม่มีค่าทำงานล่วงเวลา และในกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับการสัมภาษณ์ในการศึกษาของไอแอลโอ พบว่า 95% ทำงานได้ต่ำกว่าแปดชั่วโมงต่อวัน โดยการทำงาน 12 ชั่วโมงไม่ใช่เรื่องผิดปกติ (ILO, 2022) ที่พิกมีความเสี่ยง ซึ่งส่วนใหญ่นายจ้างเป็นผู้ให้บริการ และมีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสุขอนามัยที่จำกัด (UNODC, 2017) ตัวเลขอย่างเป็นทางการชี้ให้เห็นว่าผู้หญิงคิดเป็นครึ่งหนึ่งของแรงงานข้ามชาติแต่มีรายงานว่าแนวโน้มที่จะมีผู้ชายมากกว่าผู้หญิงในหมู่แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร และผู้หญิงมักได้รับค่าจ้างน้อยกว่าคนไทยหรือแรงงานข้ามชาติเพศชาย (Harkins, 2019)

สภาพของกรบบังคับใช้แรงงานและการหลอกลวง ประกอบด้วย ข้อกำหนดเรื่องการทำงานนอกเวลาที่ละเมิด การจำกัดการเคลื่อนย้าย สภาพความเป็นอยู่ที่แออัด การเป็นหนี้รายวันหรือนายหน้าหรือผู้จัดหางาน การยึดเอกสารส่วนตัว และความกลัวในการไม่ได้รับโอกาสการทำงานอื่น ๆ และ/หรือกลัวการถูกจับกุมหรือส่งกลับ' (ILO, 2022).

แรงงานข้ามชาติไม่ค่อยมีกลไกการร้องเรียน และหากร้องเรียนโดยมากจะทำผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนมากกว่าช่องทางที่เป็นทางการ โดยการใกล้เคียงเป็นเป้าหมายสำคัญ แรงงานข้ามชาติที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายส่วนใหญ่หลีกเลี่ยงกระบวนการร้องเรียนเนื่องจากกลัวการกักขังหรือการส่งกลับ อุปสรรคทางภาษาเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับแรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงกลไกการร้องเรียนหรือการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางสังคมและค่าชดเชยที่พวกเขาอาจได้รับ (ILO, 2022)

ในขณะเดียวกันแรงงานข้ามชาติก็มีพื้นที่มากขึ้นสำหรับการตัดสินใจและการเจรจาต่อรองในความสัมพันธ์กับลูกจ้าง และข้อกำหนดและเงื่อนไขของพวกเขา แรงงานสามารถลาออก และย้ายไปทำงานกับนายจ้างรายอื่นที่มีชื่อเสียงด้านความเป็นธรรม (การสัมภาษณ์) อย่างไรก็ตาม หนี้สินและความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจทำให้แรงงานไม่สามารถดำเนินการเมื่อถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานได้

### 4.3.3 งานบ้าน

แรงงานทำงานบ้านมีความเปราะบางอย่างยิ่งต่อการแสวงประโยชน์และการค้ามนุษย์ การทำงานบ้านเป็นการจ้างงานนอกระบบตามกฎหมายไทย ซึ่งหมายความว่าลูกจ้างทำงานบ้านมีการเข้าถึงประกันสังคม และการคุ้มครองอื่นๆ น้อยกว่าตัวอย่างเช่น นายจ้างของแรงงานทำงานบ้านไม่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัย (ILO, 2020) แนนอนว่าประเด็นนี้เหมือนกันกับแรงงานเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ เช่นเดียวกับงานประมง อย่างไรก็ตาม แรงงานทำงานบ้านมีแนวโน้มจะมีการจัดการรวมกลุ่มและแรงกดดันต่อนายจ้างในระดับที่อ่อนแอกว่ามาก

แท้จริงแล้วความเปราะบางหลายประการที่แรงงานทำงานบ้านประสบนั้นเป็นเพราะลักษณะงานไม่สามารถมองเห็นได้โดยบุคคลอื่น น อีกทั้งยังมีรายงานว่าพวกเขาจะถูกคาดหวังให้ทำงานเป็นเวลานานโดยไม่มีวันหยุด และอาจถูกล่วงละเมิดทางร่างกายและทางเพศด้วย บ่อยครั้งก็มีการหลอกลวงเกี่ยวกับค่าจ้างและเงื่อนไขการทำงาน และนายจ้างหรือบริษัทจัดหางานอาจยึดเอกสารเดินทางหรือเอกสารประจำตัวของแรงงานเอาไว้ นั่นก็เกิดขึ้นกับบริษัทจัดหางานอาจถูกหักออกจากค่าจ้าง (UNODC, 2017; ILO, 2014) ทั้งนี้ บางประเทศต้นทางได้ขอให้มีการระบุระเบียบบางอย่างเกี่ยวกับการทำงานบ้าน ปัจจุบันมีบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างสปป.ลาวและประเทศไทย

## 4.4 ความเปราะบางที่แรงงานข้ามชาติประสบ

การมองความเปราะบางหลายรูปแบบตลอดเส้นทางการโยกย้ายถิ่นฐาน แสดงให้เห็นภาพที่ซับซ้อนและหลากหลายมิติของความเสียหายที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญจากการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์จากแรงงาน

สิ่งที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ที่ก่อให้เกิดความเปราะบางนั้นเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับความยากจน การไม่ดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและสภาพการทำงาน มันเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือขอบเขตงานวิจัยในการตรวจสอบทุกแง่มุมของการปฏิบัติตามหรือการไม่ปฏิบัติตาม

กรอบบรรทัดฐานที่ขยายตัวที่สรุปไว้ในส่วนที่ 3 แต่ตัวอย่างจำนวนมากของการไม่ปฏิบัติตามกรอบกฎหมายพบเจอทั้งจากการทบทวนวรรณกรรม และการสัมภาษณ์สำหรับการศึกษานี้ ในด้านรัฐบาลสะท้อนให้เห็นประเด็นด้านขีดความสามารถ และสิ่งที่ไม่จูงใจ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากการไม่ปฏิบัติตามสำหรับผู้มีบทบาทต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐ ผู้บังคับใช้กฎหมาย และภาคเอกชน

#### 4.4.1 การข้ามพรมแดนและการเดินทางต่อ

แรงงานข้ามชาติมีความเสี่ยงในการข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศไทย ทั้งความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับเอกสาร และสถานะการย้ายถิ่น ซึ่งอาจส่งผลให้ถูกกักขัง ส่งกลับ หรือต้องจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝั่งชายแดน

นอกจากนี้ยังอาจมีความเสี่ยงทางกายภาพสำหรับผู้เข้ามาผ่านช่องทางธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น ตามแนวชายแดนที่ติดกับกัมพูชา มีทุ่นระเบิดหลงเหลือตั้งแต่ความขัดแย้งในสมัยก่อน ซึ่งอาจเป็นอันตรายถึงชีวิตสำหรับผู้อพยพได้

ในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด -19 เราเดินทางผ่านชายแดนธรรมชาติในช่วงเวลากลางคืน เราต้องระมัดระวังกับระเบิดด้วยการเดินตามรอยเท้าคนอื่น ลูก ๆ ของเราเจ็บมาก เพราะกลัวว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ในกัมพูชาจับได้ เราพกเงินสดตัวมาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เพราะเรากลัวว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ปล้นได้ ถ้าเราถูกจับ เขาก็จะค้นตัวเรา' (ผู้ให้ข้อมูลหลัก)

แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในเส้นทางที่ไม่เป็นทางการมักจะเจอจาตอรองการสนับสนุนจากนายหน้าอกระบบที่มีค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน และนำไปสู่การแสวงประโยชน์ (HRW, 2018) แรงงานอาจต้องผ่านนายหน้าหลายคนกว่าจะไปถึงสถานที่ทำงาน ซึ่งทำให้พวกเขาใช้จ่ายมากขึ้น และเพิ่มขึ้นของความเปราะบางต่อการหลอกลวงและการขู่กรรโชก ผู้หญิงมีความเสี่ยงต่อการถูกล่วงละเมิดทางร่างกายและทางเพศ และเสี่ยงต่อการถูกปล้นระหว่างเดินทางมากกว่า (UNODC, 2017) ในการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติได้เน้นย้ำถึงการสนับสนุนของเครือข่ายและครอบครัวที่จะช่วยลดระดับความเสี่ยง

ที่สำคัญการปิดพรมแดนระหว่างประเทศในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 นำไปสู่การพึ่งพานายหน้า เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายมากขึ้น (Buckley et al., 2022; Khemanitthathai, 2021; McAdam, 2020) ซึ่งก็ดูเหมือนว่าพวกเขาจะเอาเปรียบด้วยการเรียกเก็บค่าบริการที่สูงขึ้น ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นมีแนวโน้มที่จะสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่เรียกร้องมากขึ้น เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ใช้เส้นทางที่ยาวขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงเจ้าหน้าที่ หรือจำเป็นต้องใช้คนมากขึ้น

#### 4.4.2 การจัดหางาน

กระบวนการจัดหางานในประเทศต้นทางได้มีการอธิบายไว้ในรายงานของประเทศ ทั้งกัมพูชา สปป.ลาว และเวียดนาม

ตามที่ระบุไว้ข้างต้น กรอบกฎหมายและนโยบายในประเทศไทยมีการพัฒนา ตามพระราชกำหนด การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 ทั้งนายจ้างและบริษัทจัดหางานไม่ควรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจัดหางานจากแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตามการดำเนินการในเรื่องนี้ไม่ได้ผล เช่นเดียวกับในด้านอื่น ๆ ในขณะที่กรอบกฎหมายกำลังเดินไปในทิศทางที่ถูกต้อง แต่ก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่ากฎระเบียบเหล่านี้มีการรับรู้อย่างกว้างขวางหรือไม่ และการเปลี่ยนแปลงกฎหมายช่วยพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและแรงงานข้ามชาติหรือไม่ การสัมภาษณ์ยืนยันว่าแรงงานข้ามชาติยังคงต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการจัดหางาน และค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น นายจ้างจำนวนน้อยมากที่มีส่วนร่วมในค่าธรรมเนียมดังกล่าว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน (ILO, 2020c)

แต่กฎอย่างไม่เป็นทางการของกระบวนการจัดหางานมีอำนาจเหนือกว่า และส่วนใหญ่นำไปสู่ความสูญเสียของแรงงานที่เป็นรูปธรรม โดยมีช่องทางสำหรับการขอความช่วยเหลือเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เข้าประเทศแบบไม่ได้มีเอกสารตามกฎหมาย และหลายคนใช้บริษัทจัดหางานและนายหน้าอกระบบในประเทศไทย งานศึกษาหนึ่งที่ทำการศึกษาแรงงานข้ามชาติพบว่า 40% เข้ามาในประเทศไทยโดยยังไม่มีการทำงานที่แน่นอน และ 25% ไม่มีสัญญาจ้าง ในขณะที่ 51% ของผู้ตอบแบบสอบถามได้งานโดยตรงผ่านนายจ้าง ส่วน 87% ได้จ่ายเงินให้กับบริษัทจัดหางานหรือนายหน้าอกระบบ และ 43% จ่ายเงินให้กับบริษัทจัดหางานหรือนายหน้าไทย และที่เหลือมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานในประเทศต้นทาง (ILO, 2020c)

กระบวนการจัดหางานและลักษณะความสัมพันธ์กับนายจ้างอาจเป็นที่มาของความเปราะบางหลายประการสำหรับแรงงานข้ามชาติ

การจ่ายค่าใช้จ่ายให้กับบริษัทจัดหางานและนายหน้าอกระบบส่งผลให้มีหนี้สินมากขึ้น และเสี่ยงต่อการเป็นหนี้ผูกพัน ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไม่จำกัดอยู่แค่ประเทศต้นทางเท่านั้น เพราะมักเกิดขึ้นต่อในประเทศไทยด้วย (ILO, 2020; Harkins, 2017)

แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายที่จ้างโดยตรงอาจยังมีความเสี่ยงต่อนายจ้างที่แสวงประโยชน์ และสภาพการทำงานที่ไม่ดี วีซ่าทำงานอาจผูกติดกับนายจ้างคนใดคนหนึ่ง ทำให้แรงงานข้ามชาติมีความเสี่ยงต่อการถูกส่งกลับ หากพวกเขาต้องเรียนเกี่ยวกับค่าจ้างหรือเงื่อนไข หรือตัดสินใจออกจากงาน กฎหมายในประเทศไทยมีพัฒนาการที่ดีขึ้น แต่ดูเหมือนว่าในทางปฏิบัติแรงงานข้ามชาติจะไม่ใช้กลไกการร้องเรียนที่มีอยู่กับบริษัทจัดหางานที่อำนวยความสะดวกในการจ้างงาน

ด้านแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่ถูกกฎหมายยังคงเผชิญกับความเสี่ยงที่นายจ้างหรือบริษัทจัดหางานจะยึดและเก็บเอกสาร ซึ่งจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และความสามารถในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกายภาพ

#### 4.4.3 สถานะการย้ายถิ่น

การเน้นย้ำถึงระบบกฎหมายที่การย้ายถิ่นของแรงงานเป็นการป้องกันการย้ายถิ่นและการจ้างงานที่ผิดปกติ และการส่งกลับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย (ILO, 2015) แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายจะพัฒนาประเด็นด้านการคุ้มครอง แต่ในทางปฏิบัติยังคงอ่อนแอ อีกทั้งการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติไม่ได้ถูกมองว่าเป็นเรื่องสำคัญ มีการกล่าวอ้างว่าความพยายามในการทำให้ทุกอย่างถูกกฎหมายนั้นเป็นไปเพื่อการตอบสนองความต้องการแรงงานทักษะต่ำในประเทศ มากกว่าการเพิ่มความคุ้มครองและความแน่นอนให้แรงงานข้ามชาติ

ระบบกฎหมายที่การย้ายถิ่นยังคงเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงหลายประการ

ประการแรก เนื่องจากมีความซับซ้อนของระบบราชการและค่าใช้จ่ายในการเข้าเมืองผ่านช่องทางปกติ ทำให้ยังคงมีแรงงานในสัดส่วนที่สูงมากที่เลือกการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ ข้อเท็จจริงของวิธีการที่ไม่เป็นไปตามปกตินี้นำมาซึ่งความเสี่ยงของวัฏจักรการปราบปรามและการส่งกลับที่เกิดขึ้นซ้ำ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่แน่นอนมากยิ่งขึ้น และทำให้แรงงานข้ามชาติถูกกล่าวหาว่าถูกส่งกลับ ซึ่งหมายความว่าแรงงานข้ามชาติมักจะเรียกร้องสิทธิและสิทธิประกันสังคมของตน (Harkins 2019; HRW, 2018; การสัมภาษณ์)

ประการที่สอง ความไม่แน่นอนที่มาพร้อมกับสถานะที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายทำให้เจ้าหน้าที่ชายแดนและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ชูว่าจะใช้กฎหมายเพื่อการเรียกเก็บเงิน ไม่ว่าจะผ่านการจู่โจมเป็นระยะ หรือผ่านการตีความกฎและนโยบายการเปลี่ยนแปลงเฉพาะกิจ เพื่อเรียกสินบน ใช้ตำแหน่งผู้มีอำนาจในทางที่ผิด (การสัมภาษณ์) นอกจากนี้ยังอาจเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่อาจยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย แต่พยายามจัดทำเอกสารให้เป็นไปตามกฎ ผู้ให้ข้อมูลบางคนกล่าวว่าแรงงานข้ามชาติพบว่าการอยู่แบบไม่ถูกกฎหมายนั้นค่าใช้จ่ายถูกกว่า และ ไม่ต้องอยู่ ‘ภายใต้เรดาร์’ ของการปกครองทางการ อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามจากการส่งกลับทำให้เกิดความกลัวและความวิตกกังวล นายจ้างสามารถขู่แรงงานเพื่อที่จะจ่ายน้อยลง และทำให้แรงงานข้ามชาติยอมจำนนได้

แรงงานชาวเมียนมาในแม่สอดได้พยายามหาข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารผ่านเอกสารหลายฉบับ แต่พบว่ากฎระเบียบและค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันสร้างความสับสนทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ:

“ฉันทำเอกสารหลายอย่างเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่ถูกจับ ฉันมีบัตรผ่านแดนซึ่งตอนนี้หมดอายุแล้ว ฉันจะมีบัตรชมพูและใบอนุญาตทำงานซึ่งฉันกำลังยื่นขอยู่ ในช่วงเวลานี้นายจ้างของฉันได้บัตรชมพูบ้านมาให้ฉัน เพื่อที่เราจะได้ไม่มีปัญหา ฉันจ่ายค่าบัตรชมพูบ้าน 150 บาท อย่างไรก็ตามค่าธรรมเนียมจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับพื้นที่ เรื่องเอกสารเป็นเรื่องที่น่าสับสนมาก ฉันไม่แน่ใจว่าหลังจากได้รับบัตรชมพูแล้วขั้นตอนต่อไปคืออะไร ฉันต้องมีรายได้มากขึ้นเพื่อจะได้มีเงินจ่ายค่านายหน้า ในแม่สอดมันซับซ้อนมาก เราไม่สามารถข้ามชายแดนที่สะพานเมียวดีได้ ถ้าเราอยากกลับบ้านเราต้องไปข้ามพรมแดนที่อื่น ไม่ปลอดภัยที่จะข้ามพรมแดนตอนนี้ [ฉัน] อยู่ที่นี้ดีกว่า และฉันคิดถึงบ้านมาก”

ในการสัมภาษณ์ แรงงานข้ามชาติกล่าวว่าในการเผชิญกับกฎระเบียบบงกชที่ซับซ้อนและเอกสารที่ไม่ชัดเจน พวกเขาได้รับการคุ้มครองในรูปแบบของ ‘บัตรชาวบ้านบัตรคุ้มครอง’ ที่ออกโดยหน่วยงานท้องถิ่น มันเป็นเอกสารระดับท้องถิ่นที่ซื้อได้ซึ่งไม่เป็นทางการแต่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองในประเทศไทยที่แรงงานข้ามชาติคุ้นเคย ดังที่แรงงานข้ามชาติคนหนึ่งกล่าวไว้ว่า:

“[ฉัน] อยากจ่ายค่าบัตรคุ้มครองมากกว่าการลงทะเบียนซึ่งยังไม่ชัดเจนและมีค่าใช้จ่ายสูง... ฉันคิดว่าฉันได้รับการปกป้องที่ดีกว่าด้วยบัตรชาวบ้าน แต่เพื่อแลกกับเสรีภาพในการเดินทางไปที่อื่น” (สัมภาษณ์)

บัตรคุ้มครองท้องถิ่นนี้ดูเหมือนจะมีความสำคัญเหนือเอกสารอื่น ๆ ภายในขอบเขตของหน่วยงานที่ออก เป็นที่ยอมรับโดยผู้บังคับใช้กฎหมายในท้องถิ่น รวมถึงจุดตรวจ

แรงงานข้ามชาติที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย แม้ว่าจะมีสิทธิได้รับการคุ้มครองทางสังคมตามกฎหมายแต่ก็ต้องเผชิญกับอุปสรรคเพิ่มเติมในด้านเอกสารที่จำเป็นต้องจัดทำ (ILO, 2019) อุปสรรคทางภาษายังทำให้แรงงานข้ามชาติเดินทางเพื่อเข้าถึงสวัสดิการสังคมและสิทธิการคุ้มครองอย่างเป็นทางการได้ยากขึ้น

ตัวแทนภาคประชาสังคมให้สัมภาษณ์ในการศึกษาคั้งนี้โดยชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่รัฐบาลไทยมีความพยายามอย่างมากที่จะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการต่อต้านการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานในทางที่ผิด แต่ประโยชน์จากความพยายามยังไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากประสบการณ์ที่มีอยู่ของระบบกฎหมายเกณฑ์การย้ายถิ่นฐาน:

“วันนี้ฉันเห็นว่าแรงงานข้ามชาติปกติมีสถานะกึ่ง/ผิดปกติมากขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลมาจากการดำเนินการที่ถดถอยของรัฐบาลเมื่อเร็ว ๆ นี้ต่อการบริหารจัดการการย้ายถิ่นฐานแรงงาน ซึ่งทำให้ชีวิตแรงงานข้ามชาติจำนวนมากตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ หลายคนที่ต้องการขึ้นทะเบียนจะจบลงด้วยค่าใช้จ่ายสูง/การเป็นหนี้ กระบวนการย้ายถิ่นที่แสนแพงของแรงงานข้ามชาติที่ต่ำไม่มีทักษะ” (สัมภาษณ์)

การเข้าสู่สถานะปกติไม่ได้ช่วยจัดความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติ ตามที่ระบุไว้ก่อนหน้านี้

#### 4.4.4 ทศนคติต่อแรงงานข้ามชาติ

ความจริงที่ว่าประชากรไทยส่วนใหญ่มีอคติต่อแรงงานข้ามชาติยิ่งทำให้พวกเขาเปราะบางยิ่งขึ้น อคติและทัศนคติเชิงลบนี้มีหลายรูปแบบ (ILO, 2019; HRW, 2018; การสัมภาษณ์) ประการแรก บางคนเชื่อว่าแรงงานข้ามชาติเป็นภาระต่อสังคมไทยและการให้บริการทางสังคม ประการที่สองและในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ บางคนแย้งว่าแรงงานข้ามชาติทำให้คนไทยไม่มีงานทำ และค่าจ้างที่ลดลงเป็นอันตรายต่อแรงงานไทย มุมมองดังกล่าวสะท้อนในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจก่อนหน้านี้ (ในปี พ.ศ.2540 และ 2551 และภาวะเศรษฐกิจถดถอยล่าสุดที่รุนแรงขึ้นจากโควิด -19) ประการที่สาม แรงงานข้ามชาติถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับแก๊งและอาชญากรรม

ซึ่งหมายความว่าประชากรไทยบางคนมองแรงงานข้ามชาติเป็นปรปักษ์และเลือกปฏิบัติ ซึ่งมีส่วนทำให้พวกเขารู้สึกไม่ปลอดภัยและเสี่ยงต่อการถูกประณามและส่งกลับ การวิจัยเร็ว ๆ นี้ชี้ให้เห็นว่าความเป็นปรปักษ์ต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยยังไม่ลดลง (ILO, 2019)

#### 4.4.5 สภาพแรงงานที่ถูกแสวงประโยชน์

ดังที่แสดงไว้ก่อนหน้านี้ แรงงานข้ามชาติจำนวนมากถูกเอารัดเอาเปรียบและอยู่ในงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำ นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติอาจเผชิญกับภัยคุกคามทางกายภาพและการล่วงละเมิดทางร่างกายและทางเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับงานในภาคส่วนที่มองเห็นได้น้อย ด้านผู้หญิงและเด็กมีความเสี่ยงเป็นพิเศษ (UNODC, 2017)

นายจ้างอาจยึดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงาน เพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายเดินทางของพวกเขา ซึ่งจะเพิ่มความเครียดและความวิตกกังวลให้กับแรงงาน แม้แต่แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะถูกกฎหมายก็อาจรู้สึกไร้อำนาจเมื่อถูกยึดเอกสาร เพราะเป็นหลักฐานที่พวกเขาต้องการ รวมถึงเพื่อการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางสังคม และแรงงานอาจถูกกักตัวและจับกุมได้เมื่อออกนอกที่ทำงาน (HRW, 2018) พระราชกำหนด พ.ศ.2560 ยิ่งทำให้นายจ้างควบคุมแรงงานได้มากขึ้น เมื่อใบอนุญาตทำงานผูกติดกับนายจ้างและงานนั้น ๆ ซึ่งประเด็นนี้ได้รับการปรับปรุงตามกฎหมายใหม่ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน (Harkins, 2019) ตอนนี้แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนนายจ้างใหม่ได้ง่ายขึ้น ข้อมูลจากสัมภาษณ์สะท้อนว่าสิ่งนี้อาจทำได้ง่ายขึ้นในภาคการเกษตร

การขูดหนักรับเป็นผลมาจากหนี้ที่เกิดขึ้นจากการหางาน ผู้หญิงในงานบริการทางเพศดูเหมือนจะเผชิญกับหนี้สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่พวกเขาต้องดิ้นรนเพื่อชำระหนี้เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่ขูดเลือดขูดเนื้อจากที่พัก เสื้อผ้า และสินค้า (UNODC, 2017)

นอกจากนี้ยังมีรายงานการขโมยค่าจ้าง เช่น นายจ้างจ่ายน้อยกว่าที่ตกลงกันไว้ จ่ายน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่มีค่าทำงานล่วงเวลา หรือหักค่าใช้จ่ายในการจัดหาจากค่าจ้างโดยพลการ (Harkins, 2020; Chantanavich et al., 2016) แรงงานข้ามชาติที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกข่มขู่ว่าจะแจ้งเจ้าหน้าที่ หากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมที่ตกลงกันไว้ และมีการประมาณการว่า 29.8% ของแรงงานที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายไม่เคยได้รับค่าจ้าง (UNODC, 2017) ปัจจัยสำคัญในการขโมยค่าจ้าง คือนายจ้างมีอำนาจมากกว่ามาก เนื่องจากแรงงานมีขีดความสามารถที่จำกัดในการทำหายหรือร้องเรียนเกี่ยวกับการถูกแสวงประโยชน์

กรอบกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปกำลังจัดการกับปัญหาเรื่องนี้ในบางส่วน แต่หากไม่มีการบังคับใช้และการดำเนินการที่เข้มงวด ความไม่สมดุลของอำนาจและความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างในประเทศไทยก็จะส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติ

#### 4.4.6 ความกลัวต่อความเป็นทางการ เครือข่ายนอกระบบ การอุปถัมภ์และการทุจริต

ความซับซ้อนของเครือข่ายการอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการ การติดสินบน และการทุจริต ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดการแสวงประโยชน์และการจ่ายค่าจ้างต่ำจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม มีความเปราะบางต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่มีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นแรงงานที่มีหรือไม่มีเอกสาร

ประการแรก มีการสมรู้ร่วมคิดจากเจ้าหน้าที่ในหลายระดับ ซึ่งหากไม่มีสิ่งนี้ การแสวงประโยชน์จะไม่แพร่หลายเท่าที่เป็นอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริการะบุว่า มีแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้เพียงพอที่จะยืนยันว่าการทุจริตและการสมรู้ร่วมคิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครือข่ายและมีการแสวงประโยชน์และการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในประเทศ ซึ่งในรายงานของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ระดับชาติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ก็รับรู้เรื่องนี้ (US State Department, 2022; RTG, 2021; MSDHS, 2017) คดีได้รับการตรวจสอบและกำลังดำเนินการตามที่เจ้าหน้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนร่วมใน “การขู่ว่าจะฆาตกรรมและการข่มขู่ ซึ่งเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการมีเพศสัมพันธ์เชิงพาณิชย์ การบังคับใช้แรงงาน และการข่มขู่ด้วยมือของนักค้ามนุษย์” (พม., 2560: 28) การวิจัยอิสระเกี่ยวกับระดับความมีส่วนร่วมได้สูญเสีย และการจับกุมเจ้าหน้าที่เป็นเรื่องยากอย่างเห็นได้ชัด แต่ในการสัมภาษณ์ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นปัจจัยที่จำเป็นในการทำให้เกิดการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานอย่างต่อเนื่อง โครงสร้างการจ่ายเงินนอกระบบต่าง ๆ ทำให้เกิดการจัดหาแรงงานแบบไม่ปกติได้ เมื่อแรงงานข้ามชาติอยู่ในประเทศไทย มีการรีดไถเงินในจุดต่าง ๆ ของการเข้าประเทศ ทั้งจุดตรวจ (ถนนและท่าเรือ) และการตรวจสอบ

สิ่งเหล่านี้สร้างความเปราะบางให้กับแรงงานข้ามชาติในช่วงต่าง ๆ ของการเดินทาง พวกเขายอมรับกฎของกรม และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง มิฉะนั้นพวกเขาอาจเผชิญกับภัยคุกคามจากการกักขังและการส่งกลับ

ประการที่สอง แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนทางกฎหมายจะพยายามหลีกเลี่ยงความเป็นทางการใด ๆ พวกเขาจะไม่ขอความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการปฏิบัตินอกระบบที่ทำให้ระบบการจ้างงานในลักษณะดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ได้

ประการที่สาม ความไม่ไว้วางใจขึ้นอยู่กับระบบการตรวจสอบที่อ่อนแอและไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การศึกษาชิ้นหนึ่งพบว่ากรอบการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการปฏิบัติของ ‘การหลอกลวงเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงานที่สำคัญ การเก็บรักษาเอกสารประจำตัว การหักค่าจ้าง การจัดหางานที่เชื่อมโยงกับหนี้ ชั่วโม่งการทำงานที่มากเกินไป และการขัดขวางเสรีภาพของแรงงานในการเปลี่ยนนายจ้าง’ (HRW, 2018) รายงานอ้างว่านี่คือผลลัพธ์ของการปรึกษาหารือและรับฟังแรงงานที่ไม่เพียงพอ และมีการใช้สมมติฐานที่ว่า มีเพียงแรงงานที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายเท่านั้นที่ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงประโยชน์

ประการที่สี่ ระบบการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้นเต็มไปด้วยความเสี่ยงสำหรับผู้เสียหาย รายงานสถานการณ์การค้าต่อต้านการค้ามนุษย์ล่าสุดของสหรัฐอเมริกาเน้นย้ำว่า ความเสี่ยงที่จะถูกเป็นผู้เสียหายอีกครั้งยังคงเป็นปัญหาอยู่ รวมถึงความพยายามต่อต้านการค้ามนุษย์ (กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, 2022)

อ้างอิงถึงเส้นทางเมียนมา – ไทย ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ในเมียนมาในปัจจุบัน ฟาร์เรลลี (2012) แสดงให้เห็นว่ามีแรงจูงใจที่มีอิทธิพลมากที่ทำให้เจ้าหน้าที่ทั้งสองฝั่งชายแดนไม่ดำเนินการใด ๆ ด้านฝั่งประเทศไทยยังคงมีความต้องการแรงงานข้ามชาติในการทำงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำและขาดแคลนแรงงาน เขายังตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ว่ากันว่าเครือข่ายที่มีอิทธิพลเกี่ยวข้องกับทหารตำรวจชั้นสูงและนักการเมืองอาวุโส ที่ทำงานร่วมกับพันธมิตรอย่างไม่เป็นทางการของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการ และผู้ค้า เครือข่ายนี้จัดขึ้นเพื่อป้องกันถูกขัดขวางการบังคับใช้กฎหมาย (Farrelly, 2012: 137) เครือข่ายนี้ยับยั้งในการเรียกเงินจากการโยกย้ายแรงงานที่มีการควบคุมไม่ดี และการทำงานที่แสวงประโยชน์โดยธรรมชาติ แรงจูงใจในการรักษาหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิสำหรับแรงงานข้ามชาติที่อ่อนแอยังคงมีอำนาจอยู่

#### 4.5 ประเด็นสำคัญ

บทสรุปของการย้ายถิ่นฐานแรงงานเข้ามาในประเทศไทยเน้นให้เห็นถึงความซับซ้อน ซึ่งเน้นย้ำข้อเท็จจริงที่ว่า การตอบสนองและมาตรการเพื่อลดความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องมีส่วนร่วมกับความซับซ้อนนี้

มาตรการตอบโต้การค้ามนุษย์ที่มีอยู่มุ่งเน้นไปที่การดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ ซึ่งช่วยแก้ไขปัญหาค่าความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติ ความก้าวหน้าในการคุ้มครอง หรือนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถของแรงงานข้ามชาติแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องชี้แจงวัตถุประสงค์ของมาตรการที่มุ่งเป้าไปที่การแก้ไขปัญหาค่าความเปราะบาง และการ

ยกระดับเสียงและอำนาจในการตัดสินใจของแรงงานข้ามชาติเพื่อที่จะขับเคลื่อนแนวทางที่เน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางมากขึ้น ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ความสามารถของรัฐไม่เพียงพอไม่ใช่ปัญหาเดียวหรือปัญหาหลักที่ส่งผลต่อสถานะปัจจุบัน กฎหมายที่ก้าวหน้ามีผลบังคับใช้เป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าจะมีปัญหาด้านขีดความสามารถและช่องว่างในการดำเนินการและการประสานงาน (ดูส่วนที่ 3) รัฐบาลไทยดูเหมือนจะมีขีดความสามารถในการดำเนินนโยบาย เมื่อแรงจูงใจของผู้มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการค้ามนุษย์สอดคล้องกับเจตจำนงทางการเมืองในหมู่ผู้มีบทบาทชั้นสูง และมีความจำเป็นที่จะต้องพบความเข้าใจโครงสร้างแรงจูงใจที่เป็นตัวทำลายการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายที่ก้าวหน้า ท้ายที่สุด การปลูกฝังการซื้อจากภาคเอกชนนับเป็นเรื่องสำคัญ อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าจะเป็นไปได้ที่จะจำกัดมาตรการดังกล่าวในประเทศไทย ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและความสามารถในการกำกับดูแลของประเทศมีความสำคัญ การต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีมาตรการการตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานที่เหมาะสมก็เป็นสิ่งจำเป็น หากภาคเอกชนไม่มีแรงจูงใจที่ต่างออกไป ก็ดูเหมือนว่าจะเป็นไปได้ที่แนวทางจัดหางานและการจ้างงานจะเกิดการเปลี่ยนแปลง

#### 4.6 ผลกระทบจากโควิด-19

ผลกระทบจากโควิด -19 ต่อสถานการณ์แรงงานข้ามชาติยังคงเป็นเรื่องที่ต้องวิจัยกันต่อไป อย่างไรก็ตามหลักฐานบางอย่างแสดงให้เห็นแล้วว่าการล็อกดาวน์และปิดพรมแดนยิ่งไปเพิ่มความเปราะบางที่มีอยู่ของแรงงานให้มากขึ้น (Buckley et al., 2022)

เนื่องจากการที่แรงงานข้ามชาติไม่ถูกมองเห็น และอยู่ห่างไกลจากบ้านเกิด มาตรการล็อกดาวน์ยิ่งทวีความยากลำบาก พวกเขาเข้าถึงการสื่อสารหรือส่งเงินให้ครอบครัวได้อย่างจำกัด เส้นทางขายแดนเริ่มเป็นอันตรายมากขึ้น เนื่องจากแรงงานข้ามชาติหันไปหาผู้ลักลอบนำเข้าแทนที่จะเสียถูกจับจากเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่แรงงานข้ามชาติทำงานในพื้นที่จำกัดพวกเขายังมีความเสี่ยงที่จะสัมผัสกับเชื้อไวรัสในระยะแรกของการระบาดใหญ่ ทำให้การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพมีจำกัด แรงงานที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายมีแนวโน้มที่จะถูกกักขังโดยเจ้าหน้าที่ หรือถูกคุกคามโดยผู้ค้ามนุษย์และเศรษฐศาสตร์การเมืองในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดนที่เข้มงวดมากขึ้น ในขณะที่ความต้องการแรงงานยังคงมีอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง ยิ่งทำให้แรงงานข้ามชาติมีโอกาสถูกคุมขัง ส่งกลับ และแสวงประโยชน์มากยิ่งขึ้น โควิด-19 ทำให้ความเปราะบางที่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีอยู่รุนแรงขึ้น (Buckley et al., 2022)

บ่อยครั้งที่เอกสารเกี่ยวกับการย้ายถิ่นหมดอายุ:

“ฉันเคยมีหนังสือเดินทางและใบอนุญาตทำงานสำหรับการทำงาน แต่ในช่วงโควิดเอกสารดังกล่าวหมดอายุแล้ว ฉันไม่รู้ว่าจะดำเนินการหรือต่ออายุเอกสารเหล่านี้ได้อย่างไร ขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อน ฉันไม่สามารถอ่านและเขียนภาษาไทยได้ แต่ข้อมูลทั้งหมดเขียนเป็นภาษาไทย ฉันไม่มีทางที่จะผ่านขั้นตอนการลงทะเบียนทั้งหมดด้วยตัวเอง และนายจ้างของฉันช่วยหานายหน้ามาให้ ซึ่งฉันต้องจ่าย 12,000 บาทเพื่อครอบคลุมกระบวนการทั้งหมด” (สัมภาษณ์ผู้อพยพจากรัฐฉานในเชียงใหม่)

แรงงานกัมพูชาที่สัมภาษณ์กล่าวว่า:

“เราทำงานในชายแดนระหว่างรัฐประเทศและกัมพูชา เรากลับบ้านไม่ได้ เนื่องจากโควิด-19 เราจึงอาศัยอยู่ในสวนของนายจ้าง เราใช้เอกสารการทำงานฉบับเก่า และเอกสารทั้งหมดหมดอายุ ในขณะที่ลูก ๆ ของฉันไม่มีเอกสารเลย โดยปกติเรามาประเทศไทยผ่านด่านศุลกากรซึ่งอนุญาตให้ขนส่งสินค้าเท่านั้น นายจ้างจะมารอการรับสมัครแรงงานกัมพูชาที่ประตู นายจ้างจ่ายเงินให้กับผู้มีอำนาจที่นั่น ฉันจำไม่ได้ว่ามันเป็นเงินเท่าไร” (ผู้ให้ข้อมูลหลัก)

การแพร่ระบาดของโควิด -19 จึงบั่นทอนความพยายามของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ แต่ยังพลิกผันความก้าวหน้าบางส่วนที่เกิดขึ้นในระบอบการย้ายถิ่นของแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติปกติจำนวนมากกลายเป็นแรงงานข้ามชาติกึ่ง/ผิดกฎหมาย เนื่องจากไม่สามารถเรียกคืนหนังสือเดินทางหรือเอกสารประจำตัวอื่น ๆ (ที่ถูกยึด) หรือต่ออายุได้ เนื่องจากการปิดชายแดนและปัจจัยทางการเมืองอื่น ๆ เช่น ความไม่สงบทางการเมืองในเมียนมา



## 5 มาตรการการรับมือ และความเป็นไปได้ ในการคุ้มครอง

ในความพยายามจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ ประเทศไทยใช้มาตรการที่เน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางมากขึ้น แต่ก็ยังคงให้ความสำคัญกับความยุติธรรมทางอาญาเป็นหลักอยู่ อย่างไรก็ตาม พัฒนาการ 2 ประการบ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการขยายความพยายามในการรับมือที่นอกเหนือไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อเสริมสร้างแนวทางที่เน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางและใช้เรื่องสิทธิเป็นฐานในการแสวงประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

ประการแรก จันทมติที่เกิดขึ้นใหม่ในประเทศไทยว่าด้วยการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานครอบคลุมและไปไกลกว่าประสบการณ์การค้ามนุษย์ ดังที่ระบุไว้ในกรอบกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ มีการบ่งชี้ความจำเป็นในการลงทุนทรัพยากรที่นอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้ครอบคลุมจุดเริ่มต้นอื่น ๆ ในการจัดการกับความเปราะบางของแรงงาน สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นบ้างในแนวทางสหวิชาชีพที่นำมาใช้ในประเด็นการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ซึ่งจะมีตัวแสดงที่นอกเหนือจากการดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ และการมุ่งเน้นที่สิทธิและการคุ้มครองผู้เสียหายเพิ่มขึ้น

ประการที่สอง การมุ่งเน้นไปที่ประสบการณ์ของผู้เสียหายในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีต่อการแสวงประโยชน์ของแรงงานเน้นไปที่ความเปราะบางรูปแบบต่าง ๆ ที่แรงงานข้ามชาติ (ทั้งที่ขึ้นทะเบียน และไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย) เผชิญ ในขณะที่กรอบกฎหมายและข้อควบคุมต่าง ๆ กำลังพัฒนา ในทางปฏิบัติแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยต้องอาศัยกฎหมายและแนวปฏิบัติอื่น ๆ ที่ไม่เป็นทางการในช่วงต่าง ๆ ของการย้ายถิ่น การหางานทำ ไปจนถึงในที่งาน และรวมถึงการเจรจาต่อรองเพียงเพื่อได้รับเงินเดือน การพัฒนาการตอบสนองและมาตรการคุ้มครองที่ได้ผลจึงต้องอาศัยความเข้าใจในกฎและกลไกที่ไม่เป็นทางการที่แรงงานข้ามชาติต้องพบเจอ รวมถึงทั้งหมดที่ทางอำนาจของความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่แรงงานต้องเผชิญในที่ทำงาน สิ่งนี้จะช่วยระบุและทำงานกับโครงสร้างทางโอกาสที่มีอยู่ เพื่อสนับสนุนขีดความสามารถในการเสี่ยงและอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อต่อรองกับผลลัพธ์ที่ดีขึ้นสำหรับพวกเขา

### 5.1 การคุ้มครองและระบบยุติธรรม

#### 5.1.1 การต่อต้านการค้ามนุษย์และระบบยุติธรรมทางอาญา

ดังที่ได้ระบุไป พัฒนาการกรอบกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับการค้ามนุษย์ผ่านระบบยุติธรรมทางอาญา ซึ่งสะท้อนค่านิยมสัญญาอย่างหนักแน่นของรัฐบาลไทยที่มีให้กับประเด็นนี้ รัฐบาลยังพยายามอย่างยิ่งในการตอบสนองกับตัวชี้วัดตามรายการสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ความเอาใจใส่ในการพยายามเพิ่มความโปร่งใสในประเด็นดังกล่าวยังแสดงให้เห็นผ่านรายงานประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยความพยายามเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ ในรายงานดังกล่าวในปี พ.ศ.2564 ได้รับความชื่นชมจากตัวชี้วัดต่อไปนี้: มีบ่งในการต่อต้านการค้ามนุษย์มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2564 คดีค้ามนุษย์ 182 เคสได้เริ่มดำเนินการ ซึ่งมากกว่าปี พ.ศ.2563 ถึง 36.8% ผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ 356 รายถูกจับกุม ซึ่งมากขึ้นกว่าปีก่อนหน้าถึง 89.36% มีการลงโทษที่รุนแรงมากขึ้น มีการสืบสวนเชิงรุกในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ มีการลงทุนกับทีมสหวิชาชีพโดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นพันธมิตร มีการเพิ่มความคุ้มครองให้ผู้เสียหาย และลงทุนกับการพัฒนาขีดความสามารถด้านแนวทางที่ยืดผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย (RTG, 2021) สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นความมุ่งมั่นอย่างต่อเนื่องเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์ประกอบของความยุติธรรมอย่างเป็นทางการของความพยายามในการต่อต้านการค้ามนุษย์

การพัฒนาในสนามกฎหมายและนโยบายเพื่อปรับกรอบการต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติให้ดีขึ้นนั้นได้อธิบายไว้ในส่วนที่ 3 ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีความสำคัญ ตราบใดที่มีการผนวกรวมองค์ประกอบด้านการคุ้มครองมากขึ้นและโดยหลักการแล้วจะช่วยให้แนวทางที่มีผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางจัดการกับความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติ

(HRDF, 2019; Liberty Asia, 2017) อย่างไรก็ตามการจะแปลงไปสู่การปฏิบัติเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายให้ดีขึ้นผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังคงจำกัด และแรงงานข้ามชาติมักหลีกเลี่ยงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อเป็นเส้นทางไปสู่การคุ้มครอง จากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์สำหรับการศึกษาที่พบว่า มีอุปสรรคหลาย ๆ ประการในเรื่องของความมีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ประการแรก ว่าด้วยเรื่องขีดความสามารถและการปฏิบัติ มีความรู้เชิงบรรทัดฐานที่ไม่เท่ากันในหมู่ตำรวจและพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นด่านหน้าในการระบุตัวผู้เสียหายในด้านต่าง ๆ ของกฎหมาย (สัมภาษณ์) ในขณะที่เดียวกัน หากแรงงานข้ามชาติหันไปใช้ระบบที่เป็นทางการ ตำรวจหรือพนักงานตรวจแรงงานจะเป็นบุคคลแรกที่พวกเขาพบเจอ (สัมภาษณ์) นอกจากนี้ยังมีกรรายงานว่าแนวทางสหวิชาชีพยังไม่ได้นำเนินการอย่างเต็มที่ดังที่ได้กล่าวไว้ อีกทั้งยังขาดการประสานงานข้ามหน่วยงานหรือต่างหน้าที่ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความซับซ้อนและของกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติ เอสาร และขั้นตอนการดำเนินการที่สร้างความซับซ้อนเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานและตัวแสดง ซึ่งเป็นตัวจำกัดขีดความสามารถของแนวทางสหวิชาชีพ ความซับซ้อนของการสร้างคดีที่รัดกุมยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการสืบสวนคดีค้ำมนุษย์อย่างเข้มข้น

ประการที่สอง ยังไม่มีแรงจูงใจที่ชัดเจนในการสนับสนุนแนวทางที่ยืดผู้เสียหายเป็นศูนย์กลาง อีกทั้งยังมีประเด็นด้านทัศนคติเกี่ยวกับการมองแรงงานข้ามชาติ ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิจึงยังไม่ได้รับการจัดอันดับความสำคัญอันดับต้นในการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ด่านหน้า ด้วยเพราะระบบยุติธรรมออกแบบมาเพื่อสืบสวนคดี ซึ่งขับเคลื่อนโดยตัวชี้วัดทางประสิทธิภาพที่เกี่ยวข้องกับจำนวนการจับกุมและการลงโทษ มากกว่าความเกี่ยวข้องเกี่ยวกับความปลอดภัยของผู้เสียหายและการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพดูเหมือนจะมีผลกระทบต่อแรงจูงใจที่แตกต่างกันในแต่ละผู้บังคับใช้กฎหมายคดีค้ำมนุษย์ (The Asia Foundation, 2021)

ประการที่สาม ผู้บังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีความอ่อนไหวต่อการสมรู้ร่วมคิดกับเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการและการปฏิบัติที่เอื้อต่อการค้ำมนุษย์และการแสวงประโยชน์จากแรงงาน (The Asia Foundation, 2021)

ในทางปฏิบัติ เมื่อพิจารณาการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน การดำเนินกระบวนการทางยุติธรรมประสบความสำเร็จเพียงไม่กี่คดีเท่านั้น

สิ่งนี้เกี่ยวข้องกับเครือข่ายของตัวกระทำที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกระหว่างการเดินทาง และการหลอกลวง สมรู้ร่วมคิดซึ่งจะนำไปสู่การแสวงประโยชน์แรงงาน โดยส่วนใหญ่ผู้ที่ถูกสืบสวนและดำเนินคดีคือเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นทางการ แม้จะมีคดีที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงถูกสืบสวนไม่มากนัก ‘ปลาใหญ่’ เหล่านี้แทบจะไม่เชื่อมโยงกับคดีที่จบลงในระบบยุติธรรมทางอาญา ในการสัมภาษณ์ประเด็นนี้ถูกอธิบายว่าพวกเขาจะถูกกันออกจากกระบวนการค้ำมนุษย์ แม้ว่าพวกเขาจะเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์มากที่สุดจากสถานการณ์การแสวงประโยชน์จากแรงงาน

สำหรับผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น ไม่มีความชัดเจนว่าขีดความสามารถและแรงจูงใจในกระบวนการที่เป็นธรรมและใช้แนวทางที่ยืดผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางนั้นได้ฝังอยู่ในระบบหรือไม่อย่างไร มีเพียงหลักฐานเพียงเล็กน้อยที่แสดงว่าแรงจูงใจและกฎที่ไม่เป็นทางการกำหนดพฤติกรรมของผู้บังคับใช้กฎหมาย แต่บางปัจจัยมีการบันทึกไว้ในเอกสาร (The Asia Foundation, 2021) การให้รางวัลตามผลการปฏิบัติงานอาจมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่บ้าง แต่มักจะมุ่งเน้นไปที่การจับกุมและการลงโทษเป็นหลัก ไม่ได้มุ่งเป้าไปที่คดีค้ำมนุษย์หรือบังคับใช้แรงงานเป็นการเฉพาะ (The Asia Foundation, 2021) นอกจากนี้ หลักการของกระบวนการที่เป็นธรรม และข้อกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยและการคุ้มครองผู้เสียหายยังไม่ใช้สิ่งที่ได้รับความสำคัญ อีกทั้งยังพบว่าแนวทางที่สหวิชาชีพยังคงไม่ได้รับการพัฒนา และประสิทธิผลของมันถูกบั่นทอนโดยความซับซ้อนของระบบ นโยบาย และตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และไม่ชัดเจนว่าการประสานงานและการทำงานข้ามหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายนั้นจะเป็นคุณอย่างไร อีกทั้งยังถูกบั่นทอนโดยระบบอุปถัมภ์ การติดสินบน การสมรู้ร่วมคิดกับการแสวงประโยชน์ แรงงานในรูปแบบต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น เงินเดือนที่น้อยผนวกกับระบบเลื่อนขั้นอย่างไม่เป็นทางการที่ต้องพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ และการตรวจสอบตัวตุลที่อ่อนแอ ยิ่งส่งผลให้การนำกฎหมายและนโยบายการต่อต้านการค้ำมนุษย์ที่ปรับปรุงใหม่ไปใช้ไม่ได้ผล (The Asia Foundation, 2021) นอกจากนี้ ยังไม่ค่อยมีข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ำมนุษย์

ไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจที่ผู้เสียหายจากการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานจะหลีกเลี่ยงการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (สัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติ)

### 5.1.2 กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน



ตอนข้างต้นได้มีการนำเสนอว่าความยุติธรรมสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานยังคงเป็นเรื่องที่จับต้องไม่ได้ในระบบยุติธรรมทางอาญา แม้ว่ากฎหมายอื่น ๆ จะให้ทางเลือกความคุ้มครองสำหรับการร้องเรียนและการส่งเสียงเรียกร้องของแรงงานข้ามชาติ ผู้ให้ข้อมูลหลักในฝ่ายยุติธรรมเน้นย้ำความต้องการในการพยายามต่อต้านการค้ามนุษย์และระบบยุติธรรมด้านแรงงาน การขอความช่วยเหลือผ่านช่องทางการบริหารเพื่อชดเชยและเยียวยา

ระบบยุติธรรมด้านแรงงานจัดหาวิธีการที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการซึ่งผู้ย้ายถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แรงงานข้ามชาติสามารถส่งคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานหรือฟ้องศาลแรงงานได้โดยตรง (ทั้งโดยวาจาและเป็นลายลักษณ์อักษร) การละเมิดพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานมีบทลงโทษทางอาญาทั้งจำและปรับ พนักงานตรวจแรงงานสามารถส่งนายจ้างให้จ่ายค่าปรับ แต่เมื่อคดีเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ด้านการบังคับใช้แรงงาน ภายใต้พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พนักงานตรวจแรงงานต้องแจ้งตำรวจเพื่อให้มาตรวจสอบคดีตามแนวทางการดำเนินคดีทางอาญา

ในทางปฏิบัติ ระบบมักไม่เป็นคุณต่อแรงงานข้ามชาติ การตัดสินใจของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับค่าปรับค้างชำระอาจถูกท้าทายโดยทั้งแรงงานและนายจ้าง ซึ่งอาจมีการขอไกล่เกลี่ย และการพิจารณาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อไม่สามารถตกลงกันได้ มีการรายงานว่านายจ้างมักจะท้าทายการตัดสินใจเพื่อเป็นกลยุทธ์ในการข่มขู่ให้แรงงานยอมรับข้อตกลงที่ต่ำกว่า หรือขู่ว่าจะฟ้องกลับ (HRDF, 2019).

การศึกษาลับหนึ่งพบว่าเมื่อได้รับการเยียวยาแล้ว กรณีส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการคืนเอกสารส่วนตัวให้แรงงานข้ามชาติ (Harkins and Ahlberg, 2017) การชดเชยทางการเงินเป็นการเยียวยาเป็นอันดับถัดมา อย่างไรก็ตามมีการรายงานว่าจะเป็นเงินในส่วนที่นายจ้างติดหนี้ไม่จ่ายค่าจ้าง มากกว่าที่จะเป็นเงินจากการชดเชยที่จากอันตรายที่สร้างความเจ็บปวดให้ลูกจ้าง หรือเงินเยียวยาการลงโทษ กรณีแบบหลังนี้หาได้ยากมาก (Harkins and Ahlberg, 2017) ขณะเดียวกัน มีการรายงานว่าเมื่อผู้เสียหายจากการถูกแสวงประโยชน์ร้องเรียนและได้รับการชดเชยในรูปแบบที่เป็นตัวเงินคือผลลัพธ์ที่ผู้เสียหายมักพอใจมากกว่า (สัมภาษณ์)

การเปลี่ยนแปลงในกรอบกฎหมายได้เพิ่มมาตรการการป้องกันและได้ให้ช่องทางสำหรับแรงงานในการเรียกร้องการแก้ไขหรือค่าชดเชยได้ สิ่งนี้มีความจำเป็นเนื่องจากการสร้างทางเลือกที่นอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งจะทำให้รัฐและนายจ้างต้องรับผิดชอบและหาทางแก้ไขสำหรับสถานการณ์การแสวงประโยชน์จากแรงงาน กรอบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานกำหนดมาตรฐานที่ตัดสินการปฏิบัติด้านแรงงาน และสิทธิแรงงาน แม้ว่าการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจะไม่เท่าเทียมกันในแต่ละภาคส่วน แต่ความก้าวหน้าในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและนโยบายดังกล่าวมีความสำคัญอย่างชัดเจน

ดังที่ได้เห็นก่อนหน้านี้ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่ใช้กลไกร้องเรียน บ่อยครั้งที่พวกเขาจะอ้างถึงอุปสรรคในการใช้กลไกร้องเรียนหรือช่องทางเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วย กำแพงภาษา การขาดความรู้เรื่องสิทธิและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ความซับซ้อนของกระบวนการ ความกลัวการถูกตอบโต้ การไม่ไว้วางใจกระบวนการยุติธรรมและช่องทางที่เป็นทางการสำหรับการชดเชยหรือการเข้าถึงความยุติธรรม (ILO, 2020; HRDF, 2019; Harkins and Ahlberg, 2017). อุปสรรคเหล่านี้สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมทางโครงสร้าง และความไม่สมดุลทางอำนาจที่ล้าพังการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขได้

## 5.2 ความเป็นไปได้ในการคุ้มครอง เสียงและอำนาจในการตัดสินใจของแรงงานข้ามชาติ

แม้ว่าจะมีความท้าทายหลายประการ ก็ยังมีโครงสร้างโอกาสและเครือข่ายสนับสนุนซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับเสียงและอำนาจในการตัดสินใจในหมู่แรงงานข้ามชาติ ซึ่งประเด็นนี้ไม่ควรพูดเกินจริง อย่างไรก็ตามในบริบทของพื้นที่พลเมืองที่ลดน้อยลงและให้น้ำหนักของอุปสรรคเชิงโครงสร้างเพื่อจัดการกับความเปราะบาง ทั้งนี้ พวกเขานำเสนอโอกาสในการเสริมสร้างศักยภาพของแรงงานข้ามชาติสำหรับความสามารถในการตัดสินใจ

มาตรการคุ้มครองประกอบด้วยกลไกหลายอย่างเพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ประเด็นที่เน้นย้ำมีดังนี้

### 5.2.1 เสียงและสิทธิทางกฎหมาย

การจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ (MWACs) ในปี พ.ศ.2559 ผ่านมติคณะรัฐมนตรีดูเหมือนจะเป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มที่จะให้คำแนะนำและข้อมูลแก่แรงงานข้ามชาติ ศูนย์ดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้กรมการจัดหางาน ศูนย์ยังมีการให้การสนับสนุนและข้อมูลเกี่ยวกับกลไกร้องเรียน ที่פקังฉุกเฉินสำหรับแรงงานที่ผลการดำเนินคดี และ

ประสานงานให้ความช่วยเหลือหรือส่งต่อเคสให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (ILO, 2020) มีความจำเป็นต้องวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับประสิทธิภาพของศูนย์เหล่านี้ อย่างไรก็ตามในช่วงเริ่มต้น การประเมินของไอแอลโอพบว่าแรงงานข้ามชาติมองศูนย์ฯ เป็นแหล่งข้อมูลและคำแนะนำ ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติมีอยู่ทั้งหมด 10 แห่งในระดับจังหวัด ซึ่งระหว่างปี 2559-2562 มีการให้บริการแรงงานข้ามชาติไป 124,515 คน (ILO, 2020).

โดยส่วนใหญ่ ในขอบเขตที่แรงงานข้ามชาติใช้เสียงและสิทธิตามกฎหมายนั้นจะผ่านความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม (เช่น HRDF หรือ LPN) และสหภาพแรงงานที่ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือด้านกฎหมาย แรงงานข้ามชาติเห็นพ้องต้องกันว่าพวกเขาจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากช่องทาง การบริหารจัดการและกฎหมาย แรงงาน เนื่องจากกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ไม่เพียงพอในการคุ้มครอง การสนับสนุนด้านกฎหมายจากภาคประชาสังคมจึงรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมเชิงกลยุทธ์ในกระบวนการยุติธรรมต่อต้านการค้ามนุษย์ และความยุติธรรมด้านแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการคุ้มครองทางกฎหมายและความสามารถในการใช้กลไกร้องเรียน (สัมภาษณ์)

MRCs คือหนึ่งตัวอย่างซึ่งจัดตั้งขึ้นทั่วภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เพื่อให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่แรงงานข้ามชาติ MRC ในประเทศไทยและมาเลเซียดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคมและสหภาพแรงงาน (Marks and Olsen, 2014; ILO, 2013) ด้วยการสนับสนุนจากไอแอลโอและแหล่งทุน ในทางปฏิบัติการสนับสนุนของ MRC นั้นมากกว่าเรื่องคำแนะนำทางกฎหมาย แต่ยังรวมถึงการให้ข้อมูลในด้านต่าง ๆ ของทั้งประเทศต้นทางและปลายทางด้วย

กำแพงด้านภาษายังคงเป็นปัญหาอย่างมากและเป็นปัจจัยที่ทำให้แรงงานไม่มีแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมกับการยื่นเรื่องร้องเรียนทั้งกับตัวแสดงที่ใช้และไม่ใช้รัฐ (Winrock International 2020; สัมภาษณ์) เพราะชาวต่างชาติมักพบว่าขั้นตอนต่าง ๆ ซับซ้อนและการกรอกแบบฟอร์มต่าง ๆ ไม่ใช่เรื่องง่าย การลงทุนในเสียงทางกฎหมายของแรงงานจึงรวมถึงการพัฒนาความสามารถของสามให้มีส่วนร่วมในกระบวนการร้องเรียนและการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งสามารถทำได้ผ่านการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกลไกการบริหารจัดการและข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่รับสมัครนักแปลและล่ามและองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมที่ทำงานกับแรงงานข้ามชาติ

การชดเชยที่เป็นตัวเงินสำหรับค่าจ้างค้างจ่าย หรืออุบัติเหตุจากการทำงานดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่แรงงานให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก และการไกล่เกลี่ยซึ่งพิจารณาจากสภาพเศรษฐศาสตร์การเมืองในปัจจุบันดูเหมือนจะให้ผลลัพธ์ในเรื่องนี้มากที่สุด แม้ว่าเรื่องการเยียวยาและคุ้มครองจะมีความสำเร็จเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (HRDF, 2019)

## 5.2.2 แรงงานข้ามชาติและภาคประชาสังคม

การทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมคือจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการส่งเสริมเสียงด้านกฎหมายของแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่นิติธรรมอ่อนแอและแรงงานไม่มีความไว้วางใจกลไกยุติธรรมที่เป็นทางการ ในภาพกว้าง องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมนับเป็นตัวกลางที่สำคัญระหว่างแรงงานข้ามชาติ นายจ้าง และระบบกฎหมาย

สำหรับผู้เสียหายจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน การเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมเป็นเรื่องที่ยากกว่ามาก ๆ อุปสรรคในการสร้างความไว้วางใจจะน้อยกว่า องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมเป็นแหล่งข้อมูล และในบางกรณีก็จัดหาที่พักพิงและเป็นสถานที่ที่ปลอดภัย ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19

การศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานกับการคุ้มครองแรงงานยังคงมีน้อยอยู่ ทั้งนี้ผ่านมาสภาพแรงงานไม่ได้มีความเข้มแข็งทางการเมืองในประเทศไทยมากนัก ความหนาแน่นของสหภาพแรงงานค่อนข้างต่ำ อยู่ที่ 2% ของแรงงานไทยทั้งหมด (ILO, 2018) และมีเพียง 34 จาก 76 จังหวัดเท่านั้นที่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

ปัจจัยเฉพาะของประเทศที่ส่งผลต่อความจำกัดในการตั้งสหภาพได้แก่ กฎหมายที่เข้มงวด และการขาดความสามารถในการรับรองการใช้สิทธิของแรงงาน สิ่งนี้ทำให้ความสามารถในการเป็นตัวแทนของแรงงานลดลงอย่างมีประสิทธิภาพ (ILO, 2018) เป็นที่สังเกตว่าแรงงานไทยไม่ค่อยเป็นปึกแผ่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งพวกเขามักมองว่าเป็นการกีดกันค่าจ้างและสภาพการทำงาน อีกทั้งยังมีความรู้สึกของการเลือกปฏิบัติด้วย (Marks and Olsen, 2015; interviews) อุปสรรคด้านกฎหมายรวมถึงข้อเท็จจริงที่ว่า แม้แรงงานข้ามชาติจะสามารถเข้าร่วมสหภาพของไทยได้ แต่ไม่สามารถเป็นมีบทบาทเป็นผู้นำหรือหัวหน้า ซึ่งทำให้การมีส่วนร่วมถูกจำกัด อีกทั้งยังไม่สามารถจัดตั้งสหภาพของตนเองได้

กระนั้นก็ตาม สหภาพยังคงเป็นพื้นที่กลยุทธ์ที่มีศักยภาพในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ และอาจมีพื้นที่สำหรับความร่วมมือระหว่างสหภาพในภูมิภาคที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเร็ว ๆ นี้ สหภาพแรงงานไทยใส่ใจในการสนับสนุนสิทธิแรงงาน

ข้ามชาติมากขึ้น อีกทั้งยังมีการพัฒนาที่มีแนวโน้มดี เช่น มีการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างสหภาพไทยและกัมพูชา และมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนกับสหภาพลาว (ILO, 2022).

การพัฒนาของเครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ (MWRN) ในประเทศไทยนั้นเป็นโครงสร้างที่คล้ายกับสหภาพที่นำเสนอ แต่ไม่ได้รับรู้ในรูปแบบที่เป็นทางการ ซึ่งบรรลุผลที่น้อยกว่าผ่านกิจกรรมที่ยั่งยืน ซึ่งส่งเสริมการจัดตั้งตนเองและการดำเนินการร่วมกัน (ILRF, 2020) ซึ่งรวมถึงการทำงานผ่านพันธมิตรกลยุทธ์กับสหภาพไทย และมีส่วนร่วมโดยตรงอย่างสม่ำเสมอกับแรงงานในที่ทำงาน ความสำเร็จถูกจำกัดด้วยพื้นที่ทางกฎหมายที่จำกัดในการเจรจาต่อรองร่วมกัน และการเคลื่อนไหวแบบสหภาพแรงงานสำหรับแรงงานข้ามชาติ

ประการสุดท้าย ไม่ควรมองข้ามเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการที่ทำให้แรงงานมาพบปะกัน แบ่งปันข้อมูล และสนับสนุนกัน เครือข่ายนี้มีกรรวมตัวกันตามสัญชาติ หรือภาคส่วนการจ้างงาน และเป็นเครือข่ายรองรับทางสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติ เครือข่ายเหล่านี้เป็นหัวใจของข้อมูลเกี่ยวกับกลยุทธ์การเอาตัวรอด ระบบและแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น เมื่อพิจารณาข้อจำกัดด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง การแบ่งปันข้อมูลเป็นหัวใจของการสนับสนุนชีวิตความสามารถของแรงงานข้ามชาติ ทั้งที่เป็นบุคคล ครอบครัว และส่วนรวม (Derks, 2013) การสัมภาษณ์เน้นย้ำคุณค่าของเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ แต่ยังมีความต้องการที่จะต้องศึกษาเพิ่มเติมว่าแหล่งทุนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะมีส่วนร่วมกับพวกเขาให้ดีขึ้นได้อย่างไร เพื่อที่จะเข้าใจเงื่อนไขเฉพาะ และประสบการณ์ที่แรงงานข้ามชาติมีเกี่ยวกับการถูกแสวงประโยชน์หรือค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน

การศึกษาชิ้นหนึ่งระบุว่า ในขณะที่ประเทศไทยมีเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดีเกี่ยวกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ การสัมภาษณ์ที่จัดทำขึ้นสำหรับการศึกษานั้นระบุว่า “เครือข่ายดังกล่าวถูกรวบงำโดยองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่นมีพื้นที่น้อยในการพูดคุยเกี่ยวกับกลยุทธ์ที่เป็นไปได้จริง” องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศมักกล่าวถึงมาตรฐานและกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งยังไม่ได้เกี่ยวข้องกับกัมพูชา (Verité, 2019: 33) ดังนั้นขอแนะนำให้เน้นไปที่การย้ายถิ่นอย่างปลอดภัยในสภาพที่เป็นอยู่มากขึ้น และลงทุนกับการสร้างการตระหนักรู้ของแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับลักษณะของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน เพื่อให้พวกเขาได้รับทราบ (Verité, 2019).

## 6 ข้อค้นพบหลักและข้อเสนอแนะ

### 6.1 ข้อค้นพบหลัก

#### 6.1.1 ความท้าทาย

การแสวงประโยชน์อย่างกว้างขวางจากแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของการเติบโตที่นำโดยการส่งออก ซึ่งอยู่ในบริบทที่ของพื้นที่ทางการเมืองและพลเมืองที่จำกัดสำหรับความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม และการคุ้มครองสิทธิ ธรรมชาติของดุลยภาพทางการเมืองเกื้อหนุนขึ้นหน้าในการต่อรองให้ได้สิทธิพิเศษในด้านผลประโยชน์ทางธุรกิจ ผลประโยชน์ของกองทัพและระบบรัฐข้าราชการ และจำกัดพื้นที่สำหรับการแข่งขันทางการเมือง และแม้ว่าความไร้เสถียรภาพทางการเมืองจะส่งผลให้เกิดการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนในระดับรัฐบาล แต่โดยพื้นฐานแล้ว ผลประโยชน์ของชนชั้นนำยังคงไม่เปลี่ยนแปลง

การเติบโตอย่างรวดเร็วได้สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในด้านการลดความยากจนและตัวชี้วัดด้านการพัฒนามนุษย์ แต่ประเทศไทยยังคงเป็นสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำอย่างมาก แบบจำลองเศรษฐกิจได้แสดงให้เห็นถึงการพึ่งพาแรงงานไร้ทักษะและแรงงานข้ามชาติที่ได้รับค่าจ้างต่ำ มีหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิที่อ่อนแอ อีกทั้งในบริบทเชิงบรรทัดฐานทางสังคมที่สนับสนุนลำดับขั้นและเครือข่ายส่วนบุคคล ในฐานะเป็นพื้นฐานของการจัดระเบียบทางสังคม สภาพดังที่ได้กล่าวมานี้ส่งผลให้การดำเนินการตามกฎหมายและกรอบนโยบายเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองแรงงานไร้ประสิทธิภาพ การมีมาตรฐานธรรมาภิบาลที่อ่อนแอถือเป็นคุณลักษณะที่มีส่วนทำลายมาตรการคุ้มครองแรงงานและการปฏิบัติตามกรอบกฎหมายและนโยบาย นอกจากนี้มาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์แล้ว ยังขาดการลงทุนที่เพียงพอในการเพิ่มศักยภาพหรือในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่คุ้มครองแรงงาน

ในทำนองเดียวกัน มีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการตามกรอบกฎหมายและนโยบายที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ กฎหมายแรงงาน และการย้ายถิ่นฐานของแรงงาน รวมถึงความท้าทายในการประสานงานอย่างต่อเนื่องในประเด็นเหล่านี้ ความเข้าใจที่ไม่เท่าเทียมกันเกี่ยวกับกรอบนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และข้อเท็จจริงที่ของความพยายามในการตอบโต้กับการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานนั้นก็พบว่ามีแนวคิดสำคัญในการดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ (ส่วนใหญ่ไม่สามารถเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงได้สำเร็จ แต่เป็นการมุ่งเป้าไปที่นายหน้ารายย่อย) และให้ความสำคัญในระดับต่ำกับการดำเนินการที่เน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางเพื่อจัดการกับสภาวะความเปราะบางต่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน

มีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างอีกสองประการ ประการแรก มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากที่ได้รับประโยชน์จากการนำกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องไปใช้อย่างไร้ประสิทธิภาพ สิ่งนี้อาจไม่เท่ากับความสามารถในการประสานงานกันอย่างต่อเนื่องเพื่อล้มล้างกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมและระบบการบังคับใช้กฎหมาย และระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนที่เฉพาะเจาะจง แต่มีผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงและโครงสร้างของสิ่งจูงใจในช่วงต่าง ๆ ของการเดินทางของผู้ย้ายถิ่นที่อาจได้รับประโยชน์จากสถานะปัจจุบัน ประการที่สอง หักคนคิดที่เลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติมีส่วนสนับสนุนวัฒนธรรมการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน

ความสามารถของแรงงานข้ามชาติในการต่อต้านการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานถูกบั่นทอนเนื่องจากขาดความรู้เกี่ยวกับสิทธิและมาตรการป้องกัน อุปสรรคทางภาษา ความไม่ไว้วางใจ (ที่เข้าใจได้) ในระบบคุ้มครองที่รัฐบาลมีให้บริการ และน้ำหนักของความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโครงสร้าง ซึ่งทั้งหมดนี้รวมกันทำให้แรงงานข้ามชาติมีข้อเสียเปรียบอย่างมากในการมีปฏิสัมพันธ์กับนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐ

#### 6.1.2 โอกาสในการเปลี่ยนแปลง

แม้ว่าปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้การแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและการค้ามนุษย์ยังคงอยู่ยังคงเป็นเรื่องที่น่ากังวล แต่งานภาคสนามและวรรณกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันได้แสดงให้เห็นถึงโอกาสต่าง ๆ ในการลงทุนสร้างเปลี่ยนแปลง การสนับสนุนสิ่งเหล่านี้ อาจนำไปสู่การปรับเปลี่ยนความไม่สมดุลของอำนาจบางส่วนที่เป็นส่วนสำคัญของปัญหา ถึงแม้ว่าเป็นเพียงส่วนที่เล็กน้อยก็ตาม

ในบริบทของประเทศไทยที่มีพันธสัญญาจะทุ่มเททรัพยากรในการต่อต้านการค้ามนุษย์และการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระบวนการดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมซึ่งช่วยเสริมสร้างพันธสัญญาเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครอง องค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายและนโยบาย

ดูเหมือนว่าจะมีแรงผลักดันในการทำงานข้ามเขตอำนาจศาล ในทางที่จะยกระดับแนวทางที่ยืดหยุ่นหายเป็นศูนย์กลาง สิ่งสำคัญคือต้องกำหนดมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ในบริบทที่กว้างขึ้นในการปฏิบัติเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับการละเมิดแรงงานและการแสวงประโยชน์จากแรงงาน การทำงานอย่างมียุทธศาสตร์มากขึ้นเพื่อเชื่อมโยงกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และกฎหมายแรงงานจะช่วยให้มั่นใจได้ว่า ความเข้าใจที่กว้างขึ้นเกี่ยวกับสิทธิแรงงานและการแสวงประโยชน์จากแรงงานเป็นพื้นฐานในการพัฒนากลไกการตอบสนองที่นอกเหนือไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการต่อต้านการค้ามนุษย์

ในทำนองเดียวกัน การทุ่มเทในการประสานงานข้ามหน่วยงานและการทำงานร่วมกันสามารถเกิดขึ้นได้โดยการนำวิธีการแบบสหวิชาชีพที่ชัดเจนมาใช้ และโดยคำนึงถึงความท้าทายที่ยังคงอยู่ในส่วนนี้ด้วย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องสนับสนุนการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรให้มากขึ้น

การนี้ เครือข่ายเชิงยุทธศาสตร์และแนวร่วมบางส่วนได้กลายเป็นโอกาสที่ชัดเจนสำหรับการสร้างมีส่วนร่วมในอนาคต ประการแรก ตามที่ระบุไว้ข้างต้น มีพื้นที่สำหรับการปรับปรุงการแลกเปลี่ยนและการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาล หน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจศาล และหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ประการที่สอง มีโอกาสที่มากขึ้นในการพัฒนาปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (ระหว่างประเทศ) ภาคประชาสังคม และสหภาพแรงงาน ประการที่สาม มีโอกาสเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยคำนึงถึงระดับภูมิภาคที่เป็นเงื่อนไขจำกัดความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนไปข้างหน้าอย่างมีความหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์จากแรงงาน

นอกจากนี้ยังมีโอกาสในการเสริมสร้างการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายนอกระบบและกลไกการสนับสนุนที่มีอยู่แล้ว โดยจำเป็นต้องมีความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับข้อมูลและความสามารถของเครือข่ายเหล่านี้ที่สามารถใช้ประโยชน์อย่างไร เพื่อเป้าหมายเสริมสร้างศักยภาพทั้งในการป้องกันและทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถเป็นเจ้าของประเด็นของตนเองได้ด้วย สิ่งสำคัญคือต้องลงทุนในการพัฒนาความสามารถของพวกเขาในการทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับความไม่สมดุลของอำนาจที่เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานข้ามชาติกับนายจ้าง ระหว่างแรงงานข้ามชาติกับรัฐ เครือข่ายเหล่านี้ส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นบนฐานของสัญชาติและภาคการจ้างงาน แต่แทบไม่คอยมีใครรู้ว่าเครือข่ายทำงานอย่างไรในทางปฏิบัติ

ประการสุดท้าย สิ่งสำคัญคือต้องตระหนักว่าแรงงานข้ามชาติมีอำนาจในตัดสินใจบางอย่าง เมื่อเผชิญกับความไม่เท่าเทียมอย่างรุนแรง พวกเขาจะตัดสินใจเลือกและมีขอบเขตในแสดงออกเพื่อตอบสนองต่อสิ่งเหล่านั้น แนวทางที่ยืดหยุ่นหายเป็นศูนย์กลางจะอยู่บนฐานของความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับความสามารถของพวกเขาในการดำเนินการเพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขหรือโต้ตอบกับการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและการละเมิดสิทธิ รวมถึงการเรียกร้องทางกฎหมายและวิธีการที่อยู่บนฐานด้านสิทธิ ในขณะเดียวกัน การให้ความสำคัญกับผู้รอดชีวิตจากการละเมิดสิทธิควรหลีกเลี่ยงการวางภาระความรับผิดชอบให้กับพวกเขา เนื่องจากผู้ขับเคลื่อนโครงสร้างส่วนย่อยของระดับชาติ ระดับชาติ และระดับโลกของการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์จากแรงงานทำให้พวกเขาไม่มีทางเลือกมากนัก

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะให้มุ่งเป้าไปที่ระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ และควรแจ้งต่อฝ่ายนโยบาย แหล่งทุน องค์กรพัฒนาเอกชน(ระหว่างประเทศ) และภาคประชาสังคมที่อยู่ในส่วนปฏิบัติการ ตลอดจนชุมชนนักวิจัย ด้านข้อเสนอแนะ ควรแจ้งให้ฝ่ายกิจกรรม ASEAN-ACT ทราบด้วย

**ลงทุนในด้านความรู้และการวิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้อย่างไร** เพื่อจัดการกับความเปราะบางของผู้เสียหายในการถูกค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน

- สิ่งสำคัญคือต้องทำงานทั้งหมดบนความเข้าใจภาพใหญ่ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงสร้างที่ไม่เท่าเทียม และระบบห่วงโซ่อุปทานโลกที่เป็นรากเหง้าของปัญหาการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน การมีส่วนร่วมกับความซับซ้อนถือเป็นจุดเริ่มต้น และต้องมีการวิเคราะห์อย่างต่อเนื่องเพื่อระบุความสนใจเฉพาะเจาะจงและปิดกั้นตามแรงจูงใจที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมและห่วงโซ่การบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงเงื่อนไขเชิงอำนาจในระดับกว้างที่สนับสนุนการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน การวิเคราะห์ความไม่สมดุลของอำนาจ แรงจูงใจ และโครงสร้างผลประโยชน์ที่กำหนดพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ท่ามกลางฉากหลังของโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และบรรทัดฐานทางสังคม และควรแจ้งมาตรการในทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการกับความเปราะบางของการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ

- ลงทุนกับการทำความเข้าใจถึงขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปได้และเป็นไปได้จริง เมื่อพิจารณาจากข้อจำกัดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งหมายถึงการวิจัยและการวิเคราะห์ที่ระบุถึงโอกาสที่เกิดขึ้นใหม่ การสร้างหลักฐานที่สามารถช่วยในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในกิจกรรมที่มีผลโดยตรงต่อการปรับเปลี่ยนความไม่สมดุลทางอำนาจและโครงสร้างของแรงจูงใจได้อย่างแนบเนียน ในเวลาเดียวกัน สิ่งสำคัญคือต้องมองให้ชัดเจนเกี่ยวกับภาพใหญ่ของเศรษฐศาสตร์การเมืองในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่เป็นความสัมพันธ์ทางการค้าและห่วงโซ่อุปทาน และบริบททางภูมิรัฐศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งประเทศไทยเข้าไปพัวพันอยู่และข้อจำกัดทางการเมืองของตนเองด้วย

ลงทุนกับการบูรณาการข้ามขอบเขตของนโยบายต่าง ๆ รวมถึงการทำงานนอกเหนือไปจากระบบยุติธรรมทางอาญา เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมเชิงรุกมากขึ้นกับความยุติธรรมด้านแรงงานและช่องทางการบริหาร เพื่อขอรับการเยียวยาหรือค่าชดเชยสำหรับแรงงานข้ามชาติ โดยควรให้ความสำคัญกับสิ่งที่แรงงานข้ามชาติพิจารณาว่าเป็นความยุติธรรมและลำดับความสำคัญของการเยียวยา รวมถึงประเด็นการคุ้มครอง แทนที่จะคาดเดาล่วงหน้าว่าสิ่งเหล่านี้คืออะไร

- ลงทุนในแนวทางวิชาชีพที่เกิดขึ้นใหม่ข้ามกรอบทางนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้นระหว่างการคุ้มครองแรงงาน การต่อต้านการค้ามนุษย์ การย้ายถิ่น และหน่วยงานคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเป็นการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการลดความเปราะบางจากการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์จากแรงงาน นอกจากนี้ยังรวมถึงการลงทุนที่มีจุดมุ่งหมายในด้านความสามารถในการคุ้มครองและการป้องกัน นอกเหนือจากการมุ่งเน้นที่การฟ้องร้องดำเนินคดีซึ่งดำเนินการในปัจจุบัน
- ทำงานนอกเหนือไปจากระบบยุติธรรมเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อให้มีส่วนร่วมเชิงรุกมากขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานและช่องทางการบริหาร เพื่อให้สามารถขอรับการเยียวยาหรือค่าชดเชยสำหรับแรงงานข้ามชาติ โดยควรให้ความสำคัญกับสิ่งที่แรงงานข้ามชาติพิจารณาว่าเป็นความยุติธรรมและลำดับความสำคัญของการเยียวยา รวมถึงประเด็นการคุ้มครองตามที่ระบุไว้ในบริบทและในลักษณะเฉพาะของภาคส่วน มากกว่าที่จะสันนิษฐานล่วงหน้าว่าสิ่งเหล่านี้คืออะไร นอกจากนี้ยังรวมถึงการตระหนักถึงธรรมชาติของกฎและแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการซึ่งกระตุ้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันในการปฏิบัติ
- ลงทุนกับการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างต่อเนื่อง ในด้านเนื้อหาของกฎหมายและกระบวนการดำเนินการในเขตอำนาจศาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับประสบการณ์ของผู้เสียหายจากการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน

สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของกระบวนการยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบด้านสิทธิแรงงาน และจัดการกับความเปราะบางต่อการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน ซึ่งอาจรวมถึงการคิดทบทวนวิธีการพัฒนาศักยภาพเพื่อมุ่งเน้นที่การอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนและการทำงานร่วมกันข้ามเขตอำนาจศาล

- ลงทุนกับความรู้และความสามารถด้านเทคนิค รวมถึงกลยุทธ์ของหน่วยงานของรัฐ ในการใช้แนวทางแบบบูรณาการในมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ สิทธิแรงงาน และสภาพแรงงาน นโยบายและแนวปฏิบัติด้านการย้ายถิ่น มาตรการคุ้มครองทางสังคม และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมที่ดีขึ้นระหว่างการดำเนินนโยบายระดับชาติและส่วนย่อย
- อำนาจความสะดวกในการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมเชิงกลยุทธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อสร้างการแลกเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจ
- อำนาจความสะดวกในการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมเชิงกลยุทธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม และภาคเอกชน กระบวนการเหล่านี้สามารถช่วยสร้างความไว้วางใจได้
- ลงทุนในสามเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างแท้จริง และเพื่อสนับสนุนการทำงานและความสามารถในการจัดตั้งองค์กรชุมชน เครือข่ายแรงงานข้ามชาติ และเสียงของแรงงานข้ามชาติ

ลงทุนในด้านขีดความสามารถขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อเพิ่มการตอบสนองเชิงป้องกัน ตลอดจนการมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจของผู้ย้ายถิ่นตามกฎหมาย

- ทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม รวมถึงเครือข่ายแรงงานข้ามชาติ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการยกระดับการมีสิทธิเสียงในทางกฎหมายและอำนาจในการตัดสินใจของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งรวมถึงการสร้างความรู้และแรงบันดาลใจเกี่ยวกับมาตรการป้องกันทางกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ นอกจากนี้ยัง

รวมถึงการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกลไกและเครือข่ายสนับสนุนของแรงงานข้ามชาติ .

- ลงทุนในการเพิ่มขีดความสามารถของภาคประชาสังคมในการทำงานข้ามเขตอำนาจศาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน รวมถึงการต่อต้านการค้ามนุษย์และความยุติธรรมด้านแรงงาน
- ลงทุนกับการให้บริการล่ามและการแปล ซึ่งสามารถปรับปรุงมาตรฐานด้านการสื่อสารและการแบ่งปันข้อมูลสำหรับสร้างการมีส่วนร่วมโดยตรงกับแรงงานข้ามชาติที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์แรงงานในขั้นตอนต่าง ๆ ของการเดินทาง และการมีส่วนร่วมกับนายจ้าง
- ทำงานร่วมกับสหภาพแรงงาน (รวมถึงในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับภูมิภาค) เพื่อระบุถึงโอกาสในการสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม
- ทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมเพื่อเรียนรู้จากเครือข่ายแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับประสบการณ์การถูกแสวงประโยชน์และการละเมิดด้านแรงงาน เพื่อนำมาปรับปรุงมาตรการป้องกัน การสนับสนุนให้เสี่ยงและความต้องการของแรงงานข้ามชาติได้รับการตอบสนองมากยิ่งขึ้น
- สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมกับเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการของแรงงานข้ามชาติ บนฐานด้านภาคการจ้างงานและสัญชาติ

ทำงานร่วมกับภาคเอกชนเพื่อทำความเข้าใจถึงแรงจูงใจในระดับย่อยและระดับภาคส่วนให้ดียิ่งขึ้น เพื่อระบุถึงอุปสรรคและจุดเริ่มต้นสำหรับการมีส่วนร่วมเชิงนวัตกรรมที่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแนวปฏิบัติ การประสานงานและการลงทุนในห่วงโซ่อุปทานโลกเพื่อปรับปรุงขีดความสามารถด้านกฎระเบียบ มาตรการลงโทษ และพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนไป ยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงจูงใจ

ลงทุนในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ บทเรียน และแนวปฏิบัติที่เป็นนวัตกรรมในระดับอาเซียน ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนการแลกเปลี่ยนที่บูรณาการวิธีการหลากหลายประเด็น การทำงานร่วมกับรัฐบาลและระบบราชการ ตลอดจนภาคประชาสังคม นอกจากนี้ยังรวมถึงการสนับสนุนพื้นที่ในระดับอาเซียนเพื่อการแลกเปลี่ยนที่ปลอดภัยสำหรับภาคประชาสังคม



### รายการอ้างอิง

- Baker, C. and Phongpaichit, P. (2014) *A history of Thailand*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bisong, A. and Knoll, A. (2020) 'Mapping private sector engagement along the migration cycle'. EDCPM Report. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Dressel, B.(2018) 'Thailand's traditional trinity and the rule of law: can they coexist?', *Asian Studies Review* 42(2): 268-285 (<https://doi.org/10.1080/10357823.2018.1445196>).
- Boles, H. (2020) 'Turning principles into pathways. The future of the Seafood Good Labour Practices programme'. Bangkok: International Labour Organization.
- Boll, S. (2017) 'Human trafficking in the context of labour migration in Southeast Asia. The case of Thailand's fishing industry' in R. Piotrowicz, C. Rijken and B. Uhl (eds), *Routledge handbook of human trafficking*. Abingdon: Routledge.
- Chambers, P. (2020) 'Democratization interrupted: the parallel state and the demise of democracy in Thailand', in A. Croissant and H. Hellman (eds), *Stateness and democracy in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chantavanich, S. and Vungisiriphal, P. (2012) Myanmar migrants to Thailand and implications to Myanmar development. *Policy Review on Myanmar Economy*, 7. Bangkok: Bangkok Research Center.
- Chantavanich, S., Middleton, C. and Ito, M. (eds) (2013) *On the move: critical migration themes in ASEAN*. Bangkok: International Organization for Migration and Chulalongkorn University-Asian Research Center for Migration.
- Chantavanich, S., Laodumrongchai, S. and Stringer, C. (2016) 'Under the shadow: forced labour among sea fishers in Thailand', *Marine Policy* 68: 1-7 (<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.015>).
- Croissant, A and Hellman, H (eds) (2020) *Stateness and democracy in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Department of Employment (2022a) Statistical data ([https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien\\_th/720399013704bebb95073b457d9b4ed5.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/720399013704bebb95073b457d9b4ed5.pdf)).
- Department of Employment (2022b) Statistical data ([https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien\\_th/0f97b190eca800b5bea79107adff6897.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/0f97b190eca800b5bea79107adff6897.pdf)).
- Department of Employment (2022c) Statistical data ([https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien\\_th/45cff11596ce65a843feed952d80ce33.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/45cff11596ce65a843feed952d80ce33.pdf)).
- Derks, A. (2013) 'Human rights and (im)mobility: migrants and the state in Thailand', *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 28(2):216-40 (<https://doi.org/10.1355/SJ28-2B>).
- EJF (2014) 'SLAVERY AT SEA: the continued plight of trafficked migrants in Thailand's fishing industry'. London: Environmental Justice Foundation.
- European Commission (2019) 'Press Release: Commission lifts "yellow card" from Thailand for its actions against illegal fishing'. 8 January. Brussels: European Commission.

- Farrelly, N. (2012) 'Exploitation and escape: journeys across the Thailand-Burma frontier', in M. Ford, L. Lyons, and W. van Schendel (eds), *Labour migration and human trafficking in Southeast Asia: critical perspectives*. Abingdon and New York: Routledge.
- Farrelly, N. (2013) 'Why democracy struggles: Thailand's elite coup culture', *Australian Journal of International Affairs* 67(3): 281-296 (<https://doi.org/10.1080/10357718.2013.788123>).
- Gray R. (2019) 'Active Ageing Index in Thailand: experience with statistical tools to measure demographic trends and policy outcomes related to demographic developments'. Presentation at the Asia-Pacific Workshop on Developing Tools to Measure Inclusive and Active Population Ageing, 28 June, Bangkok: MR-H, UNCC (<https://www.unescap.org/sites/default/files/Building%20a%20new%20index%20to%20measure%20active%20ageing.pdf>).
- Harkins, B. (2014) 'Complaint mechanisms for migrant workers in Thailand', in J. Huguet (ed.), *Thailand migration report 2014*. Bangkok: United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, pp. 27-43.
- Harkins, B. (2017) 'Constraints to a robust evidence base for anti-trafficking interventions', *Anti-Trafficking Review* 8: 113-130 (<https://doi.org/10.14197/atr.20121787>).
- Harkins, B. (2019a) 'Introduction', in B. Harkins (ed.), *Thailand Migration Report*. Bangkok: United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand.
- Harkins, B. (ed.) (2019b) *Thailand Migration Report*. Bangkok: United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand.
- Harkins, B. (2020) 'Base motives: the case for an increased focus on wage theft against migrant workers', *Anti-Trafficking Review* 15: 42-62. (<https://doi.org/10.14197/atr.201220153>).
- Harkins, B. and Åhlberg, M. (2017) 'Access to justice for migrant workers in South-East Asia'. Bangkok: International Labour Organization.
- Hoque, R. (2022) 'Determinants of Determinants of Anti-Trafficking Efforts. Case study: Thailand'. London: British Institute of International and Comparative Law
- HRDF (2019) 'Compensation for victims of trafficking in persons: laws, policies and practices in Thailand'. Bangkok: Human Rights Development Foundation (HRDF).
- HRW (2018) 'Hidden chains: rights abuses and forced labor in Thailand's fishing industry'. New York: Human Rights Watch.
- Hunt, A., Quattri, M., Mawby, B., Plank, G. and Phillip, S. (2020) *The gendered dynamics of trafficking in persons across Cambodia, Myanmar and Thailand*. Bangkok: UN Women/ODI (<https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEA/Docs/Publications/2020/02/ap-Gendered-dynamics-of-trafficking-s.pdf>).
- ICG (2014) 'A coup ordained? Thailand's prospects for stability'. Asia Report no. 263. Brussels: International Crisis Group.
- ILO (n.d.) 'ILO in Thailand'. Bangkok: International Labour Organization.
- ILO (2013) 'GMS TRIANGLE: Migrant Worker Resource Centres (MRCs) and the provision of support services'. Bangkok: International Labour Organization ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms\\_234459.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_234459.pdf)).

- ILO (2014) 'Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector'. Geneva: International Labour Organization.
- ILO (2017) 'Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage'. Geneva: International Labour Organization.
- ILO (2019) 'Public attitudes towards migrant workers in Japan, Malaysia, Singapore, and Thailand'. Geneva: International Labour Organization.
- ILO (2020a) 'A global comparative study on recruitment fees and related costs,' Geneva: International Labour Organization.
- ILO (2020b) 'Ensuring migrant workers access to justice: An assessment of Thailand's Migrant Workers Assistance Centers'. Bangkok: International Labour Organization.
- ILO (2020c) 'Endline research: findings on fishers and seafood workers in Thailand'. Bangkok: International Labour Organization.
- IOM (2011) 'Trafficking of fishermen'. Geneva: International Organization for Migration.
- IOM (2019) 'Regional Office for Asia and the Pacific: Infosheet'. International Organization for Migration ([https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/country/AP/roap\\_infosheet\\_2019.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/country/AP/roap_infosheet_2019.pdf)).
- Junghus, C. Siripatthanakosol, K. and Ishida, T. (2019) 'Working conditions for migrants in Thailand's agricultural sector' in Harkins, B. (ed.), *Thailand Migration Report*. Bangkok: United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand.
- Kennedy, L. and Southern, N.P. (2022) 'Inside Southeast Asia's casino scam archipelago', *The Diplomat*, 2 August (<https://thediplomat.com/2022/08/inside-southeast-asias-casino-scam-archipelago/>).
- Kiss, L., Fotheringham, D., Mak, J., McAlpine, A. and Zimmerman, C., (2020) 'The use of Bayesian networks for realist evaluation of complex interventions: evidence for prevention of human trafficking', *Journal of Computational Social Science* 4(1): 25-48.
- Archavanitkul, K. and Vajanasara, K. (2009) *Employment of Migrant Workers under the Working of Aliens Acts 2008 and the List of Occupations allowed to Foreigners*. Bangkok: USAID. p.19 (<https://bit.ly/3BNHD8A>).
- Liberty Asia (2017) 'Legal Gap Analysis'. Liberty Shared.
- Macan-Markar, M. (2019) 'All the king's men: Thai military power shifts away from Prayuth', *Nikkei Asia* (<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/All-the-king-s-men-Thai-military-power-shifts-away-from-Prayuth>).
- Marks, E. and Olsen, A. (2015) 'The role of trade unions in reducing migrant workers' vulnerability to forced labour and human trafficking in the Greater Mekong Subregion', *Anti-Trafficking Review* 5:111-128 (<https://doi.org/10.14197/atr.20121557>).
- Martin, P. (2007) *The economic contribution of migrant workers to Thailand: Towards policy development*. Bangkok: ILO Regional Office for Asia and the Pacific. pp. 1-2.
- McAdam, M. (2021) 'Exploitation in trafficking: questions of context, commerce, and conduct' in N. Howard, J. Quirk and C. Tibos (Eds.) *Palermo Protocol 20th anniversary special: What is exploitation?* London: Beyond Trafficking and Slavery/openDemocracy.
- McAdam, Marika, (2022) 'Implementation of the Non-Punishment Principle for Victims of Human Trafficking in ASEAN Member States'.

- McCargo D. (2020) *Fighting for virtue: justice and politics in Thailand*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- Pongsudhirak, T. (2008) 'Thailand since the coup', *Journal of Democracy* 19(4): 140-153.
- Pongsudhirak, T. (2009) 'Thailand-United States relations after 175 years: challenges and prospects'. A Discussion Paper Prepared for the Thai-U.S. Think Tank Summit.
- Pungpond, R. (2009) *A Synthesis report on labour migration policies, management and immigration pressure in Thailand*. Bangkok: ILO Regional Office for Asia and the Pacific, p. 2.
- Rigg, J. (2016) *Challenging Southeast Asian development: the shadows of success*. Abingdon: Routledge.
- Robinson, C., Thame, C. and Branchini, C. (2016) 'Anti-human trafficking in Thailand. A stakeholder analysis of Thai Government efforts, the US TIP Report and rankings, and recommendations for action'. Washington DC: Royal Thai Embassy.
- RTG (2018) 'National Strategy: 2018-2037'. Bangkok: Royal Thai Government.
- RTG (2020) 'Royal Thai Government's Country Report on Anti-Human Trafficking Efforts'. Bangkok: Royal Thai Government.
- RTG (2021) 'Royal Thai Government's Country Report on Anti-Human Trafficking Efforts'. Bangkok: Royal Thai Government.
- Sen, K. and Tyce, M. (2017) 'The politics of structural (de)transformation: the unravelling of Malaysia and Thailand's dualistic deals strategies' in Pritchett, L. Sen, K. and Werker, E. (eds), *Deals and development. the political dynamics of growth episodes*. Oxford: Oxford University Press.
- The Asia Foundation (2021) 'The political economy of the criminal justice response to trafficking in persons' (mimeo).
- The Economist, (2021), 'South-East Asia's regional club faces its greatest tests yet'. 30 October 2021. London: The Economist
- UNDESA (2017) 'World Population Prospects: The 2017 Revision'. Working Paper No. ESA/P/WP/248. New York: United Nations Department of Social and Economic Affairs, Population Division.
- UNODC (2017) *Trafficking in Persons from Cambodia, Lao PDR and Myanmar to Thailand*. Bangkok: United Nations Office on Drugs and Crime.
- United Nations Population Fund (UNFPA the Office of the National Economic and Social Development Council (NESDC), Ministry of Public Health (MOPH), Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), Thailand Science Research and Innovation (TSRI) (2019) [Population and development for a sustainable future in Thailand: 25 years after the ICPD](#). Bangkok: United Nations Population Fund (UNFPA).
- US Department of State (2018) *2018 Trafficking in Persons Report: Thailand*. Washington DC: US Department of State.
- US Department of State (2021) *2021 Trafficking in Persons Report: Thailand*. Washington DC: US Department of State.
- US Department of State (2022) *2022 Trafficking in Persons Report*. Washington DC: US Department of State.
- USAID (2021) Thailand CTIP Assessment Final Report. Washington DC: USAID.
- Verité (2019) *Thailand bound: an exploration of labor migration infrastructures in Cambodia, Myanmar, and Lao PDR*. Amherst MA: Verité.
- Weitzer, R. (2014) 'New directions in research on human trafficking', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 653: 6-24 (<https://doi.org/10.1177/0002716214521562>).

Winrock International (2020) 'Labour abuse complaint mechanisms in Thailand'. Bangkok: Winrock International.

Wise, J. (2019) *Thailand: history, politics and the rule of law*. Singapore: Marshall Cavendish.

World Bank (2021a) *Thailand: Overview*. Washington DC: World Bank.

World Bank (2021b) *World Bank Poverty Report. Taking the pulse of poverty and inequality in Thailand*. Washington DC: World Bank.

World Bank (2023) 'World Development Indicators', Washington DC: World Bank.

World Vision Australia (2014) *The vulnerability report: human trafficking in the Greater Mekong Sub-region*. Melbourne: World Vision Australia (<https://www.wvi.org/end-trafficking-persons/publication/vulnerability-report-human-trafficking-greater-mekong-sub-region>).