

สัญญาเลขที่ RDG5910048



บทสังเคราะห์ (ฉบับย่อ) ชุดโครงการวิจัย

พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจ

ตอนใต้ ในมิตการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ:

การเคลื่อนย้ายมนุษย์

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

1. เกี่ยวกับงานสังเคราะห์

การสังเคราะห์งานวิจัยชุดนี้ที่มีชื่อว่า ชุดโครงการพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ ในมิติการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ : การเคลื่อนย้ายมนุษย์ ประกอบด้วยงานวิจัยสามเรื่อง คือ 1) การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย 2) การย้ายถิ่นของแรงงานบนระเบียง EWEC-SEC : สถานการณ์ เส้นทาง แนวโน้ม และผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 3) การศึกษาวิเคราะห์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในมิติกฎหมายของประเทศในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก – ตะวันตก เหนือ – ใต้ (EWEC – NSEC – SEC)

การวิจัยครั้งนี้เป็นระยะที่ 2 ต่อจากระยะที่ 1 ซึ่งมีชื่อเดียวกัน แต่จุดเน้นอยู่ที่การเคลื่อนย้ายทุน โดยจุดเน้นของชุดงานวิจัยชุดนี้เน้นการศึกษาความเชื่อมโยง (Connectivity) โดยใช้อินภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (Greater Mekhong Sub-region:GMS) และระเบียงเศรษฐกิจสองระเบียง คือ ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก ตะวันตก (East West Economic Corridor: EWEC) และระเบียงเศรษฐกิจใต้ (South Economic Corridor: SEC) เป็นภูมิภาคในการอ้างอิง

ประเด็นสำคัญในระยะที่ 1 สรุปได้ว่าหลังจากยุคสงครามเย็น การเข้ามาของมหาอำนาจในภูมิภาคเป็นลักษณะ Soft power ที่เน้นการเจรจา การให้ความร่วมมือเศรษฐกิจแทนการใช้กำลังทางทหาร ทำให้โอกาสที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์มีมากขึ้น ในภูมิภาคอาเซียน จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ยังเป็นมหาอำนาจหลัก และมีธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ซึ่งมีประเทศญี่ปุ่นถือหุ้นใหญ่เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจให้ความช่วยเหลือในโครงการต่างๆ ที่คาดว่าจะได้ผลประโยชน์ร่วม ทำให้เกิดร่วมมือจากการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมดังกล่าว ส่วนฝ่ายใดจะได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผลการเจรจาต่อรองและสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ในขณะนั้น

การร่วมมือทางกฎหมายในส่วนที่เป็นการเคลื่อนย้ายทุนก็เป็นผลจากความต้องการร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญในรูปแบบการเจรจาตกลงทางการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ทั้งในแบบทวิภาคีและพหุภาคี โดยการลงทุนจากต่างประเทศส่วนใหญ่ผลตอบแทนในส่วนที่มากจะตกอยู่กับผู้ลงทุนจากต่างประเทศ โดยเจ้าของประเทศหวังว่าจะได้รับการจ้างงานและฝึกทักษะให้คนงานในประเทศของตนเพิ่มขึ้น และอาจได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในบางอุตสาหกรรม รายงานวิจัยในครั้งนี้แล้วได้เตือนไว้แล้วว่า การลงทุนจากต่างประเทศและในประเทศจะมาพร้อมกับขยะพิษ รวมทั้งการส่งเสริมการค้าเสรีที่มาพร้อมด้วยมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่สูงกว่ามาตรฐานขององค์การการค้าโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศสหรัฐอเมริกา จะก่อให้เกิดภาระต้นทุนที่สูงเกินความจำเป็นสำหรับประเทศไทย

ส่วนการเชื่อมต่อทางถนนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง EWEC มีผลทำให้พื้นที่จังหวัดที่เชื่อมต่อทั้งหมดมีการเปลี่ยนจากการเกษตรเป็นอุตสาหกรรมสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ และได้เตือนถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำจากการที่ที่ดินมีราคาสูงขึ้นโดยไม่มีวิธีเก็บภาษีลาภลอย (Windfall tax) ก็จะเป็นการกีดกันคนจนและคนขายขบอบออกจากผลพวงของการพัฒนาในพื้นที่โดยปริยาย ถึงแม้การพัฒนาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจะช่วยให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำภายในพื้นที่จะมากขึ้น

การศึกษาดังกล่าวพบว่า เส้นทาง SEC ทำให้เกิดการกระจายทางเศรษฐกิจดีขึ้น เช่น ขนาดเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครโดยเปรียบเทียบระหว่างปี 2553-2558 ลดลง จากร้อยละ 60.8 เหลือร้อยละ 50.8 ขณะที่จังหวัดอื่นๆ เช่น ระยอง ปราจีนบุรี ชลบุรี และสมุทรปราการ มีขนาดเศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้น และถ้าจะเน้นการกระจายรายได้เป็นสำคัญ อุตสาหกรรมที่ช่วยให้มีการกระจายรายได้ดี อุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงไปข้างหน้าและหลังสูง เช่น การเกษตรและอุตสาหกรรมเบา ส่วนอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนและเทคโนโลยีเข้มข้นจะทำให้การกระจายรายได้ลดลง และชัดเจนว่าเส้นทาง EWEC และ SEC ประกอบกับการพัฒนาที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักจะทำให้การกระจายรายได้ลดลง และได้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาต่อจากนี้ถ้าหากไม่มีมาตรการพิเศษที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมจะทำให้ปัญหาดังกล่าวและปัญหาการเมืองเพิ่มมากขึ้น

การวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายมนุษย์ในครั้งนี้จะพิจารณาทั้งในส่วนที่เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายคือการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งที่ไม่มีฝีมือ กึ่งมีฝีมือ และมีฝีมือ รวมถึงการเคลื่อนย้ายของตัวนักลงทุนเองที่โดยภาพรวมแล้วจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันก็จะศึกษาว่าในส่วนที่เป็นประโยชน์ยังมีปัญหาหรืออุปสรรคใดที่ยังคงต้องระมัดระวัง ป้องกัน และแก้ไขอยู่บ้าง ส่วนการเคลื่อนย้ายมนุษย์ที่เป็นโทษคือ เกิดมีขบวนการค้ามนุษย์ อันประกอบด้วย การทำให้มนุษย์กลายเป็นแรงงานทาส เพื่อค้าประเวณี และขอทาน รวมทั้งการอุ้มบุญ และการซื้อขายอวัยวะมนุษย์เป็นการค้ามนุษย์ การเคลื่อนย้ายแรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการส่งเสริมการท่องเที่ยวทำให้มีการค้ามนุษย์แฝงตัวเข้ามาพร้อมกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ประชาชนในประเทศที่ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมเหล่านี้ ซึ่งต้องพยายามทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้หมดไปหรือลดน้อยลง เพื่อให้การเคลื่อนย้ายมนุษย์เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายให้มากที่สุด

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษาบทบาทของมหาอำนาจ อันประกอบด้วย จีน ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศที่เกี่ยวข้องในภูมิภาคและนอกภูมิภาคอาเซียน รวมทั้งบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแสดงในภาครัฐและนอกภาครัฐ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศไทยและภูมิภาค ตลอดจนอาจมีผลทางอ้อมต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน

2) เพื่อศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานและความต้องการแรงงานในปัจจุบันและอนาคต (10 ปี ต่อจากนี้) จำแนกตามภาคเศรษฐกิจต่างๆ ประกอบด้วย การเกษตรและการแปรรูป อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมพลังงาน บริการด้านสุขภาพและความงาม บริการท่องเที่ยว และภาคเศรษฐกิจที่เหลือ บนเส้นทาง EWEC และ SEC โดยใช้ตาราง I-O ล่าสุดและบัญชีสังคมของกลุ่มจังหวัด

3) เพื่อศึกษาอุปสงค์ของแรงงานที่มีฝีมือในระดับต่างๆ เพื่อเตรียมความพร้อมไปสู่สังคมผู้สูงวัยของไทย ตลอดจนผลกระทบจากการเปิดเสรีแรงงาน 8 กลุ่มอาชีพ ในประชาคมอาเซียนที่เริ่มในปี 2559

4) เพื่อศึกษาโครงการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและโครงการเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก ในฐานะความพยายามในการลดปัญหาความมั่นคงจากแรงงานข้ามชาติ ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

5) เพื่อศึกษาแนวทางยกระดับสวัสดิการของแรงงานท้องถิ่น แรงงานข้ามพรมแดน และแรงงานข้ามชาติ ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จังหวัดมุกดาหาร (สะพานมิตรภาพ 2) ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม (สะพานมิตรภาพ 3) และ จังหวัดสระแก้ว

6) เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดทำฐานข้อมูลคุณภาพชีวิต สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามแนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์ (ที่เน้นความร่มเย็นเป็นสุขมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว)

7) เพื่อศึกษาสถานการณ์และประเภทการค้ามนุษย์ เพื่อการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การค้าประเวณี การบังคับให้เป็นคนขอทาน การนำคนมาเพื่อการตั้งครรภ์/อุ้มบุญ และการซื้อขายทารก การซื้อขายอวัยวะ ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

8) เพื่อศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่ป้องกัน ปราบปราม และยุติการค้ามนุษย์ กฎหมายสิทธิมนุษยชน กฎหมายมนุษยชน รวมทั้งปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

9) เพื่อศึกษาการกระทำผิดที่เป็นอาชญากรรมข้ามแดน และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งแนวทางในการป้องกัน ปราบปราม ยุติการค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามพรมแดน และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในเชิงสังคม รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ จากการบังคับใช้กฎหมายแบบบูรณาการ รวมทั้งข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์เชิงรุกสำหรับประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

3. กรอบแนวคิดและกรอบงานวิจัย

การที่นำเอาบทบาทของมหาอำนาจเข้ามาพิจารณาในครั้งนี้เพราะจากงานที่ผ่านมาสะท้อนว่าบทบาทของมหาอำนาจย่อมมีผลกระทบต่อแนวทางและนโยบายการพัฒนาในอนุภูมิภาค ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย รวมทั้งปฏิภณของประเทศไทยในภูมิภาคในการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกับมหาอำนาจที่พยายามเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาค ส่งผลให้การดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคต้องสอดคล้องกับนโยบายของประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลในภูมิภาค

ด้วย ส่วนจะมีผลกระทบต่อไปถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศหรือระหว่างประเทศด้วยหรือไม่ เป็นเรื่องที่จะต้องให้ผลการศึกษาชี้ออกมาว่ามีอิทธิพลเพียงใด แต่ในเบื้องต้นคาดว่าความเชื่อมโยงโดยตรงอาจจะยังคงไม่มาก แต่ผลที่เกิดขึ้นจะเป็นไปในรูปแบบแนวโน้มทิศทางการพัฒนาของประเทศในภูมิภาคเป็นหลัก

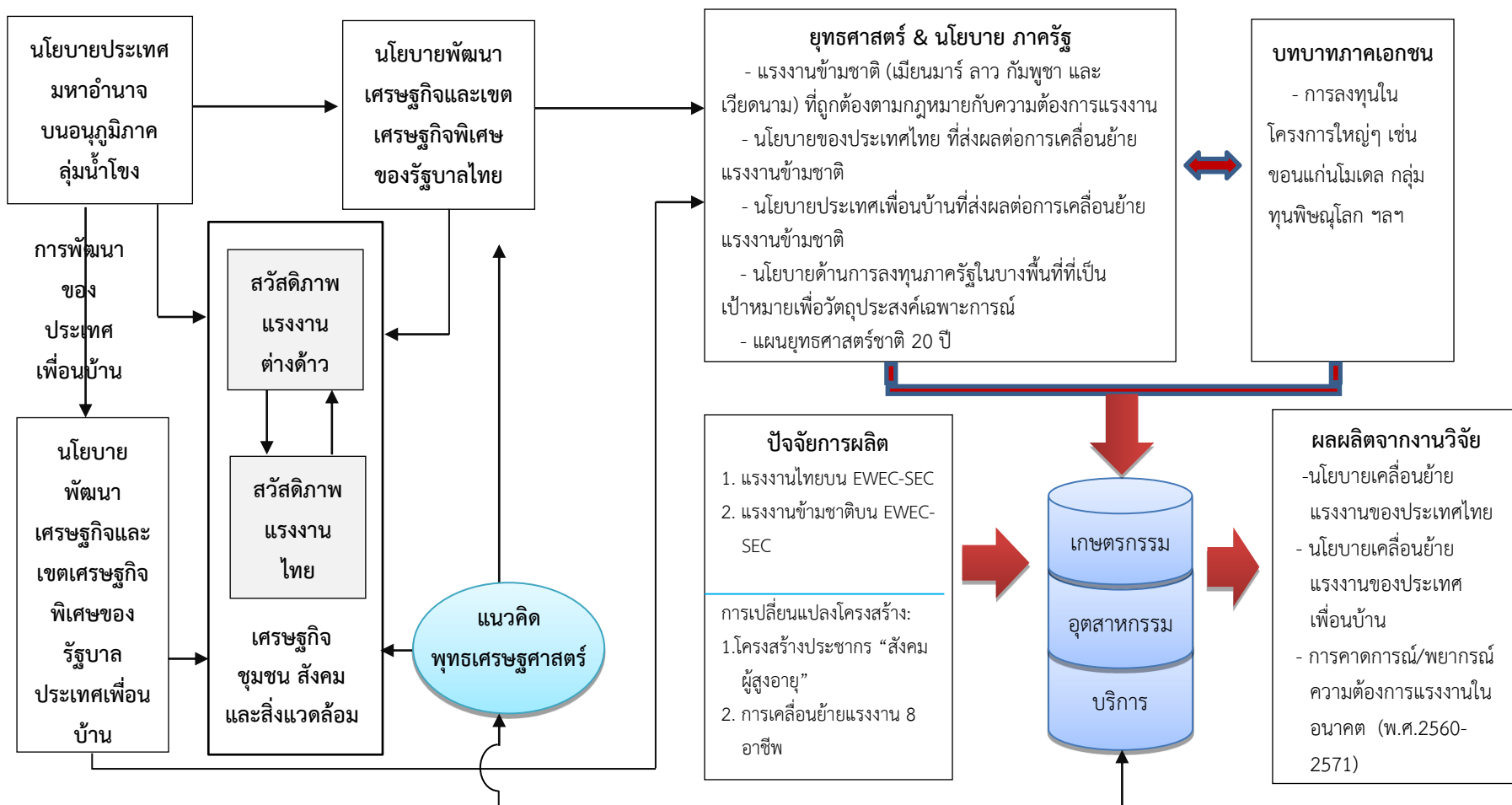
ส่วนการนำเอาแนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์เข้ามาร่วมในกรอบการวิจัยนี้เพราะต้องการจะนำกระแสทางเลื่อมมาพยายามลดทอนแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่เน้นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตน (Self-interest) เป็นสำคัญ โดยถือว่าการตัดสินใจบนพื้นฐานดังกล่าวเป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (Rational decision) ของมนุษย์เศรษฐกิจ (Economic man) ซึ่งคณะผู้วิจัยเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวอาจจะนำไปสู่ภัยพิบัติต่อทรัพยากรธรรมชาติและหายนะต่อโลกในอนาคตที่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ แต่ขณะเดียวกันความคิดดังกล่าวก็ยังคงเป็นกระแสหลักที่มีอาจจะต้านทานได้ในระยะเวลาดังนั้น

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องถ่วงดุลความคิดนี้ในลักษณะที่เป็นการเตือนสติในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพราะในระดับเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ ความคิดกระแสหลักก็ยังคงมีอิทธิพลสูง การนำเอาพุทธเศรษฐศาสตร์มาร่วมพิจารณาเพื่อจะโยงไปถึงความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งประเด็นของคุณภาพของสิ่งแวดล้อมจะต้องไม่เสียหายด้วย เนื่องจากพุทธเศรษฐศาสตร์จะไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องคำนึงประโยชน์ที่เชื่อมโยงกับทั้งหมด (Interconnected interest) บนพื้นฐานการตัดสินใจทางเศรษฐศาสตร์อย่างมีสติ (Mindful economics) ที่จะไม่ถูกรอบงำด้วยกิเลส หรือความโลภของมนุษย์แต่เพียงอย่างเดียวอย่างเช่นที่เศรษฐศาสตร์กระแสหลักให้การยอมรับ ด้วยเหตุนี้พุทธเศรษฐศาสตร์จึงเป็นกรอบทฤษฎีที่ถูกเลือกมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อพิจารณาถึงผลกระทบโดยรวมทางเศรษฐกิจ ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมโดยรวม รวมทั้งความเป็นธรรมในสังคมในส่วนที่เป็นสวัสดิการของแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติด้วย

ขณะเดียวกัน จากการแข่งขันในการสร้างความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพื่อให้มนุษย์โดยรวมมีชีวิตที่มีความสะดวกสบายยิ่งขึ้น สามารถก้าวตามประเทศที่พัฒนาล่วงหน้าไปก่อนในแง่รายได้และวัตถุที่ผ่านจากเศรษฐกิจฐานการเกษตรหรือเศรษฐกิจ 1.0 ไปสู่การเป็นเศรษฐกิจที่มีอุตสาหกรรมเบามาเสริม (หรือเศรษฐกิจ 2.0) จนกระทั่งได้กลายเป็นเศรษฐกิจที่มีองค์ประกอบของอุตสาหกรรมหนัก (หรือเศรษฐกิจ 3.0) คือ เศรษฐกิจอุตสาหกรรมในบริบทของอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก เริ่มจากกรุงเทพมหานครด้านทิศตะวันออกและจังหวัดโดยรอบ จากอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี และสมุทรปราการ สมุทรสาคร ต่อเนื่องไปจนถึงฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เป็นหลัก โดยที่การพัฒนาดังกล่าวเริ่มถึงทางตัน ไม่สามารถก้าวต่อไปโดยไม่เกิดผลกระทบทางลบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จึงนำมาสู่แนวคิดเศรษฐกิจบนฐานนวัตกรรม (เศรษฐกิจ 4.0) เน้นเศรษฐกิจบนการสร้างสรรคซึ่งเป็นผลผลิตของปัญญามนุษย์ ประกอบกับการพัฒนาแบบก้าวกระโดดของเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งเป็นจุดเน้นของการพัฒนาประเทศของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน

เนื่องจากงานวิจัยนี้จะเน้นพื้นที่ EWEC และ SEC เป็นหลัก ซึ่งประกอบไปด้วย จังหวัดจากทิศตะวันตก ประกอบด้วย จังหวัดตาก สุโขทัย พิษณุโลก เพชรบูรณ์ ต่อเนื่องไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน ประกอบด้วย ชัยภูมิ ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ และมุกดาหาร ส่วนจังหวัดบน SEC ประกอบด้วย 13 จังหวัด เริ่มจากตะวันตก กาญจนบุรี ในภาคตะวันตก ตามมาด้วย ราชบุรี นครปฐม โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ตามมาด้วย สมุทรปราการ และฉะเชิงเทรา จากนั้นจะแยกเป็น SEC สายบน ประกอบด้วย นครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว และ SEC สายล่าง ประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด ตามลำดับ ในรายงานนี้จะเน้นการศึกษาพิเศษในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งจะมีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สำหรับ EWEC จะประกอบด้วยตาก พิษณุโลก ขอนแก่น และมุกดาหาร ส่วน SEC จะเริ่มตั้งแต่กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ และ SEC ตอนเหนือ คือ สระแก้ว ส่วน SEC ตอนใต้ประกอบด้วย ชลบุรี ระยอง และตราด ขณะที่รัฐบาลได้กำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเพื่อเป็นหัวรถจักรในการลากจูงเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประเทศไทย 4.0 นั้น ประกอบด้วย ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เป็นสามจังหวัดนำร่อง

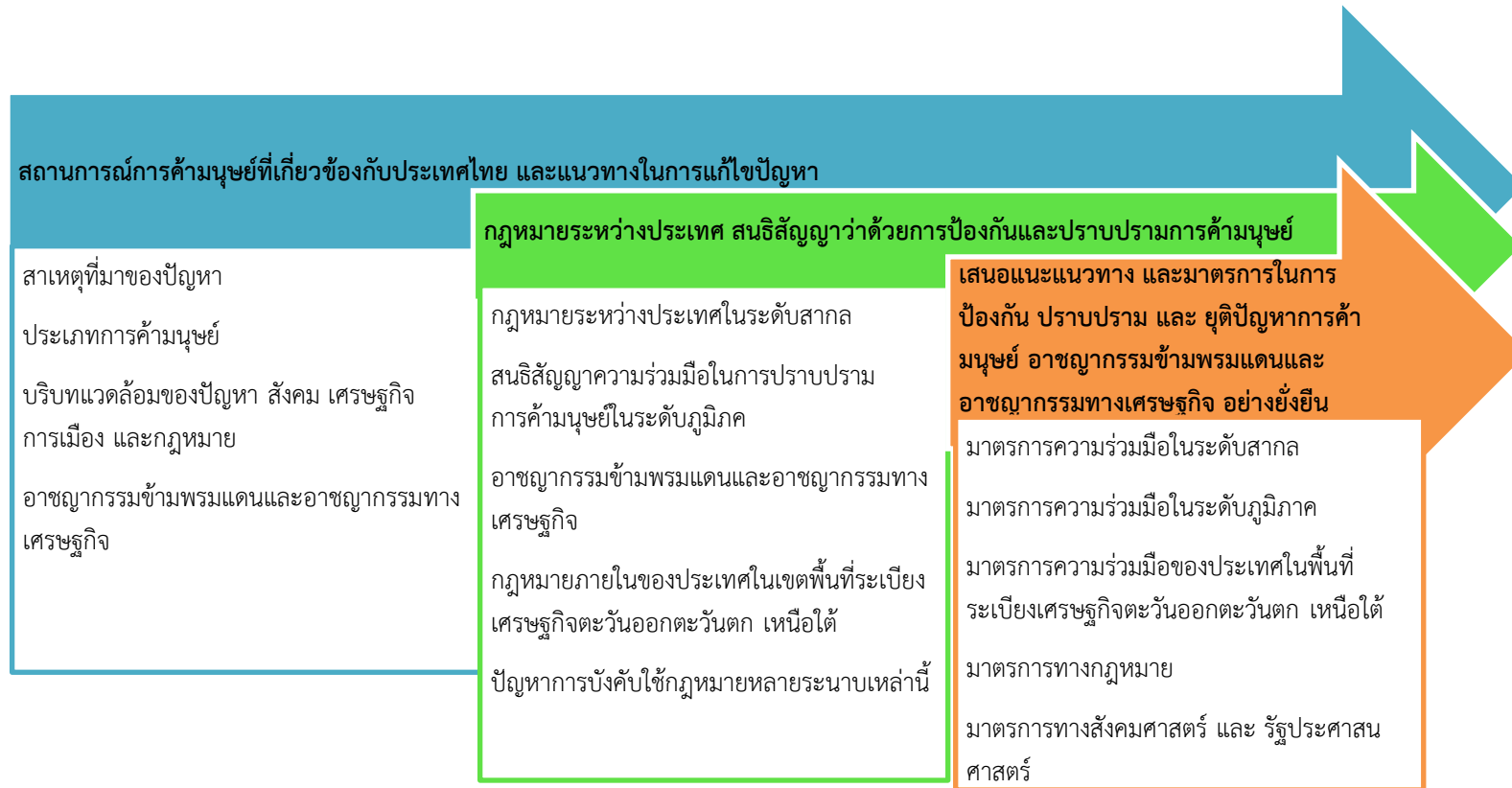
ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศและภูมิภาค



ที่มา : โดยทีมวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนเรื่องการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามพรมแดน และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ จะใช้การศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลทางกฎหมายทั้งของไทยและของประเทศเพื่อนบ้านที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศในการปฏิบัติตามพันธกิจตามข้อตกลงที่มี ว่า มีกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามพรมแดน ตลอดจนอาชญากรรมทางเศรษฐกิจบ้างหรือไม่ ทั้งนี้เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่ปัญหาที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะสามารถจัดได้ด้วยตนเอง เมื่อทราบข้อเท็จจริงทั้งหมดจะได้วิเคราะห์ต่อไปว่ากฎหมายภายในประเทศประกอบกับความร่วมมือต่างๆ ที่มีอยู่จะสามารถนำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างไร วิธีการที่น่าจะมีประสิทธิผลมากที่สุด คือ การบูรณาการมาตรการทางสังคมและรัฐประศาสนศาสตร์ ร่วมกับการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันปราบปรามและยุติการค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติ อาชญากรรมข้ามพรมแดนทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน นำมาสู่การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และข้อเสนอแนะ เพื่อกำหนดนโยบายระยะยาวต่อการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัยเรื่องการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ



ที่มา : โดยทีมวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4. ผลการศึกษา

4.1 สถานภาพจากสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

งานสังเคราะห์นี้เริ่มจากการศึกษานโยบายของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ที่จะส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาของภูมิภาคบนพื้นฐานของการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน โดยมีตัวแสดงที่เป็นทั้งภาครัฐและไม่ใช่อารัฐ โดยภาครัฐนั้นทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ภาคที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงในแต่ละประเทศในภูมิภาคก็คือตัวแสดงที่มีอิทธิพลในรูปของการลงทุน ซึ่งในโลกยุคปัจจุบันมีความสำคัญมากกว่าการให้ความช่วยเหลือโดยตรงจากภาครัฐ การร่วมมือของมหาอำนาจอย่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศในภูมิภาคเป็นการเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันเป็นหลัก และเน้นประเด็นวัฒนธรรมเป็นสื่อของการร่วมมือ ในขณะที่เดียวกันการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศจีนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตราสูง ทำให้จีนเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นขึ้นมาในภูมิภาคอาเซียน ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลจีนที่ยืนยันว่าจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศใด ซึ่งต่างจากท่าทีของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่พรรคเดโมแครตบริหารประเทศ ทำให้จีนมีบทบาทเด่นในภูมิภาคอาเซียนอย่างรวดเร็ว โดยที่นโยบายของจีนนั้นสอดคล้องกับจุดยืนของอาเซียน (ASEAN way) คือ ความร่วมมือบนพื้นฐานการเจรจาที่ไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศในภูมิภาค การมีส่วนร่วมสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศประกอบกับการเคลื่อนย้ายคนไปสู่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ล้วนเป็นการขยายอิทธิพลที่สำคัญของประเทศจีน การปรากฏตัวของจีนผ่านนโยบาย หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One belt one road: OBOR) รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อลดปัญหาการพึ่งพาทางการเงินจากต่างประเทศ เป็นการเพิ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจของประเทศจีนเหนือภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเท่ากับลดอิทธิพลจากฝั่งตะวันตกซึ่งมีประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปเป็นหลักไปโดยปริยาย

ในขณะเดียวกัน ประเทศสหรัฐอเมริกาก็เกิดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญภายหลังจาก โดนัลด์ ทรัมป์ (2017-ปัจจุบัน) จากพรรคริพับลิกัน ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีต่อจาก บารัค โอบามา (2009-2016) พร้อมกับนโยบายอเมริกาต้องมาก่อน (America first) เนื่องจากตระหนักว่าความพยายามแผ่อิทธิพลเข้าไปสู่ทุกภาคส่วนของโลกของสหรัฐอเมริกาเอง อาจเป็นผลทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาอ่อนแอลงทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหาร โดยคาดว่านโยบายดังกล่าวจะทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกากลับมาเข้มแข็ง ถึงแม้ว่านโยบายของทรัมป์ (2017-ปัจจุบัน) ดูเหมือนจะทำให้สหรัฐอยู่ห่างจากอาเซียน แต่ก็ยังคงรักษาความสัมพันธ์ในความร่วมมือ เอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) และยังคงรักษาความสัมพันธ์ทางทหารจากการฝึกซ้อมทางทหารที่มีชื่อว่า Cobra gold ต่อไป แต่ความหวั่นเกรงการเพิ่มอิทธิพลของจีนในภูมิภาคยังคงมี สะท้อนจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนที่มีรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งจีนและสหรัฐเข้าร่วมเมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2561 โดย Mike Pompeo รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้เสนอแผนการที่มีชื่อว่า Indo-Pacific พร้อมงบประมาณ 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยดึงอินเดียซึ่งยังคงมีความขัดแย้งกับจีนในเรื่องดินแดน เข้ามาร่วม

เพื่อลดอิทธิพลของจีน แต่ผู้สังเกตการณ์ส่วนมากเห็นว่าแผนการดังกล่าวไม่น่าจะมีผลในทางปฏิบัติมากนัก

ภายในภูมิภาคอาเซียนเองมีประเทศขนาดเล็กที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจสูงต่อประเทศภายในภูมิภาคคือประเทศสิงคโปร์ ซึ่งถือว่ามีความเข้มแข็งสูงสุดในด้านทรัพยากรมนุษย์ ทุนทางกายภาพ และทุนทางการเงิน โดยมีนโยบายเปิดกว้างทางการค้าและเศรษฐกิจ เนื่องจากประสบความสำเร็จจากนโยบายดังกล่าว แต่ก็เป็นที่ทราบกันว่าเงินทุนจากสิงคโปร์นั้นส่วนหนึ่งเป็นของจีนโดยมีประเทศสิงคโปร์เป็นตัวกลาง โดยที่ประเทศสิงคโปร์พยายามแสวงหาโอกาสทางการเงินสูงสุด จึงมักจะลงทุนในประเทศที่มีอัตราการขยายตัวสูงในประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม (CLMV) รวมทั้งการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูงในประเทศไทยด้วย ในอดีตประเทศสิงคโปร์จากที่มีการลงทุนใน CLMV ระดับต่ำใกล้เคียงกับประเทศไทยและจีนในปี 2553 และถูกแซงหน้าไป โดยที่จีน เกาหลี และมาเลเซีย ในระยะต่อมาประเทศสิงคโปร์กลับมาเป็นผู้ลงทุนในสัดส่วนสูงที่สุดในปลายปี 2559

สำหรับประเทศไทยนั้นมีความกังวลว่าดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศในกรณีนี้ อย่างไร จะต้องยอมรับว่าประเทศไทยไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกับจีนได้ แต่ในขณะเดียวกันนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งยังคงต้องการทุนและเทคโนโลยีจากประเทศญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา จำเป็นที่จะต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับทุกฝ่าย ซึ่งเชื่อว่าประเทศไทยมีประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายในลักษณะนี้เป็นอย่างดี มีเพียงข้อควรระวังว่าประเทศไทยจะต้องไม่เน้นการพัฒนาในแนวทางเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์จนเกินไป จนละเลยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ที่ได้เสด็จสวรรคตไปแล้ว อันเป็นแนวทางที่สำคัญสำหรับการสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนชาวไทย

4.2 การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยบน EWEC และ SEC

เป็นการศึกษาทฤษฎีและสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศไทยเองบนระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) และระเบียบเศรษฐกิจใต้ (SEC) ซึ่งเป็นภูมิภาคที่เป็นจุดเน้นในงานวิจัยนี้ ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นผู้ส่งออกแรงงานสู่ทมิฬเป็นผู้นำเข้าแรงงานสู่ทมิฬตั้งแต่ปี 2533 โดยมีจำนวนนำเข้าสู่ทมิฬเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทศวรรษ 2560 (2551-2560) โดยที่งานวิจัยส่วนใหญ่ของนักวิชาการไทยในขณะนั้นสนใจในเรื่องการละเมิดหรือถูกเอารัดเอาเปรียบของแรงงานข้ามชาติในประเด็นนายหน้ากับการย้ายถิ่น จึงเห็นได้ว่านักวิจัยไทยได้ให้ความสนใจในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติมาตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการประมง ซึ่งเป็นต้นเหตุของการที่ประเทศไทยถูกกล่าวหาว่ามีการค้ามนุษย์ โดยเอาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาเป็นทาส

สำหรับการศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานบน EWEC และ SEC นั้น ใช้แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคที่เริ่มในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 (2515-2519) ที่เน้นการพัฒนาเมืองหลักเมืองรองในภูมิภาคต่างๆ ในกรณีของ EWEC และ SEC ในการศึกษาที่มีการแบ่งออกเป็น EWEC ตะวันออก ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่จังหวัดขอนแก่น EWEC ตะวันตกมีศูนย์กลางอยู่ที่พิษณุโลกเป็นเมืองหลัก และมีเพชรบูรณ์เป็นเมืองรอง SEC ตะวันออกเส้นบน มีฉะเชิงเทราเป็นเมืองหลัก ส่วน SEC ตะวันออกเส้นล่าง มีชลบุรีเป็นเมืองหลัก และระยองเป็นเมืองรอง ทั้งสามจังหวัดได้รับการยกสถานะภาพเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ขณะที่กรุงเทพมหานครและสมุทรปราการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านภาคอุตสาหกรรมของประเทศและของ SEC ขณะที่ SEC ตะวันตกมีนครปฐมเป็นศูนย์กลาง การเคลื่อนย้ายของแรงงานภายในประเทศส่วนใหญ่ก็จะเคลื่อนตัวเข้าสู่เมืองศูนย์กลางเหล่านี้ เพราะเป็นพื้นที่ที่มีรายได้และการจ้างงานสูงโดยเปรียบเทียบ

ถ้าหากพิจารณาการขยายตัวการจ้างงานตามสาขาในปี 2557 เทียบกับปี 2548 พบว่า สาขาการเงินการธนาคารมีอัตราการขยายตัวสูงสุด ตามมาด้วย ปีโตรเลียม การท่องเที่ยว บริการสุขภาพ การศึกษา และสวัสดิการ ซึ่งภาคเหล่านี้จำเป็นต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากและมักจะมีสัดส่วนของแรงงานเหล่านี้ค่อนข้างมากในเมืองศูนย์กลาง เมืองหลัก และเมืองรอง ในกรณีของพื้นที่บน SEC เส้นล่าง ซึ่งมีอุตสาหกรรมยานยนต์ อาหาร พลังงาน การท่องเที่ยว และการประมง จะมีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราเร่ง และส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มขึ้นของแรงงานที่มีฝีมือในสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานไม่มีฝีมือ สรุปได้ว่าโครงสร้างการผลิตในแต่ละพื้นที่เป็นปัจจัยดึงดูดแรงงาน โดยมีการจำแนกโครงสร้างการผลิตเป็น 4 แบบ คือ 1.0 การผลิตภาคการเกษตรเป็นหลัก 2.0 เกษตรและอุตสาหกรรมเบา (แปรรูปสินค้าเกษตร) 3.0 อุตสาหกรรมหนัก 4.0 อุตสาหกรรมนวัตกรรม ตามลำดับ โดยในปัจจุบันเมืองที่ผลิตอุตสาหกรรมหนักเป็นเมืองที่มีความเข้มข้นของการจ้างงานสูง ขณะที่อุตสาหกรรมนวัตกรรมต้องการจ้างแรงงานที่มีฝีมือเป็นหลักและเพิ่งจะมีการเริ่มต้น โดยมีการจ้างแรงงานไม่มากเหมือนอุตสาหกรรม 3.0

จากสถิติการมีงานทำของแรงงานในจังหวัดบน EWEC และ SEC ในปี 2557 มีรวมกันทั้งสิ้น 15.457 ล้านคน หรือร้อยละ 42.18 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ อยู่บน EWEC ตะวันออก 3.220 ล้านคน และ EWEC ตะวันตก 1.793 ล้านคน หรือประมาณ 10.444 ล้านคนทำงานอยู่บน SEC ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ชลบุรี และระยอง เนื่องจากเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมหนาแน่นที่เหลือยังมีพื้นที่การเกษตรและยังมีพื้นที่การเกษตรและมีความเป็นชนบทในสัดส่วนที่มากกว่า แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า SEC ตะวันออกเส้นบนมีการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกับ SEC ตะวันตก ซึ่งมีวิวัฒนาการสู่ความเป็นเมืองค่อนข้างรวดเร็วด้วยเช่นกัน

ส่วนการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานบนระเบียงทั้งสองระหว่างปี 2551-2553 เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 2 ต่อปี แต่อัตราดังกล่าวลดลงในปี 2554 เนื่องจากปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในประเทศไทย ทำให้โรงงานขนาดใหญ่ที่ประสบปัญหาดังกล่าวปิดกิจการชั่วคราวหรือถาวรเป็นจำนวนมาก มีการย้ายถิ่นเพิ่มขึ้นอีก

ครั้งในปี 2555 เมื่อโรงงานจำนวนมากได้เริ่มเปิดกิจการใหม่ โดยมีปลายทางอยู่ที่กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ และ SEC ตะวันออกเส้นบน และ SEC ตะวันตก ทำให้มีการย้ายถิ่นแรงงานเพิ่มขึ้นในสองพื้นที่ในอุตสาหกรรมการผลิต คำสั่ง การเกษตรเพาะปลูกและปศุสัตว์ในปี 2558 ขณะที่ภาพรวมของการย้ายถิ่นในปี 2558 ลดลงจากในปี 2555 ซึ่งมีจำนวนสูงถึง 313,391 ราย เหลือเพียง 216,142

โดยสรุปการย้ายถิ่นตั้งแต่ปี 2550 มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) เป้าหมายของการย้ายถิ่นของแรงงานยังคงมีปลายทางอยู่ที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และจังหวัดบน SEC ตะวันออกเส้นล่าง โดยเฉพาะแรงงานที่อาศัยอยู่บน EWEC

2) แรงงานที่ย้ายถิ่นจากกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการไปยังพื้นที่ปลายทาง เช่น EWEC น่าจะเป็นการย้ายถิ่นเพื่อไปลงทุนในพื้นที่ที่มีการเชื่อมโยงกับการค้าชายแดนทั้ง EWEC ตะวันตกและ ตะวันออก รวมทั้ง SEC ตะวันออกเส้นบนด้วย

3) แรงงานจากประเทศญี่ปุ่นที่เริ่มเข้ามามากตั้งแต่ปี 2550 จำนวน 1.396 ล้านคน 5 ปีต่อมา มีการย้ายไปอยู่บริเวณ SEC ตะวันออกตอนล่างที่เป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

ลักษณะของการย้ายถิ่นโดยสรุปก็คือ แรงงานที่ไม่มีฝีมือหรือกึ่งฝีมือจะย้ายจากพื้นที่ชนบท ไปสู่พื้นที่ที่มีความเป็นเมืองหรือพื้นที่อุตสาหกรรมมากขึ้น ส่วนผู้มีทุนแต่ยังไม่มากนักจะหาโอกาสไปลงทุนในภาคการเกษตร ภาคบริการ หรือแม้กระทั่งอุตสาหกรรมในส่วนที่ตนมีความได้เปรียบทางด้านเงินทุนและการจัดการ ในพื้นที่ซึ่งยังไม่มีการแข่งขันอย่างเข้มข้นอย่างพื้นที่ที่ตนเองจากมา เป็นการย้ายถิ่นเพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจของตนเป็นหลักสำหรับทุกๆ คนนั่นเอง

การเข้าสู่สังคมสูงวัยของประเทศไทยทำให้ผู้สูงวัยจำเป็นต้องมีอาชีพและมีรายได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากส่วนใหญ่มิได้เตรียมความพร้อมในเรื่องนี้ แต่ผู้สูงวัยย่อมไม่เหมาะกับการเป็นผู้ใช้แรงงานอีก ทั้งยังมีความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีค่อนข้างจำกัด ทำให้ไม่เหมาะสมกับงานที่ต้องการแรงงาน หรือความรู้ทางด้านเทคโนโลยีที่ตลาดต้องการ จึงเป็นปัญหาในระดับประเทศที่จะต้องมีการออกนโยบายในปัจจุบัน

4.3 การเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติบน EWEC และ SEC

เป็นการศึกษาการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติ เช่นเดียวกับกรณีการย้ายถิ่นของแรงงานไทยระหว่าง EWEC และ SEC ก็จะพบว่าแรงงานข้ามชาติอยู่บน SEC มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดชลบุรี สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร ขณะที่แรงงานข้ามชาติในจังหวัดชายแดนรวมกันมีน้อยกว่าแรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้แรงงานที่มากที่สุดมาจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และ สปป.ลาว ตามลำดับ ในปี 2558 พบว่าสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติที่มากที่สุดอยู่ในภาคการผลิต ตามมาด้วยเกษตรกรรมและการประมง ตามลำดับ

จากความแตกต่างด้วยฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านทาง ตะวันออกและตะวันตก หรือ CLMV ทำให้มีแรงงานข้ามชาติไหลเข้าประเทศไทยตั้งแต่ปี 2533 โดยที่ ในปี 2535 ประเทศไทยได้เริ่มนโยบายขึ้นทะเบียนแรงงานจากประเทศ CLM เป็นหลัก และได้ลงนามบันทึก ความเข้าใจ (MOU) กับประเทศเหล่านี้ในระหว่างปี 2545 ถึง 2546 เพื่อให้เกิดมีการเข้าเมืองของแรงงาน ข้ามชาติจากประเทศเหล่านี้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อตรวจสอบแรงงานที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมายให้มี ความเข้มงวดมากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็ยังมีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากปัญหาความไม่ สะดวกของผู้เข้าเมืองในการปฏิบัติตามกฎหมายในประเทศของตน ประกอบกับความต้องการใช้แรงงาน ราคาถูกจากนายจ้างฝ่ายไทย ในปี 2554 ประเทศไทยได้มีการประกาศนิตยกรรมแรงงานผิดกฎหมาย ทำให้แรงงานเหล่านี้มาลงทะเบียนกว่า 2 ล้านคน

เพื่อไม่ให้ปรากฏในเอกสารของทางราชการว่ามีแรงงานผิดกฎหมายตั้งแต่ปี 2557 ในรายงาน ของกระทรวงแรงงานจึงไม่ปรากฏมีแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย แต่ในความจริงก็ยังมีปัญหานี้อยู่ ใน ปี 2559 ภาครัฐจึงได้ออกกฎหมายที่จะเอาผิดทั้งแรงงานข้ามชาติและนายจ้างที่จ้างแรงงานที่เข้าเมืองโดย ผิดกฎหมาย จึงเกิดปรากฏการณ์แรงงานไหลออกจากประเทศไทยเป็นอันมากจนมีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ต้องมีการผ่อนผันอย่างต่อเนื่องและได้ประกาศเส้นตายที่จะยุติการผ่อนผัน ทั้งหมดตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ปี 2561 เป็นต้นไป การเข้มงวดในเรื่องนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบาย ความมั่นคงของประเทศ ขณะเดียวกันก็มีความพยายามที่จะลดปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งประเทศไทยยังติด อยู่ในรายงานการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับ 3 ในปี 2557 ด้วย (ในปี 2561 ประเทศไทย ถูกจัดอันดับให้ดีขึ้นในระดับ 2)

ตั้งแต่ปี 2559 ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงที่จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี ซึ่ง ประกอบด้วย นักสำรวจ วิศวกร แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล นักบัญชี การให้บริการการท่องเที่ยว และ สถาปนิก ในทางปฏิบัติการเปิดเสรีดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพทั้ง 8 ในประเทศไทยอย่าง น้อยในระยะเวลา 10 ปี ต่อจากนี้ไป เนื่องจากอาชีพเหล่านี้ต้องมีใบรับรองประกอบวิชาชีพจากประเทศ ดันทางและต้องมาขอใบประกอบวิชาชีพจากสมาคมวิชาชีพต่างๆ ในประเทศไทยด้วย จึงเป็นเรื่องที่ไม่ อาจเกิดได้โดยง่ายนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประเทศไทยยังมิได้ขยับขึ้นไปเป็นประเทศรายได้ ระดับสูง ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะมีรายได้ดีอยู่แล้วภายในประเทศของตนถ้า หากมีฝีมือจริง

สำหรับแนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานในอนาคต ถึงแม้ประเทศเวียดนามจะมีนโยบายส่ง แรงงานออกนอกประเทศ แต่เป้าหมายหลักมิใช่ประเทศไทย ในปี 2559 เป้าหมายอยู่ที่ประเทศเกาหลีใต้ ได้หวัน มาเลเซีย เขตปกครองพิเศษมาเก๊า ญี่ปุ่น และประเทศในแถบตะวันออกกลาง แต่ตั้งแต่เดือน ธันวาคม 2558 รัฐบาลไทยได้ออกใบอนุญาตเฉพาะผู้ที่เข้ามาในราชอาณาจักรก่อนวันที่ 10 สิงหาคม 2558 และจำกัดไว้เพียง 4 อาชีพ แม่บ้าน ก่อสร้าง ร้านอาหาร และแรงงานประมง แต่การลักลอบเข้าเมือง เพื่อมาทำงานตามร้านอาหารขนาดใหญ่โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติก็ยังคงมี

ในกรณีของชาวเมียนมา ก่อนปี 2555 มีการไหลออกของคนงานเป็นจำนวนมาก โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ประเทศไทยและมาเลเซีย ในอดีตที่ผ่านมาถึงแม้ชาวเมียนมาจะเป็นแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่ทำงานในประเทศไทย แต่ก็มีปัญหาในเรื่องกฎหมายมาก ถูกจับและถูกผลักดันออกไปในฐานะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายก็มีเป็นจำนวนมาก เพราะประเทศเมียนมาเองก็มิได้รับการเตรียมความพร้อมหรือให้บริการสนับสนุนที่ดีแก่แรงงานของตน เพื่อลดปัญหาดังกล่าว ในเดือนกุมภาพันธ์ 2560 แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาที่มีคุณสมบัติในการถือบัตรสีชมพูของประเทศไทย สามารถจะยื่นเรื่องขอหนังสือรับรองการพิสูจน์เอกลักษณ์จากรัฐบาลเมียนมาได้ง่ายขึ้น โดยมีตัวแทนของกระทรวงแรงงานการอพยพและประชากรของประเทศเมียนมา เปิดดำเนินการในประเทศไทยที่จังหวัดสมุทรปราการ ระนอง อำเภอสอด จังหวัดตาก อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย อำเภอมหาชัย และอำเภอเมืองสมุทรสาคร อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2556 เศรษฐกิจภายในของประเทศเมียนมาเองเริ่มขยายตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 8 ต่อปี เนื่องจากเป็นที่สนใจจากนักลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น แนวโน้มที่ชาวเมียนมาจะเข้ามาทำงานในประเทศไทยในอนาคตจึงน่าที่จะลดลง

ในกรณีแรงงานจากประเทศกัมพูชา เนื่องจากการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาเป็นไปได้ง่าย จึงพบว่าในปี 2546 แรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชาที่ถูกกฎหมายมีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น แม้ประเทศมาเลเซียเคยเป็นจุดหมายที่สำคัญอันดับหนึ่งของแรงงานจากกัมพูชาช่วงต้นปี 2550 แต่ระหว่างปี 2552-2554 มีการลดการจ้างงานในประเทศ จุดหมายปลายทางใหม่จึงเปลี่ยนไปเป็นประเทศเกาหลี และญี่ปุ่น แต่ต้องมีทักษะสูง ตั้งแต่ปี 2553 ประเทศไทยจึงเป็นจุดหมายอันดับหนึ่งของแรงงานจากกัมพูชา เนื่องจากการส่งออกแรงงานเป็นนโยบายอย่างหนึ่งของรัฐบาลกัมพูชา การเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานโดยภาครัฐจึงค่อนข้างจะดีเมื่อเทียบกับประเทศเมียนมาก่อนหน้านี้ แนวโน้มที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2557 คือ มีการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ โดยแรงงานหญิงชาวกัมพูชาจะถูกบังคับให้แต่งงานในต่างประเทศเพื่อให้เป็นโสเภณี ส่วนแรงงานชายถูกบังคับให้ขายแรงงานในอุตสาหกรรมประมงในประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลไทยและกัมพูชาจึงมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยการจัดการค้ามนุษย์และปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ในช่วงรัฐบาล คสช. ที่มาจากการยึดอำนาจ ขณะเดียวกันความแตกต่างระหว่างรายได้และระดับการพัฒนาประเทศระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาก็จะมีแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชาเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยที่ถึงแม้เศรษฐกิจของประเทศกัมพูชาในปัจจุบัน (2561) จะขยายตัวสูงกว่าประเทศไทย แต่ระดับการพัฒนาประเทศโดยรวมยังคงต่ำกว่า ขณะที่ความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศก็ยังคงดำรงอยู่ในลักษณะคลื่นใต้น้ำ แนวโน้มในระยะยาวแรงงานกัมพูชาคงจะพึ่งการจ้างงานในประเทศไทยลดลง ถ้าหากเศรษฐกิจของประเทศยังคงขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง

ในกรณีของประเทศ สปป.ลาว มีแรงงานข้ามชาติมากกว่า 500,000 คน ที่ทำงานต่างประเทศในปี 2553 ประเทศปลายทางประกอบด้วย ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส แคนาดา และออสเตรเลีย โดยประมาณร้อยละ 50-60 ของจำนวนนี้ทำงานในประเทศไทย เนื่องจากประเทศยังไม่สามารถดูดซับ

แรงงานของคนหนุ่มสาวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทั้งหมดได้ ขณะเดียวกันรัฐบาล สปป.ลาว ก็ได้ส่งเสริมให้คนลาวออกไปทำงานนอกประเทศเนื่องจากในประเทศก็ขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ นโยบายดังกล่าวมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตเดินทางจาก สปป.ลาว ค่อนข้างแพงมากเมื่อเทียบกับรายได้ของชาวลาวโดยทั่วไป แรงงานจาก สปป.ลาวจึงนิยมออกนอกประเทศมาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย และก็มีสัดส่วนค่อนข้างสูงของจำนวนเหล่านี้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ถึงแม้ว่า สปป.ลาว จะเป็นประเทศที่ยากจนแต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่สูงกว่าประเทศไทยโดยเฉลี่ย โอกาสที่ประเทศไทยจะดึงแรงงานจาก สปป.ลาว จึงมีไม่มากนัก นอกจากงานภาคการเกษตรตามฤดูกาลจากแรงงานที่ผิดกฎหมายเป็นหลัก

กรณีแรงงานข้ามชาติบน EWEC และ SEC แรงงานข้ามชาติที่มีมากที่สุดบน EWEC คือ จังหวัดขอนแก่น และตาก ส่วนบน SEC ก็แน่นอนว่าเป็นกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ชลบุรี และนครปฐม จังหวัดเหล่านี้จะมีการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติตั้งแต่ร้อยละ 8-15 ยกเว้นในบางปี ส่วนสัดส่วนการจ้างแรงงานที่มีทักษะและไม่มีทักษะก็ขึ้นอยู่กับพื้นที่เหล่านั้นเป็นพื้นที่การเกษตรหรืออุตสาหกรรมเป็นหลัก ถ้าเป็นพื้นที่การเกษตรเป็นหลักก็จะมีสัดส่วนที่จ้างแรงงานที่ไม่มีทักษะในสัดส่วนที่สูงกว่า ถึงแม้บนเส้นทาง EWEC และ SEC จุดเชื่อมต่อชายแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นจุดที่รองรับการข้ามแดนของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านไว้มากที่สุด เช่น จังหวัดตาก แรงงานข้ามชาติจะเป็นแรงงานเมียนมาเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 99) จังหวัดมุกดาหารส่วนใหญ่จะเป็นชาวลาว ขณะที่ตราดและสระแก้วจะเป็นชาวกัมพูชา แต่ในที่สุดแรงงานเหล่านี้จะไปยังจุดที่มีแหล่งงานตามเมืองใหญ่ๆ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ตั้งแต่ปี 2557 รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารโดยทหารให้ความสนใจในประเด็นความมั่นคง ประกอบกับการที่ประเทศไทยถูกขึ้นบัญชีการค้ามนุษย์ในระดับที่ 3 (Tier3) ในปีนั้น ทำให้ปัญหาความมั่นคงและปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาระดับชาติที่จะต้องหาทางแก้ไข จึงเป็นที่มาของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

4.4 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในฐานะนโยบายเพื่อความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ที่ผ่านมาในต่างประเทศทุกประเทศที่มีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special economic zone: SEZ) จะถูกใช้ในฐานะยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก จึงเลือกพื้นที่ในบริเวณที่มีความสะดวกต่อการขนส่งทั้งวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูป ทั้งทางบก ทางเรือ ทางอากาศ และมีพื้นที่จำกัดเพื่อความสะดวกในการยกเว้นภาษีทุกชนิด เพื่อส่งเสริมให้เกิดการผลิตเต็มศักยภาพ แต่สำหรับประเทศไทย ส่วนที่เพิ่มเข้าไปในยุทธศาสตร์นี้คือความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งการป้องกันการค้ำมนุษย์ ด้วยแนวคิดดังกล่าว หลังรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 รัฐบาลทหารที่มาจากรัฐประหารจึงเลือกพื้นที่ชายแดนที่มีการส่งสินค้าข้ามแดนเป็นหลักอยู่แล้ว 10 พื้นที่ ในระหว่างปี 2558-2559 โดยมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า ‘เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ’ เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว ประกอบด้วยอำเภอและจังหวัดที่เกี่ยวข้องดังนี้ แม่สอด/ตาก เมือง/มุกดาหาร เมือง/นครพนม

เมือง/หนองคาย สะเดา/สงขลา เมือง/ตราด อรัญประเทศ/สระแก้ว แม่สาย/เชียงราย เมือง/กาญจนบุรี สุโขทัย/โคราช โดยที่ แม่สอด/ตาก และ เมือง/มุกดาหาร อยู่บน EWEC ตะวันตกและตะวันออก ตามลำดับ ขณะที่ เมือง/กาญจนบุรี อยู่บน SEC ตะวันตก และ อรัญประเทศ/สระแก้ว บน SEC ตะวันออกเส้นบน และเมือง/ตราด อยู่บน SEC ตะวันออกเส้นล่าง โดยที่จุดที่ได้รับการคัดเลือกล้วนเป็น บริเวณที่มีการค้าชายแดนที่หนาแน่นเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่นๆ รัฐบาลจึงคาดว่าจะเป็จุดส่งเสริมการผลิตที่ดีเพราะมีช่องทางการตลาดอยู่แล้วและมีแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว สามารถสกัดแรงงานเหล่านี้ได้ในระดับหนึ่ง เพื่อไม่ให้เข้ามาทำงานในเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ของประเทศ และจะช่วยลดปัญหาการค้ามนุษย์ได้ด้วย

ถ้าพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการให้แรงงานข้ามชาติทำงานบริเวณพื้นที่ชายแดน ซึ่งในปี 2558 มีแรงงานชาวเมียนมาประมาณร้อยละ 78 กัมพูชาร้อยละ 18 และลาวร้อยละ 5 การกำหนดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ติดกับชายแดนประเทศเมียนมา 3 จุด สปป.ลาว 3 จุด และกัมพูชา 2 จุด ก็จะไม่สอดคล้องกับสัดส่วนที่เป็นจริง ถ้าพิจารณาขนาดเศรษฐกิจก็จะพบว่าประเทศเมียนมามีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุด ตามด้วยกัมพูชา และ สปป.ลาว ในขณะที่เดียวกันจังหวัดชายแดนเหล่านี้ยังขาดปัจจัยหนุนทางด้านโลจิสติกส์ อีกทั้งมีข้อจำกัดทั้งทางด้านตลาดในต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้าน วัตถุดิบ และเครื่องมือที่ใช้ในการผลิต จึงมีความเสียเปรียบในด้านต้นทุน ไม่สามารถแข่งขันกับแหล่งผลิตในจังหวัดที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งได้ โดยสรุป จุดที่มีศักยภาพจะเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้จริงมีเพียง แม่สอด/ตาก และอรัญประเทศ/สระแก้ว

เมื่อเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่สามารถช่วยลดปัญหาความมั่นคงและการค้ามนุษย์ได้เนื่องจากแรงงานข้ามชาติยังเข้าไปทำงานตามเมืองใหญ่เหมือนที่เป็นมา อีกทั้งความสนใจจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศก็มีไม่มาก ด้วยความไม่เหมาะสมของพื้นที่ในทางเศรษฐกิจ ทำให้ไม่มีแนวโน้มว่าจะช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศได้ ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญในช่วง 3 ปีแรกของรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร (2557-2559) รัฐบาลจึงต้องหาทางยกระดับการพัฒนาให้สูงขึ้นด้วยการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Innovation driven economy) หรือประเทศไทย 4.0 ทำให้ต้องเลือกพื้นที่ที่มีความพร้อมอยู่แล้ว คือ พื้นที่บน SEC ตะวันออกทั้งเส้นบนและล่างที่มีความเชื่อมต่อกัน คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เรียกว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) เมื่อได้เลือกจุดนี้เป็นหัวจักรลากจูงเศรษฐกิจทั้งประเทศ ภาครัฐก็เร่งออกนโยบายและมาตรการสนับสนุน

4.5 เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

โครงการที่เกิดขึ้นโดยที่มิได้มีการวางแผนล่วงหน้ามาก่อน แต่เมื่อโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจทั่วประเทศ 10 แห่ง ไม่มีแนวโน้มว่าจะเกิดผลตามที่คาดไว้ วันที่ 31 สิงหาคม 2559 นายกรัฐมนตรี ประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) จึงให้ความเห็นชอบในหลักการ โครงการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ภาคตะวันออก รวมทั้งเตรียมจัดตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายและคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการ เพื่อเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อออกเป็นพระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และนำโครงการดังกล่าวไปบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564) ด้วย ในระหว่างที่รอให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สามารถเริ่มงานได้ทันที นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่ง ฉบับที่ 2/2560 เพื่อเป็นกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (ครศ.) เพื่อให้งานสามารถดำเนินไปได้ล่วงหน้า สะท้อนความริเริ่มของโครงการดังกล่าว มีการวางแผนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งใหม่ที่อู่ตะเภา สร้างท่าเรือเพิ่มที่มาบตาพุดและแหลมฉบัง รวมทั้งจุดเสริมคิบริเวณอู่ตะเภาด้วย มีโครงสร้างทางด่วนพิเศษ (มอเตอร์เวย์) เพื่อเชื่อมต่อพื้นที่กับกรุงเทพมหานคร มีข้อเสนอในการสร้างรถไฟความเร็วสูงเชื่อมต่อ ตามสนามบิน คอนเมือง สุวรรณภูมิ และอู่ตะเภา และรถไฟรางคู่เพื่อการขนส่งสินค้า รวมทั้งวางแผนที่จะชักชวนภาคธุรกิจเอกชนจากทั่วโลกให้มาร่วมลงทุนเป็นมูลค่า 5 แสนล้านบาท และมีการพิจารณา เมืองใหม่ 4 แห่ง ได้แก่ ฉะเชิงเทรา พัทยา อู่ตะเภา และระยอง พัฒนาเขตนวัตกรรมระเบียงเศรษฐกิจ ภาคตะวันออกพื้นที่ 350 ไร่ ที่วังจันทร์วัลเลย์ อำเภовังจันทร์ จังหวัดระยอง และมีโครงการดิจิทัลปาร์คบน พื้นที่ 700 ไร่ ที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี โดยพื้นที่ดังกล่าวมีนิคมอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก เพราะ เป็นพื้นที่ที่มีอุตสาหกรรมโดยภาคธุรกิจเอกชนของประเทศญี่ปุ่นลงทุนอยู่แล้ว

ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2561 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านพระราชบัญญัติเขตพัฒนา เศรษฐกิจภาคตะวันออกให้มีผลบังคับใช้ ในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีด้าน เศรษฐกิจก็ได้ออกเดินทางชักชวนประเทศต่างๆ ให้มาลงทุนในพื้นที่ เนื่องจากเกรงว่าถึงแม้ได้มีการ วางแผนเตรียมการทุกอย่างไว้พร้อมแล้ว นักลงทุนต่างชาติก็ยังคงมีความลังเลใจ กลุ่มนักลงทุนต่างชาติที่ รัฐบาลไทยตั้งความหวังไว้สูงคือ ประเทศญี่ปุ่นและจีน แต่กลุ่มที่สนใจที่จะเข้ามาลงทุนยังมีคำถาม พอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น เช่น ร้อยละ 36 มีความเห็นว่ารัฐบาลไทยมอง เชิงบวกในอนาคตมากเกินไป ร้อยละ 35 อ้างถึงความไม่ชัดเจนของแผนพัฒนาโครงการต่างๆ ใน EEC ร้อยละ 28 เห็นว่าข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย EEC ของรัฐบาลไม่เพียงพอ ร้อยละ 28 เป็นกังวลต่อความ รับผิดชอบทางการเงินที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาล ในขณะที่เขียนงานสัปดาห์นี้นักนักจึงถูกเทไปทีนัก ลงทุนจากจีน (สิงหาคม 2561) ขณะเดียวกันสิ่งที่นักลงทุนชาวต่างชาติยังคงกังวลก็คือ ยังไม่มีผังเมือง รวมของโครงการดังกล่าวอย่างชัดเจน และคาดว่ากว่าที่ผังเมืองดังกล่าวจะออกมาได้คงประมาณกลางปี 2562 ซึ่งไม่แน่ใจว่าในขณะนี้ (2561) แผนดังกล่าว ประชาสังคมในพื้นที่ที่จะมีส่วนร่วมและให้การ สนับสนุนมากนักน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาจากทางรัฐบาลไทยเองก็จะเห็นความพยายามอย่าง สุดความสามารถของทั้งนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ รวมทั้งรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ ระดับสูงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ในการชักชวนนักลงทุนจากต่างประเทศให้มาลงทุนในพื้นที่ เพราะ เป็นเดิมพันที่สำคัญในการแสดงผลงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลนี้

ในขณะเดียวกันก็มีประเด็นความท้าทายต่อเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำของ EEC สาเหตุของปัญหานี้ที่สำคัญที่เกิดขึ้นแล้วทุกโครงการในอดีตและที่ยังดำเนินอยู่คือ การที่รัฐไม่มีมาตรการภาษี ‘ลากลอย’ (Windfall tax) ทำให้เมื่อมีโครงการและที่ดินราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลกำไรจะไปตกอยู่กับฝ่ายนายทุนที่เก็งกำไรหรือลงทุนทำประโยชน์ ขณะที่คนยากจนจะถูกกีดกันออกจากผลพวงการพัฒนาด้วยการขายที่ดินหรือย้ายออกไปจากพื้นที่โดยไม่มีโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์เกี่ยวข้องในระยะยาวอีกส่วนหนึ่งคือประเด็นในเรื่องการขายตัวที่เป็นสีเขียว (Green growth) จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าจนถึงปัจจุบันยังไม่มีผังเมืองที่ชัดเจนที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและมีฉันทามติ ถึงแม้จะมีผังเมืองในที่สุดก็มีความเป็นไปได้สูงว่าประชาชนส่วนใหญ่และนักอนุรักษ์จะถูกกีดกันออกไปจากการมีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมแต่ไม่มีน้ำหนัก ขณะที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็ยังเป็นปัญหาคอขวดหลักของประเทศไทย เพราะยังไม่มีแนวทางพัฒนาฝีมือแรงงานไทยอย่างต่อเนื่องที่มีการกำหนดแนวทางเอาไว้อย่างชัดเจน และยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนว่าจะแก้ปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำทดแทนแรงงานไม่มีฝีมือได้อย่างไร ซึ่งทุกประเด็นเหล่านี้ล้วนสร้างความเหลื่อมล้ำให้เพิ่มขึ้น

ในขณะเดียวกันได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ 4 ด้านในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564) คือ

- 1) เร่งรัดแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม
- 2) สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตรงตามศักยภาพของพื้นที่
- 3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้มาตรฐาน
- 4) กระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้แก่ประชาชนในพื้นที่โดยเชื่อมโยงภาคเศรษฐกิจหลักกับเศรษฐกิจชุมชนในทุกภาคการผลิต

ถึงแม้จะมีแนวทางที่ชัดเจนเช่นนี้ แนวทางปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาโดยปัญหาที่สำคัญคือ การจัดการน้ำที่จะรองรับปริมาณประชากรที่เพิ่มขึ้นอีก 3-4 เท่าภายใน 10-15 ปี ข้างหน้า ในเดือนสิงหาคม 2561 รองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลในเรื่องน้ำได้เสนอจะทำโครงการจัดหาแหล่งน้ำในอำเภอแก่งหางแมว จังหวัดจันทบุรี 4 โครงการ โดยหวังว่าจะได้น้ำเพิ่มขึ้นอีก 220 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี และถ้าจัดการได้ทั้งระบบ จะมีน้ำเพิ่มขึ้นอีก 100 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ผลจะเป็นเช่นไรยังไม่ชัดเจน แต่ก็สะท้อนว่าภาครัฐเองก็มีความกังวลต่อปัญหานี้เช่นกัน ปัญหาขยะและการกำจัดที่ได้ผลการบริการสาธารณสุข การจะจัดให้มีศูนย์บริการการแพทย์ระดับสูง (Medical hub) ในพื้นที่ไม่น่าจะเป็นปัญหาสุขภาพสำหรับผู้ที่มีเงินจ่าย แต่สำหรับประชากรที่ทำงานในระดับล่าง รวมทั้งผู้สูงอายุจะเป็นปัญหาสุขภาพที่สำคัญที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นไม่อาจรับมือได้

4.6 กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอ 4 กรณีศึกษา บน EWEC และ SEC คือ แม่สอด/ตาก เมือง/มุกดาหาร เมือง/นครพนม และ อนุรักษ์ประเทศ/สระแก้ว โดยกรณีของ แม่สอด/ตาก มีศักยภาพมากที่สุดเพราะมีตลาดประเทศเมียนมาซึ่งเป็นตลาดค่อนข้างใหญ่ เพราะมีพลเมืองมากกว่า สปป.ลาว และกัมพูชา อีกทั้งอยู่ไม่ไกลเมืองหลวงเท่าคือ ย่างกุ้ง และเมืองหลวงใหม่คือ เนปีดอ รวมทั้งมีนักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศร่วมลงทุนอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว ส่วน อนุรักษ์ประเทศ/สระแก้ว นั้น ถึงแม้จะมีแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชาในประเทศกัมพูชาก็มีเขตเศรษฐกิจพิเศษ SANCO ซึ่งเป็นการร่วมทุนกับนักลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น และปอยเปต-โอเนียง ซึ่งดึงดูดนักลงทุนจากประเทศไทยได้มากกว่าเพราะสิทธิพิเศษทางการค้า อีกทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอนุรักษ์ประเทศ/สระแก้ว แห่งนี้ยังใกล้กับ EEC ซึ่งเป็นจุดที่รัฐบาลไทยให้ความสนใจมากกว่า จึงอาจจะต้องรอโอกาสในการถูกผนวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของ EEC ในอนาคต อย่างไรก็ตาม โอกาสที่จะถูกผนวกเข้ากับ EEC เริ่มมีความเป็นไปได้สูงเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศในเดือนสิงหาคม 2561 ว่าในอนาคตจะรวมพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ตราด และสระแก้ว เข้าเป็นพื้นที่ EEC ขณะที่ เมือง/นครพนม และ เมือง/มุกดาหาร ตลาดใน สปป.ลาว เป็นตลาดขนาดเล็กและแรงงานข้ามชาติจาก สปป.ลาวเองก็มีไม่มาก แต่ทั้งสองเขตมีจุดเด่นที่เป็นทางผ่านไปสู่วียดนามตอนกลางและจีนตอนใต้โดย เมือง/นครพนม จะมีโอกาสดีกว่าเนื่องจากกระยะทางในการขนส่งทางบกสั้นกว่า แต่ความได้เปรียบของ เมือง/มุกดาหาร คือ อยู่บน EWEC ภาคตะวันออกสุดเขตแดนของไทย และมีถนน R7 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ EWEC ไปถึงเมืองท่าดานัง ในประเทศเวียดนาม โอกาสที่จะเป็นเมืองสินค้าผ่านแดนจึงมีมากกว่า แต่ในฐานะเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่งนี้ไม่มีศักยภาพมากนัก เพราะแหล่งผลิตใหญ่ที่สำคัญในภูมิภาคนี้คือจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีระยะทางในการขนส่งมายังเมืองชายแดนเหล่านี้ไม่ไกลมากนัก

ความสนใจในการศึกษาในกรณีศึกษานี้คือ ทำอย่างไรจึงจะให้ผลจากการพัฒนากระจายไปถึงประชาชนส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันก็ยังรักษานโยบายระเบียบประเพณีและคุณภาพชีวิตของประชาชนตามแนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์เอาไว้ได้ สิ่งที่ค้นพบในทั้ง 4 กรณีศึกษาก็คือ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของราคาที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยที่จะผลักดันคนในพื้นที่และคนชายขอบออกจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระยะยาว โดยที่ภาครัฐยังไม่มีแนวทางหรือมาตรการที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ส่วนในกรณีตัวชี้วัดอื่นๆ ที่ใช้วัดการพัฒนาแบบพุทธเศรษฐศาสตร์ ผลจากการศึกษาไม่พบการเปลี่ยนแปลงในทางลบที่สำคัญ เพราะเป็นการศึกษาในระยะสั้น (1 ปี) และการเปลี่ยนแปลงภายในพื้นที่ยังเป็นไปอย่างช้าๆ เนื่องจากความไม่เหมาะสมทางเศรษฐกิจที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งผลิตที่มีศักยภาพสูง ตัวชี้วัดการพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางพุทธเศรษฐศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ในการศึกษารั้งนี้ คือ

- 1) การจัดสรรพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ (โบราณสถาน)
- 2) การจัดสรรพื้นที่ป่าชุมชน
- 3) การอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรมของคนในชุมชน

4) ผลิตรักกันชุมชน รวมทั้งผลิตรักกันที่สะท้อนอัตลักษณ์ของพื้นที่

5) ตลาดนัดชุมชน

ทั้งนี้ เพราะสิ่งเหล่านี้คือวิถีชีวิตของผู้คน จุดยืนของพุทธเศรษฐศาสตร์มิได้เน้นการอนุรักษ์ให้คงอยู่ แต่ต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตเดิม ขณะเดียวกันก็อาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนอย่างสมสมัยที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ การศึกษานี้จึงเป็นเหมือนการปักหมุดเพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

4.7 สวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ

เพื่อที่จะสะท้อนคุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติ จำเป็นจะต้องศึกษาถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งจะต้องเปรียบเทียบกับสวัสดิการของแรงงานไทย ซึ่งสิ่งที่ได้พบในงานวิจัยนี้ก็เป็นสิ่งที่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองมาทำงานถูกต้องตามกฎหมายก็จะได้รับค่าจ้างและสวัสดิการต่างๆ ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับแรงงานของไทย ยกเว้นสวัสดิการที่นอกเหนือจากที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่สวัสดิการที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้แนะนำนายจ้าง เช่น สวัสดิการด้านการเงินและบริการ ที่ควรจัดตั้งให้มีสหกรณ์ออมทรัพย์ สวัสดิการร้านค้าหรือสหกรณ์ร้านค้า เงินโบนัสให้พนักงาน เงินช่วยเหลือในการอุปสมบท เงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลที่เกินสิทธิ เงินหรือสิ่งของเยี่ยมไข้ เงินรางวัลหรือสิ่งของกรณีทำงานมานาน ที่พักสำหรับพนักงาน ชุดทำงาน เงินค่าอาหาร มอบหุ้ของกิจการ เงินบำเหน็จพนักงาน (นอกเหนือจากค่าชดเชย) เงินทุนสำรองเลี้ยงชีพ เงินช่วยเหลือค่าแต่งงาน เงินช่วยเหลืองานศพ เงินช่วยเหลือกรณีประสบภัยพิบัติ เงินประกันชีวิตหรือสุขภาพพนักงาน เป็นต้น

ความช่วยเหลือเหล่านี้ แรงงานข้ามชาติอาจจะไม่ได้รับเว้นแต่กรณีที่สถานประกอบการให้ความช่วยเหลือแรงงานไทยในความดูแลอยู่แล้ว และเมื่อมีแรงงานต่างชาติร่วมด้วยก็อาจให้สิทธิบางส่วนแก่แรงงานข้ามชาติไปด้วย

ในกรณีของจังหวัดนครพนมและมุกดาหาร เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจาก สปป.ลาว มีสัดส่วนที่ไม่มากนัก นอกจากนั้นภาษา วัฒนธรรม ประเพณี ก็ใกล้เคียงกัน ตลอดจนความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ การดูแลแรงงานข้ามชาติในกรณีนี้จึงอาจจะไม่ต่างไปจากการดูแลแรงงานของไทยเอง

ส่วนสิทธิเบื้องต้นที่แรงงานข้ามชาติควรได้รับตามกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานไทย คือ ต้องได้รับเงินค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องทำงานไม่เกินสัปดาห์ละ 6 วัน เวลาทำงานทั่วไปไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือรวมแล้วไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หากเป็นงานอันตรายต้องไม่เกิน 7 ชั่วโมงต่อวัน หรือไม่เกิน 42 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ส่วนวันหยุดจะหยุดได้ 1 วันต่อสัปดาห์ และวันหยุดตามประเพณีอย่างน้อยปีละ 13 วัน สามารถลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง และได้รับค่าจ้างไม่เกินปีละ 30 วัน

ดังนั้นการเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายของแรงงานข้ามชาติจึงเป็นประเด็นสำคัญ แต่ในกรณีของแรงงานจาก สปป.ลาว เนื่องจากรัฐบาลของ สปป.ลาวมีนโยบายที่ไม่ส่งเสริมให้ชาวลาวออกไป

ทำงานนอกประเทศ ประกอบกับพื้นฐานประเพณี วัฒนธรรม รวมทั้งความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ทำให้การจ้างงานแรงงานข้ามชาติจาก สปป.ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ชายแดนไม่มีความแตกต่างมากนักจากแรงงานไทย

แต่โดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศเมียนมาและกัมพูชาในอดีตที่ผ่านมา นายจ้างไทยเอง โดยเฉพาะนายจ้างในภาคการเกษตรและเรือประมง มักต้องการจ้างแรงงานที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมายเพราะจะได้ค่าแรงงานและลดสวัสดิการได้ง่าย เพราะแรงงานเหล่านี้จะตกอยู่ในฐานะจำยอม เปิดโอกาสให้มีการค้ามนุษย์เกิดขึ้นได้ง่าย การที่รัฐบาลไทยประสงค์จะลดปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้มีกฎหมายออกมาบังคับนายจ้างให้จ้างแรงงานที่ถูกกฎหมายเท่านั้น ตั้งแต่ปี 2559 และไม่ยอมผ่อนผันหรือผ่อนปรนต่อไปอีกเมื่อเดือนกรกฎาคม 2561 ดังนั้นประเด็นในเรื่องสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติจึงมีผลเกี่ยวพันกับนโยบายการปราบปรามการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยโดยตรง

4.8 อุปสงค์หรือความต้องการแรงงานในอนาคต

ในส่วนต่อไปเป็นการศึกษาอุปสงค์เทียบกับอุปทานที่สามารถคาดคะเนได้จากโครงสร้างของประชากรในอนาคต ทั้งนี้เพื่อศึกษาทิศทางและความเป็นไปได้โดยสังเขป เนื่องจากมีแนวโน้มใหญ่ๆ 3 ประการที่ชัดเจน คือ การพัฒนาประเทศบนฐานนวัตกรรมหรือประเทศไทย 4.0 ซึ่งมีเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกเป็นการนำร่องการพัฒนาประเทศตามทิศทางนี้ ซึ่งสะท้อนความต้องการแรงงานที่มีฝีมือเพิ่มขึ้นและแรงงานที่ไม่มีฝีมือลดลง สอดคล้องกับแนวโน้มในอนาคตที่แรงงานไม่มีฝีมือจากต่างประเทศจะเข้ามาทำงานในประเทศไทยลดน้อยลง เนื่องจากมีความต้องการแรงงานประเภทนี้ในประเทศของตนเพิ่มขึ้น รวมทั้งแรงงานกึ่งฝีมือที่ได้รับการเพิ่มทักษะจากการทำงานในประเทศไทยก็เป็นที่ต้องการในประเทศต้นทางของแรงงานเหล่านี้ด้วย ขณะที่ประเทศไทยเองก็จะมีจำนวนประชากรลดลง เนื่องจากอัตราการผลิตทดแทนสุทธิ (Net reproduction rate) สำหรับประเทศไทยต่ำกว่า 2 อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานแล้ว แต่สิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกันคือ มีผู้สูงอายุที่ยังอาจจะอยู่ในตลาดแรงงานได้ (61-70 ปี) เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับกลุ่มวัยแรงงานตามปกติ (15-60 ปี) ทางออกของประเทศไทยต่อประเด็นเหล่านี้เป็นผลจากการศึกษาดังต่อไปนี้

เครื่องมือที่จะใช้ในการคาดการณ์ความต้องการแรงงานในอนาคตคือ ตารางเมตริกซ์บัญชีสังคม (Social Accounting Matrix: SAM) และตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-output Table หรือตาราง I-O) เหตุที่ต้องใช้ควบคู่กันเพราะ SAM มีปัจจัยแรงงานเพื่อการพิจารณาประกอบด้วย ส่วนตาราง I-O นั้น สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างภาคการผลิตต่างๆ จุดอ่อนที่สำคัญของงานศึกษานี้อยู่ที่ตาราง I-O จากฐานข้อมูลปี 2553 เนื่องจากถึงแม้จะมีการทำตาราง I-O ในปี 2558 แต่ยังไม่มีการเผยแพร่อย่างเป็นทางการในช่วงงานวิจัยนี้ (2559-2560) ตารางการผลิตที่ใช้ในการศึกษานี้จำแนกออกเป็น 15 สาขาการผลิต ดังมีรายละเอียดที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1 ที่ได้แสดงไว้ต่อจากนี้

ตารางที่ 1 ประเภทอุตสาหกรรม 15 กลุ่ม

อุตสาหกรรม	ISIC
CL01 เกษตรกรรม ล่าสัตว์ ป่าไม้	01111-02400
Fi02 การประมง	03111-03229
PN03 ปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ ไฟฟ้า	06100-06200, 19100-19209, 35101-35302
TI04 การผลิตสิ่งทอ	13111-13999
CD05 การผลิตเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย	14111-14302
FM06 การผลิตผลิตภัณฑ์อาหาร	10111-12009
MV07 การผลิตยานยนต์	29101-30990
OM08 การผลิตอื่นๆ	05100-05200, 07100-09900, 15110-18200, 20111-28299, 31001-32909, 58111-58203
Co09 การก่อสร้าง	41001-43909, 71101-71209
Tr10 การค้าส่งค้าปลีก	45101-47999
TT11 การท่องเที่ยว	55101-56304, 59111-60203, 79110-79909, 90001-90002, 92001-93299
Ba12 การเงินการธนาคาร	64110-64999, 66111-66302
TC13 เทคโนโลยีและการสื่อสาร	49110-53200, 61101-63990
HE14 การศึกษาและสุขภาพ	21001-21002, 72101-73200, 85101-86909, 91011-91032, 94110-94999
Os15 การบริการอื่นๆ	33110-33200, 36001-39000, 65110-65300, 68101-70209, 74101-78300, 80100-84300, 87100-88909, 95110-99099

ที่มา : เรียบเรียงใหม่โดยคณะวิจัย จากฐานข้อมูลผลิตภัณฑ์รายจังหวัด (GPP) และตารางปัจจัยการผลิต (I-O Table) จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ส่วนอุปทานของแรงงานได้จากการคาดการณ์จำนวนประชากรในอนาคตซึ่งได้มาจากตัวเลขของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ (2556) เป็นการคาดการณ์ตั้งแต่ปี 2560 ถึง 2573 ดังนี้

ตารางที่ 2 คาดการณ์จำนวนประชากรไทยทั่วประเทศ และระเบียบ EWEC และ SEC (หน่วย : คน)

ช่วงอายุ	2553	2560	2565	2570	2573
ประเทศ	65,921,000	67,653,000	68,342,000	68,496,000	68,306,000
0 - 14 ปี	12,642,000	11,493,000	10,834,000	10,238,000	9,801,000
15 - 60 ปี	42,739,000	42,803,000	41,772,000	39,977,000	38,796,000
61 - 70 ปี	4,630,000	6,431,000	7,744,000	8,808,000	9,260,000
71 - 95+ ปี	3,778,000	4,794,000	5,863,000	7,341,000	8,319,000
EWEC	7,558,600	7,357,400	7,153,300	2,689,100	2,628,600
0 - 14 ปี	1,469,500	1,255,200	1,166,200	429,600	411,000
15 - 60 ปี	4,741,900	4,374,100	3,981,000	1,442,300	1,368,100

ช่วงอายุ	2553	2560	2565	2570	2573
61 - 70 ปี	769,900	981,300	1,103,700	439,300	423,500
71 - 95+ ปี	577,300	746,800	902,400	377,900	426,000
SEC	9,342,000	10,261,500	10,840,800	8,582,900	8,777,700
0 - 14 ปี	1,651,300	1,658,700	1,630,200	1,166,400	1,116,000
15 - 60 ปี	6,544,600	7,031,100	7,235,000	5,725,400	5,743,000
61 - 70 ปี	634,300	904,600	1,142,000	975,600	1,085,100
71 - 95+ ปี	511,800	667,100	833,600	715,500	833,600
EWEC+SEC	16,900,600	17,618,900	17,994,100	11,272,000	11,406,300
0 - 14 ปี	3,120,800	2,913,900	2,796,400	1,596,000	1,527,000
15 - 60 ปี	11,286,500	11,405,200	11,216,000	7,167,700	7,111,100
61 - 70 ปี	1,404,200	1,885,900	2,245,700	1,414,900	1,508,600
71 - 95+ ปี	1,089,100	1,413,900	1,736,000	1,093,400	1,259,600

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556)

ส่วนการคาดการณ์อุปสงค์หรือความต้องการแรงงานในอนาคตได้กำหนดเป็นสถานการณ์จำลอง 3 สถานการณ์

1) สถานการณ์แรกคือ การคาดการณ์ขึ้นพื้นฐานที่สมมติว่าอนาคตไม่เปลี่ยนแปลงจากอดีตหรืออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์จังหวัดบน EWEC และ SEC รายสาขายังคงขยายตัวเท่ากับอัตราเฉลี่ยในอดีต (2553-2558)

2) สถานการณ์ที่สองคือ ประเทศไทย 4.0 ได้รวมเอาการขยายตัวของอุตสาหกรรมเดิมที่มีศักยภาพ (First S-Curve) และอุตสาหกรรมอนาคต (New S-Curve) โดยกำหนดให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ขยายตัวในอัตราร้อยละ 10

3) สถานการณ์ที่สามคือ EEC ร่วมกับจังหวัดที่มีศักยภาพบน EWEC อันประกอบด้วย ตาก ขอนแก่น มุกดาหาร โดยกำหนดให้ภาคธุรกิจเอกชนในสามจังหวัดใน EEC คือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ลงทุนในหกจังหวัดเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 หรือประเทศไทย 4.0+

โดยทั้งสามสถานการณ์คาดการณ์อุปสงค์ระหว่างปี 2560 และ 2571 ในทุกสถานการณ์จะมีความต้องการแรงงานส่วนเกินมากกว่า 1 แสนคนในปี 2571 เนื่องจากในสถานการณ์ที่ 2 นั้น ไม่ต้องการแรงงานเพิ่มมากนัก โดยสถานการณ์สุดท้ายจะมีอุปสงค์ส่วนเกินสูงสุดกว่าหนึ่งล้านคน โดยที่ประชากรวัยทำงานหลังจากปี 2560 มีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นส่วนที่ขาดดังกล่าวส่วนหนึ่งจะต้องมาจากประชากรอายุ 61-70 ปี ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยตลอด (โปรดดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 แสดงอุปสงค์ส่วนเกินของแรงงานในสถานการณ์ต่างๆ ในปี 2571

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	สถานการณ์ที่ 1			สถานการณ์ที่ 2			สถานการณ์ที่ 3		
	ไม่มีทักษะ	มีทักษะ	ทั้งหมด	ไม่มีทักษะ	มีทักษะ	ทั้งหมด	ไม่มีทักษะ	มีทักษะ	ทั้งหมด
01 การเพาะปลูกปศุสัตว์และป่าไม้	4,079	38,204	42,283	6,748	7,219	13,967	28,443	226,486	254,929
02 ประมง	201	2,021	2,000	102	130	232	9,645	35,126	44,771
03 ปิโตรเลียม ก๊าซ และไฟฟ้า	87	468	555	161	182	243	238	1,287	1,525
04 อุตสาหกรรมสิ่งทอ	94	2,341	2,436	4,220	4,435	8,655	13,794	111,886	125,680
05 ออกแบบสิ่งทอและออกแบบอื่นๆ	31	1,047	1,078	393	395	788	1,433	33,598	35,041
06 อุตสาหกรรมอาหาร	257	722	979	446	626	1,072	16,059	46,521	62,579
07 อุตสาหกรรมยานยนต์	66	895	961	2,666	2,745	5,411	3,132	73,801	76,933
08 อุตสาหกรรมอื่นๆ	1,441	15,277	16,719	2,907	3,058	5,965	1,163	13,068	14,231
09 ก่อสร้าง	1,168	3,318	4,486	14,676	16,685	31,361	9,654	48,072	57,726
10 ค้าปลีกและส่ง	134	801	935	6,173	6,928	13,101	9,047	62,001	71,047
11 ท่องเที่ยวและบริการท่องเที่ยว	824	4,127	4,951	4,123	5,109	9,232	48,663	205,995	254,658
12 ธนาคาร	1,501	5,570	7,071	407	450	875	1,308	8,381	9,689
13 เทคโนโลยี การสื่อสาร และการขนส่ง	376	1,992	2,368	630	639	1,223	337	1,001	1,337
14 สาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการสังคม	587	6,481	7,068	427	459	886	19,765	233,219	252,984

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	สถานการณ์ที่ 1			สถานการณ์ที่ 2			สถานการณ์ที่ 3		
	ไม่มีทักษะ	มีทักษะ	ทั้งหมด	ไม่มีทักษะ	มีทักษะ	ทั้งหมด	ไม่มีทักษะ	มีทักษะ	ทั้งหมด
15 บริการอื่นๆ	927	5,136	6,063	3,158	3,958	7,116	11,029	39,076	50,105
รวม	11,773	88,402	100,175	47,238	53,069	100,307	173,720	1,139,518	1,313,238

ที่มา: คำนวณจากตาราง 9.17 9.19 และ 9.20 ในบทที่ 9 ของรายงานการสังเคราะห์ชุดโครงการวิจัยพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ ในมิติการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ: การเคลื่อนย้ายมนุษย์ ฉบับสมบูรณ์

และส่วนหนึ่งอาจจะต้องเสริมจากแรงงานข้ามชาติ แต่ขอให้สังเกตว่าแรงงานที่ต้องการจะเป็นแรงงานที่มีฝีมือเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ความต้องการแรงงานไม่มีฝีมือมีแนวโน้มที่จะลดลง และแรงงานข้ามชาติจากประเทศ CLM ก็อาจจะช่วยไม่ได้มากนัก จึงต้องยกระดับแรงงานมีฝีมือในประเทศไทยประกอบกับใช้แรงงานผู้สูงอายุ (61-70 ปี) ที่มีฝีมือในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุที่ไม่ชำนาญในเรื่องการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับคนเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น เพื่อทดแทนให้แรงงานของคนที่อยู่ในวัยทำงานได้ทำงานในภาคเศรษฐกิจประเทศไทย 3.0 และ 4.0 ที่มีความขาดแคลนสูง

อย่างไรก็ตาม การใช้ตาราง I-O ปี 2553 ที่ดัดแปลงเป็น SAM มีจุดอ่อนที่สำคัญก็คือ สัดส่วนของแรงงานต่อผลผลิตในปี 2571 ดังกล่าวควรจะต่ำกว่าในปี 2553 อย่างแน่นอน ทำให้การคำนวณอุปสงค์แรงงานในอนาคตสูงเกินความเป็นจริง เพราะในอนาคตอาจจะมีการทำงานหุ่นยนต์และอุปกรณ์การผลิตที่มีผลิตภาพสูงมาใช้แทนแรงงานไม่มีฝีมือเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ผลิตภาพของแรงงานเองในปี 2571 ก็ควรจะสูงขึ้นด้วย แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่ปรากฏอยู่ในตัวแบบดังกล่าว นอกจากนั้นตัวเลขที่ได้เป็นการคำนวณในเชิงปริมาณ ไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพ คือผลิตภาพของแรงงานที่ได้กล่าวมาแล้ว อีกทั้งในความเป็นจริงยังมีปัญหาในเรื่องคุณภาพของแรงงานและทักษะของแรงงานที่อาจจะไม่ตรงกับความต้องการของตลาด ตรงนี้จึงทำให้การคาดการณ์ความต้องการในอนาคตสูงกว่าความเป็นจริงด้วย ในขณะที่ตัวแบบดังกล่าวไม่มีการแสดงถึงโอกาสที่จะเกิดปัญหาว่างงานอันเนื่องจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด

แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นทิศทางที่ตัวแบบนี้สะท้อนก็คือ จะเตรียมการอย่างไรสำหรับจะนำผู้สูงอายุ (61-70 ปี) ให้กลับเข้ามาทำงานเพื่อทดแทนแรงงานในตลาดแรงงานที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง และทำอย่างไรจึงจะทำให้บุคคลเหล่านี้เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต ที่อาจจะต้องมีการเสริมทักษะที่ต้องการหรือจำเป็น ประกอบกับการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุเหล่านี้ ให้ยังสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการหางานที่มีความเหมาะสมกับบุคลากรเหล่านี้ยังคงเป็นประเด็นความท้าทายในอนาคต ส่วนการหวังพึ่งแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศ CLM คงทำได้น้อยลงแต่อาจจะ

ต้องพึ่งแรงงานที่มีฝีมือจากประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศผู้ลงทุนในพื้นที่ EEC และแรงงานที่มีฝีมือส่วนเกินจากประเทศต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

4.9 การค้ามนุษย์

ในส่วนนี้จะศึกษาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในสามลักษณะ คือ การค้ามนุษย์เพื่อเป็นแรงงานทาส เพื่อเป็นโสเภณี และเพื่อเป็นขอทาน ในแง่มุมทางกฎหมายและข้อค้นพบจากงานวิจัยภาคสนามในปี 2558 ในรายงานการค้ามนุษย์โดยสหรัฐอเมริกา (Trafficking in persons: TIP) ได้จัดประเทศไทยอยู่ในอันดับ 3 (Tier 3) คือเป็นกลุ่มประเทศที่มีการค้ามนุษย์มากที่สุด เป็นผลให้มีความพยายามโดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) ที่จะปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจังด้วยการร่วมมือกับทุกประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ กลุ่มครอบครัวและผู้เสียหาย รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง จนได้รับการยกระดับมาอยู่ใน Tier 2 Watch List ในปี 2559 และได้รับการยกระดับมาอยู่ Tier 2 ในปี 2561 คือการดำเนินการทุกอย่างยังไม่ถึงมาตรฐานขั้นต่ำ (Tier 1) แต่นับว่ามีความก้าวหน้าตามลำดับ ประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทางที่มีการค้ามนุษย์ คือมีคนไทยถูกล่อลวงออกไปต่างประเทศส่วนใหญ่เพื่อการค้าประเวณี และอีกส่วนหนึ่งเป็นแรงงานทาส เป็นทางผ่านของกระบวนการค้ามนุษย์เพื่อนำไปส่งยังประเทศที่สาม และเป็นปลายทางของการค้ามนุษย์เองคือ มีนายหน้านำเอาแรงงานข้ามชาติเข้ามาใช้เป็นแรงงานทาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมประมงและอื่นๆ ที่เป็นงานหนัก ขาดค่าจ้าง และ/หรือสกปรก ซึ่งหาคนสมัครใจทำงานไม่ได้ง่าย และส่วนที่มากกว่าเพื่อการค้าประเวณี และมีอีกส่วนหนึ่งเพื่อมาเป็นขอทาน โดยในกรณีที่เป็นทางผ่านและปลายทางวิธีแก้ไขที่มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งก็คือต้องทำให้กระบวนการเข้าเมืองเพื่อมาทำงานของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่ที่มีประเทศไทยเป็นทางผ่านหรือปลายทางก็คือ การที่ขบวนการค้ามนุษย์ลักลอบนำแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกำหนดให้การเข้าเมืองจะต้องชอบด้วยกฎหมายโดยมีโทษสำหรับนายจ้างที่จ้างแรงงานที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในอัตราที่รุนแรง สามารถช่วยลดปัญหาการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติและลดปัญหาการค้ามนุษย์ลงได้มาก

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นครั้งแรกในปี 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปี 2558 และฉบับที่ 3 ปี 2560 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเนื้อหาไม่ครอบคลุมรูปแบบการค้ามนุษย์ที่มีหลากหลายมากกว่ากรณีสตรีและเด็ก พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดังกล่าว นอกจากจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทำการตรวจค้นและจับกุมผู้กระทำความผิดแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือและให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และจัดให้มีกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้วย

การค้ำมนุษย์เพื่อเป็นแรงงานทาส มีคำอธิบายของ “การค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน” ดังต่อไปนี้ “การเป็นธูระจัดหา ซื่อขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ โดยใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว นี้อณฺด หลอกกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน จากบุคคลที่ตนดูแล รวมถึงการเป็นธูระจัดหา ซื่อขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน” อีกรูปแบบหนึ่งของแรงงานทาสคือ แรงงานขังหนี้ (Debt bondage) โดยที่บุคคลที่เป็นแรงงานขังหนี้จะถูกพันธนาการไม่ให้มีอิสรภาพ จนกว่าจะมีการชำระหนี้หมด ส่วนใหญ่บุคคลเหล่านี้จะไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิของตน ปัญหาลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นทั่วโลก โดยส่วนใหญ่จะเกิดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การค้ำมนุษย์เพื่อเป็นทาสมักจะเป็นกรณีนายจ้างระดับล่างหรือมีอำนาจซื้อต่ำ ต้องการแรงงานราคาถูก โดยมีนายหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำมนุษย์ ส่วนด้านผู้ใช้แรงงานนั้นมักยากจน ขาดโอกาสทางการศึกษา สงครามหรือความไม่สงบในพื้นที่ก็อาจเป็นปัจจัยผลักดัน หรือประเด็นทางวัฒนธรรมที่ถูกสาว จะต้องรับการเลี้ยงดูครอบครัวยุติกัน ในปี 2558 ประเทศไทยถูกกล่าวหาว่าการประมงทางทะเลมีการใช้แรงงานเยี่ยงทาส

ในประเด็นการค้ำมนุษย์เพื่อเป็นแรงงานทาส สามารถนำกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่หลายฉบับมาบังคับใช้ที่ตรงประเด็นมากที่สุดคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ 2551 และแก้ไขล่าสุดคือ ครั้งที่ 3 ในปี 2560

- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในกรณีที่ต้องสงสัยว่าผู้เข้าเมืองอาจมีความผิดเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์

- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยสามารถสอบสวนการทำงานของคนที่ต่างด้าวว่าเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์หรือไม่

- พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ว่าเป็นการหลอกกลวงหรือบังคับข่มขืนผู้หางานหรือไม่

- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก้ไขครั้งที่ 5 พ.ศ. 2560 คุ้มครองลูกจ้างมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือละเมิดสิทธิจากนายจ้าง

- พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 คุ้มครองคนทำงานและการทำงานบนเรือ

- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 คุ้มครองเด็กจากการถูกล่อลวงและเอารัดเอาเปรียบ

- ประมวลกฎหมายอาญา กำหนดความผิดและโทษในกรณีซื้อขายมนุษย์ใน 11 ลักษณะ

- พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ในเรื่องเกี่ยวกับสัญญา

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าในเรื่องการค้ามนุษย์เพื่อเป็นแรงงานทาสนั้นมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ให้การป้องกันและคุ้มครอง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนที่อาจจะเป็นปัญหาซึ่งจะมีการอธิบายในภายหลัง

การค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณีหรือการค้าบริการทางเพศเป็นสถานการณ์ที่มีความถี่ในการพบมากที่สุดในการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ กฎหมายที่บังคับใช้มีดังนี้

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2551 แก้ไขครั้งที่ 3 2560
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มีบทลงโทษผู้กระทำความผิด โสเภณีเด็ก บุคคลผู้หารายได้จากการค้าประเวณีของเด็กและเยาวชน และคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ถูก ล่อลวงหรือชักพาไปค้าประเวณี
- พระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กรณีที่มีการซื้อขายเด็กมาเพื่อค้าประเวณี
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กรณีมีการค้ามนุษย์และลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
- ประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เพื่อค้าประเวณี ในความผิด 9 ลักษณะ
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในความผิดจากการค้าประเวณี เป็นการกระทำความผิดฐานฟอกเงินด้วย
- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

การค้ามนุษย์เพื่อเป็นขอทาน

การค้ามนุษย์เพื่อมาเป็นขอทานเกิดขึ้นกับทั้งเด็ก คนชรา และคนพิการ ในกรณีของประเทศไทย นั้น อาชีพนี้สามารถดำรงอยู่ได้จากความสงสารของผู้พบเห็น ทำให้มีการนำคนต่างชาติ เช่น ชาวกัมพูชา เมียนมา จีน ลาว และเวียดนาม เข้ามาขอทานในประเทศไทย จากกรณีขอทานเด็กผู้เป็นเหยื่อมาจาก ประเทศกัมพูชาร้อยละ 80 ผ่านนายหน้าการค้ามนุษย์ที่อยู่ชายแดนไทย-กัมพูча ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติควบคุมขอทาน พ.ศ. 2559 กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้แสวงหาประโยชน์จาก บุคคลที่ไม่มีความสมประกอบทางร่างกายหรือมีความอ่อนด้อยทางสติปัญญาหรือจิตใจ
- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- ประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เพื่อนำมาเป็นขอทาน เช่น ทำให้บุคคลต้องเกิด ความกลัวว่าจะได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือมีการหน่วงเหนี่ยวกักขัง และถูกข่มขู่/ ข่มขืนใจ ผิดกฎหมายอาญาใน 11 ลักษณะ

- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์

ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จึงเป็นปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย มิใช่เพราะไม่มีกฎหมาย หรือเกิดช่องโหว่ทางกฎหมายเป็นหลัก จากการวิจัยภาคสนาม พบปัญหาดังต่อไปนี้

1) สภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน มีจุดผ่อนปรนการค้าชายแดนและช่องทางตามธรรมชาติเป็นจำนวนมาก ทำให้การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทำได้ง่าย

2) การปฏิบัติงานโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องบางส่วนยังคงไม่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอในบางพื้นที่ บางโอกาส และในบุคลากรบางคน

2.1) พนักงานสอบสวนในคดีเหล่านี้ส่วนใหญ่มีความรู้กฎหมายอาญา แต่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขครั้งที่ 3 2560 จึงทำให้ผู้กระทำผิดหลุดพ้นข้อกล่าวหาได้ หรือทำให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ กลายเป็นเหยื่อของการบังคับใช้กฎหมาย จนไม่ประสงค์จะเอาความ

2.2) ขาดความตั้งใจและจริงจังในการดำเนินการ

2.3) นโยบายในการบริหารงานบุคคลไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานอย่างเข้มแข็งของเจ้าหน้าที่ เพราะเมื่อพบว่ากระทำผิด โทษที่หนักที่สุดคือการส่งย้ายเท่านั้น

2.4) ประชาชนในพื้นที่มีผลประโยชน์ร่วมกับผู้หลบหนีเข้าเมือง จึงไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อเสนอเพื่อแก้ปัญหาและคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์

1. กรณีแรงงานทาส

1.1 การค้ามนุษย์เพื่อเป็นแรงงานทาส

1.1.1 ต้องเข้มงวดมิให้มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย การที่มีกฎหมายลงโทษนายจ้างที่จ้างแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จะช่วยลดปัญหาการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายลงได้

1.1.2 ให้ความรู้ความเข้าใจแก่แรงงานที่เข้ามาทำงานในเรื่องสิทธิตามกฎหมายที่แรงงานจะพึงมี

1.2 การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อเป็นแรงงานทาส ถ้าแรงงานทาสเป็นแรงงานข้ามชาติ ต้องผลักดัน/ส่งกลับประเทศที่เป็นภูมิลำเนาของเหยื่อ ถ้าเป็นคนไทยที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ถูกส่งไปทำงานต่างประเทศ จะต้องส่งเสริม/แนะนำอาชีพหรือแหล่งงานที่ถูกต้องตามกฎหมายให้แก่ผู้ที่เป็นเหยื่อหรืออาจเป็นเหยื่อ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการหางานผ่านแหล่งจัดหางานอย่างถูกต้อง

2. กรณีการค้ามนุษย์เพื่อค้าประเวณี

2.1 การค้ามนุษย์เพื่อค้าประเวณี

2.1.1 กวดขันเข้มงวดกับการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

- 2.1.2 ไม่สนับสนุนการดำเนินธุรกิจใดๆ ที่จะนำไปสู่การค้าประเวณี
 - 2.1.3 ปลุกฝังค่านิยมใหม่ที่ไม่นิยมการมีเงินจากการค้าประเวณี เน้นการรักศักดิ์ศรีของตน
 - 2.1.4 ส่งเสริมการศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้
 - 2.2 การคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณี
 - 2.2.1 กรณีเหยื่อเป็นแรงงานข้ามชาติต้องผลักดัน/ส่งกลับประเทศต้นทาง
 - 2.2.2ฟื้นฟูสภาพร่างกาย จิตใจและอารมณ์ของเหยื่อ รวมถึงตรวจสุขภาพ โรคทางเพศ เพื่อดำเนินการรักษาได้ทันทั่วทั้งที่
 - 2.2.3 แนะนำ/จัดหางานที่เหมาะสมให้กับเหยื่อให้มีอาชีพที่เหมาะสม เลี้ยงตัวเองได้
 3. กรณีการค้ามนุษย์เพื่อนำมาเป็นขอตาน
 - 3.1 การค้ามนุษย์เพื่อนำมาเป็นขอตาน
 - 3.1.1 กวดขัน เข้มงวดกับการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
 - 3.1.2 สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนโดยทั่วไปว่าการให้เงินแก่คนขอตาน เป็นการสร้างวงจรการค้ามนุษย์เพื่อนำมาเป็นขอตานแบบไม่รู้จบ
 - 3.2 การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อนำมาเป็นขอตาน กรณีเป็นแรงงานข้ามชาติจะต้องผลักดัน/ส่งกลับประเทศต้นทาง กรณีคนไทยควรฟื้นฟูสภาพร่างกาย จิตใจ และส่งเสริม/แนะนำอาชีพที่เหมาะสมให้แก่เหยื่อ
- ปัญหาและอุปสรรคของการใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และแก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2560
1. กฎหมายนี้สร้างฐานความผิดจากการค้ามนุษย์ขึ้นมาใหม่ ขณะที่ผู้มีอำนาจสอบสวนมีความชำนาญกับการใช้ประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่สามารถปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับองค์ประกอบความผิดการค้ามนุษย์
 2. การปฏิบัติตามกฎหมายบางประการมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็ว เช่นกรณีความผิดที่เกี่ยวกับเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี จะต้องมีการมีขั้นตอนเพิ่มขึ้นมาก หรือการกระทำความผิดเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ หรือความผิดนอกราชอาณาจักรจะต้องให้อัยการสูงสุดทำการสอบสวน หรืออาจมีเหตุมากมายที่ทำให้เหยื่อหรือผู้เสียหายไม่ต้องการดำเนินคดีต่อไป
 3. ไม่มีสถานที่ที่เหมาะสมรองรับหรือคุ้มครองเหยื่อหรือผู้ได้รับความเสียหาย
- นอกจากนั้นยังมีปัญหาเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารเชิงบูรณาการ เนื่องจากขาดนโยบายในภาพรวมที่ชัดเจน ตลอดจนการถ่ายทอดนโยบายไปสู่ท้องถิ่นยังไม่มีเอกภาพ รวมทั้งกระบวนการทัศนคติของเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและปฏิบัติยังไม่สอดคล้องกัน อีกทั้งมีปัญหาวรรณกรรมบุคคลและงบประมาณที่จำกัด ขณะที่ภาระหน้าที่ของฝ่ายปฏิบัติมีมากขึ้น

แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

1. กฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมของประชาชนส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่บังคับใช้ไม่ได้จริง เกิดความสับสน ควรเลือกเฉพาะที่จำเป็นเพื่อการบังคับใช้เท่านั้น
 2. ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายใหม่ๆ เพราะในอดีตมักไม่มีการส่งเสริมการเรียนรู้หรือเผยแพร่กฎหมายใหม่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้กฎหมายใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ
 3. การใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาทำให้เป็นภาระในการดำเนินงานให้แก่แผ่นดิน ก่อให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณแก่รัฐเป็นจำนวนมาก ปัญหาการค้ำมนุษย์สามารถแก้ด้วยวิธีอื่น เช่น การให้การศึกษา การเตือนให้ระวังมิให้ถูกหลอกลวง ให้ประชาชนรู้จักป้องกันตนเอง เป็นการแก้ที่ต้นเหตุแทนการออกกฎหมายแล้วบังคับใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ
 4. การมีนโยบาย การจัดระบบ วางโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการ การบริหารข้อมูล การร่วมมือทั้งภายในและภายนอก การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ด้วยการสร้างความโปร่งใส น่าเชื่อถือ ต้องดำเนินการทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติ ผ่านการประชาสัมพันธ์และสื่อสารทั้งในและต่างประเทศ
 5. สร้างความโปร่งใสในการดำเนินการค้ำมนุษย์ เป็นประเด็นที่ประเทศไทยได้รับข้อห่วงกังวลจากนานาประเทศ
 6. สร้างประสิทธิภาพในการบูรณาการความร่วมมือในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย รวมทั้งงบประมาณด้านการประเมินผล เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม
 7. เสริมสร้างศักยภาพอย่างจริงจังแก่บุคลากรให้เข้าใจปัญหาของผู้ถูกระทำและอาชญากร ต้องอบรมเจ้าหน้าที่ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง
 8. รมรณรงค์ให้ประชาชนและสังคมเข้าใจปัญหาอย่างแท้จริง และช่วยผู้ที่กำลังเข้าสู่กระบวนการค้ำมนุษย์ให้หลุดพ้นจากกระบวนการดังกล่าว
 9. ฟันฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำจากกระบวนการค้ำมนุษย์
- ปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ลดปัญหาการค้ำมนุษย์คือ กองต่อต้านการค้ำมนุษย์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

4.10 การค้ำมนุษย์ในรูปแบบการอุ้มบุญและการซื้อขายอวัยวะ

การอุ้มบุญ (Surrogacy) เป็นวิธีการทางเทคโนโลยีการแพทย์ที่จะช่วยให้ผู้มีบุตรยากและประสงค์จะมีบุตรได้มีโอกาสมีบุตรของตนเอง ในขณะที่การซื้อขายอวัยวะในส่วนที่มีใช่เป็นการช่วยเหลือสงเคราะห์ระหว่างเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เป็นการที่ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจแต่มีอาการป่วยต้องการอวัยวะของผู้อื่นมาช่วยลดอาการดังกล่าวโดยมีแพทย์และเทคโนโลยีทางการแพทย์ช่วยให้บรรลุผล โดยปกติถ้าเป็นเรื่องของการช่วยอนุเคราะห์หรือการทำบุญเพื่อเป็นการช่วยเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเอง ประเด็นเหล่านี้ก็ไม่เป็นประเด็นทางกฎหมายหรือศีลธรรม โดยใจกลางของสถานการณ์ดังกล่าวอยู่ที่

ขีดความสามารถทางการแพทย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของแพทย์ในประเทศไทยที่มีขีดความสามารถที่จะดำเนินการให้บรรลุผลได้ ตลอดจนมีค่าใช้จ่ายไม่สูงจนเกินไป สิ่งที่น่ากังวลก็คือ ถ้าเกิดมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนในเชิงพาณิชย์ โดยเป็นที่รู้จักกันทั่วไปดีทั่วโลกว่าประเทศไทยเป็นศูนย์กลางที่ช่วยให้เกิดการอุ้มบุญหรือเปลี่ยนอวัยวะได้ ก็ไม่เป็นผลดีต่อชื่อเสียงและเกียรติภูมิของประเทศ ซึ่งจะต้องมีแนวทางป้องกันมิให้เกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าว

การป้องกันปัญหาในลักษณะดังกล่าวกรณีการอุ้มบุญได้มีกฎหมายเฉพาะ โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่อาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. 2558 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายค่อนข้างใหม่เพื่อ “การควบคุมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์การแพทย์เกี่ยวกับตัวอ่อนและเทคโนโลยีช่วยเจริญพันธุ์ทางการแพทย์มิให้มีการนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง” เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในการกำหนดความคิดและโทษต่อตัวแทน นายหน้า ธุรกิจการรับจ้างตั้งครรภ์ ตลอดจนสถานพยาบาลที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการให้เกิดการอุ้มบุญ ขณะเดียวกันก็กำหนดบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของเด็กที่เกิดจากการอุ้มบุญ ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ผู้อุ้มบุญเป็นมารดาของเด็ก ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริงเพราะมิได้เป็นเจ้าของไข่ เพียงแต่เป็นผู้รับฝากตัวอ่อนที่ได้รับการผสมพันธุ์ที่ครบถ้วนแล้วจากผู้เป็นบิดามารดาที่แท้จริงของเด็ก นอกจากนั้นยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนี้คือ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกับการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม”

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการอุ้มบุญ คือสัญญาจ้างทำของโดยการว่าจ้างผู้อื่นมารับตั้งครรภ์แทน ถือว่าเป็นการ “ทำสัญญาจ้างทำของ”

- ประกาศแพทยสภา ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นการควบคุมจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพเป็นแพทย์ ประกาศฉบับที่ 1/2540 กำหนดให้แพทย์เท่านั้นที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ประกาศฉบับที่ 2 เป็นฉบับ 21/2545 กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า

- (ก) ไม่มีค่าใช้จ่ายตอบแทนแก่ผู้บริจาคเซลล์สืบพันธุ์ในลักษณะที่เข้าใจได้ว่าเป็นการซื้อขาย
- (ข) ไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่หญิงที่ตั้งครรภ์แทน ในลักษณะที่อาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการรับจ้างตั้งครรภ์
- (ค) หญิงที่ตั้งครรภ์แทนจะต้องเป็นญาติโดยสายเลือดของกลุ่มสมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ถ้าหากแพทย์ปฏิบัติตามประกาศข้อนี้อย่างเคร่งครัดปัญหาการค้ามนุษย์จากการอุ้มบุญจะไม่เกิดขึ้น ประกาศดังกล่าวเป็นเรื่องของจรรยาบรรณทางการแพทย์แต่ไม่มีผลทางกฎหมาย และในความเป็นจริงการไม่จ่ายค่าตอบแทนให้แก่หญิงตั้งครรภ์แทนก็ยากที่จะเป็นจริง เพราะถึงแม้จะเป็นญาติโดยสายเลือด การรับตั้งครรภ์ก็ต้องมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่างๆ เป็นจำนวนมาก การมีค่าตอบแทนจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้รับอุ้มบุญ

ในทางปฏิบัติยังไม่มี การรับจ้างตั้งครกอื่นเป็นการค้ำมนุษย์ที่เด่นชัด แต่การป้องกันมิให้ต่างชาติใช้ประเทศไทยเป็นที่รับจ้างอุ้มบุญนั้นเป็นสิ่งที่ควรเกิดขึ้น และถ้ามีการปฏิบัติตามประกาศของแพทยสภาฉบับที่ 21/2545 อย่างเคร่งครัดโดยแพทย์ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฉบับที่ 21/2545 ปัญหาดังกล่าวก็จะเกิดขึ้นได้ยาก จะมีเฉพาะชาวไทยที่มีบุตรยากและประสงค์จะมีบุตรที่จะมีโอกาสทำให้เกิดการอุ้มบุญได้

การซื้อขายอวัยวะในส่วนที่เป็นการค้ามนุษย์ที่ชัดเจน คือมีกลุ่มมีงานชีพแสวงหาอวัยวะจากผู้ที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ ผ่านกระบวนการนายหน้าเพื่อจำหน่ายให้กับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจ เพื่อปลูกถ่ายอวัยวะของตน มีกรณีสื่อของประเทศกัมพูชาเปิดโปงการค้าไตมนุษย์โดยส่งมายังโรงพยาบาลในประเทศไทย เพื่อให้ผู้ป่วยชาวกัมพูชาได้รับการเปลี่ยนถ่ายไตในประเทศไทย โดยจัดทำเอกสารปลอมให้เป็นการบริจาคไต สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ประกอบด้วย

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2560 ส่วนที่ผิดกฎหมายฉบับนี้คือ “บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น”

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อวัยวะมนุษย์ถือเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ที่จะนำมาซื้อขายกันมิได้ ในส่วนของสัญญาซื้อขายอวัยวะมนุษย์แม้จะกระทำโดยสมัครใจ สัญญาดังกล่าวก็น่าจะเป็นโมฆะเพราะขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

- ข้อบังคับของแพทยสภา กำหนดให้การปลูกถ่ายอวัยวะสำหรับผู้รับการปลูกถ่ายจะต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือเพื่อแสดงว่าไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้บริจาคอวัยวะ

- ประมวลกฎหมายอาญา ในกรณีกฎหมายอาญาการซื้อขายอวัยวะมีความผิดฐานทำร้ายร่างกาย

สำหรับข้อเสนอกรณีการซื้อขายอวัยวะแบ่งเป็นสามส่วน คือ ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย และการคุ้มครองเหยื่อกรณีค้ามนุษย์

ในด้านกฎหมาย ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการซื้อขายอวัยวะ ส่วนใหญ่เป็นการยินยอมโดยทั่วไปที่ไม่มีลักษณะการค้ามนุษย์แต่ประการใด จึงอาจจะต้องมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการซื้อขายอวัยวะในรูปแบบของกฎหมายเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้ต่างชาติเข้าใจว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นแหล่งค้าอวัยวะ ที่สามารถเดินทางเข้ามาเปลี่ยนอวัยวะได้ในราคาไม่แพงมากนัก ถ้าหากมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าอวัยวะโดยตรง ก็จะง่ายต่อการมีบทบัญญัติที่กำหนดความผิดอย่างร้ายแรงต่อผู้ซื้ออวัยวะด้วย

ส่วนเหยื่อที่ถูกตัดอวัยวะในกรณีการค้ามนุษย์ จะต้องประสบเคราะห์กรรมตามมา กระทั่งพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะต้องเข้ามาคุ้มครองดูแลเหยื่อ เพื่อช่วยให้เขามีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ในกรณีที่จะต้องถูกทอดทิ้งให้ต้องรับเคราะห์กรรมแต่เพียงลำพัง

เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นกิจกรรมข้ามชาติ มีกฎหมายระหว่างประเทศและตราสารที่มีอนุญาตรากออกมาในสหประชาชาติ รวมทั้งประเทศเป็นจำนวนมากได้ออกกฎหมายภายในประเทศอนุวัติตาม

กฎหมายดังกล่าว จึงควรที่จะได้ศึกษาทำความเข้าใจกับตราสารระหว่างประเทศและการอนุวัติตามกฎหมายต่างประเทศของประเทศต่างๆ เพื่อการสร้างเครือข่ายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และปรับปรุงกฎหมายของไทยให้ดีขึ้น

4.11 อนุสัญญาและตราสารที่เกี่ยวข้องเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและการค้ามนุษย์

ในระหว่างปี 2546-2547 มีการออกอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (The United Nations Convention against Transnational Organized Crime) และตราสารที่เกี่ยวข้องกันอีก 2 ฉบับ คือ The United Nations Protocol to Prevent and Punish Trafficking in Persons และ The United Nations Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air ในปี 2551 มี 143 ประเทศเป็นสมาชิกอนุสัญญาดังกล่าว และมี 119 และ 112 ประเทศ เป็นภาคีของตราสารทั้งสองตามลำดับ ตราสารทั้ง 2 ถูกจัดทำขึ้นเพื่อให้แน่ใจว่าเหยื่อของการค้ามนุษย์มีโช้อาชญากร เหยื่อควรได้รับการคุ้มครองปกป้องและดำเนินคดีต่อผู้ที่ละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์เหล่านี้ ในปี 2548 ได้มีการจัดทำโครงการนำร่องความร่วมมือระดับรัฐมนตรีลุ่มน้ำโขงในการปราบปรามการค้ามนุษย์ (The Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking: COMMIT) อันเป็นผลจากอนุสัญญาและตราสารดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากในอนุภูมิภาคแห่งนี้มีปัญหการค้ามนุษย์มากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก เนื่องจากการเปิดพรมแดนสำหรับแรงงานที่จะเดินทางข้ามประเทศในอาเซียนโดยเสรี มีเฉพาะแรงงานมีฝีมือ 8 อาชีพแรงงานที่ไม่มีฝีมือที่ประสงค์จะข้ามพรมแดนเพื่อประกอบอาชีพส่วนหนึ่งจึงอาจตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์มีการกระทำตั้งแต่ในระดับอาเซียนลงมาถึงระดับประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะกรรมการประสานงานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประกอบกับอนุกรรมการต่างๆ มีกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในความดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีคณะกรรมการระดับจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นอกจากนี้ระดับภูมิภาคอาเซียนและระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมอย่างเข้มแข็ง

สำหรับประเทศ CMV และประเทศที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศไทย ประกอบด้วย เมียนมา กัมพูชา เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ ต่างก็มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะ ถึงกระนั้นประเทศเหล่านี้จากถูกจัดอันดับไว้ในรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริการะดับ 2 ถึง 3 มีอยู่สองประเทศที่มีได้มีกฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะ ได้แก่ ประเทศจีน และ สปป.ลาว ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายดังกล่าว แต่ประเทศจีนก็ได้ประสานงานเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์กับส่วนราชการและเพิ่มแผนยุทธศาสตร์ชาติในการต่อสู้การค้ามนุษย์ (The National Action Plan on Combating Human

Trafficking 2015) มีการช่วยเหลือด้านการเงินเกี่ยวกับการฉ้อโกง เช่น การจัดสัมมนา การฝึก การให้ข้อมูล การประสานงานเกี่ยวกับการใช้กฎหมายระหว่างประเทศ และการเผยแพร่ข่าวสารอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากบทที่ผ่านมาในกรณีของไทย แม้จะมีกฎหมายแต่การบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลก็อาจเป็นปัญหา แต่ถ้ามีหน่วยงานที่ดำเนินการอย่างจริงจังให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ก็อาจจะช่วยได้ ซึ่งปัจจุบันก็ได้มีกองต่อต้านการค้ามนุษย์ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทำหน้าที่ช่วยระงับทางหนึ่งแล้ว

ประเทศ สปป.ลาวก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีได้มีกฎหมายเฉพาะดังกล่าวและเป็นประเทศต้นทางของการค้ามนุษย์เองเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะจากคนในหมู่บ้านหรือแม่ครัวทุกคนในครอบครัวของเหยื่อผู้ถูกค้ามนุษย์เอง สปป.ลาวจึงเห็นว่าถ้าสามารถป้องกันมิให้หญิงชาวลาตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ปัญหาการค้ามนุษย์ของ สปป.ลาวจะลดลงมาก โดยกำหนดให้สังคมช่วยปกป้องคุ้มครองแม่หญิงลาว โดยออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและการปกป้องคุ้มครองแม่หญิงลาว ค.ศ. 2004 โดยมาตรา 26 ของกฎหมายฉบับนี้เน้นให้สังคมดูแลการค้ามนุษย์ในแม่หญิงและเด็ก ทำรายงานต่อหน่วยงานรัฐ เช่น หน่วยบริการหมู่บ้าน ตำรวจ หรือผู้มีอำนาจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กำหนดความรับผิดชอบของครอบครัวและความรับผิดชอบของแม่หญิงเอง

จะเห็นได้ว่าครอบครัวและชุมชน ตลอดจนผู้อาจจะตกเป็นเหยื่อเองล้วนแต่มีความสำคัญในการป้องกันและลดปัญหาการค้ามนุษย์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการเป็นต้นทางการค้ามนุษย์ ความล้มเหลวในการป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทยจนถึงปี 2558 นอกจากจะสะท้อนความอ่อนแอของระบบโครงสร้างและการทำหน้าที่ของสถาบันทางสังคมแล้ว ยังสะท้อนระบบคุณค่าและคุณธรรมของสังคมที่เสื่อมลงไปสู่การเอารัดเอาเปรียบ การทุจริต และแสวงหาประโยชน์จากมนุษย์ด้วยกันเอง แต่หลังจากพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557- ปัจจุบัน) เข้ามาบริหารประเทศ สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนไป เนื่องจากการปราบปรามและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดังนั้นแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1. สร้างความตระหนักรู้ ความรู้ความเข้าใจ และทักษะที่ถูกต้องต่อการค้ามนุษย์
2. ส่งเสริมให้เกิดอาสาสมัครเพื่อป้องกันและเฝ้าระวังในระดับชุมชนควบคู่กับการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ
3. สร้างความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายและหุ้นส่วนการทำงานในภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม และองค์กรท้องถิ่น
4. บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดต่อไปและทบทวนแนวทางการดำเนินคดีให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ มีการลงโทษอย่างเด็ดขาดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

ประเด็นที่สำคัญที่สุดคือ จะต้องมีการมีภาพที่มีหน้าที่ดูแลในเรื่องนี้อย่างจริงจัง จึงควรมีศูนย์ปฏิบัติการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ที่จะสามารถประสานงานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างรวดเร็ว โดยให้การจัดระดับการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตัววัดความสำเร็จที่สำคัญของหน่วยงานนี้ด้วย ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนินการในเรื่องนี้แล้ว

4.12 อาชญากรรมข้ามชาติและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

กรณีศึกษายูฟ่าและแก๊งคอลเซ็นเตอร์ การศึกษาในประเด็นเหล่านี้ที่มีการกระทำในลักษณะที่เป็นองค์กรอาชญากรรม ก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อคนเป็นจำนวนมาก ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 การกระทำของยูฟ่า เข้าองค์ประกอบแชร์ลูกโซ่ (Money game) คือ เป็นการขยายสมาชิก เอาเงินจากสมาชิกใหม่ส่วนหนึ่งมาแบ่งปันกันในกลุ่มสมาชิกเก่าและผู้บริหารส่วนกลางโดยไม่มีธุรกิจรองรับอย่างแท้จริง ในกรณีของยูฟ่านอกจากจะใช้ระบบแชร์ลูกโซ่แล้ว ยังสร้างเงินดิจิทัลมีชื่อว่า ยูโทเคน ให้สมาชิกถือแทนเงินบาท ซึ่งเป็นเงินที่สมาชิกใช้ในการลงทุนและมีการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับยูโทเคนโดยไม่มีพื้นฐานทางธุรกิจและทรัพย์สินรองรับ การที่ไม่เป็นผลเป็นเงินบาททำให้ยูฟ่าไม่มีปัญหาต้องคืนเงินบาทให้กับสมาชิกในช่วงระยะเวลาหนึ่ง มีผลทำให้มีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเพราะสมาชิกมีบัญชีเงินยูโทเคนที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ปัญหาถูกเปิดเผยเมื่อสมาชิกจำนวนหนึ่งตรวจพบจากเว็บไซต์ของยูฟ่าว่ามีกำไรเพิ่มขึ้นคิดเป็นเงินบาทได้ 10,000 บาท หลังจากได้ลงทุนไปแล้ว 35,000 บาท เป็นระยะเวลาหนึ่ง จึงเสนอขายยูโทเคนคืนให้บริษัทยูฟ่า แต่ไม่สามารถขายคืนให้แก่บริษัทได้ ต้องขายคืนให้สมาชิกด้วยกันเอง และสมาชิกที่รับซื้อ ชื้อไปทั้งหมดในราคาเพียง 34,000 บาท เท่านั้น ทำให้ผู้ลงทุนขาดทุนสุทธิ 11,000 บาท ตามที่คำนวณได้ นอกจากนั้นถ้าหากจะใช้ยูโทเคนซื้อสินค้าบางอย่างก็ไม่ได้ราคาตามที่บริษัทโฆษณา เช่นถ้าซื้อทองคำหนัก 1 บาท จะต้องใช้ยูโทเคน 30,000 โดยที่ราคาทองคำดังกล่าวมีราคาในขณะนั้น 18,500 บาท สมาชิกจึงรวมตัวร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมและศูนย์แก้ไขปัญหามันคงว่าถูกหลอก ตั้งแต่ปี 2557

หลังจากผู้เสียหายจำนวนมากแจ้งความร้องทุกข์ วันที่ 3 กรกฎาคม 2558 พนักงานอัยการสำนักงานอัยการคดีอาญา9 สำนักงานอัยการสูงสุด ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ต้องหาจำนวน 164 คน ตัวการใหญ่ได้หลบหนีออกนอกประเทศ โดยได้ไปอาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียเนื่องจากมีสัญชาติของประเทศนั้น การฟ้องดังกล่าวกระทำภายใต้กฎหมายดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556
2. พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545
3. พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

4. พระราชกำหนดการกู้เงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

5. ประมวลกฎหมายอาญา ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน

มีฐานความผิดในประเทศมาเลเซีย ออสเตรเลีย และประเทศไทย เป็นคดีที่มีการกระทำความผิดทั้งในและนอกประเทศ มีผู้ต้องหาที่เป็นทั้งคนไทยและชาวต่างชาติ และในที่สุดหลังจากการพิจารณาคดีเหลือจำเลยจริงๆ เพียง 13 ราย โดยที่ตัวการใหญ่ไม่สามารถจับตัวมาลงโทษได้ ผู้ที่ถูกลงโทษส่วนใหญ่คือคนไทยที่ร่วมทำธุรกรรม โดยจะรู้เห็นด้วยตั้งแต่แรกหรือไม่ ไม่สามารถทราบได้จริง นอกจากตัวผู้ถูกลงโทษว่ากระทำความผิด ส่วนการมีส่วนร่วมกระทำความผิดหรือร่วมลงทุนในยุพินมีจุดร่วมที่ความโลภหวังจะได้ผลตอบแทนสูงเกินความเป็นจริงเป็นสำคัญ

ทางแก้ในปัญหานี้นอกจากจะให้ความรู้ความเข้าใจอย่างต่อเนื่องแก่ประชาชน เพื่อให้รู้จักการลงทุนที่ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ทำงานที่ท้าทายในการตรวจสอบการดำเนินงานของเครือข่ายแชร์ลูกโซ่ พร้อมทั้งตักเตือนประชาชนให้ตระหนักก่อนที่จะเกิดความเสียหาย ถึงแม้ในปัจจุบัน (2561) จะมีกลุ่มผู้ที่เคยได้รับความเสียหายจากแชร์ลูกโซ่ออกมาทำหน้าที่ติดตามการกระทำความผิดที่มีการหลอกลวงในลักษณะดังกล่าว แต่การมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่นี้ด้วยอย่างมีความรับผิดชอบ จะก่อให้เกิดความยั่งยืนในการป้องกันปัญหาได้มากขึ้น บทเรียนที่สำคัญประการหนึ่งในกรณีลักษณะนี้คือ หัวหน้าอาชญากรรมมักจะเป็นชาวต่างชาติ ถึงแม้จะรู้ตัวแน่ชัด แต่ก็มีปัญหาในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งต้องมีการร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งวิธีที่เป็นทางการมักจะไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผลมากนัก เนื่องจากมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องมากมาย แต่การร่วมมือกันในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน

ในกรณีแก๊งคอลเซ็นเตอร์ แก๊งคอลเซ็นเตอร์เป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่หาकिनกับความตื่นกลัวและความโลภ ความเหงา ความเชื่อ ของเหยื่อ โดยใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ที่มีความก้าวหน้า สามารถหลอกเหยื่อให้หลงเชื่อได้ด้วยการปลอมหมายเลขโทรศัพท์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ดูเสมือนจริง ดำเนินกิจกรรมข้ามประเทศทำให้เป็นไปได้ยากที่จะทราบว่าใครคือหัวหน้าแก๊งตัวจริง ทำให้ปราบปรามหรือจับกุมผู้บงการตัวจริงเป็นไปได้ยาก โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากประเทศไต้หวัน แต่มาระบาดในประเทศไทยอย่างกว้างขวางตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา

ลักษณะปฏิบัติการของแก๊งเป็นการตั้งศูนย์โทรศัพท์หรือ Call center ในต่างประเทศเพื่อใช้หลอกลวงคนในชาติเดียวกัน นอกจากจะป้องกันการถูกจับกุมเพราะเหยื่ออยู่นอกประเทศแล้ว ยังง่ายต่อการควบคุมพนักงานพวคลุยโทรศัพท์ ไม่ให้หลบหนีหรือมีความลับรั่วไหล และช่วยให้พนักงานพวคลุยแสดงบทบาทของตนได้เต็มที่ โดยไม่ต้องเกรงว่าจะถูกจับกุม การปฏิบัติงานจะแบ่งหน้าที่เป็นฝ่ายพูดคุยเหยื่อ โดยแต่ละคนจะถูกแบ่งหน้าที่ตามความชำนาญลดหลั่นกันไป แต่ที่สำคัญที่สุดคือจะต้องหว่านล้อมจนเหยื่อหลงเชื่อและไปกดตู้ ATM เพื่อโอนเงินให้ในที่สุด อีกชุดหนึ่งจะทำหน้าที่ดูแลบัญชีและมีบัตร ATM เพื่อถอนเงินเมื่อเงินถูกโอนเข้าบัญชีแล้ว อีกกลุ่มหนึ่งมีหน้าที่จัดหาบัญชีธนาคารและบัตร

ATM กลุ่มสุดท้ายเป็นกลุ่มที่จัดการโอนเงินข้ามประเทศซึ่งมักจะใช้บริการโพยกัน เพราะไม่มีหลักฐานทางการเงินระหว่างประเทศผ่านระบบธนาคาร

ข้อมูลระบบสารสนเทศเพื่อจัดการความรู้ด้านอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อ้างว่าคนร้ายในขบวนการเกือบทั้งหมดเป็นชาวจีนและไต้หวัน ส่วนคนไทยหรือคนชาติอื่นที่เข้าร่วมขบวนการเป็นเพียงพนักงานโทรศัพท์กับผู้เปิดบัญชีเพื่อรับเงินที่ได้จากการล่อลวงเท่านั้น แต่ข้อมูลที่ปรากฏตามสื่อต่างๆ ยังมีชาวมาเลเซีย เกาหลี และยุโรป ที่มีเครือข่ายในรูปแบบองค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยด้วย โดยคนร้ายจะใช้วิธีสุมโทรเข้าหาเหยื่อ

นอกจากนี้ยังมีรูปแบบติดต่อกับหญิงในประเทศไทยโดยใช้สื่อออนไลน์ โดยมีที่พำนักในประเทศมาเลเซีย อ้างตัวว่าเป็นชาวอังกฤษ ซึ่งในความจริงมักจะเป็นชาวนิจีเรีย ใช้จิตวิทยาความรักสุดท้ายก็จะใช้อุบายด้วยวิธีการต่างๆ หลอกให้โอนเงินไปให้

สำหรับกฎหมายที่สามารถนำมาใช้กับกรณีแก๊งคอลเซ็นเตอร์ประกอบด้วย

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 โดยมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า

- 1) เป็นสมาชิกหรือเครือข่ายขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ
- 2) สมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดร้ายแรงอันเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ
- 3) มีส่วนร่วมกระทำการใดๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจกรรมหรือการดำเนินการขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยรู้ถึงวัตถุประสงค์และการดำเนินการหรือโดยรู้ถึงเจตนาที่จะกระทำความผิดร้ายแรงขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าว
- 4) จัดการ ส่งการช่วยเหลือ ยุยง อำนวยความสะดวก หรือให้คำปรึกษาในการกระทำความผิดร้ายแรงขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยรู้ถึงวัตถุประสงค์และดำเนินกิจกรรมหรือโดยรู้ถึงเจตนาที่จะกระทำความผิดร้ายแรงขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าว

- ประมวลกฎหมายอาญา ความผิดฐานฉ้อโกง โดยแสดงตนเป็นคนอื่น ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ความผิดฐานปลอมแปลงเอกสารทางราชการ

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โทษฐานมิได้ทำการขออนุญาตทำงานในประเทศไทย

กฎหมายที่น่าจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ประโยชน์ของกฎหมายนี้อยู่ที่ที่สามารถดำเนินการเอาผิดกับผู้ที่อยู่ในต่างประเทศได้ แต่ในความเป็นจริงขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประเทศต้นทางว่าจะให้ความร่วมมือมากน้อยเพียงใด แต่จุดอ่อนของกฎหมายนี้ที่จะดำเนินคดีกับแก๊งคอลเซ็นเตอร์อยู่ที่จะต้องมี

ลักษณะ “การกระทำความผิดร้ายแรง” ซึ่งต้องมีโทษทางอาญา จำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป อย่างไรก็ตามในกรณีขอให้มีการจับตัวอาชญากรรมข้ามแดนส่งกลับนั้น ในกรณีนี้จะทำได้ง่ายกว่าทุกกรณีเพราะเป็นการดำเนินการในลักษณะต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่ขอตัวคนไทยที่อยู่ต่างแดนกลับมารับโทษในประเทศไทยในข้อหาเป็นสมาชิกหรือเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ คนเหล่านั้นบางส่วนอาจจะตกเป็นเหยื่อเองเพราะถูกหลอกให้ไปทำงาน ถูกยึดหนังสือเดินทาง แล้วถูกบังคับให้ทำงานดังกล่าว เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าสถานการณ์ที่เป็นอยู่ การร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือร่วมมือในการปราบปรามโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจของแต่ละประเทศแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน แต่การจะโยงไปถึงผู้บงการจริงๆ ยังมีความยุ่งยากพอสมควรเพราะกลุ่มมีการทำงานค่อนข้างรัดกุม

สรุปแนวทางในการดำเนินคดีกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ

ปัญหา

- 1) ปัญหาเทคโนโลยีและระบบ Internet ข้ามพรมแดนและกฎหมายป้องกันการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ที่มีประสิทธิภาพ
- 2) ปัญหาการตรวจคนเข้าเมืองและการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานกับอาชญากรรมข้ามชาติ
- 3) ปัญหาการปลอมแปลงเอกสาร หนังสือเดินทาง และการมีถิ่นที่อยู่ข้ามพรมแดน
- 4) ปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่
- 5) ปัญหาการรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของประชาชน กับการไม่มีมาตรการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ

แนวทางป้องกันจะต้องเริ่มจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในระบบคอมพิวเตอร์และ Internet ระบบการตรวจคนเข้าเมือง การออกหนังสือเดินทางและการอนุญาตเข้าเมือง การลงโทษผู้ทุจริตในระบบราชการที่เกี่ยวข้อง การให้ความรู้ความเข้าใจและรู้จักการป้องกันตนเองจากขบวนการเหล่านี้ จะต้องดำเนินการในลักษณะที่เป็นบูรณาการอย่างเป็นระบบ ที่สำคัญที่สุดจะต้องให้ความรู้แก่ผู้ที่อาจจะตกเป็นเหยื่อให้รู้เท่าทันการดำเนินงานของอาชญากรเหล่านี้และหลีกเลี่ยงที่จะไปมีส่วนเกี่ยวข้อง การมีศูนย์เฝ้าระวังอย่างข้อเสนอในกรณียูฟ่าจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุด

5. สรุปการตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการอภิปรายผลการศึกษาในข้อ (4) ได้รวมเอาการตอบโจทย์วัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้แล้ว เพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนกับที่ได้อภิปรายแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอโดยสรุปเพื่อชี้ให้เห็นว่าชุดโครงการวิจัยนี้ได้รวมเอาวัตถุประสงค์ทั้งหมดแล้วโดยสามารถอธิบายเป็นวัตถุประสงค์แต่ละข้อดังนี้

5.1 ข้อค้นพบจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ก็คือ พบว่าทั้งสามมหาอำนาจอันประกอบด้วย จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ยังคงมีผลประโยชน์ร่วมในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศจีนได้มีการรุกคืบทางเศรษฐกิจในภูมิภาคมากกว่ามหาอำนาจอื่นๆ เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของประเทศจีนเป็นระยะเวลานาน ประกอบกับนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One belt one road: OBOR) พร้อมกับนโยบายปิดกั้นหรือลดอิทธิพลทางการเงินในภูมิภาคอาเซียนจากตะวันตกอันประกอบด้วย สหรัฐอเมริกาและยุโรป เป็นหลัก พร้อมกับมีนายหน้าทางการเงินและการลงทุนในภูมิภาคคือสิงคโปร์ ซึ่งมีทุนจากประเทศจีนเข้าไปแฝงอยู่ในสัดส่วนหนึ่ง เป็นผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องตอบโต้เพื่อลดอิทธิพลประเทศจีนในภูมิภาค เริ่มจากทำสงครามทางการค้า (ถึงแม้จะยังไม่ปะทุเป็นสงครามใหญ่) และนโยบายปิดล้อมประเทศจีนโดยพยายามดึงเอาอินเดียเข้ามาร่วมโดยทำโครงการที่มีชื่อว่า Indo-Pacific ส่วนกรณีของประเทศญี่ปุ่นให้ความสนใจกับผลประโยชน์ร่วมทางเศรษฐกิจกับประเทศในภูมิภาคเป็นหลัก ในขณะที่ตัวกันประเทศญี่ปุ่นก็ไม่ต้องการให้จีนมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในภูมิภาคมากเกินไป เพราะประเทศญี่ปุ่นเองก็จะเป็นฝ่ายเสียผลประโยชน์ด้วย สำหรับประเทศไทยในสถานการณ์เช่นนี้ การเป็นมิตรกับทุกฝ่ายเป็นทางออกที่ดีที่สุด และสิ่งที่รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) ต้องการจะนำเสนอกับทุกฝ่ายคือ ประเทศไทย 4.0 หรือแนวทางการพัฒนาประเทศด้วยนวัตกรรมเป็นหลัก โดยมีรูปธรรมคือการเร่งเดินหน้าโครงการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก (Eastern Economic Corridor) ประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง แต่ปัญหาที่อาจจะตามมาก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจในแนวที่มีการดำเนินการในประเทศมหาอำนาจและประเทศในภูมิภาคอาเซียน คือ การพัฒนาที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก (Economic growth orientation) ซึ่งมีปัญหาทั่วโลกถึงความไม่ยั่งยืน สร้างความทุกข์กับคนส่วนมาก และมิได้ให้ความสำคัญกับสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ได้ทรงเน้นย้ำคือ “ประโยชน์สุข” หรือความสุขที่เกิดจากการทำสิ่งที่เป็ประโยชน์ทั้งผู้ให้และผู้รับ ตามแนวทางการพัฒนาที่รู้จักกันดีในนาม ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

5.2 ข้อค้นพบจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 และข้อที่ 3 จากการศึกษาสถานการณ์ในอนาคตโดยใช้ตารางปัจจัยนำเข้าและผลผลิต (Input-Output: I-O Table) ในปี 2553 ประกอบกับตารางเมตริกซ์บัญชีสังคม (Social Account Matrix) ที่สร้างขึ้นเป็นรายจังหวัดบน EWEC และ SEC เพื่อประมาณการณ์อุปทานและอุปสงค์ของแรงงานในปี 2571 โดยที่อุปทานใช้ตัวเลขการคาดการณ์ในอนาคตที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2556 โดยคาดการณ์ตั้งแต่ปี 2560-2573 ส่วนอุปสงค์ของแรงงานนั้นคำนวณโดยใช้สถานการณ์จำลอง 3 แบบ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ (4)

เมื่อรวมเอาอุปทานแรงงานของผู้สูงวัย (อายุ 61-70 ปี) เข้าไปด้วยแล้วพบว่า ในทุกสถานการณ์มีอุปสงค์ส่วนเกินอยู่ 100,175 คน 100,307 คน และ 1,313,238 คน ตามลำดับ กล่าวโดยสรุปก็คือ จะมี

ปัญหาขาดแคลนแรงงานโดยเป็นแรงงานที่ไม่มีทักษะในสัดส่วนที่น้อย แต่ส่วนใหญ่จะต้องการแรงงานที่มีทักษะ

การศึกษานี้ไม่ต้องการยืนยันความแม่นยำของผลลัพธ์ในเชิงปริมาณ แต่ต้องการสะท้อนทิศทางที่เกิดขึ้น สำหรับทิศทางที่สำคัญที่สรุปได้จากการศึกษานี้ก็คือ

1) ในอนาคต (2571) จะมีอุปสงค์ส่วนเกินของแรงงานเพิ่มขึ้นทั้งที่ได้นำเข้าแรงงานของผู้สูงอายุเข้ามาพิจารณาประกอบด้วยแล้ว

2) ความต้องการแรงงานส่วนใหญ่จะเป็นความต้องการแรงงานที่มีฝีมือมากกว่าแรงงานไม่มีฝีมือมาก ความหมายก็คือ ความต้องการแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2551-2560) นั้นเป็นสถานการณ์ชั่วคราว ในอนาคตความต้องการแรงงานเหล่านี้จะมีไม่มาก

ในเมื่อในตัวเองแบบดังกล่าวสะท้อนปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ ทั้งที่ได้รวมเอาแรงงานผู้สูงอายุ (61-70 ปี) เข้าไปด้วยแล้ว ในเมื่อแรงงานเหล่านี้ไม่สามารถทำงานหนักได้ อีกทั้งความสามารถในการพัฒนาเทคโนโลยีให้แก่แรงงานเหล่านี้มีจำกัด คำถามจึงมีว่าจะให้แรงงานเหล่านี้ไปทำอะไร เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต ส่วนในกรณีของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมืออย่างเสรีใน 8 กลุ่มอาชีพ ในปี 2559 การศึกษาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในภาคสนามพบว่า ไม่น่าจะเป็นประเด็นปัญหาอย่างน้อยในระยะเวลา 10 ปีต่อจากนี้

5.3 ข้อค้นพบจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special economic zone: SEZ) ที่เป็นนโยบายของทุกประเทศทั่วโลก มีแนวทางร่วมกันที่สำคัญคือ เพื่อยกระดับการพัฒนาประเทศที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ของประเทศไทยหลังการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 ได้เพิ่มวัตถุประสงค์เรื่องความไม่มั่นคง ลดปัญหาการค้ำมนุษย์ด้วย มีผลทำให้เกิดความล้มเหลวเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งการเป็นเครื่องมือที่ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวในอัตราเร่ง ที่เป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารอย่างน้อยใน 3 ปีแรก สืบเนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศเกือบ 10 ปี มาก่อนหน้าที่มีการรัฐประหาร

เมื่อพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง ไม่สามารถตอบโจทย์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่เป็นหัวใจสำคัญของปัญหาได้ รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) จึงต้องมองหาทางเลือกใหม่อย่างรีบเร่ง ในปลายปี 2559 จึงประกาศนโยบายพัฒนา ‘เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก’ ประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง พร้อมทั้งดำเนินการอย่างรีบเร่งเพื่อผลักดันโครงการดังกล่าวให้เข้าไปอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564) มีการออกคำสั่งโดยหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 12/2560 เพื่อเป็นกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายระเบียบเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก(ครศ.) ให้งานสามารถดำเนินไปล่วงหน้าก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกมาบังคับใช้ ซึ่งมีผลในการบังคับใช้ในวันที่ 14 พฤษภาคม 2561

นอกจากนั้นถึงแม้นายกรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) จะกำชับว่าการพัฒนาจะต้องไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง แต่โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญสำหรับคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นเป็นประเด็นเรื่องแหล่งน้ำเพื่ออุตสาหกรรม การเกษตรและการอุปโภคบริโภคที่จะรองรับประชากรในพื้นที่ที่จะเพิ่มขึ้น การกำจัดขยะและขยะอันตราย ระบบการดูแลสุขภาพของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ รวมทั้งการมีพื้นที่สีเขียวในปริมาณที่เหมาะสมเพื่อรักษาคุณภาพกับพื้นที่อุตสาหกรรม ทั้งหมดนี้ยังไม่มีแผนแม่บทที่ชัดเจนสำหรับรองรับกิจกรรมเหล่านี้ รวมทั้งยังไม่มีผังเมืองรวมเพื่อการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว โดยเฉพาะ ความห่วงใยเฉพาะหน้าของภาครัฐก็จะมีนักลงทุนเข้ามาลงทุนในพื้นที่ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เป็นหลัก และที่สำคัญที่สุดก็คือ การพัฒนาที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่นนี้ จะถูกถ่วงดุลด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ได้อย่างไร

5.4 ข้อค้นพบจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 5 จากการศึกษาพบว่า ในกรณีที่เป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการต่างๆ เท่าเทียมกับแรงงานไทยทุกประการ อีกทั้งยังได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติปี 2545 โดยกระทรวงสาธารณสุขได้จัดระบบบริการสาธารณสุขให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพในรูปแบบของกองทุนประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว โดยแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงานถูกต้องตามกฎหมาย สามารถตรวจสอบสุขภาพและซื้อบัตรประกันสุขภาพได้

ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานโดยไม่ถูกกฎหมาย หรือเข้ามาตามฤดูกาลของภาคการเกษตร หรือถูกชักชวนให้เข้ามาโดยกระบวนการค้ามนุษย์ การบังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างเคร่งครัดตั้งแต่ปี 2559 และมีการผ่อนปรนการบังคับใช้ไปจนถึงเดือนกรกฎาคม 2561 เพื่อให้การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติลดลง โดยการลงโทษนายจ้างที่จ้างแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วย ทำให้การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติในระยะต่อไปคงจะลดลงไปมาก

5.5 ข้อค้นพบจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 6 วัตถุประสงค์นี้กำหนดขึ้นเพื่อให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงความหมายผลประโยชน์ที่เชื่อมโยงกันทั้งหมด (Interconnected interest) บนพื้นฐานการตัดสินใจทางเศรษฐศาสตร์อย่างมีสติ (Mindful economics) ซึ่งเป็นแนวคิดบนพื้นฐานของพุทธเศรษฐศาสตร์แทนความคิดเรื่องการคิดถึงผลประโยชน์ส่วนตน (Self-interest) เป็นพฤติกรรมที่สามารถยอมรับกันได้โดยทั่วไป (Rational behavior) ตามแนวเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก เพราะแนวทางหลังนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่า การใช้แนวคิดนำในลักษณะนี้อาจถูกครอบงำโดยกิเลสหรือความอยากได้อยากมีโดยไม่มีคามจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตแต่ประการใด นำไปสู่การบริโภควัตถุนเกินความจำเป็น นำไปสู่ปัญหาภาวะโลกร้อนซึ่งจะมีผลในการทำลายมนุษย์เองด้วยในที่สุด จึงเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ดังนั้น

การพัฒนาใดๆ ก็ตาม ควรเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อความสุขของมนุษย์และเพื่อประโยชน์สุขสำหรับสังคม จึงต้องคำนึงถึงหลักพุทธเศรษฐศาสตร์ หรือปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วยเสมอ

แต่สิ่งที่ได้พบอย่างชัดเจนจากการศึกษาในภาคสนามที่เป็นกรณีศึกษาในสี่พื้นที่ประกอบด้วย แม่สอด/ตาก อร์ญประเทศ/สระแก้ว เมือง/มุกดาหาร เมือง/นครพนม ราคาที่ดินเริ่มพุ่งขึ้นสูงตามลำดับจากมากไปหาน้อย เพราะมีการเคลื่อนไหวเพื่อการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ที่สำคัญโดยเฉพาะ 2 พื้นที่แรกในกรณีศึกษานี้ ทำให้คาดได้อย่างชัดเจนว่าถ้ามีปัญหาเช่นนี้โดยไม่มีวิธีการจัดการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม (เช่น มีการเก็บภาษีลาภลอย (Windfall tax)) ปัญหาความเหลื่อมล้ำจากการพัฒนาจะเกิดขึ้นตามมาอย่างแน่นอน

5.6 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ในข้อ 7 เป็นการศึกษาปัญหาในด้านมืดหรือด้านลบของการเคลื่อนย้ายมนุษย์ที่มีได้มีเฉพาะแรงงานข้ามชาติและนักลงทุนจากต่างชาติที่เข้ามาทำงานและลงทุนภายในประเทศ เพื่อประโยชน์แก่ทุกฝ่าย แต่มีกระบวนการการค้ำมนุษย์ติดตามเข้ามาด้วย ซึ่งได้ให้ความหมายในการวิจัยนี้คือ การเอามนุษย์เข้ามาใช้งานแบบทาส เพื่อการค้าประเวณี และเพื่อมาเป็นขอทานหรือการอุ้มบุญ และการบังคับตัดอวัยวะที่เป็นการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและลดทอนสถานภาพของความเป็นมนุษย์ของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้ที่ทำการค้าเป็นหลัก

จากการศึกษาพบว่า การค้ำมนุษย์ในสามกรณีแรกจนถึงปี 2558 ยังมีความรุนแรงอยู่มาก สถานการณ์เริ่มดีขึ้นในปี 2559 และ ปี 2561 ตามลำดับ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหานี้และได้กำชับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นหน่วยปฏิบัติให้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง

จากการศึกษากฎหมายทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยพบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากเพียงพอ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่นิยมใช้กฎหมายเพื่อการแก้ไขปัญหามากที่สุดประเทศหนึ่ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนกลไกในการใช้กฎหมาย รวมทั้งความรู้ความเข้าใจในตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ในการใช้กฎหมายใหม่ๆ ที่มีให้มีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสียหายมากที่สุด

ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มิใช่หน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว จะต้องมีส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยสอดส่องดูแล ตรวจสอบ และให้การสนับสนุน จึงจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมให้ทำงานร่วมกับกองต่อต้านการค้ามนุษย์ดังกล่าว เพื่อร่วมให้ข้อมูล ตรวจสอบ และสนับสนุนการทำงานของภาครัฐ นอกจากนั้นยังจำเป็นจะต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายให้ตรงกับประเด็นกับปัญหา เพื่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม และท้ายที่สุดแต่สำคัญที่สุดก็คือ ในระดับนโยบายและผู้ควบคุมการบังคับใช้

กฎหมายจะต้องมีเจตจำนงที่แน่วแน่ที่จะแก้ไขปัญหาและไม่กระทำการใดๆ อันส่อไปในทางคอร์ปชั่น
เสียเอง

ส่วนในกรณีอุ้มบุญและกรณีการซื้อขายอวัยวะนั้น เป้าหมายที่สำคัญคือไม่ควรที่จะให้ประเทศ
ไทยได้รับการกล่าวขานว่าเป็นแหล่งที่ใครก็ได้สามารถมาทำให้เกิดเด็กจากเทคโนโลยีเจริญพันธุ์ หรือ
เข้ามาเพื่อปลูกถ่ายอวัยวะได้ในราคาไม่แพง แต่ที่ผ่านมาทั้งกรณีอุ้มบุญและการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะในเชิง
พาณิชย์อันเป็นการค้ำมนุษย์ยังไม่เป็นประเด็นที่เกินไปจากการช่วยให้ผู้ที่มิบุตรยากในประเทศไทยมี
บุตรได้ตามปรารถนา หรือช่วยให้ผู้ที่ต้องการขอรับบริจาคอวัยวะได้รับอวัยวะบริจาคจากผู้บริจาคด้วย
เหตุของการเป็นญาติหรือเพื่อการสร้างสาธารณกุศลของผู้บริจาคเอง ถ้าหากยังคงรักษาระดับกิจกรรมไว้
ได้ในระดับนี้ย่อมเป็นสิ่งที่พึงปฏิบัติต่อไปในอนาคต

5.7 ข้อค้นพบจากวัตถุประสงค์ข้อ 8 อนุสัญญาและตราสารที่มีความสำคัญต่อการป้องกัน
ปราบปราม และยุติการค้ามนุษย์ ประกอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กร
อาชญากรรมข้ามชาติ (The United Nations Convention against Transnational Organized Crime) และ
ตราสารอีก 2 ฉบับ คือ The United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in
Persons โดยเฉพาะการค้าเด็กและสตรี และ The United Nations Protocol against the Smuggling of
Migrants by Land, Sea and Air ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2546-2547 และ The United Nations Global
Initiative to Fight Human Trafficking (UN. GIFT) ในปี 2550

ในทางปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ เกิดจากเหยื่อไม่พร้อมระบุถึงบุคคลที่
กระทำความผิด เนื่องจากเกรงว่าจะถูกแก้แค้นและอาชญากรรมประเภทนี้มีลักษณะข้ามชาติอยู่ในอำนาจ
รัฐหลายประเทศ การที่ผู้ฟ้องร้องอยู่คนละประเทศจะมีค่าใช้จ่ายสูงมากและยากลำบากในการติดตามเอา
ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการฝึกอบรมที่จะเผชิญกับปัญหานี้
โดยเฉพาะ จะไม่เข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดำเนินไป
อย่างย่อหย่อน โดยเหยื่อจากการค้ามนุษย์อาจจะตกเป็นเหยื่อของกระบวนการยุติธรรมเสียเอง

สำหรับประเทศในภูมิภาค GMS และ CMVT รวมทั้งมาเลเซียและสิงคโปร์ ที่มีกฎหมายต่อต้าน
การค้ามนุษย์ ประกอบด้วย ประเทศไทย ประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา ประเทศเวียดนาม ประเทศ
มาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นที่น่าสังเกตว่าในประเทศเหล่านี้ถึงแม้จะมีกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และ
มาตรการต่างๆ ไม่ต่างกับของประเทศไทยมากนัก แต่ก็ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการค้ามนุษย์ใน
ระดับ 2-3 เช่นเดียวกับประเทศไทยทั้งสิ้น ดังนั้นข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่าการมีกฎหมาย
แต่เพียงอย่างเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอ จะต้องมีการอื่นๆ ประกอบด้วย

ในภาพรวมประเทศไทยก็ได้มีมาตรการทางสังคมศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในการ
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นอกเหนือจากการมีกฎหมายโดยตรง โดยกำหนดนโยบายเรื่องการ
ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นวาระแห่งชาติตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม 2547 และได้ปฏิบัติมา

อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมให้ครอบครัวและชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันเพื่อให้ประชาชนตระหนักและให้ความร่วมมือในการเฝ้าระวัง ปัญหาการค้ามนุษย์

แต่จะเห็นได้ว่ามาตรการทั้งหมดถ้าขาดความเอาใจจริงจากผู้บริหารระดับสูงในกรณีของประเทศ ไทยก็ยังคงเกิดความล้มเหลว เพราะตั้งแต่ปี 2556-2558 ประเทศไทยก็ยังคงจัดอยู่ในอันดับ 3 ของการค้า มนุษย์ ที่มีเครื่องมือครบครัน เพราะความไม่เอาใจจริง ไม่ใส่ใจ ขาดความหลากหลายของหุ้นส่วนภาคี หลักในการทำงานเพื่อป้องกันและเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์ จนกระทั่งนายกรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) ได้ประกาศเอาใจจริงกับปัญหานี้และกำชับทุกฝ่ายให้ดำเนินการอย่างเด็ดขาด ผลจึงเริ่มปรากฏขึ้น แต่ถ้าจะปล่อยให้ปัญหานี้เป็นเรื่องของความเด็ดขาดของผู้บริหารสูงสุด ถ้ามีการ เปลี่ยนตัวผู้บริหาร ความหย่อนยานก็จะกลับคืนมาอีก ดังนั้นการปลูกฝังค่านิยม ระบบคิด ระบบคุณค่า และสร้างโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และหลักประกันในความเป็นอยู่ที่ดีให้กับสังคม ปัญหานี้จึงจะบรรเทาลง

5.8 ข้อค้นพบจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 9 ในกรณีของอาชญากรรมข้ามชาติและอาชญากรรมทาง เศรษฐกิจที่ได้นำผู้พันและแก๊งคอลเซ็นเตอร์มาเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญคือเป็นแก๊งอาชญากรรมข้ามชาติ โดยประเด็นสำคัญคือมีการทำงานในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เข้าข่ายการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ 2556 ที่มีที่มา จาก The United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2002 แต่ปัญหาสำคัญก็คือ อาชญากรประเภทนี้ตัวการหรือผู้บงการมักจะเป็นชาวต่างชาติที่มีที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ ถึงแม้จะมี หลักฐานชัดเจนว่าทำความผิดในประเทศไทย แต่ถ้าหากการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ไม่รวดเร็วพอ ผู้บง การรู้ตัวก่อนแล้วหลบหนีออกนอกประเทศ ก็ยากที่จะนำตัวมาลงโทษในประเทศไทยได้ ถึงแม้จะมีความ ร่วมมือในการขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน แต่อาชญากรเหล่านี้จะมีวิธีการอธิบายหรือใช้ความสัมพันธ์ทาง การเมือง หรือความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงอื่นๆ ที่ทำให้ไม่เกิดการส่ง ผู้ร้ายข้ามแดนมาลงโทษได้ เพราะมิใช่เป็นคนสัญชาติไทย ผู้ที่ถูกจับกุมและดำเนินคดีส่วนใหญ่มักจะเป็น คนสัญชาติไทยและมีได้เป็นตัวการสำคัญที่สุด

แต่ในกรณีที่มีการหลอกลวงเป็นระบบในลักษณะที่เรียกว่าแก๊งคอลเซ็นเตอร์ยังมีความยากที่จะ ทราบว่าใครเป็นผู้บงการอยู่เบื้องหลัง เพราะมีการวางแผนกันมาอย่างดี และผู้วางแผนเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถสูง เพียงแต่มีสันดานเป็นอาชญากร ส่วนอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมักจะเป็นอาชญากรรมที่อยู่ คนละประเทศกับผู้บงการ โดยมีผู้ร่วมดำเนินการเป็นคนสัญชาติของประเทศที่อาชญากรรมเกิดขึ้น โดย คนเหล่านั้นไปปฏิบัติการอยู่นอกประเทศ

ดังนั้นในกรณีเหล่านี้ถึงแม้จะมีกฎหมายในที่สุดก็ไม่สามารถเอาผิดกับตัวการสำคัญได้อยู่ดี ดังนั้นวิธีป้องกันที่ดีที่สุดก็คือป้องกันเหยื่อมิให้ถูกหลอก แต่เหยื่อจะไม่ถูกหลอกได้จะต้องมีความรู้เท่าทัน

ของกระบวนการดังกล่าว เชื่อที่ถูกหลอกนั้นปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือความโลภที่อยากได้ผลตอบแทนจากการ “ลงทุน” สูงกว่าอัตราที่ควรจะได้จากการลงทุนตามปกติ

แต่ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้เกิดจากความโลภของเชื่อแต่เพียงอย่างเดียว บางครั้งเกิดจากความดันกล้าวว่าจะมีความผิด ขาดสติหรือความยังคิด เกิดความสงสัยเห็นใจ หรือเกิดความรัก เหล่านี้ล้วนเป็นต้นเหตุที่ถูกหลอกได้ทั้งสิ้น ดังนั้นทางแก้ที่ตรงประเด็นคือ จะต้องมีการมีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เฝ้าระวังและให้ความรู้แก่สาธารณชนอย่างสม่ำเสมอถึงพฤติกรรมที่เป็นไปได้ของเหล่าอาชญากรเหล่านี้ และเพื่อเสริมการทำงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ภาครัฐควรที่จะสนับสนุนภาคประชาสังคมให้ช่วยเฝ้าระวังอาชญากรรมทำหน้าที่ในเชิงคู่ขนานกับหน่วยงานของภาครัฐ ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนข้อมูลให้กับหน่วยงานภาครัฐและทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐไปพร้อมกัน วิธีนี้จะเป็นวิธีการป้องกันปัญหาได้ตรงประเด็นและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากที่ได้นำเสนอทั้งหมดและได้สรุปให้เห็นภาพรวมของการศึกษาในครั้งนี้ สามารถมีข้อเสนอในเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

6.1 การรู้เท่าทันความเคลื่อนไหวและผลประโยชน์ของมหาอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะเดียวกันจะต้องรำลึกเสมอว่าพัฒนาประเทศตามกระแสเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ จุดเน้นจะอยู่ที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยภาพรวม ถ้าไม่ระมัดระวังจะมีผลกระทบในทางลบตามมามากมาย แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อความสุขและประโยชน์สุขสำหรับประชาชนทุกคน จะต้องพัฒนาประเทศตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ดังนั้นถึงแม้ในบางครั้งจะมีความจำเป็นต้องยึดเอาการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักด้วย แต่ต้องไม่ลืมนโยบายการพัฒนาประเทศตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงด้วยเป็นอันดับ

6.2 การเป็นประเทศไทย 4.0 หรือการพัฒนาที่เน้นนวัตกรรมเป็นหลัก ไม่จำเป็นจะต้องขัดแย้งกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง แต่จะต้องมั่นใจว่าเป็นการพัฒนาที่ลดความเหลื่อมล้ำในทุกๆ ด้านแทนที่จะทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น จะต้องเคารพและให้ความระมัดระวังในเรื่องสิ่งแวดล้อม และท้ายที่สุดจะต้องได้รับการสนับสนุนหรือจันทานุมติจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน เริ่มจากการที่ประชาสังคมมีส่วนร่วมในการทำผังเมืองรวมในกรณีของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

6.3 เป็นที่ชัดเจนจากการศึกษาครั้งนี้ว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นเมืองชายแดน 10 เขต ทั่วประเทศไทย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่พอจะมีศักยภาพมากที่สุดคือ แม่สอด/ตาก และรองลงมาคือ อรัญประเทศ/สระแก้ว ที่เหลือมีศักยภาพในฐานะเมืองการค้าชายแดนเท่านั้น ซึ่งมั่นใจว่าในปัจจุบันรัฐไทยก็เข้าใจปัญหานี้ดีอยู่แล้ว ในส่วนที่สามารถจะพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้โดยเฉพาะ แม่สอด/ตาก นั้นจะต้องคำนึงถึงหลักพุทธเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นทิศทางเดียวกันกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วย

6.4 ปัจจัยที่จะลดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่จะมาพร้อมกับการพัฒนาในพื้นที่ต่างๆ ก็คือ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของราคาที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย ถ้าไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ในประเด็นนี้ด้วยการเรียกเก็บภาษีลาภลอย (Windfall tax) โอกาสที่จะปรับทิศทางการพัฒนาประเทศให้ไปตามแนวทางของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงพร้อมกับลดปัญหาความเหลื่อมล้ำก็เป็นไปได้ยาก

6.5 สิ่งที่จะต้องระมัดระวังอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกคือ จะต้องให้ประชาสังคมมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มโดยมีส่วนร่วมจากการมีผังเมืองรวม ขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงปัญหาแหล่งน้ำที่เหมาะสม ระบบการกำจัดขยะที่เหมาะสม และระบบบริการสาธารณสุขที่เหมาะสม ประกอบกับการรักษาพื้นที่สีเขียว สวนผลไม้ ความสะดวกของท้องทะเล ให้มากกว่าที่เป็นอยู่

6.6 ในกรณีของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะจากประเทศ CLM โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วง พ.ศ. 2551-2560 เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นชั่วคราว ในระยะยาวความจำเป็นในการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจะลดลงเนื่องจากมีแนวโน้มที่แรงงานส่วนนี้จำนวนมากจะย้ายกลับไปทำงานในประเทศของตน ในขณะที่ประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งแรงงานมีฝีมือเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งจะได้จากการพัฒนาฝีมือแรงงานของไทยเอง ที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีวิธีการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด โดยทำให้มีการเคลื่อนไหลระหว่างโลกของการทำงานและโลกของการเพิ่มพูนความรู้หรือโลกของการเรียน ขณะที่อีกส่วนหนึ่งจะได้จากกระบวนการศึกษาที่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมตามปกติ และอีกส่วนหนึ่งเป็นแรงงานที่มีฝีมือที่จะได้มาพร้อมกับการลงทุนของชาติต่างๆ ที่จะเข้ามาลงทุนในพื้นที่ EEC

6.7 การขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ และการมีแรงงานของผู้สูงวัย (อายุ 61-70 ปี) เพิ่มมากขึ้น จะเป็นปัญหาที่สำคัญทั้งสามด้านในอนาคต เนื่องจากผู้สูงวัยจะต้องอยู่ในตลาดแรงงานนานขึ้น ขณะเดียวกันผู้สูงวัยก็ไม่เหมาะที่จะเป็นผู้ใช้กำลังมาก ขณะที่ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้ายังมีจำกัด จึงเป็นความท้าทายที่ประเทศไทยจะเผชิญกับปัญหานี้ต่อไปอย่างไร ทางเลือกหนึ่งคือส่งเสริมให้ผู้สูงวัยเหล่านี้เข้ามามีส่วนสำคัญในระบบการค้ารายย่อยโดยเป็นผู้ประกอบการเกี่ยวกับกิจการอาหารและเครื่องดื่ม ที่ยังคงจ้างแรงงานได้มากอย่างในประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งอาจจะใช้

บุคคลเหล่านี้ในงานที่เกี่ยวกับศิลปะและวัฒนธรรมเพิ่มขึ้น แล้วดึงเอาคนหนุ่มสาวออกจากกิจกรรมประเภทนี้ไปพัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศมากกว่า

6.8 การแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ที่ดีที่สุดเริ่มจากการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติทุกคนจะต้องเข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย โดยมีโทษสำหรับนายจ้างผู้จ้างแรงงานผิดกฎหมาย รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งประเทศไทยได้มีการริเริ่มในเรื่องนี้ได้คืออยู่แล้วและมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลในเรื่องนี้โดยตรง เช่น การมีกองต่อต้านการค้ำมนุษย์ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นทิศทางที่ถูกต้องแล้ว

6.9 ส่วนที่จะต้องปรับปรุงก็คือ จะต้องไม่ปฏิบัติต่อเหยื่อการค้ำมนุษย์ในฐานะอาชญากร แต่จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสม นอกจากนั้นจะต้องไม่ทำให้เหยื่อจากการค้ำมนุษย์เป็นเหยื่อในกระบวนการยุติธรรมเสียเองด้วย จะต้องมีการอบรมพนักงานสืบสวนสอบสวนให้มีความเข้าใจ และมีทักษะในการสอบสวนสืบสวนในประเด็นนี้โดยเฉพาะ

6.10 ปัญหาการค้ำมนุษย์ในทุกรูปแบบทุกขั้นตอนที่ยังคงมีช่องโหว่ที่สำคัญ คือ ปัญหาการคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ ประเทศไทยจะต้องดำเนินการแก้ปัญหานี้โดยจัดการกับผู้กระทำผิดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง และจะต้องไม่มีคอร์ปชั่นในระดับสูงทั้งในเชิงนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

6.11 ปัญหาการอุ้มบุญที่เป็นการค้ำมนุษย์และซื้อขายอวัยวะมนุษย์ ถึงแม้จะไม่ใช่ปัญหาสำคัญในขณะนี้ (2561) แต่ต้องพึงระมัดระวังมิให้ประเทศไทยมีชื่อว่าเป็นสถานที่สำหรับการอุ้มบุญเพื่อการค้ามนุษย์ และ/หรือเป็นศูนย์กลางการปลูกถ่ายอวัยวะเชิงพาณิชย์ที่เป็นการค้ำมนุษย์ในอนาคต โดยการมีมาตรการเฝ้าระวังที่ดีพอสมควร

6.12 ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากการเปิดกว้างรับนักท่องเที่ยวและแรงงานข้ามชาติ ไม่มีกฎหมายใดๆ ที่มีประสิทธิภาพพอที่จะป้องกันปัญหานี้ จะต้องมีความหมายของรัฐบาลที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรเฝ้าระวังเหมือนกองต่อต้านการค้ำมนุษย์ ในกรณีของการค้ำมนุษย์ เพื่อให้ข้อมูลและติดตามพฤติกรรมที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ภาครัฐยังควรสนับสนุนองค์กรนอกภาครัฐให้ทำงานคู่ขนานกับภาครัฐ เป็นการสนับสนุนและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐอีกส่วนหนึ่งด้วย

ภาคผนวก ก

งานสังเคราะห์ฉบับนี้เป็นการสังเคราะห์จากชุดโครงการวิจัยที่มีชื่อว่า ชุดโครงการพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ ในมติการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ : การเคลื่อนย้ายมนุษย์ ประกอบด้วยงานวิจัยสามเรื่อง คือ

1) การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย

โดยมีคณะผู้ทำการวิจัยประกอบด้วย

ศ.ดร.อภิชัย พันธเสน

รศ.ดร.วรรณา ประยุกต์วงศ์

ดร.ฐิติพล ภักดีวานิช

ดร.ธรรมวิมล สุขเสริม

นายเอกลักษณ์ สุวรรณการ

น.ส.อรอนงค์ อินทรหะ

นายธีรช สุรัตตานนท์

นายพรชัยวุฒิ ปุชนียกุล

นายเมธากร เมตตา

2) การย้ายถิ่นของแรงงานบนระเบียง EWEC-SEC : สถานการณ์ เส้นทาง แนวโน้ม และผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โดยมีคณะผู้ทำการวิจัยประกอบด้วย

รศ.ดร.เรณู สุขารมณ์

อาจารย์ดวงจันทร์ วรคามิน

อาจารย์นันทพรพรานนท์ นันทวัฒน์กุล

อาจารย์ ดร. จินตนิษฐ์ ฐิษฐ์

Dr. Bui Thi Minh Tam

อาจารย์ ดร. มานะ ลักษมีอรุโณทัย

อาจารย์ ดร. มณฑกานต์ จิมมามี

นางชนาธิป มิธิตา

นางสาวสุภาพรรณ ธาราพงษ์

นางสาวนุสบา เป๊ะกี

นางสาวธัญญา ประเสริฐศรี

3) การศึกษาวิเคราะห์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในมิติกฎหมายของประเทศ
ในพื้นที่ระยองเศรษฐกิจตะวันออก – ตะวันตก, เหนือ – ใต้ (EWEC – NSEC – SEC)

โดยมีคณะผู้ทำการวิจัยประกอบด้วย

รศ.ดร.ลาวัณย์ ถนัดศิลปกุล

รศ.วิมาน กฤตพลวิมาน

ผศ.ดร.จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร

ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม

ผศ.ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์

อาจารย์อริศรา เหล็กคำ