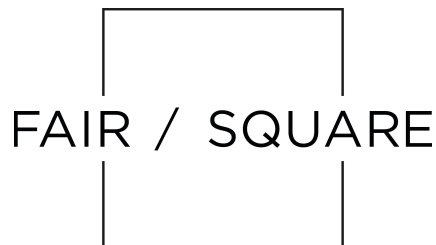




five corridors
project



ภาพรวม: เมียนมา-ไทย

แรงงานชาวเมียนมาอย่างน้อยสามล้านคนทำงานในประเทศไทยในช่วงก่อนการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด 19 ซึ่งนับเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านขนาดใหญ่ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา¹ กลุ่มแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาเหล่านี้ถูกละเมิดหลากหลายด้าน ระหว่างกระบวนการจัดหางานในประเทศไทย พวกเขาถูกละเมิดโดยนายหน้าและตัวแทนจัดหางาน ซึ่งส่งผลให้ต้องแบกรับต้นทุนของกระบวนการจัดหางานทั้งหมด ขณะที่นายจ้างชาวไทยต้องจ่ายเพียงเล็กน้อยหรือไม่ต้องจ่ายเลย และบางรายยังสามารถทำกำไรจากกิจกรรมดังกล่าวได้อีกด้วย ในประเทศไทย พวกเขาต้องเผชิญกับการถูกแทนที่ สัญญา การถูกหักหรือริบค่าจ้าง และสภาพการทำงานและการอยู่อาศัยที่ไม่ดี โดยเฉพาะในแรงงานภาคประมงและเกษตร ในทั้งสองประเทศ กลไกการบังคับใช้กฎหมายมีข้อจำกัดและ/หรือไม่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานและจัดช่องทางที่ย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย ขณะที่กลไกการจัดการเรื่องร้องทุกข์มีลักษณะแยกส่วนและเข้าถึงยาก สถานะของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยยังได้รับกระทบจากกระแสการเหยียดชาวต่างชาติทั่วไปและความไม่สามารถในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและการเข้าถึงสวัสดิการด้านประกันสังคม กลุ่มแรงงานข้ามชาติมีข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนงานเป็นอย่างมากและไม่มีหนทางในการได้รับสถานะทางพลเมือง

¹ Government of Myanmar - Ministry of Labour, Immigration and Population, "Second Five Year National Plan of Action on The Management of International Labour Migration (2018-2022)," (undated): 1, 3. Although official estimates from 2016 are near 3 million, others estimate the number to be as high as 5 million (2018), see Issara Institute, "[Developing a Financially Viable Ethical Labour Recruitment Model: Prospects for the Myanmar-Thailand Channel](#)," (2018), 13. Official Thai figures are lower - according to the Department of Employment, there were approximately 1.54 million Burmese with work permits as of 31 July 2020. The corresponding pre-covid19 figure was approximately 1.9 million (August 2019).

เศรษฐกิจของทั้งประเทศไทยและเมียนมาต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเหล่านี้อย่างมาก ในด้านแรงงานและการส่งเงินกลับบ้านตามลำดับ แต่แรงงานข้ามชาติและสิทธิของพวกเขากลับไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญในทั้งสองประเทศ ข้อจำกัดที่สำคัญในด้านการจ้างงาน ได้แก่ “กระบวนการ MOU” ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นกลทางการย้ายถิ่นฐานอย่างเป็นทางการในภูมิภาคนี้ และเอื้อประโยชน์แก่รัฐเป็นหลัก โดยเฉพาะรัฐไทยที่พยายามผลักดันให้ใช้ช่องทางนี้ในการนำเข้าแรงงานอย่างปกติ กระบวนการดังกล่าวยังสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ตัวแทนจัดหางาน มากกว่าผลประโยชน์และสิทธิของแรงงานเองอีกด้วย กระบวนการจัดหางานนี้ยังตั้งอยู่ในกรอบกฎหมายและข้อบังคับที่ไม่สอดคล้องและไม่ถูกบังคับใช้อย่างเพียงพอ และอยู่ท่ามกลางข้อกังวลต่อการทุจริตและ “หลักนิติธรรม” ในทั้งสองประเทศ ที่ซึ่ง “ความมั่นคงของชาติ” และกระบวนการทางประชาธิปไตยไม่ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน และการปฏิรูปที่ผ่านมา รวมถึงในด้านแรงงาน เป็นผลจากการล๊อบบี้และแรงกดดันจากภายนอก

ก. บริบทและลักษณะการย้ายถิ่น

ปัจจัยในอดีตในการย้ายถิ่นของแรงงานชาวเมียนมามีความหลากหลาย ทั้งความขัดแย้งและการถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ของตน แต่แรงจูงใจหลักของการย้ายถิ่นมาประเทศไทยในไม่กี่ปีที่ผ่านมา คือ ค่าแรงที่สูงกว่าสามเท่า² เจ้าหน้าที่รัฐเมียนมาส่วนใหญ่มองการอพยพย้ายถิ่นเพื่อไปทำงานนอกประเทศในฐานะวิธีในการช่วยประเทศบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งชาติ ลดความยากจน และบรรเทาความตึงเครียดจากตลาดแรงงานในประเทศ³ ซึ่งเห็นได้จากการพยายามที่มากขึ้นของประเทศเมียนมาในการทำให้การส่งเงินกลับประเทศอยู่ในระบบผ่านระบบธนาคาร เพื่อแก้ปัญหาการโอนเงินนอกระบบในปีที่ผ่านมา มา แนวปฏิบัติของประเทศไทยต่อแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็นไปในรูปแบบ “อดทนอดกลั้นในทางปฏิบัติ” หรือการประนีประนอมระหว่างความรู้สึกเหยียดชาวต่างชาติที่เป็นผลพวงมาจากประวัติศาสตร์ ข้อจำกัดในด้านแรงงานของตน และประชากรสูงอายุ แม้ว่าในปีที่ผ่านมาจะมีพัฒนาการในด้านการคุ้มครองและสภาพการทำงานสำหรับแรงงานข้ามชาติในไทย แต่พัฒนาการดังกล่าวก็เป็นไปตามแรงกดดันจากภายนอก โดยเฉพาะความสนใจของทั่วโลกต่อภาคการประมงและอาหารทะเลในไทย ร่วมกับความคิดริเริ่มที่น่าโดยภาคเอกชนซึ่งมุ่งเน้นไปที่บริษัทข้ามชาติต่าง ๆ

² World Bank Group, "Labor Mobility As a Jobs Strategy for Myanmar," (2020): iii.

³ Government of Myanmar - Ministry of Labour, Immigration and Population, "Second Five Year National Plan of Action on The Management of International Labour Migration (2018-2022)," (undated): 7-9.

การย้ายถิ่นอย่างไม่ปกติจากประเทศเมียนมามายังไทยเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปที่เกิดขึ้นมายาวนานแล้ว ซึ่งเอื้อให้เกิดขึ้นโดยพรมแดนทางบกที่มีระยะทางยาวและไม่แน่นอน ปัญหาการคอร์รัปชันเรื้อรังในพื้นที่ และการลักลอบขนมนุษย์ คาดว่ามีแรงงานชาวเมียนมาจำนวนประมาณหนึ่งล้านคนในประเทศไทยที่เข้าประเทศด้วยช่องทางไม่ปกติ⁴ ขณะที่อีกหนึ่งล้านคนได้เข้ามาอย่างไม่ปกติหรือกลายเป็นแรงงานไม่ปกติภายหลังแต่ถูกเปลี่ยนเป็นแรงงานปกติโดยมาตรการของรัฐบาลในปีที่ผ่านมา⁵ กระบวนการทำให้ปกตินี้ ประกอบกับมาตรการผลักดันกลับประเทศ เป็นส่วนประกอบสำคัญของแนวทางการใช้ไม้อ่อนไม่แข็งที่รัฐบาลไทยใช้กับการโยกย้ายถิ่นฐานมายาวนาน ซึ่งถูกสนับสนุนด้วยข้อกังวลด้านความปลอดภัยและหน่วยงานต่าง ๆ⁶

เมื่อต้นทศวรรษ 2540 ประเทศไทยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ด้านความร่วมมือด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้าน MOU ที่เริ่มทำกับประเทศเมียนมาเมื่อปี 2546 มีผลบังคับใช้ในปี 2552 และถูกแทนที่ด้วย MOU และข้อตกลงฉบับใหม่ในปี 2559 แรงงานจากประเทศเมียนมาราว 234,000 คนย้ายถิ่นฐานมายังประเทศไทยผ่านกระบวนการ MOU ในปี 2562⁷ รัฐบาลดำเนินกระบวนการ MOU ควบคู่กับมาตรการพิสูจน์สัญชาติที่เริ่มใช้เมื่อปี 2552 เพื่อทำให้แรงงานที่ไม่ปกติจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาวในประเทศไทยถูกกฎหมาย แม้ว่าบ่อยครั้งกระบวนการดังกล่าวถูกนำเสนอในฐานะกระบวนการระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล แต่กระบวนการ MOU ส่วนใหญ่เป็นกรอบการทำงานในระบบราชการแบบครอบคลุมสำหรับตัวแทนจัดงานในภาคเอกชนเพื่อหาแรงงานที่เหมาะสมสำหรับงานต่าง ๆ โดยเฉลี่ยแรงงานนอกระบบ ในปี 2561 ยังมีรายงานว่า ทั้งสองประเทศได้ตกลงให้อนุญาตให้สามารถจ้างงานแรงงานประมงผ่านกระบวนการ MOU ได้ แต่รายละเอียดของข้อตกลงดังกล่าวก็ยังไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ และปรากฏว่า โครงการนำร่องไม่มีความยั่งยืนและต่อเนื่อง การเจรจาในประเด็น MOU และการพูดคุยที่เคยขึ้นตามมาระหว่างสองประเทศเกิดขึ้นสองต่อสองและถูกเก็บเป็นความลับ แม้ว่าจะมีรายงานว่าประเด็นการคุ้มครองแรงงานได้รวมอยู่ในวงการพูดคุยดังกล่าว แต่ส่วนใหญ่ประเด็นเหล่านี้มักจะถูกเบียดบังโดยข้อกังวลและองค์การด้านความมั่นคงแห่งชาติ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น

⁴ Issara Institute, “[Developing a Financially Viable Ethical Labour Recruitment Model: Prospects for the Myanmar-Thailand Channel](#),” (2018), 13.

⁵ สถิติทางการระบุว่า ชาวเมียนมากกว่าหนึ่งล้านคนถูกเปลี่ยนให้ถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานจากมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลประกาศในเวลาที่ผ่านมา

⁶ Yongyuth Chalamwong, Jidapa Meepien and Khanittha Hongprayoon, “Management of Cross-border Migration: Thailand as a Case of Net Immigration”, *Asian Journal of Social Science* (2012): 453 – 454.

⁷ Staff reporter, “[Over 234,000 MoU workers leave for Thailand last year](#)”, *Eleven Media* (12 January 2020). This figure is likely to be based on issuance of the Overseas Worker Identification card. For figures from previous years see, Ministry of Labour, Immigration and Population, “[Handbook on Human Resources Development Indicators 2017-18](#)” (2019): 41.

ไม่น่าแปลกใจแต่อย่างใด หากพิจารณาว่ากองทัพมีบทบาทอันเข้มแข็งในการปกครองของทั้งสองประเทศ เอกสาร MOU ซึ่งถูกปิดเป็นความลับในประเทศเมียนมา แต่ถูกเปิดเผยโดยเจ้าหน้าที่ทางฝั่งไทย ชี้ให้เห็นว่า ประเด็นการคุ้มครองแรงงาน/สิทธิมนุษยชนไม่ถูกให้ความสำคัญ เนื้อหาส่วนมากเป็นการมุ่งความสนใจไปที่กระบวนการรับแรงงาน การป้องกันการค้ามนุษย์และการจ้างงานอย่างไม่ปกติ และการส่งแรงงานกลับบ้าน

ประชากรในจังหวัดริมชายแดนของประเทศเมียนมาที่ติดกับประเทศไทยยังสามารถรับงานเกษตรกรรมตามฤดูกาลหรือรายวันในประเทศไทย โดยใช้หนังสือผ่านแดน (และใบอนุญาตทำงาน) ที่ออกให้คราวละสามเดือน โดยต้องกลับ/เข้ามาใหม่ทุก 30 วัน⁸ ในปี 2562 แรงงานชาวเมียนมาจำนวนประมาณ 117,000 คนเดินทางมายังประเทศไทย (ทางจังหวัดตากและระนอง) ในลักษณะนี้ ส่วนใหญ่เลือกที่จะเข้ามาทำงานด้วยกระบวนการดังกล่าวเนื่องจากใช้เวลารวดเร็วและมีขั้นตอนไม่ยุ่งยาก เมื่อเทียบกับกระบวนการ MOU “แรงงานตามฤดูกาล” หลายคนยังทำงานในโรงงานหรือเป็นแรงงานก่อสร้างตลอดทั้งปี โดยข้ามแดนไปมา หรือที่เรียกว่า Border Run ทุกเดือน เพราะนายจ้างมักใช้หนังสือผ่านแดนในการจ้างแรงงานด้วยค่าแรงที่ถูกกว่าและหลีกเลี่ยงการจ่ายประกันสังคม ต่างจากการจ้างแรงงาน MOU

ข. กรอบการจ้างงาน

ทั้งประเทศไทยและเมียนมายังได้ต่างพยายามพัฒนานโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานในระดับชาติและสร้างความแข็งแกร่งให้แก่กรอบกฎหมายและข้อบังคับที่ไม่มีประสิทธิภาพของตน โดยทำงานร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังคงเป็นไปอย่างระมัดระวังและล่าช้า ดัชนีกฎหมายหลักของประเทศเมียนมาซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานในต่างประเทศ ถูกประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2542 และได้มีความพยายามในการปรับปรุง/ปฏิรูปอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ในขณะเดียวกัน กฎหมายสามชุดและคำสั่งอีกหลายฉบับจากกระทรวงแรงงาน ตรวจคนเข้าเมือง และประชากร (Ministry of Labour, Immigration and Population: MOLIP) ก็ถูกประกาศใช้ในปี 2557 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว แต่ก็ไม่มีฉบับใดสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย และบทบัญญัติบางข้อก็ไม่สอดคล้องกับกรอบ

⁸ ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลของราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาเกี่ยวกับการข้ามแดนระหว่างทั้งสองประเทศ 24 มิถุนายน 2559

กฎหมายของทางประเทศไทย ส่วนการจ้างแรงงานโดยทั่วไปในประเทศไทยไม่มีกฎหมายควบคุมจนถึงปี 2559 ปัจจุบัน พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (ซึ่งถูกแก้ไขอย่างมีนัยยะสำคัญในปี 2561) ถูกใช้เป็นกรอบการทำงานหลัก แม้ว่าจะมีช่องโหว่สำคัญและกฎหมายลำดับรองที่ขาดหาย/ไม่ชัดเจนก็ตาม การปรึกษาหารือร่วมกับกลุ่มแรงงาน/ภาคประชาสังคมเป็นปกติไม่ได้เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้เป็นปกติ แม้ว่าจะมีการจัดขึ้นโดยเฉพาะกิจบ้าง สหพันธ์ตัวแทนจัดหางานในต่างประเทศแห่งเมียนมา (Myanmar Overseas Employment Agencies Federation: MOEAF) มีอิทธิพลมากกว่าองค์กรนายจ้างและองค์กรจัดหางานในประเทศไทย เพราะหลายคนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักรการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ

นอกจากนั้น ทั้งสองประเทศยังได้พัฒนาระบบการออกใบอนุญาตที่ค่อนข้างครอบคลุม โดยมีการเรียกเก็บเงินประกันจำนวนมากโดยตัวแทนจัดหางานเพื่อเบิกเงินคืนให้แก่แรงงานภายหลัง ในสัญญายังระบุเงื่อนไขข้อกำหนดอย่างชัดเจน แรงงาน MOU ต้องมีสัญญา 3 ภาษาที่ได้รับการรับรองโดยเจ้าหน้าที่รัฐของทั้งสองประเทศ กรมการจ้างงานของไทยยังได้ทำสัญญาจ้างออกมาให้ใช้เป็นแม่แบบ ขณะที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีการใช้ฟอร์มสำหรับสัญญาจ้างแรงงานประมงโดยเฉพาะ หลังจากหลายประเทศทั่วโลกได้หันมาให้ความสนใจประเด็นสภาพการทำงานและปัญหาการบังคับใช้แรงงานตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ได้เพิ่มจำนวนและความถี่ของการตรวจตรา รวมถึงในประเด็นแรงงาน ในภาคประมง/อาหารทะเลอีกด้วย

ขั้นตอนต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นถูกคิดขวางโดยกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมและ/หรือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่แน่นอน ในทางปฏิบัติ ตัวแทนจัดหางานมีข้อจำกัดในการต้องรับผิดชอบ และในประเทศเมียนมามีตัวแทนเพียง 17% เท่านั้น ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตั้งแต่ปี 2557 ถึง 2563 คิดเป็นจำนวนน้อยกว่า 1% ต่อปี ซึ่งเป็นจำนวนที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับการละเมิดกฎหมาย/ข้อกำหนดระหว่างกระบวนการจัดหางานที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง⁹ ในประเทศไทย ตัวแทนจัดหางานต้องเผชิญกับภาระในการรับผิดชอบน้อยเสียยิ่งกว่า โดยมีการดำเนินคดีและการลงโทษทางปกครองในระดับต่ำมาก แม้ว่าจะสามารถพบการจ้างงานแบบเหมาช่วงอย่างผิดกฎหมายได้ทั่วไปก็ตาม การจ้างงานแบบเหมาช่วงนี้เกิดขึ้นจากช่องโหว่ทางกฎหมายที่สำคัญในพระราชกำหนด ซึ่งระบบให้ตัวแทนจัดหางานสามารถจ้างแรงงานในฐานะนายจ้างได้โดยตรงโดยใช้เงินลงทุน

⁹ Ministry of Labour, Immigration and Population, “[License Close List](#)” (12 May 2020)

ที่ต่ำกว่ามาก หลังจากนั้น แรงงานที่ถูกจ้างจึงถูกส่งไปยังสถานประกอบการต่าง ๆ แนวปฏิบัติเช่นนี้เอื้อให้เกิดการแทนที่สัญญาและทำให้แรงงานข้ามชาติตกอยู่ในสถานะเปราะบางจากการจ้างงานที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในใบอนุญาตทำงานของตน ซึ่งนำไปสู่การเสียชีวิตทางกฎหมายต่าง ๆ และความเสี่ยงในการโดนส่งกลับประเทศในที่สุด

ระบบการออกใบอนุญาตในทั้งสองประเทศกำหนดบทลงโทษในอัตราสูงสำหรับตัวแทนและนายหน้าที่ไม่มีใบอนุญาต แต่การบังคับใช้ยังคงคลุมเครือด้วยจำนวนนายหน้านับไม่ถ้วนที่ทำงานในกระบวนการจัดหางานระดับต่าง ๆ ในประเทศเมียนมา นายหน้ามีบทบาทที่สำคัญในช่วง “ไมล์แรก” หรือการเชื่อมแรงงานที่ต้องการไปทำงานกับตัวแทนจัดหางาน หรือให้ความช่วยเหลือในการทำหนังสือเดินทางและจัดเตรียมเอกสารที่จำเป็นในการทำหนังสือเดินทาง แรงงานส่วนใหญ่ รวมถึงแรงงานที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์ในงานศึกษาชั้นนี้ ต้องพึ่งพานายหน้าในกระบวนการจัดหางาน แม้ว่านายหน้าบางรายได้จดทะเบียนเป็นตัวแทนย่อย/ตัวแทนท้องถิ่นของตัวแทนจัดหางานที่ใดที่หนึ่ง แต่โดยปกติ พวกเขาทำงานเป็นอิสระในการเชื่อมแรงงานเข้ากับตัวแทนหลายที่ในเมืองย่างกุ้ง ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม แม่นายหน้าจะเป็นตัวเพิ่มต้นทุนในกระบวนการ MOU แต่บทบาทและผลกระทบของพวกเขามีสูงกว่า เนื่องจากการไร้ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงานที่สามารถเข้าถึงง่ายในระดับหมู่บ้านทำให้แรงงานที่สนใจไปทำงานหลายคนมองนายหน้าตามหมู่บ้าน/ท้องถิ่นที่ไม่เพียงแต่ในฐานะผู้ที่ไว้วางใจได้เท่านั้น แต่ยังสามารถเรียกร้องความรับผิดชอบได้ง่ายกว่าหากมีสิ่งผิดปกติเกิดขึ้นระหว่างกระบวนการเพราะเป็นคนใกล้ชิด

สัญญาจ้างงานส่วนใหญ่เป็นเพียงขั้นตอนตามพิธี นายจ้างมักให้แรงงานเซ็นสัญญาในพิธีการขนาดใหญ่ โดยให้การอธิบายหรือเวลาในการอ่าน/ถามจำกัด แต่ไม่ว่าอย่างไร การเซ็นสัญญามักจะเกิดขึ้นค่อนข้างช้าในกระบวนการจัดหางาน เมื่อแรงงานได้ลงทุนทั้งเวลาและเงินไปแล้ว พวกเขาก็จะไม่อยากโต้แย้งเนื้อหาในสัญญา ซึ่งอาจจะแตกต่างจากที่นายหน้าหรือตัวแทนสัญญาไว้ตั้งแต่แรก นอกจากนี้ การแทนที่สัญญายังเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จากการที่แรงงานไม่ได้รับสำเนาสัญญาจ้างของตนเองและนายจ้างไทยแอบออกสัญญาจ้างงานใหม่ การตรวจแรงงานที่เพิ่มความถี่ขึ้นในหลายปีที่ผ่านมาในประเทศไทยก็มีการตรวจสอบสัญญาจ้างงานด้วย แต่ส่วนใหญ่จำกัดอยู่เพียงในภาคประมง/อาหารทะเลเท่านั้น และหลังจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้เริ่มลดความสนใจ ปัจจุบันอุตสาหกรรมดังกล่าวก็ได้มีการตรวจแรงงานน้อยลงแล้วเช่นกัน

นอกจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้ประสิทธิภาพ กระบวนการจัดการเรื่องร้องทุกข์ยังมีข้อบกพร่องที่สำคัญหลายจุด ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการจ้างงานหรือสภาพการทำงาน แม้ว่าทั้งประเทศเมียนมาและไทยมีหลายช่องทางทางการสำหรับให้แรงงานยื่นข้อร้องเรียนและดำเนินการทางกฎหมาย แต่แรงงานส่วนใหญ่ก็ยังเข้าไม่ถึงในทางปฏิบัติสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ร้องเรียนและต้องการได้รับการเยียวยานั้น กรณีที่ดีที่สุดส่วนใหญ่จะเป็นการได้เงินหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ คั้น ส่วนการได้เงินชดเชยนั้นเป็นเรื่องที่พบเห็นได้ยาก (นอกจากจะเป็นกรณีการค้ำมนุษย์/การบังคับใช้แรงงานระดับสูง) และการเอาผิดกับผู้กระทำเป็นสิ่งที่แทบไม่พบเลย

ประเทศเมียนมาใช้การไกล่เกลี่ย/เจรจาในการจัดการเรื่องร้องเรียนเพื่อ “แก้” ปัญหาเป็นหลัก โดยให้ตัวแทนจัดหางานเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขข้อร้องเรียนของแรงงานข้ามชาติและที่เกี่ยวข้องกับนายจ้างในประเทศไทย MOEAF มีบทบาทที่สำคัญในการตรวจตรา/ตรวจสอบข้อร้องเรียนร่วมกับตัวแทนของรัฐ แม้ว่าจะมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่ชัดเจนก็ตาม MOEAF ไม่เพียงแต่เป็นองค์กรที่ต้องการส่งเสริมผลประโยชน์ของตัวแทนจัดหางานเท่านั้น เจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสขององค์กรยังเป็นเจ้าของ/ผู้บริหารตัวแทนจัดหางานต่าง ๆ ด้วย ซึ่งทำงานกำกับดูแลธุรกิจนี้ไปพร้อมกัน เช่นเดียวกัน เมื่อมีการร้องเรียนต่อนายจ้างชาวไทย การที่ตัวแทนจัดหางานหรือ MOEAF มีบทบาทในการเจรจากับนายจ้าง/ตัวแทนสัญชาติไทยก็สร้างความขัดแย้งทางผลประโยชน์ได้ เนื่องจากผู้จัดหางานฝั่งเมียนมาไม่ต้องการเป็นปฏิปักษ์กับนายจ้างท่ามกลางตลาดที่มีการแข่งขันสูงในไทย ทุดแรงงาน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าหน้าที่เมียนมาและทำงานให้ความช่วยเหลือแรงงานในกระบวนการจัดการปัญหาในประเทศไทย ก็มีทรัพยากรที่จำกัดและยังต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากตัวแทนจัดหางานในเมียนมาอยู่เสมอ ส่วนผู้ที่ดูแลข้อร้องเรียนต่อนายจ้างในประเทศเมียนมาได้แก่ตำรวจ ซึ่งมีชื่อเสียงด้านการทุจริตและไม่ได้รับความศรัทธาจากแรงงานจากชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ และถึงแม้ว่าคดีได้ไปถึงชั้นศาล ทั้งอัยการหรือผู้พิพากษาก็ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อคดีนั้น ๆ เท่าที่ควร ดังนั้น ในภาพรวม กลไกการจัดการข้อร้องทุกข์มีความล่าช้าและรวมศูนย์ โดยการตัดสินใจต่าง ๆ กระจุกอยู่ที่กรุงเนปีดอว์

ตามหลัก เมื่อแรงงานข้ามชาติเดินทางถึงประเทศไทยแล้ว แรงงานจะสามารถยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายแรงงานผ่านช่องทางสายฮอตไลน์/ศูนย์ในท้องถิ่นของทางรัฐ แต่แรงงานมักจะขอความช่วยเหลือจากครอบครัว/เพื่อนเสียมากกว่า เนื่องจากข้อจำกัดทางภาษาและความเกรงกลัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้

เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจัดตั้งและเป็นกรรมการสหภาพแรงงานในประเทศไทย และหลายคนก็ไม่สามารถแม้แต่เข้าร่วมเป็นสมาชิกได้ พวกเขาจึงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากสมาคมและองค์กรเอ็นจีโอด้านแรงงานมากกว่าแรงงานไทย ความช่วยเหลือดังกล่าวมีความสำคัญ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ ที่ถูกกระตุ้นโดยการเหยียดเชื้อชาติที่แพร่หลายในสังคมไทย ซึ่งนำไปสู่การเข้าถึงช่องทางเยียวยาที่จำกัด การเข้าถึงดังกล่าวยังมีข้อจำกัดมากขึ้นไปอีกสำหรับแรงงานทำงานในบ้านและในภาคเกษตรกรรม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะงานที่แยกออกมาจากผู้อื่นหรือสถานะที่ไม่ปกติ (ซึ่งพบได้โดยปกติในทั้งสองงาน) ขณะเดียวกัน แม้วารัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์ต่าง ๆ เพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากแรงงานประมง แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามันนำไปสู่การร้องเรียนโดยแรงงานที่ต้องการความช่วยเหลือที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด¹⁰

แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในระบบสามารถเข้าถึงกระบวนการศาลผ่านการฟ้องดำเนินคดีแพ่งและอาญา แต่แทบไม่มีแรงงานคนใดเลือกใช้วิธีดังกล่าว เนื่องจากระยะเวลาดำเนินการที่ยาวนานและความเสี่ยงในการถูกส่งกลับประเทศขณะที่คดียังค้างคา นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐไทยยังสนับสนุนการระงับข้อพิพาทนอกศาล ซึ่งมักทำให้แรงงานตกอยู่ในฝ่ายเสียประโยชน์ การตอบโต้ต่อแรงงานและผู้สนับสนุนเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญการข่มขู่ว่าจะถูกไล่ออกหรือถูก “ขึ้นบัญชีดำ” อย่างไม่เป็นทางการในหมู่นายจ้างในพื้นที่ การโต้ตอบนั้นมีความรุนแรงยิ่งขึ้นไปอีกในกรณีที่ข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับบริษัทขนาดใหญ่และขึ้นไปถึงชั้นศาล ซึ่งแรงงานมีความเสี่ยงสูงที่จะโดนฟ้องหมิ่นประมาทกลับ ผลที่ตามมาคือสำนักข่าวไม่กล้ารายงานเกี่ยวกับคดีที่เกิดขึ้นและการร้องเรียนในอนาคต แม้ว่าจะมีการตรวจแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างมากในเวลาที่ผ่านมา แต่ก็ไม่ได้นำไปสู่การดำเนินคดีต่อการละเมิดสิทธิแรงงานในภาคประมงไปด้วยแต่อย่างใด การลงโทษในประเด็นสิทธิแรงงานในภาพรวมเป็นสิ่งที่แทบไม่สามารถพบเห็นได้ สุดท้าย แม้ว่าทั้งสองประเทศมีทรัพยากรเพียบพร้อมและมีกำลังตำรวจ (และอัยการ ในกรณีของประเทศไทย) ที่ได้รับการอบรมในด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ ประเด็นทางโครงสร้าง รวมถึงการประสานงานและการทำงานร่วมกันภายในเป็นข้อจำกัดต่อประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในทั้งสองประเทศ

การบังคับใช้กฎหมายและระบบในการจัดการปัญหาที่อ่อนแอโดยรวมอยู่แล้วยังเต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แม้ทั้งสองประเทศจะมีความพยายามในการ

¹⁰ International Labor Rights Forum, “[Time for a sea change](#)”, (March 2020), 27.

ปรับปรุงกฎหมายและมีการดำเนินการบางส่วนกับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย (120 คนถูกทำโทษทางวินัย/ดำเนินคดีระหว่างปี 2558 และ 2563) แต่การคอร์รัปชันก็ยังเกิดขึ้นโดยทั่วไปตลอดทั้งกระบวนการจัดหางาน และไม่มีข้อมูลว่าตัวแทนจัดหางานต้องรับผิดชอบต่อกรณีที่เกิดขึ้น ผู้จัดหางานและแรงงานจำเป็นต้องใช้วิธีให้สินบนบุคคลในกลไกจัดหางาน รวมถึงเจ้าหน้าที่แรงงานและตรวจคนเข้าเมืองด้วย ในประเทศเมียนมามีกรณีการดำเนินคดีคือติดหุดแรงงานประจำกรุงเทพมหานครที่กลายเป็นข่าวดังและยังดำเนินต่อเนื่อง เนื่องจากการถูกกล่าวหาว่าไปเรียกร่องเงินจากตัวแทนจัดหางานเมียนมาแลกกับการอนุมัติหนังสือแสดงความต้องการแรงงานจากประเทศไทย

ค. จุดอ่อนของกระบวนการ MOU

การคอร์รัปชันเป็นปัจจัยเพิ่มเติมทุนในการโยกย้ายถิ่นฐานสำหรับแรงงาน ซึ่งแรงงานในภูมิภาคนี้ต้องแบกรับต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่สูงอยู่แล้ว ประเทศไทยได้ออกกฎอย่างเป็นทางการห้ามตัวแทนจัดหางานเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากแรงงานแล้ว ส่วนในประเทศเมียนมายังไม่มีข้อกำหนดดังกล่าว แต่มีการตั้งเพดานสำหรับค่าธรรมเนียม/ค่าใช้จ่ายที่ตัวแทนจัดหางานสามารถเรียกเก็บจากแรงงานได้ เพดานค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้แก่ ค่าธรรมเนียมการบริการ 150,000 จ๊าด (ประมาณ 115 ดอลลาร์สหรัฐ) และ “ต้นทุน” ใบอนุญาตทำงาน ค่าตรวจสุขภาพ และประกันสังคมในประเทศไทยอีก 3,600 บาท (ประมาณ 115 ดอลลาร์สหรัฐ) ดังนั้น แทนที่ตัวแทนจัดหางานจะไปเก็บค่าใช้จ่ายเหล่านี้จากนายจ้างในประเทศไทย แรงงานในเมียนมาที่ต้องการเดินทางไปยังประเทศไทยกลับต้องมาแบกรับภาระนี้แทน การจ้างงานผ่านระบบ MOU จึงไม่ใช้การโยกย้ายถิ่นที่ปราศจากต้นทุนสำหรับแรงงาน แต่สำหรับนายจ้างไทยหลายรายเสียมากกว่า นอกจากนั้นหลักฐานเรื่องเล่ายังบ่งชี้ว่า นายจ้างไทยและพนักงานบางรายยังสามารถทำกำไรจากการรับสินบน/เงินใต้โต๊ะจากตัวแทนจัดหางานเมียนมา (ผ่านตัวแทนไทย) เพื่อแลกกับการเลือกใช้บริการของพวกเขาในการจัดหาแรงงาน

ในประเด็นเดียวกัน งานศึกษาโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ชี้ว่าแรงงานเมียนมาจ่ายเงินเฉลี่ย 441 ดอลลาร์สหรัฐเพื่อย้ายถิ่นมายังประเทศไทยผ่าน

กระบวนการ MOU¹¹ ซึ่งสูงกว่าอัตราค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลกำหนดไว้ที่ 230 ดอลลาร์สหรัฐมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตัวแทน/ผู้เชี่ยวชาญบางรายอ้างว่าค่าใช้จ่าย 450 ดอลลาร์สหรัฐนี้เป็นจำนวนมาตรฐานในหมู่ตัวแทนส่วนใหญ่ (บวกกับที่นายหน้าส่วนใหญ่เก็บเพิ่มอีก 40 ดอลลาร์สหรัฐ) แต่ก็มีแนวโน้มไม่แน่นอนสูง เราได้สัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติ 25 คนที่ได้วีซ่าผ่านระบบ MOU ในประเทศเมียนมา และพบว่าทุกคนได้จ่ายเงินจำนวนมากกว่า 450 ดอลลาร์สหรัฐแก่ตัวแทน/นายหน้า โดยอยู่ระหว่าง 465 ถึง 1,045 ดอลลาร์สหรัฐ เฉลี่ย 730 ดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ แรงงานที่เราคุยด้วยยังจ่ายเงินให้แก่ตัวแทน/นายหน้าในจำนวนที่แตกต่างกันมาก แม้ว่าพวกเขา กำลังจะเดินทางไปทำงานเดียวกันที่โรงงานเดียวกันและได้ค่าแรงเท่ากัน ส่วนค่าทำหนังสือเดินทางไม่ได้รวมอยู่ในจำนวนดังกล่าว และหลายคนยังต้องจ่ายค่าเดินทางเพิ่มเติมอีกด้วย เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้เปิดเผยรายละเอียดของเพดานค่าธรรมเนียมนี้ ตัวแทน/นายหน้าที่ไม่ซื่อสัตย์จึงสามารถฉวยโอกาสจากความคลุมเครือนี้ได้

การที่แรงงานเมียนมาต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อเดินทางมาทำงานผ่านระบบ MOU เป็น “ความลับที่ทุกคนทราบ” แม้ว่ารัฐบาลได้ตั้งเพดานค่าธรรมเนียมและกฎหมายกำหนดบทยกโทษที่รุนแรงสำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมเกินควร (จำคุกสูงสุด 3 ปีและปรับ) การบังคับใช้อย่างไม่สม่ำเสมอทำให้ไม่เกิดการปฏิบัติตามอย่างแท้จริง ผู้จัดการงานชาวชาวเมียนมาทั้ง 6 คนที่เราได้คุยด้วยยอมรับว่า พวกเขาเก็บเงินสูงกว่าเพดานค่าธรรมเนียม อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ตัวแทนจัดหางานจะอ้างว่า ตัวแทน/นายหน้า “เก็บเงินสูงกว่า” เป็นปกติ แต่เงินนั้นกลับไม่ได้เข้าตนเอง แต่ไปยังประเทศไทย เนื่องจากตัวแทนจัดหางานในเมียนมาต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อให้ได้โควตาแรงงานจากประเทศไทย ซึ่งอาจคิดเป็นค่าธรรมเนียมตายตัวต่อแรงงานหรือการยื่นประมูลเพื่อขอซื้อหนังสือแสดงความต้องการแรงงานผ่านตัวแทน/นายหน้าไทย ตัวแทน ILO และภาคประชาสังคมทราบข้อเท็จจริงนี้ดี นอกจากนายจ้างชาวไทยจะไม่ต้องจ่ายเงินในการจ้างแรงงานแล้ว พวกเขายังสามารถทำเงินได้อีกด้วย ขณะเดียวกัน การทุจริตเล็กๆ น้อย ๆ และการติดสินบนตลอดทั้งกระบวนการจัดหางานก็เป็นการเพิ่มภาระแก่แรงงานโดยใช้เหตุ ดังที่ตัวแทนสหภาพแรงงานท่านหนึ่งได้บอกเราว่า “ตลาด [MOU] ในไทยมันพัง...”

ขณะที่นายจ้างไทยบางคนได้รับประโยชน์จากระบบ MOU อย่างปฏิเสธไม่ได้ ระบบการจ้างงานแบบนี้กลับไม่เอื้อแก่อีกหลายคน เช่น เจ้าของเรือประมง ในภาคประมงมี

¹¹ International Labour Organisation, “Recruitment fees and related costs: What migrant workers from Cambodia, the Lao People’s Democratic Republic, and Myanmar pay to work in Thailand” (2020), 36.

แรงงานใหญ่จำนวนน้อยมากที่ถูกจ้างผ่านกระบวนการ MOU แรงงานประมง MOU ส่วนใหญ่จะใช้วีซ่า “U-turn” ซึ่งหมายถึงการที่แรงงานปัจจุบัน (เช่น ถีอเอกสารยืนยันตัวตนหรืออื่น ๆ) กลับไปประเทศเมียนมาเป็นระยะเวลาสั้น ๆ เพื่อทำหนังสือเดินทางและกลับเข้ามาใหม่ด้วยวีซ่า MOU นอกจากนี้ เจ้าของเรือประมงยังได้รับอนุญาตให้เก็บแรงงานปัจจุบันไว้ โดยใช้ข้อกำหนดชั่วคราวในพระราชกำหนดประมง (มาตรา 83) เพื่อรับประกันว่าจะมีจำนวนแรงงานเพียงพอต่อความต้องการ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกือบทุกคนในระบบ MOU เห็นด้วยว่ากระบวนการนี้กินเวลานานเกินไป แต่มักโทษอีกฝ่ายหนึ่ง สำหรับแรงงาน ซึ่งต้องการเริ่มงานอย่างรวดเร็วที่สุด ความล่าช้าของกระบวนการยังนำไปสู่ความเต็มใจในการจ่ายในราคาแพง แรงงานที่โอนถ่ายไประบบ MOU ขณะอยู่ที่ประเทศไทย (MOU ภายใน/พิเศษ หลังจากการพิสูจน์สัญชาติ) ยังได้แสดงออกถึงความไม่พอใจที่ไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างในระบบ MOU ได้อีกด้วย ซึ่งต่างจากแผนอื่น ๆ ที่ผ่านของไทย เหตุผลหลักของแรงงานในการเลือกเส้นทาง MOU คือความกลัวที่จะถูกส่งกลับ/ถูกคุกคามโดยตำรวจจากการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ

ง. ข้อเสนอแนะ

ระบบการจ้างงานทางการระหว่างประเทศเมียนมาและไทยจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเพื่อให้เป็นมิตรกับแรงงานยิ่งขึ้น ดังนี้

- ทั้งเมียนมาและไทยต้องตกลงร่วมกันที่ปรับใช้โมเดลไม่เก็บค่าธรรมเนียม/ค่าใช้จ่ายจากแรงงาน ตามหลักการ “นายจ้างเป็นผู้จ่าย” ซึ่งอาจใช้การเรียกเก็บเงินล่วงหน้าในระยะอนุมัติหนังสือแสดงความต้องการแรงงาน การตกลงดังกล่าวจะต้องมีระบบจ่ายเงินออนไลน์และ/หรือการตรวจหลักฐานการรับเงินจากฝั่งไทยร่วมด้วย เพื่อให้มั่นใจว่าไม่มีการไปหักค่าจ้างจากแรงงานที่หลัง
- ประเทศเมียนมาจะต้องสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับกรอบค่าธรรมเนียมที่ตั้งไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานจ่ายเงินแก่นายหน้าเกินควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมและสหภาพแรงงาน เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ชนบทและส่งเสริมการใช้อินเตอร์เน็ตบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่กำลังเติบโตในประเทศ

- ประเทศเมียนมาจะต้องสร้างหน่วยงานเฉพาะเพื่อตรวจตรา/ตรวจสอบข้อเรียกร้องต่อตัวแทนจัดหางาน และทำให้มั่นใจว่า พวกเขาได้รับผิดชอบต่อการเรียกเก็บเงิน (สูงเกินควร) จากแรงงานอย่างเคร่งครัด
- ประเทศเมียนมาจะต้องทำให้มั่นใจว่าได้จัดการอบรมภาคบังคับก่อนการเดินทางสำหรับแรงงาน MOU ที่จะไปทำงานในประเทศไทยทุกคน เช่นเดียวกันการอบรมสำหรับแรงงานประมงที่เกาะสอง และกิจกรรมดังกล่าวควรพูดถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและกลไกการจัดการเรื่องร้องทุกข์อย่างละเอียด
- ประเทศไทยจะต้องทำให้มั่นใจว่า แรงงานข้ามชาติทุกคนสามารถเปลี่ยนงานได้โดยไม่ต้องขออนุญาต/อนุมัติจากนายจ้างปัจจุบัน
- ประเทศไทยต้องทำให้มั่นใจว่า กลไกการร้องทุกข์ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน และได้รับปรับปรุงโดยปรึกษาหารือร่วมกับสมาคมแรงงานข้ามชาติและองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง และแรงงานข้ามชาติสามารถเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานได้อย่างไร้อุปสรรค ประเทศเมียนมาต้องสร้างเสริมศักยภาพแก่ตำแหน่งทูตแรงงาน เพื่อให้มั่นใจว่าเจ้าหน้าที่ที่มีความอิสระจากตัวแทนจัดหางาน รัฐบาลทั้งสองประเทศควรสนับสนุนการให้การชดเชยแก่แรงงาน รวมถึงการป้องกันไม่ให้ นายจ้างและผู้จัดหางานการละเมิดกฎในอนาคต

ประวัติศาสตร์การโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศเมียนมาและไทยในกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นแล้วว่า มาตรการ “ไม่แข็ง” (การสร้างความปลอดภัยที่จะถูกส่งกลับ/การคุกคาม) ของเจ้าหน้าที่รัฐไทยไม่ได้ช่วยให้การย้ายถิ่นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่เกิดขึ้นผ่านกระบวนการ MOU เท่านั้น ในทางกลับกัน การทำให้กระบวนการ MOU เป็นระบบที่ไม่มีต้นทุนและเป็นมิตรต่อแรงงานอาจเป็น “ไม้อ่อน” ที่สามารถช่วยกระตุ้นให้แรงงานหันไปเลือกย้ายถิ่นฐานผ่านกระบวนการ MOU มากกว่าช่องทางที่ไม่ปกติ/ชั่วคราวมากขึ้น