

Migration management in Thailand reaches a crossroads

By Andy Hall

Special to The Nation

Published on May 4, 2011

Last Tuesday the Cabinet approved a new registration amnesty for millions of undocumented migrants from Cambodia, Laos and Burma working in Thailand.

Around 85 per cent of these workers, who for decades have contributed significantly to Thailand's economic development, are from Burma. Inter-agency planning for this registration should take time to ensure effective information campaigns that allow migrants and employers to genuinely comply. As in previous registrations, if the Thai government fails to prioritise awareness raising or if the registration is too short, confused, expensive and untransparent, the initiative will be undermined. Engagement with all stakeholders is highly recommended.

Migrants who register in the coming months will move from an undocumented and illegal status to a documented and semi-legal status. It is likely some are now being smuggled across the border and others are flooding out of border refugee camps. It is without dispute many migrants in Thailand remain undocumented. Those documented are either semi-legal awaiting Nationality Verification (NV) (350,000), fully-legal having completed NV (400,000) or fully legal with glitches (150,000 have passed NV but have no work permits).

Newly registered migrants will not immediately be eligible for NV, which previously enabled them to become documented and fully legal. NV has, together with import of workers, been the cornerstone of the migrant regularisation policies since 2004 and hence this decision is significant. One reason provided for this opening of registration is that it was requested by Burma, which will apparently have a role in deciding how newly registered workers will become fully legal. The government's migration management policies still remain short-term reactions to employer demands. But Burma has an increasingly important role, it seems.

A significant element of this decision is to push worker import from neighbouring countries. In late 2010, the Labour Ministry announced plans to import migrants from Bangladesh and Indonesia to replace undocumented migrants to be deported in a crackdown. On the prime minister's orders, that crackdown intensified during 2010 but became an untransparent mess, bringing employers and rights groups onto the streets.

With only around 50,000 workers imported legally into Thailand in eight years from its three neighbouring countries, the government claims labour shortages are now threatening national and economic security so it is time to look further afield for solutions. However, the resolution refers only to import of workers from Cambodia, Laos and Burma. The prospect of employers shelling out airfares to bring in Bangladeshi and Indonesian workers seems unlikely. Burmese workers continue to be a primary target for solving Thailand's migration woes.

Thai employers urgently need low-skilled workers from Burma, but Burma has not been providing workers fast enough for Thailand, nor can it possibly do so. No one can expect a

country with such low development status and lacking in migration management capacity to deliver millions of migrants legally and with such urgency.

But without legal entry of migrants into Thailand in the first place, the government has always claimed it cannot solve the challenges that follow. From a human rights perspective, the Thai bureaucracy and security apparatus that oversees migration policy clearly sees the situation differently, and exploitation results from such a position.

Over the past two decades a cycle of policy confusion, poor migration management and lack of long-term and realistic planning has and continues to result in gross exploitation of migrant workers. The international community is becoming more aware of this situation, particularly in the context of human trafficking and forced labour. Good employers and Thailand and its people are undermined by this situation. The rule of law continues to be weakened and corruption has become endemic to migration management.

NV and worker import require payment to unregulated brokers who continue to extort migrants in collusion with government officials, given the huge amounts of cross-border paperwork involved. Unregistered workers and their employers have to pay out to authorities every month to avoid arrest. Many employers prefer this arrangement to the complexity and cost of registration. Arrest, detention and deportation of undocumented migrants too frequently involves a web of bribes and a cycle of smuggling and trafficking of victims to quickly bring them back into Thailand.

For migrants, regularized status means increased confidence to assert rights against employers and, in theory, better protection against arrest or extortion. Access to health and social security services should be increasingly guaranteed too. Greater frequency of large scale protests by migrants who consider themselves fully legal are something the government would do well to take seriously to avoid potentially increasing conflict involving exploited migrants and their abusive employers.

However, lack of access to rights accorded to migrants, whatever their status, and necessity to register with one employer and inability to change, make registration unattractive for many. For both migrants and employers, the expense of registration, lack of understanding, and complexity, as well as lack of enforcement against unregistered workers and employers and continued extortion by officials, means incentives to register remain weak.

The U-turn in re-opening registration for migrants is commendable as one potential means to address exploitation. But migration management systems in Thailand still remain fundamentally flawed. Thailand remains without a long term migration policy that integrates human, national and economic security. The Illegal Alien Workers Management Committee (Kor Bor Ror), an umbrella of 22 agencies, remains weak and its capacity low to tackle Thailand's mounting migration challenges.

Should international agencies and embassies supporting migration policy development, and particularly Asean, consider innovative ways to prod Burma to ensure some kind of managed or formal out-migration from the country instead of the present smuggling and trafficking we see today? Should migration stakeholders support an increased role for Burma in assisting migration policy development in Thailand? These are sensitive questions and the answers are even more sensitive.

What is perhaps easier to agree on is that Asean should have a central role in Thailand's migration debate, despite its regional framework on migration at a standstill and the sensitivities surrounding its most problematic member. UN agencies and embassies supporting migration policy development should continue, perhaps by widening debate on what is acceptable, to find more innovative ways to assist.

There are genuine challenges in moving forward with migration policies. But the benefits of low-cost workers contributing to Thailand's economic development come with responsibilities, particularly when such workers come from Burma. Much more effort is required if the situation of migrants in Thailand is to improve. Central to solving these challenges should be a human rights perspective that ensures the Burmese migrants behind this complex debate are not forgotten.

Andy Hall is a foreign expert at Mahidol University's Institute of Population and Social Research and a consultant to the Human Rights and Development Foundation.

<http://www.nationmultimedia.com/2011/05/04/opinion/Migration-management-in-Thailand-reaches-a-crossro-30154495.html>

การจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยบนทางแยก

โดยอานดี โฮลล์

เมื่อวันที่ 26 เมษายน ที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ครั้งที่ 6 เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่เคยขึ้นทะเบียนจาก กัมพูชา ลาว และพม่า ที่ทำงานในประเทศไทยได้เข้าสู่การจดทะเบียน คาดว่าประมาณร้อยละ 85 ของแรงงานจะเป็นแรงงานจากประเทศพม่า

หน่วยงานต่างๆ ที่ร่วมกันวางแผนการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติครั้งนี้ ควรวางแผนเพื่อให้แน่ใจว่ามีการให้ข้อมูลและประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงให้แรงงานข้ามชาติและ นายจ้างปฏิบัติตามอย่างแท้จริง เช่นเดียวกับการจดทะเบียนครั้งก่อนๆ หากรัฐบาลไทย สัมهلวในการจัดลำดับความสำคัญการเพิ่มความรับรู้ของประชาชน หรือการลง ทะเบียนเปิดให้ดำเนินการด้วยระยะเวลาที่สั้นเกินไป สับสน ไม่โปร่งใสและมีราคาแพง ประสิทธิภาพของการจดทะเบียนจะถูกลดทอน ดังนั้นจึงผู้ขอแนะนำอย่างแข็งให้ดึงผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม

แรงงานข้ามชาติที่จะจดทะเบียนใหม่ในรอบนี้จะเปลี่ยนจากสถานะ 'ไม่มีเอกสารและผิดกฎหมาย' เป็นสถานะ 'มีเอกสารและกึ่งถูกกฎหมาย' บางที ขณะนี้อาจมีการคัดกรองนายจ้างผ่านพรมแดนและมีกระแสนไหลออกจากค่ายผู้ลี้ภัยชายแดน เป็นที่ยอมรับโดยไม่มีข้อสงสัยว่า แรงงานข้ามชาติจำนวนมากในประเทศไทยยังคงที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์บุคคล กลุ่มที่มีเอกสารพิสูจน์บุคคล มีทั้ง กลุ่ม 'กึ่งถูกกฎหมาย' ที่รอการพิสูจน์สัญชาติ (350, 000 คน) และกลุ่ม 'ถูกกฎหมาย' ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว (400, 000 คน) และ กลุ่ม 'ถูกกฎหมายแต่มีข้อผิดพลาด' (แรงงาน 150, 000 คนที่ได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ แต่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน)

แรงงานข้ามชาติที่เพิ่งจดทะเบียนจะยังไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติทันที กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ คือกระบวนการที่ทำให้แรงงานข้ามชาติ เป็นแรงงานที่ 'มีเอกสาร และถูกกฎหมายเต็มที่' การพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายการควบคุมแรงงานข้ามชาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ดังนั้น การตัดสินใจครั้งนี้จึงสำคัญอย่างยิ่ง เหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลไทยเปิดให้มีการจดทะเบียนเนื่องจากการร้องขอจากพม่า ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดจำนวนแรงงาน ข้ามชาติชุดใหม่ที่จะจดทะเบียนจะมีจำนวนเท่าใด ที่จะกลายเป็นแรงงาน 'ถูกกฎหมายเต็มที่' บางทีอาจจะต้องพิสูจน์สัญชาติ บางทีอาจจะไม่ต้อง รัฐบาลไทยยังคงใช้นโยบายการจัดการระยะสั้นกับแรงงานข้ามชาติ และเป็นการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของนายจ้าง แต่ดูเหมือนทางพม่าจะมีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้น

ปัจจัยที่มีนัยสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีคือการผลักดันการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2553 กระทรวงแรงงานประกาศแผนนำเข้าแรงงานจากประเทศบังกลาเทศและอินโดนีเซีย เพื่อทดแทนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่จะถูกกวาดล้างและผลักดันออกนอกประเทศ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี แต่

กระบวนการนี้ไม่โปร่งใสและทำให้ทั้งนายจ้างและนักสิทธิมนุษยชนออกมาประท้วง

ขณะนี้มีความนำเข้าเพียง 50, 000 คน ตลอดเวลา 8 ปี จากประเทศเพื่อนบ้าน (และมีแรงงานจากประเทศพม่าเพียง 1, 000 คน) รัฐบาลไทยอ้างว่าภาวะขาดแคลนแรงงานกำลังคุกคามความมั่นคงของชาติและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างหนัก จึงต้องหาทางออกใหม่ๆ ถูกรื้อถอนออกจากเดิม มติคณะรัฐมนตรีกล่าวถึงการนำเข้าแรงงานจากกัมพูชา ลาวและพม่าเท่านั้น ทว่าภาคธุรกิจที่ต้องเสียค่าเดินทางทางอากาศเพื่อนำแรงงานจากประเทศรอบนอก และยังคงรับมือกับความแตกต่างทางวัฒนธรรมและปรับตัวกับแรงงานบังคลาเทศและอินโดนีเซียที่ต้องเผชิญ อาจทำให้การนำเข้าแรงงานเหล่านี้ดูเป็นไปได้ แรงงานพม่ายังเป็นเป้าหมายพื้นฐานสำหรับปัญหาการขาดแคลนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

ผู้ประกอบการไทยต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือโดยด่วน แม้กระทั่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ยังยอมผ่อนปรนกฎเกณฑ์สำหรับบริษัทที่รับการส่งเสริม เพื่อให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ จากเดิมที่ต้องจ้างเฉพาะแรงงานไทยเท่านั้น ประเทศพม่ายังไม่สามารถผลิตแรงงานรองรับความต้องการจากไทยได้ และเป็นไปไม่ได้ที่พม่าจะนำแรงงานถูกกฎหมายเข้าระบบได้พอเพียง ไม่มีใครสามารถคาดหวังกว่าประเทศที่มีสถานภาพการพัฒนาต่ำและไม่มีศักยภาพการพัฒนาการจัดการการย้ายถิ่นฐานจะสามารถส่งแรงงานข้ามชาติ ‘ถูกกฎหมาย’ เข้ามาโดยเร็ว

หากแรงงานข้ามชาติ จากพม่าไม่ได้รับสถานะการเข้าเมืองถูกกฎหมายเมื่อเดินทางเข้าประเทศไทย รัฐบาลไทยก็มักอ้างว่าจะไม่สามารถแก้ปัญหาที่ตามมาได้ จากมุมมองสิทธิมนุษยชนนานาชาติ เมื่อคนงานเข้ามาประเทศใด คนงานก็คือคนงาน ระบบราชการไทยและมุมมองด้านความมั่นคงของชาติที่ดูแลนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติไม่ได้มองอย่างนั้น แน่นอนว่าแรงงานข้ามชาติจะประสบการละเมิดสิทธิจากมุมมองดังกล่าว

ลำดับเหตุการณ์ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นวงจร ความสับสนด้านนโยบาย การจัดการแรงงานที่ซ้ำๆ ไม่มีแผนระยะยาวและสอดคล้องกับข้อเท็จจริง ทำให้เกิดการ การเอารัดเอาเปรียบ แรงงานข้ามชาติ 2-3 ล้านคน ประชาคมนานาชาติเริ่มตระหนักถึงสถานการณ์เหล่านี้มากขึ้น โดยเฉพาะด้านการค้ามนุษย์และบังคับใช้แรงงาน นายจ้างที่ประพฤติชอบ และพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประเทศและประชาชนไทย ย่อมถูกคัดลอกไปด้วย นิติรัฐถูกบั่นทอนให้อ่อนแอและการทุจริตเป็นปัญหาเรื่องร้องสำหรับการนายจ้างหลายคนขอวิธีนี้มากกว่าความยุ่งยากและซับซ้อนในการจดทะเบียนแรงงาน การจับกุม ผลักดัน แรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศมักพัวพันกับเครือข่ายที่รีดไถเงินจากแรงงานข้ามชาติ ที่ไม่มีเอกสาร และวงจรส่งแรงงานข้ามชาติให้ผู้ค้ามนุษย์หรือผู้ลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย ไม่นานแรงงานข้ามชาติก็เดินทางกลับสู่ประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับแรงงานข้ามชาติ การจดทะเบียน โดยเฉพาะหลังการพิสูจน์สัญชาติ เพิ่มความมั่นใจให้แรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อแรงงานต้องการเรียกร้องสิทธิ ตามหลักการ แรงงานข้ามชาติจะได้รับความคุ้มครองจากการถูกจับกุมและรีดไถ รวมทั้งได้รับการคุ้มครองว่าจะเข้าถึงประกันสังคมและหลักประกันสุขภาพด้วย อย่างไรก็ตาม การประทุพพทุฏในในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่เพิ่มขึ้น เพราะแรงงานถือว่าตนเองเข้ามาอยู่ถูกกฎหมายทุกประการ เป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยต้องดำเนินการอย่างดี เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น จากการที่แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบและนายจ้างที่ละเมิดสิทธิของแรงงานในอนาคต

การเข้าไม่ถึงสิทธิที่ปรากฏในทางปฏิบัติ ไม่ว่าแรงงานข้ามชาติจะมีสถานะอย่างไรก็ตาม และข้อกำหนดที่แรงงานจะต้องขึ้นทะเบียนกับนายจ้างรายเดียวโดยไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ไม่สร้างแรงจูงใจให้จดทะเบียนแรงงาน สำหรับแรงงานและนายจ้าง ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนที่สูง การขาดความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการที่ซับซ้อน และการขาดการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดนายจ้างและลูกจ้างที่ไม่จดทะเบียน และที่สำคัญที่สุดคือในทางปฏิบัติการขึ้นทะเบียนไม่สามารถป้องกันการรีดไถของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้แรงจูงใจในการจดทะเบียนมีน้อย นายจ้างบางรายเท่านั้นที่ยินดีนำแรงงานไปจดทะเบียน แทนการจ่ายเงินใต้โต๊ะและการทุจริตหากไม่พาแรงงานไปจดทะเบียน

การกลับลำและเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานสำหรับแรงงานที่ไม่มีเอกสารเป็นสิ่งที่น่าชื่นชม ในฐานะวิธีการที่จะจัดการการเอารัดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติ รัฐบาลไทยเริ่มก้าวต่อไปในด้านการพิสูจน์สัญชาติ และการนำเข้าแรงงานข้ามชาติใหม่ เป็นที่น่าสรรเสริญเช่นกัน เพราะอาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบการย้ายถิ่นฐานตามปกติ และพัฒนาสถานะที่ดีขึ้นสำหรับแรงงานข้ามชาติ ทำให้พวกเขาสามารถเรียกร้องสิทธิและได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าเดิมจากนายจ้าง แต่โดยรวมแล้วระบบการจัดการการย้ายถิ่นในประเทศไทยยังดำเนินไปด้วยความผิดพลาด

ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายการอพยพย้ายถิ่นฐานระยะยาว ที่สามารถผนวกปัจจัยด้านความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงของชาติ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้ด้วยกันได้ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กบร.) ซึ่งเป็นองค์กรร่วมของ 22 หน่วยงาน นับว่าทำงานได้อย่างน่าผิดหวัง และยังมีประสิทธิภาพต่ำกว่าเกินกว่าที่จะจัดการความท้าทายในประเด็นการย้ายถิ่นต่างๆ ได้ ดังนั้น การที่มติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ปฏิรูปโครงสร้าง กบร. และให้ตั้งสำนักงานในระดับจังหวัด จึงเป็นนโยบายที่แก้ปัญหาได้ทันเวลาและน่าชื่นชมอย่างยิ่ง แต่ผลจะเป็นอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับกรนำไปปฏิบัติ

องค์กรระหว่างประเทศและสถานทูตควรสนับสนุนให้รัฐบาลไทยพัฒนา นโยบายการย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มอาเซียนควรพิจารณาวิธีการใหม่ ๆ เพื่อกระตุ้นพม่า เพื่อให้มีการจัดการการย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางอย่างมีประสิทธิภาพ ทดแทนการลักลอบนำเข้าและการค้ามนุษย์ที่เราเห็นทุกวันนี้ ผู้มีบทบาทด้านการย้ายถิ่นควรจะสนับสนุนให้พม่าเพิ่มบทบาทของตนเอง ในการช่วยพัฒนานโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทยด้วยหรือไม่ ถ้าถามนี้เป็นประเด็นอ่อนไหว และคำตอบย่อมอ่อนไหวยิ่งกว่า

สิ่งที่น่าจะสร้างความตกลงได้ง่ายกว่านั้น คือการที่อาเซียนต้องมีบทบาทเป็นแกนกลางในการอภิปรายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย แม้ว่ากรอบการดำเนินการเรื่อง การย้ายถิ่นในอาเซียนยังอยู่ในภาวะชะงักงัน และมีประเด็นที่อ่อนไหวเกี่ยวกับสมาชิกประเทศที่เป็นปัญหา องค์กรสหประชาชาติ และ สถานทูตต่างประเทศ ที่สนับสนุน

นโยบายการย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย ควรขยายกรอบการอภิปรายว่าอะไรเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ เพื่อแสวงหาวิธีที่จะช่วยเหลือใหม่ๆ ต่อไป สถานทูตของแรงงานข้ามชาติจากประเทศต้นทางควรมีบทบาทในการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

นี่คือความท้าทายแท้จริงสำหรับ รัฐบาลไทยในก้าวไปข้างหน้ากับนโยบายการย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการกับเป้าหมายคือเจ้าหน้าที่พม่า แต่ผลประโยชน์ของแรงงานต้นทางที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยมาพร้อมกับความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคนงานดังกล่าวมาจากประเทศพม่า รัฐบาลไทยต้องเพิ่มความพยายามมากขึ้น หากต้องการให้สถานการณ์แรงงานข้ามชาติที่ตกต่ำดีขึ้น รัฐบาลไทยต้องเริ่มการปรับปรุงที่นี่ การแก้ปัญหานี้ควรจะมีมุมมองสิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้แรงงานข้ามชาติพม่า ผู้อยู่เบื้องหลังการอภิปรายที่ซับซ้อน ณ ที่นี้ ไม่ถูกลืม

*อานดี โฮลส์ ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และที่ปรึกษามูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

อานดีโฮลส์

ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม

มหาวิทยาลัยมหิดล

โทร: +66 (0) 846 119209