

รายงานผลกระทบของการผ่อนปรนมาตรการของ รัฐบาลไทยต่อแรงงานข้ามชาติ และความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับ

Report on the Impact of the Thai Government's
Migrant Worker Amnesty Program and Forced Labor Risk



รายงานของ / Report by
เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ
Migrant Working Group (MWG)

Report on the Impact of the Thai Government's Migrant Worker Amnesty Program and Forced Labor Risk



Report by
Migrant Working Group (MWG)

รายงานของ
เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ



Migrant Working Group (MWG)

Report on the Impact of the Thai Government's Migration Worker Amnesty Program and Forced Labor Risk

รายงานผลกระทบของการผ่อนปรนมาตรการของรัฐบาลไทยต่อแรงงานข้ามชาติ
และความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับ

First Edition Copyright @2022

Migrant Working Group (MWG)

111, Soi Sithichon, Suthisarnwinichai Rd, Samsennok, Huaykwang, Bangkok 10310,
Thailand

Tel: +66 2 277 6882, Fax: +66 2 275 4261

Written by: Adisorn Kerdmongkol

Editorial: Johanna Lee

Preeda Tongchumnum

Sudarat Musikawong

Photo: MWG

Publish: Migrant Working Group (MWG)

Cover design & Layout: P.Press Co.,Ltd.

Printed in Thailand: P.Press Co.,Ltd.

Acknowledgements

This report was written by the Migrant Working Group (MWG) in consultation with Global Labor Justice - International Labor Rights Forum (GLJ-ILRF) and the Solidarity Center. We would like to recognize the following individuals and organizations for their support in producing this report. In particular, MWG would like to extend its greatest appreciation to the migrant workers from Myanmar and Cambodia who participated in this survey. In addition, Dr. Sudarat Musikawong, Associate Professor of Sociology at the Institute for Population and Social Research (IPSR), Mahdiol University, assisted with the survey design, data collection planning, data cleaning and management, and data presentation and analysis, with the support of Mya Kaykhin and Namthip Chantharat. Kimberly Rogovin, Johanna Lee, and Sahiba Gill of GLJ-ILRF supported with the design of the study and writing and editing of the report. Preeda Tongchumnum of the Solidarity Center reviewed and edited the report. MWG members and partners with field offices in target areas carried out the data collection for the survey, including Raks Thai Foundation, Stella Maris, MAP Foundation, Human Rights and Development Foundation (HRDF) in Chiang Mai, and Migrant Workers Rights Network (MWRN). Patporn Phootong and Koreeyor Manuchae conducted the in-depth interviews and supervised the data collection. Lastly, World Vision in Ranong province and the Foundation for Education and Development (FED) in Phang Nga province provided translation services.

Preface

There are currently an estimated 4-5 million migrant workers working in Thailand, predominantly from Myanmar, Cambodia, Laos, and Vietnam.¹ As of December 2021, however, only 2.13 million migrant workers from these countries were registered to live and work in the country.² Barriers to formal migration channels include high recruitment fees and the extreme difficulty of navigating the Thai government's official registration systems.

The International Labour Organization (ILO) recommends that all workers shall not be charged directly or indirectly, in whole or in part, any fees or related costs for their recruitment.³ However, the 2018 amendment to Thailand's Royal Ordinance Concerning Management of Employment of Foreign Workers (2017) permits migrant workers to be charged costs relating to recruitment, including passport fees, health checkup fees, work permit fees, and other fees.⁴ The law permits employers to pass on the costs to workers by making deductions from their monthly wages, so long as the deductions do not exceed 10% of the workers' wages.⁵ As a result, migrant workers tend to pay recruitment costs ranging from 3,000-30,000 Baht (\$91-909 USD),⁶ with an average of 21,785 Baht (\$660 USD).⁷ The situation has created a second-tier black economy profiting off the complexity and procedural costs of the Thai government's migrant worker registration system. The recruitment procedural costs put workers in debt to brokers, employers, and other types of creditors, making them more vulnerable to conditions of forced labor.

Against this backdrop, Thailand's Ministry of Labour (MOL) approved a cabinet resolution on 29 December 2020 to allow migrant workers from Cambodia, Laos, and Myanmar whose work permits had expired to register and temporarily stay in Thailand for two years. This amnesty program was introduced in response to a COVID-19 outbreak in the epicentre of the seafood industry in Thailand's Samut Sakhon province in mid-December 2020,⁸ which led to the number of COVID-19 cases to quadruple from 3,200 to 14,646 cases. Most of the newly infected individuals were migrant workers from Myanmar working in the seafood processing and fishing and seafaring sectors in Thailand. The government's policy was thus intended to prevent the spread of COVID-19 and initiate plans for surveillance, monitoring, containment, and prevention of the outbreak among migrants.

The Migrant Working Group (MWG) estimated that 600,000-800,000 migrants would be eligible to register under the new measures. In line with its mission to advocate for the ethical recruitment and treatment of migrant workers, MWG sought to gain greater understanding on how the financial and administrative requirements of the amnesty program might put migrant workers in greater debt and increase their risk of forced labor. MWG thus approached Global Labor Justice-International Labor Rights Forum (GLJ-ILRF) and the Solidarity Center for support to conduct a study and produce a report describing the impact of the new amnesty program on migrant workers, with a focus on migrant workers' risk of debt bondage and forced labor.

Table of Contents

<u>ACKNOWLEDGEMENTS</u>	3
<u>PREFACE</u>	4
<u>EXECUTIVE SUMMARY</u>	6
<u>I. BACKGROUND</u>	9
<u>A. MIGRANT WORKERS' RIGHTS IN THAILAND</u>	9
<u>B. OVERVIEW OF THE COVID-19 SITUATION IN THAILAND</u>	9
<u>C. POLICY OVERVIEW</u>	10
<u>II. METHODOLOGY</u>	13
<u>III. FINDINGS</u>	16
<u>A. THE REGISTRATION PROCESS</u>	16
<u>B. REGISTRATION EXPENSES</u>	20
<u>C. DEBT INCURRED FROM THE REGISTRATION PROCESS</u>	24
<u>D. INDICATORS OF FORCED LABOR</u>	27
<u>1. In-Depth Interviews</u>	31
<u>IV. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS</u>	34

Executive Summary

The government of Thailand issued a cabinet resolution on 29 December 2020 to establish an immigration policy (hereinafter called the “amnesty program”) to allow all undocumented migrant workers from Cambodia, Laos, and Myanmar whose work permits had expired to register and temporarily stay in Thailand for two years. This policy signified an effort by the government to curb the spread of COVID-19 by regularizing undocumented migrant workers in order to regulate their movement, following an outbreak in Thailand’s main seafood processing hub in mid-December 2020. MWG observed the implementation of the amnesty program through an online survey of 195 migrant workers (158 workers from Myanmar, 37 from Cambodia) across various sectors and in-depth interviews of eight migrant workers from the fishing sector.

Although the amnesty program initially appeared to be a boon to migrant workers by creating a pathway for them to legally work and reside in Thailand, this study suggests that it has led to several negative consequences for migrants. The design of the registration process created numerous barriers and made the program less accessible to migrant workers. Due to challenges arising from the procedural complexity, the majority of migrant workers had to rely on help from external actors who charged extra fees, causing many workers to fall into debt and putting them at higher risk of debt bondage, a form of forced labor. These additional financial burdens are expected to incentivize many migrant workers to remain undocumented and outside the legal system, thereby placing them at higher risk of exploitation by brokers and employers. Here are some of the key findings from the report:

A. The Registration Process

- 93% of migrant workers were unable to complete the registration process by themselves and instead had to rely on their employers, brokers, and recruitment agencies in order to register (Table 1.1).
- 55% of migrant workers needed help completing the online application on the Department of Employment (DOE) website, largely in part due to language and technical barriers (Table 1.2).
- 69% of migrant workers reported COVID-19 testing to be the most challenging requirement for registration, followed by the cost of registration (59%) (Table 1.3).
- Among the 14 workers who had to drop out of the registration process, lack of money to pay for the high costs of registration was the most commonly cited reason (93%), followed by lack of documentation necessary for registration (79%), lack of understanding about the registration procedure (71%), and the overly complicated nature of the process (57%) (Table 1.4).

B. Registration Expenses

- 79% of migrant workers were overcharged in completing the registration process, having to pay more than 10,000 Baht (\$303 USD), instead of 8,480-8,680 Baht (\$257-263 USD), as prescribed by the government (Table 2.1).
- Of the migrant workers who relied on brokers to complete the registration process, 98% were overcharged, on average paying 17,000 Baht (\$515 USD) to register; of the migrant workers who relied on their employers, 82% were overcharged, on average paying 12,000 Baht (\$364 USD) to register; and of the migrant workers who relied on recruitment agencies, 80% were overcharged, on average paying 13,000 Baht (\$394 USD) to register (Table 2.2).
- 73% of migrant workers did not know how much they ended up paying for their registration expenses (Table 2.3).

C. Debt Incurred

- Overall, 79% of migrant workers fell into debt to pay the registration costs, with a median debt of approximately 8,000-12,000 Baht (\$242-364 USD) (Table 3.1).
- 81% of workers who paid their employer, 96% of workers who paid a broker, and 100% of workers who paid a recruitment agency, incurred debt to complete the registration process (Table 3.2).
- The majority (73%) of migrant workers became indebted to their employer to complete the registration process (Table 3.3).

D. Risk of Forced Labor

- Overall, 60% of migrant workers reported experiencing wage deductions to service their debt (Table 3.1).
- 64% of those who became indebted to their employer, 89% of those who became indebted to a broker, and 55% of those who became indebted to a recruitment agency had their wages deducted to service their debt (Table 3.2).
- Eight migrant workers reported experiencing one or more of the following indicators of forced labor in their work: excessive overtime, withheld wages, confiscation of assets, and retention of identity documents (Table 4.1).⁹
- 11 migrant workers reported various indicators of menace of penalty (Table 4.2).¹⁰

Recommendations

To address the heightened risk of forced labor among migrant workers as a result of the amnesty program, MWG, GLJ-ILRF, and the Solidarity Center recommend that the Thai government consider adopting the following policy reforms (see Section IV of the report for the full set of recommendations):

- 1. Employer responsibility for recruitment fees and related costs:** The Ministry of Labor (MOL) should enact and enforce regulations to prohibit the charging of document and registration procedure processing fees on migrant workers and to require employers to bear responsibility for such costs, in accordance with ILO guidelines.
- 2. Simplification of registration process:** The MOL should review and commit to overhauling the registration process, including providing a simplified, single and all-inclusive migrant worker identity card/work permit. Prior to amending the registration process, the MOL should establish a consultation period with civil society organizations (CSOs) and worker leaders. The MOL should review and adjust Section 63/2, Paragraph 3 of the Royal Ordinance Concerning Management of Employment of Foreign Workers (2017) to increase the period of work and stay from two to four years.
- 3. Comprehensive assistance at OSS centers:** The MOL should provide in-person assistance with the registration procedure at one-stop service (OSS) centers, including providing necessary health checkups.
- 4. Expansion of CI Centers:** The government should increase the number of Country Identification (CI) centers to reduce delays in the registration process.
- 5. Accessible online application:** The MOL should re-design its websites and applications to be user-friendly for migrant workers, including addressing language and technical barriers, in order to allow for worker-self registration and access.
- 6. Accessible health insurance and COVID-19 testing:** The MOL should offer health insurance in a favorable manner to migrant workers. The government should also provide free COVID-19 testing and allow migrant workers to register immediately for the Social Security System after completing the migrant worker registration process to minimize redundancy in the purchase of health insurance.

I. Background

A. Migrant Workers' Rights in Thailand

Structurally excluded from key legal protections, migrant workers make up one of the most vulnerable populations in Thailand. Migrant workers continue to be denied trade union rights under the Labour Relations Act, B.E. 2518 (1975), and this denial of the rights to freedom of association and collective bargaining prevent them from being able to speak out about labor abuses, putting them at greater risk of forced labor.¹¹ Meanwhile, migrant workers face both de jure and de facto exclusion from social protection programs, rendering them at greater risk of falling into poverty.¹² In addition, certain labor sectors, in which migrant workers make up the majority of workers, are excluded from certain provisions of the Labour Protection Act, B.E. 2541 (1998). This has led to low wages and exploitative working conditions for many migrants workers.¹³ Many migrant workers' precarious legal status—a byproduct of the Thai government's short-term and ad hoc migration management policies—further inhibits many workers from reporting abuses.¹⁴ Public attitudes in Thailand toward migrant workers also remain discriminatory, with a common belief that migrant workers do not deserve equal treatment.¹⁵

B. Overview of the COVID-19 Situation in Thailand

On 13 January 2020, Thailand became the first country outside of China to report a case of COVID-19.¹⁶ A couple months later, the first wave of COVID-19 hit Thailand, stemming from infections that spread at boxing events and nightlife venues.¹⁷ Thanks to strong public health and social measures instituted on 26 March 2020, however, the Thai government was able to contain the virus for nearly one year. As a result, Thailand reported a low total of 3,042 cases and 57 deaths by mid-December 2020.¹⁸

Unfortunately, a second wave of COVID-19 began on 17 December 2020 when an outbreak occurred at the Central Shrimp Market in Samut Sakhon province,¹⁹ the center of the Thai seafood industry and home to approximately 660,000 migrant workers, of whom 60% are undocumented and 400,000 come from Myanmar.²⁰ Following the outbreak in Samut Sakhon, the total number of COVID-19 infections in Thailand rose to more than 5,000, and the majority of those newly infected were migrant workers from Myanmar.²¹ This second wave lasted until April 2021 and resulted in approximately 25,668 reported cases,²² where 61.2% of new patients were migrant workers and 36.1% were Thai.²³

In response to the outbreak, the government of Thailand declared Samut Sakhon a “maximum and strict” controlled zone (i.e. dark red zone) on 19 December 2020, and took various disease control measures. These included closure and lockdown of the Central Shrimp Market and nearby Sri Muang Apartment complex; imposition of a night curfew; temporary closure of public places, such as entertainment parlors, restaurants, and drinking places; ban of travel outside the province; and the “Bubble and Seal” policy.²⁴

The sudden layoffs of workers in the seafood markets, in addition to restaurants and small- and medium-sized factories, severely impacted workers' livelihoods.²⁵ Many migrants struggled to find work as a result of the new restrictions; yet many could not access state unemployment benefits, nor were they supported in any way by their employers through the provision of monetary compensation, accommodation, or food.²⁶ Accordingly, migrant workers in Samut Sakhon reported concerns about job and health insecurity.²⁷ Furthermore, the government's "Bubble and Seal" policy, which was imposed from 1 February - 10 March 2021 on large factories with more than 5,000 employees, restricted migrant workers' freedom of movement to the point of even separating migrant families with young children.²⁸

By 1 March 2021, the COVID-19 situation had become more manageable, and the authorities relaxed measures and downgraded Samut Sakhon to a "maximum" controlled zone (i.e. red zone).²⁹ Not too long after though, a third wave of COVID-19 began in April 2021, as infections traced to Bangkok's entertainment district spread throughout the country.³⁰ This new surge of infections was driven by the highly transmissible Alpha variant.³¹ Afterwards, the Delta variant spread widely throughout Thailand, instigating the fourth wave.³² Infection rates peaked mid-August, surpassing 23,000 daily new cases and 1 million total number of cases; but by then, less than 10% of the population had been fully vaccinated.³³

As of 22 November 2021, Thailand had a total of 2,076,135 confirmed cases of COVID-19. Approximately 56.2% of the population is fully vaccinated.³⁴ It was not until November 2021 that vaccines were offered to migrant workers,³⁵ following urges by advocacy groups to equitably distribute vaccinations to marginalized groups, including undocumented workers.³⁶ A couple months later, the fifth wave began in January 2022, with the spread of the Omicron variant.

C. Policy Overview

According to the International Organization for Migration (IOM), there are approximately 4-5 million migrant workers in Thailand,³⁷ of whom about 2.13 million are registered and the remainder undocumented.³⁸ Of the documented workers, 324,869 are from Myanmar (54.7%); 155,030 are from Cambodia (26%); 116,372 are from Laos (19.6%); and 137 are from Vietnam (0.02%). Following the second wave of COVID-19, Thailand's MOL adopted a cabinet resolution on 29 December 2020 that would grant amnesty for migrant workers from Myanmar, Cambodia, and Laos whose work permits had expired so that they can continue to live and work in Thailand for two years until 13 February 2023. This amnesty program served as part of broader efforts to address the labor shortage in Thailand and to curb the spread of COVID-19, including plans for surveillance, monitoring, containment, and prevention of the outbreak. The program was available for migrant workers with employers, migrant workers without employers, and minor dependent children of migrant workers. These requirements are outlined below.

Chart 1: Procedures for Employed vs. Unemployed Migrant Workers

Migrant Workers With Employers	Migrant Workers Without Employers
Step 1: Submit a list of names of migrant workers and their dependents on the Department of Employment's website between 15 January-13 February 2021.	Step 1: File personal information on the Department of Employment's website between 15 January-13 February 2021.
Step 2: Undergo tests for COVID-19 and prohibited diseases subject to the procedure designated by the Ministry of Public Health based on the list of names in Step 1 for self-identification and for applying for health insurance for a 2-year period by 16 April 2021.	Step 2: Undergo tests for COVID-19 and prohibited diseases subject to the procedure designated by the Ministry of Public Health based on the personal information filed in Step 1 for self-identification and for applying for health insurance for a 2-year period by 16 April 2021.
Step 3: Once the COVID-19 and prohibitive disease tests are completed, the employer shall apply on behalf of the migrant workers for their work permits subject to the procedure designated by the Department of Employment by 13 September 2021.	Step 3: Undergo the civil registration for non-Thais subject to the procedure designated by the Ministry of Interior's Department of Provincial Administration by 15 June 2021.
Step 4: Once the work permit is received, the migrant workers shall undergo the civil registration for non-Thais subject to the procedure designated by the Ministry of Interior's Department of Provincial Administration by 12 November 2021.	Step 4: Once the COVID-19 and prohibitive tests and the civil registration for non-Thais are completed, the employer or workplace seeking to hire the migrant workers shall apply on their behalf for work permits subject to the procedure designated by the Department of Employment by 13 September 2021.
	Step 5: Once the work permit is received, update the civil registration for non-Thais.

In summary, migrant workers needed to have their personal information submitted on the Department of Employment (DOE) website, undergo testing for COVID-19 and a health checkup for prohibitive diseases, apply for two-year health insurance coverage, have their employer submit a work permit application on their behalf, and complete the civil registration procedure for non-Thais to obtain a non-Thai ID card (i.e. pink card).

The expenses for workers in general employment amounted to 8,480 Baht (\$257 USD), including 1,000 Baht (\$30 USD) for a health check-up; 2,300 Baht (\$67 USD) for COVID-19 testing; 3,200 Baht (\$97 USD) for health insurance; 1,900 Baht (\$58 USD) for a work permit; and 80 Baht (\$2 USD) for a pink card. For workers in the fishing sector, the cost was 200 Baht (\$6 USD) greater due to 100 Baht (\$3 USD) extra for the health check-up and 100 Baht (\$3 USD) for a Seabook. The costs for minor dependent children were also high, totaling to 6,580 Baht (\$199 USD) for children aged 7-18 and 3,110 Baht (\$94 USD) for children under the age of 7 (Chart 2).

Chart 2: Itemized Fees³⁹

Item	Sea Fishery Workers	Workers in Other Sectors
Health Checkup	1,100 Baht	1,000 Baht
COVID-19 Testing	2,300 Baht	2,300 Baht
Health Insurance	3,200 Baht	3,200 Baht
Work Permit	1,900 Baht	1,900 Baht
Pink Card	80 Baht	80 Baht
Seabook	100 Baht	-
Total	8,680 Baht (\$263 USD)	8,480 Baht (\$257 USD)

According to the DOE, as of March 2022, there were 409,049 workers (253,005 from Myanmar, 195,577 from Cambodia, and 47,373 from Laos) who received their work permits.⁴⁰ During the time of the study, approximately 405,567 migrant workers registered for the amnesty program and were able to successfully extend their work permit (Chart 3). However, since 2021 to June 2022, about 80,000-100,000 migrant workers remained unable to apply for their work permits due to the systems complexity and costs.

Chart 3: November 2021 Numbers of Migrant Workers In-Process

Procedure	Number of Migrant Workers
Applied for online registration	654,864
Approved by Department of Employment (DOE)	601,027
Redundant data or already returned and the dependents	104,972 ⁴¹
Collecting personally identifiable information (biometric data at immigration)	485,263
Received work permits	405,567

Source: Foreign Workers Administration Office, Department of Employment (DOE)

II. Methodology

This report assesses (1) the accessibility of the registration process for migrant workers; (2) the expenses paid in the registration process; (3) the amount of debt incurred by migrant workers in paying the registration expenses; and (4) any indicators of forced labor, such as the deduction of wages, resulting from the debt incurred. Below are summaries of the findings for each of these categories.

Conducted from 30 March 2021 - 31 August 2021, the study employed a combination of qualitative and quantitative methods, including a 45-question online survey and in-depth interviews of migrant workers. For the online survey, the respondents included 195 migrant workers from Myanmar and Cambodia (158 workers from Myanmar and 37 from Cambodia) across various sectors (38% in manufacturing, 15% in seafood processing, 10% in construction, 8.7% in domestic work, 6.7% in service, and 6.2% in fishing). Among the 128 workers who identified their work location, 25% listed Samut Sakhon province; 24% listed Chiangmai province; 17% listed Bangkok province; 14% listed Tak province; 11% listed Phuket province; and 9% listed Rayong, Chonburi, Samut Prakan, Nonthaburi, or Phang Nga provinces. For the interview study, eight migrant workers from the fishing and seafaring sector in Ranong, Songkhla, and Phang Nga provinces were interviewed.

To develop the online survey, MWG and GLJ-ILRF recruited faculty and researchers at the university level to lead the survey design, data collection planning, data cleaning and management, and data analysis. The survey gathered information regarding the following areas: (1) demographic and background information, such as nationality, sex, age, sector, Thai proficiency, and number of dependents; (2) awareness of the new registration policy; (3) actual fees paid by workers or other parties; (4) conditions of registration cost repayment (e.g. interest rates, borrowing conditions, use of savings, source of money borrowed); (5) current levels of debt and process for repayment; (6) ability to meet basic needs before and after payment of fees; (7) risk of forced labor arising from non-payment of fees; (8) support from non-governmental organizations (NGOs), government, or employers to complete registration procedures or pay required fees; (9) types of agents workers relied on to register, if any; and (10) recommendations from migrant workers.

Considering that the government estimate of the registration costs ranged between 8,480-8,680 Baht (\$257-263 USD), the survey defined 8,000-10,000 Baht (\$242-303 USD) as the maximum reasonable amount for cost of registration, and costs exceeding 10,000 Baht were assumed as overcharged cases. To assess the risk of forced labor, the survey asked about the following indicators of forced labor: excessive overtime, withholding of wages, confiscation of assets, retention of identity documents, restriction of movement, denial of basic needs (e.g. food, water, sleep), isolation from friends and family, constant surveillance, threats of violence, sexual harassment, debt bondage, degrading working and living conditions, and other.

On account of the inability to enter field sites and travel between provinces due to COVID-19, the survey was made available online in four languages (Myanmar, Khmer, Thai, and English) through the online software Qualtrics. The pre-test was tried among 15 migrant workers, NGO staff, and interpreters and was re-designed for appropriate questions, framing, and interpretation. The integrity of each survey's result was built into the software and privacy protocols in order to avoid hacking and duplication. Each participant was only able to answer one survey at a time using the same single device until completion. Meanwhile, each field data collector used his or her single device to collect multiple survey data by calling multiple workers. The survey had a built-in informed consent form about the project's purpose, permission from participants, guaranteed anonymity, and an online link for direct inquiries to MWG. To screen for duplication, data cleaning focused on IP addresses and identical responses.

To conduct outreach, the researchers relied on NGO workers from Raks Thai Foundation, Stella Maris, MAP Foundation, Human Rights and Development Foundation (HRDF), and Migrant Worker Rights Network (MWRN) to directly contact migrant workers via online social media and phone calls. For workers who could not be interviewed in Thai, interpreters were hired to be on each call (on Line, Zoom, or Facebook messenger) with field interviewers from MWG and GLJ-ILRF researchers. These interpreters also translated and transcribed the interviews conducted in the workers' native language into English or Thai for the MWG and GLJ-ILRF researchers. Appropriate verbal consent protocols and procedures were followed to ensure worker understanding, confidentiality, and informed consent. Additionally, if and when select workers were technologically able, they were given the survey link to participate on their own. The field data collectors worked with their interpreters to understand the questionnaire and develop simple and appropriate translations. Data was entered, cleaned, and analyzed using Excel and STATA software.

MWG had concerns about the COVID-19 situation, such as whether there would be a third wave of the pandemic or an increase in the number of patients during March and April 2021, which could affect the survey. After the team was ultimately unable to meet its target data collection, MWG decided to include an interview study. In order to have the most impact on one sector, eight migrant workers from the fishing and seafaring sector were selected for in-depth interviews. Raks Thai Foundation, Stella Maris, HRDF, and MWRN jointly developed interview questions, addressing gaps identified in the data collected from the online survey. Afterwards, MWG held a consultation meeting with the research team and interpreters and designed a prospective multiple-site purposeful sample targeting the eight migrant workers.

Limitations of Methodology

There were several limitations to the methodology of the online survey. The significant limitations on outreach resulting from COVID-19 restrictions led to the collection of a

smaller sample size than originally intended. In total, 195 survey responses were collected—39% the original target of 500 survey responses. The online survey was not available in Laos, which may have limited access to Lao workers. In addition, there was limited ability to access workers who have no ties to NGOs because COVID-19 restrictions on site access led the research team relied on purposive sampling among workers who have connections with NGO workers and workers' networks.

Another limitation was that for many questions, workers often skipped questions or answered “I don’t know,” which led, in some cases, to a sample size too small to draw conclusive findings. This may be due to a lack of knowledge or a hesitance to respond to certain questions due to their sensitive nature. In particular, the survey was very limited in capturing overt experiences of forced labor, possibly due to the sensitivity of some of the questions and the self-reporting design of the survey. This limitation was especially the case with regard to the ILO measurements of “life under duress,” such as excessive tasks and work hours and degrading living and working conditions, as well as the “impossibility of leaving employer” due to withholding of wages.⁴² Many workers simply did not answer or checked “do not know” for measurements about forced labor. For example, for the topic of withholding of wages, there were two questions: one that measured the experience and the other about punishment. While 87 workers did not answer whether they had their wages withheld, 28 workers answered that they “did not know,” and 91 workers did not answer the likelihood of punishment from their employer, supervisor, agency, or broker if they refused to work (MWG data set calculation).

For the above reasons, interview data was much more useful in understanding the sensitive nature of forced labor measurements, helping fill some of the gaps in the online survey. Nonetheless, only eight in-depth interviews were conducted because most interviews had to be conducted via social media or telephone calls, which made relationship building—a critical component of conducting the interviews—more challenging. More interviews could certainly have helped depict a clearer picture of the impact of the amnesty program for migrant workers.

III. Findings

Although the government's amnesty program initially appeared to benefit migrant workers by extending their work permits so that they could continue to work and reside in Thailand, there were numerous barriers that made the program less accessible. For example, the online registration process set strict file size limits; migrant workers without employers were expected to fill out the forms in English; and the cost of COVID-19 tests, health check-ups, and two-year health insurance coverage were prohibitive for many migrants, making it unaffordable for some migrants to register their dependents.

A. The Registration Process

The results of this survey illustrate the complexity of the registration process. The majority of migrant workers had to rely on outside help to complete the various steps, while some migrant workers ended up failing to complete the process due to the prohibitive technical, financial, and logistical barriers posed by the registration requirements.

Among the migrant workers responding to the questionnaire, 93% needed to seek outside help to complete the registration process. 84% had to fully rely on others to complete the registration process, while 9% of respondents received partial assistance; and only a fraction (7%) were able to complete the registration process on their own (Table 1.1).

Table 1.1: Nationality, gender, location of work, and whether the registration process was completed with the help of others in n (%)

Did you complete the registration process by yourself	Total	Self-Registered	Received Help	Both
Country of Origin	n=179	n=11 (7%)	n=151 (84%)	n=17 (9%)
Cambodia	36 (20%)	-	36 (100%)	-
Myanmar	143 (80%)	11 (8%)	115 (80%)	17 (12%)
Gender (n=179)	n=179	n=11	n=151	n=17
Men	86 (48%)	5 (6%)	71 (83%)	10 (12%)
Women	93 (52%)	6 (7%)	80 (86%)	7 (8%)
Provinces	n=113	n=9	n=87	n=17
Samut Sakhon	32 (28%)	3 (9%)	15 (47%)	14 (44%)
Chiangmai	28 (25%)	-	28 (100%)	-
Bangkok	22 (20%)	-	22 (100%)	-
Tak	18 (16%)	5 (28%)	12 (67%)	1 (6%)
Rayong	6 (5%)	-	6 (100%)	-
Phuket	3 (3%)	-	1 (33%)	2 (67%)
Chonburi	2 (2%)	1 (50%)	1 (50%)	-
Samut Prakan	1 (1%)	-	1 (100%)	-
Nonthaburi	1 (1%)	-	1 (100%)	-
Note: - = nil, 2 workers did not answer whether they received assistance to complete the registration process, and 66 respondents did not report their location of work (province). 14 workers were excluded because they were not able to register.				

According to the in-depth interviews with migrant workers, workers relied on brokers due to the complexity of the registration process and the problems that they encountered when trying to register on their own, such as being unable to attach the required documents to file their registration application online and needing to fill out forms or join the queue before filing the documents with various agencies (Box 1 in Section IV.D).

Migrant workers most commonly reported needing help to complete the online application on the DOE website (55%) (Table 1.2). The MOL's attempt to create an online platform to help facilitate the registration of migrant workers proved largely unsuccessful. Migrant workers' access to online registration was limited due to language and technical barriers. The website portal was not available in the migrant workers' native languages (e.g. Burmese and Khmer).⁴³ The website also required that registration be done on a computer system when most migrant workers only have access to mobile phones.⁴⁴ Furthermore, it restricted maximum file sizes for uploading documents. The online system was thus not designed to be user friendly for migrants, instead burdening applicants who had to ask others to file the required documents on their behalf.⁴⁵ The other steps with which migrant workers most frequently reported needing help included COVID-19 testing (42%), health check-up (35%), and the online work permit application (33%) (Table 1.2).

Table 1.2: Registration steps for which assistance was needed and respondents' nationality in n (%)

Registration Step Needing Help	Total n=168	Nationality	
		Cambodia n=36	Myanmar n=132
Online Application to Work in Thailand	93 (55%)	9 (25%)	84 (64%)
COVID-19 Test	70 (42%)	17 (47%)	53 (40%)
Health Check	59 (35%)	18 (50%)	41 (31%)
Work Permit Application	55 (33%)	6 (17%)	49 (37%)
Pink Card Application	46 (27%)	2 (6%)	44 (33%)
Immigration Biodata	41 (24%)	2 (6%)	39 (30%)
Don't Know	33 (20%)	17 (47%)	16 (12%)
Application Payment at 7-Eleven or Krung Thai Bank	30 (18%)	4 (11%)	26 (20%)
Visa Application	12 (7%)	3 (8%)	9 (7%)
Border Pass (employer applies for 3-month work permit for workers)	6 (4%)	-	6 (5%)
Seabook Certificate Application	1 (1%)	1 (3%)	-
Note: - = nil, each person answers more than one answer. 2 workers did not answer whether they received help from others for registration, and 11 workers did the registration by themselves. 14 workers were excluded because they were not able to register.			

As for the most difficult requirement for respondents, COVID-19 testing was reported as the most challenging (69%) (Table 1.3). This was followed by the cost of registration (59%), application for pink card (55%), and health check-up (53%) (Table 1.3). MWG found in its casework that many medical facilities were unable to offer COVID-19 testing and prohibited disease screening to the migrant workers because they were overwhelmed with COVID-19 infections, especially between April-December 2021. As a result, migrant workers were unable to receive COVID-19 examinations by themselves, and some were thus disqualified from the registration process (Table 1.4). In addition, most migrant workers surveyed struggled with the requirement that the examination be performed only at state hospitals, as it necessitated extra travel. At the hospitals, there was no language interpretation available. Even though the MOL extended the deadline of the two-step health checkup twice, it failed to effectively manage the situation and resolve the problem.⁴⁶

Table 1.3: Most difficult registration requirement for respondents by location of work n (%)

Most Difficult Registration Requirement	Work Location (Province)								
	Total n=96	Bangkok n=22	Chonbu- ri n=1	Chiangmai n=25	Tak n=16	Samut Sakhon n=29	Phuket n=1	Nontha- buri n=1	Rayong n=3
COVID-19 testing	66 (69%)	18 (90%)	1 (100%)	25 (100%)	1 (6%)	19 (66%)	-	1 (100%)	1 (33%)
Costs	57 (59%)	19 (95%)	-	2 (8%)	8 (50%)	25 (86%)	-	1 (100%)	2 (67%)
Application for Pink Card	53 (55%)	15 (75%)	1 (100%)	23 (92%)	4 (25%)	7 (24%)	-	1 (100%)	2 (67%)
Health Check	51 (53%)	18 (90%)	1 (100%)	24 (96%)	-	6 (21%)	-	1 (100%)	1 (33%)
Procedure in Thailand online work permit	39 (41%)	14 (70%)	1 (100%)	6 (24%)	7 (44%)	7 (24%)	1 (100%)	1 (100%)	2 (67%)
Visa application	17 (18%)	2 (10%)	-	-	-	14 (48%)	-	-	1 (33%)
Procedure related to my home country	14 (15%)	9 (45%)	-	-	-	4 (14%)	1 (100%)	-	-
Biodata with immigration	14 (15%)	1 (5%)	1 (100%)	2 (8%)	1 (6%)	8 (28%)	1 (100%)	-	-
Paying at 7-Eleven or Krung Thai Bank	10 (10%)	2 (10%)	-	2 (8%)	-	6 (21%)	-	-	-
Application for Seabook Certifi- cate	9 (9%)	6 (30%)	-	-	-	3 (10%)	-	-	-
Negotiation with my employer to apply for me	8 (8%)	2 (10%)	-	-	2 (13%)	4 (14%)	-	-	-
Border Pass	6 (6%)	2 (10%)	-	-	-	4 (14%)	-	-	-

Note: - = nil, each person answered more than one answer. 50 workers did not report their location of work. 19 workers did not answer which part of the registration process was the most difficult for them. The respondents from Samut Prakan province did not answer this question. 14 workers were excluded because they were not able to register.

Of the migrant workers surveyed, 14 of them even ended up having to drop out of the registration process due to the complexity and costliness of the registration process. Lack of money to pay for the high costs of registration were cited as the greatest impediment to registration (93%) (Table 1.4). This issue of expenses will be analyzed in greater detail in Section IV.B below. The other principal reasons for dropping out of the registration process included lack of documentation necessary for registration (79%), the migrant workers' lack of understanding about the registration procedure (71%), and the overly complicated nature of the process (57%). In sum, the complicated, time-consuming procedures, about which migrant workers lacked information, combined with the costly expenses, presented major barriers for migrant workers to successfully complete the registration process.

Table 1.4: Reasons from three provinces for being dropped from registration process in n (%)

I registered, but I was dropped from the process because	Nationality		Province	
	Myanmar	Chiangmai	Phuket	Phang Nga
	n=14	n=2	n=11	n=1
It was too complicated	8 (57%)	-	8 (73%)	-
I did not have online access	5 (36%)	-	5 (46%)	-
I do not have enough money	13 (93%)	1 (50%)	11 (100%)	1 (100%)
I do not understand how to do it	10 (71%)	-	10 (91%)	-
My employer refused to register me	9 (64%)	1 (50%)	8 (73%)	-
I could not prepare the document in time	3 (21%)	-	3 (27%)	-
I am illiterate	7 (50%)	-	7 (64%)	-
I am undocumented	3 (21%)	-	3 (27%)	-
I do not have all of the required documents	11 (79%)	-	11 (100%)	-
I am blacklisted	-	-	-	-
The state office refused to accept my application	6 (43%)	-	6 (55%)	-
Note: - = nil, each person answers more than one answer. All 14 respondents who were dropped from the registration process were Myanmar, and according to geo-location, these surveys were completed in Chiangmai, Phuket, and Phang Nga provinces.				

B. Registration Expenses

As mentioned above, the steep costs to register for the amnesty program imposed major barriers for migrant workers (Chart 2 in Section II). The fees can be broken down as follows. Health-related expenses, including the health checkup, COVID-19 testing, and health insurance coverage, were the most costly, adding up to about 6,500-6,600 Baht (\$197-200 USD). Meanwhile, the fee to apply for a work permit or pink card cost about 1,980-2,080 Baht (\$60-63 USD). The total combined expenses required for migrants under the amnesty program was 8,480-8,680 Baht (\$257-263 USD). This is quite costly when compared with the migrant workers' wages, and especially considering that applicants were expected to pay the fees upfront and all at once.

To register for the amnesty program, most migrant workers had to pay more than the expenses prescribed therein. Although the official sum charged by the government was between 8,480-8,680 Baht (\$257-263 USD) (Chart 2), only 16% of migrant workers surveyed paid less than 8,000 Baht (\$242 USD), and only 4% paid between 8,001-10,000 Baht (\$242-303 USD) (Table 2.1). The majority of migrant workers surveyed (79%) had to pay more than 10,000 Baht (\$303 USD): 38% paid between 10,001-13,000 Baht (\$303-394 USD); 17% paid between 13,001-16,000 Baht (\$394-485 USD); and 25% paid more than 16,000 Baht (\$485 USD) (Table 2.1). The median cost of registration among all workers was 11,100 Baht (\$333 USD), and some cases involved fees as high as 22,000 Baht (\$667 USD) (Table 2.1). Only one respondent reported that their employer paid the registration expenses for them.

Table 2.1: Nationality, gender, and location of work by cost of registration in n (%) and in Baht

How much did you pay for registration	Range of Cost of Registration in n (%)							Cost of Registration (in Baht)			Over-charge n (%)
	Total	Employer Paid	1500 - 8000	8001 - 10000	10001 - 13000	13001 - 16000	16001 - 22000	Median	Min.	Max.	
Nationality (n)	168	1	27	7	63	28	42	11,100	1,500	22,000	133 (79)
Cambodia	36 (21)	-	-	3 (8)	27 (75)	4 (11)	2 (6)	12,000	9,180	22,000	33 (92)
Myanmar	132 (79)	1 (1)	27 (21)	4 (3)	36 (27)	24 (18)	40 (30)	13,000	1,500	20,000	100 (76)
Gender (n)	168	1	27	7	63	28	42				
Men	81 (48)	-	14 (17)	2 (3)	29 (36)	18 (22)	18 (22)	13,000	4,700	20,000	65 (80)
Women	87 (52)	1 (1)	13 (15)	5 (6)	34 (39)	10 (12)	24 (28)	12,750	1,500	22,000	68 (78)
Province (n)	104	0	23	7	47	19	8				
Bangkok	21 (20)	-	-	2 (10)	15 (71)	2 (10)	2 (10)	12,000	9,180	22,000	19 (91)
Samut Prakan	1 (1)	-	-	-	-	1 (100)	-	14,000	14,000	14,000	1 (100)
Chonburi	2 (2)	-	-	-	-	-	2	20,000	20,000	20,000	2 (100)
Chiangmai	22 (21)	-	10 (46)	1 (5)	6 (27)	4 (18)	1 (5)	11,000	1,500	20,000	11 (50)
Tak	17 (16)	-	12 (71)	2 (12)	3 (18)	-	-	7,800	5,450	13,000	3 (18)
Samut Sakhon	31 (30)	-	1 (3)	-	19 (61)	9 (29)	2 (7)	13,000	5,180	18,000	30 (97)
Phuket	3 (3)	-	-	1 (33)	1 (33)	-	1 (33)	13,000	9,000	17,000	2 (67)

Nonthaburi	1 (1)	-	-	-	1 (100)	-	-	10,500	10,500	10,500	1 (100)
Rayong	6 (6)	-	-	1 (17)	2 (33)	3 (50)	-	12,750	9,180	15,000	5 (83)
Phang Nga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Note: - = nil, 13 workers did not know the cost of registration. 14 workers were excluded because they were not able to register. Moreover, 50 workers did not report where they work. 8,000 to 10,000 Baht (\$242-303 USD) was defined as the maximum reasonable amount for cost of registration, and costs exceeding 10,000 Baht (\$303 USD) were assumed as overcharged cases. As the distribution of the data were not normally distributed and skewed, the median was used instead of the mean.

Regarding the expenses incurred from having someone else process the workers' registration, it was found that 46% of the migrant workers surveyed had to rely on their employers, 36% on brokers, and 7% on recruitment agencies (Table 2.2). Of the migrant workers relying on help from brokers, 98% paid were overcharged, with 53% paying more than 16,000 Baht (\$485 USD) and 45% paying between 10,001-16,000 Baht (\$303-485 USD). For those relying on help from their employers, 82% were overcharged, with 6% paying more than 16,000 Baht (\$485 USD) and 76% paying between 10,001-16,000 Baht (\$303-485 USD). As for workers who sought help from recruitment agencies, 80% were overcharged, with 10% of them paying more than 16,000 Baht (\$485) and 70% paying between 10,001-16,000 Baht (\$303-485 USD).

Compared to the estimated total expenses of 8,480-8,680 Baht (\$257-263 USD), on average, brokers charged about 17,000 Baht (\$515 USD), or 8,320 Baht (\$252 USD) more; employers charged about 12,000 Baht, or 3,320 Baht (\$101 USD) more; and recruitment agencies charged 13,000 Baht (\$394 USD), or 4,320 Baht (\$131 USD) more (Table 2.2). The reason for the additional costs on top of the government-authorized expenses is that the law permits migrant workers to be charged recruitment-related costs, such as fees for the preparation and processing of documents.⁴⁷

Table 2.2: Recipient of registration payment by cost of registration in n (%) and in Baht

Person Paid for Registration	Total 143	Employer Paid 1	Range of Cost of Registration					Cost of Registration (in Baht)			Over-charge n (%)
			1500 - 8000	8001 - 10000	10001 - 13000	13001 - 16000	16001 - 22000	Median	Min.	Max.	
Current employer	66 (46)	-	8 (12)	4 (6)	40 (61)	10 (15)	4 (6)	12,000	4,700	22,000	54 (82)
Relative or Friend	4 (3)	-	1 (25)	-	-	1 (25)	2 (50)	16,500	4,700	18,000	3 (75)
Broker	51 (36)	-	-	1 (2)	13 (25)	10 (20)	27 (53)	17,000	10,000	20,000	50 (98)
Recruitment Agency	10 (7)	-	2 (20)	-	4 (40)	3 (30)	1 (10)	13,000	4,700	18,000	8 (80)
Government Agency	18 (13)	-	10 (56)	2 (11)	2 (11)	3 (17)	1 (6)	8,000	1,500	20,000	6 (33)
Hospital Staff	1 (1)	-	1 (100)	-	-	-	-	4,700	4,700	4,700	-
Money Lender	1 (1)	-	-	-	-	-	1 (100)	16,050	16,050	16,050	1 (100)
No one (Em- ployer Paid)	1 (1)	1 (100)	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Note: - = nil, In overlapping categories, 38 workers reported the following: 13 did not know the range of cost for registration, 26 did not know who they paid, and 6 did not answer who paid for their registration. 14 workers were excluded because they were unable to register. As a result, a total of 52 cases excluded. 8,000-10,000 Baht (\$242-303 USD) was defined as the maximum reasonable amount for the cost of registration, and cases involving registration fees of more than 10,000 Baht (\$273 USD) were considered overcharged cases. As the data was not normally distributed and skewed, the median was used instead of the mean.

In terms of the awareness about the procedure and the expenses, it was found that about three-quarters of migrant workers (73%) were not aware of the registration expenses (Table 2.3).⁴⁸ The lack of awareness about the details of the costs of registration made migrant workers more susceptible to being charged higher expenses. For example, 90%

of the workers who made the registration payment to their employers were unaware that they were charged more than the actual expenses. In contrast, only about half of the workers (56%) who knew the details of their registration expenses were overcharged by their employer (Table 2.3). Therefore, in most cases, migrant workers did not possess essential information about the registration procedure and the expenses, which resulted in them paying higher fees than prescribed by the government. In addition, migrant workers could easily be overcharged due to the lack of government measures to regulate the service fees of brokers and other entities.

Table 2.3: Level of knowledge and cost paid by person who paid for worker in n

How much did you pay in Thailand for registration, and Who did you pay for registration?	Overcharged cases by person who was paid for the registration						
	Current Employer	Relative or Friend	Broker	Recruitment Agency	Paid Government by Self	Hospital Staff	Money Lender
Number of Workers	n=69	n=4	n=53	n=11	n=20	n=1	n=1
Do Not Know Details or Estimate (n=13)	3 (4)	-	2 (4)	1 (9)	2 (10)	-	-
Do Not Know Details, But Know Estimate (n=119)	50 (73)	1 (25)	42 (79)	6 (55)	7 (35)	-	-
Know Details (n=48)	16 (23)	3 (75)	9 (17)	4 (36)	11 (35)	1 (100)	1 (100)
Overcharged >10000 & Do Not Know Details, But Know Estimate	45 (90)	(100)	41 (98)	6 (100)	4 (57)	-	-
Overcharged >10000 & Know Details	9 (56)	2 (67)	9 (100)	2 (50)	2 (18)	-	1 (100)

Note: - = nil, nk= not known, 14 persons did not answer both the cost for registration and person pay for the registration. 1 person did not pay at all as employer pay for him/her. Some overcharges cases did not know who they paid for registration. Column percentages listed in parenthesis.

C. Debt Incurred from the Registration Process

This survey found that 79% of workers became indebted due to the fees they needed to pay under the amnesty program (Table 3.1). The amount of debt ranged from 2,000-282,000 Baht (\$61-8,545 USD), with a median debt of approximately 8,000-12,000 Baht (\$242-364 USD). Nearly one-fifth (19%) of the workers reported having incurred more than 10,000 Baht (\$303 USD) of debt (Table 3.1). However, among the indebted workers, more than half (54%) did not have details about their debt (Table 3.1).

Table 3.1: Nationality, gender, and location of work by debt for registration in n (%) and in Baht

What kind of debt agreement do you have (deductions and amount)?												
	Range of Debt Incurred from Registration											
	Total Cases	No. of Cases (Debt)	No. of Cases (Deduction)	No Debt	2000 - 8000	8001 - 10000	10001 - 15000	> 15000	Details Unknown	Median	Min.	Max.
Number of Workers (n)	177 ⁴⁹	140	107	37	18	16	22	12	76			
Cambodia	37 (21)	25 (68)	21 (84)	12 (32)	1 (4)	5 (20)	5 (20)	-	14 (56)	10,000	4,000	13,500
Myanmar	140 (79)	115 (82)	86 (75)	25 (18)	17 (15)	11 (10)	17 (15)	12 (10)	62 (54)	10,770	2,000	282,000
Number of Workers (n)	177	140	107	37	18	16	22	12	76			
Men	85 (48)	72 (85)	57 (79)	13 (15)	7 (10)	8 (11)	9 (13)	3 (4)	47 (65)	10,000	4,700	282,000
Women	92 (52)	68 (74)	50 (74)	24 (26)	11 (16)	8 (12)	13 (19)	9 (13)	29 (43)	11,800	2,000	169,000
Number of Workers (n)	111 ⁵⁰	81	49	30	10	15	13	7	39			
Bangkok	22 (20)	16 (73)	15 (94)	6 (27)	1 (6)	2 (13)	2 (13)	-	11 (69)	10,000	4,000	15,000
Samut Prakan	1 (1)	1 (100)	-	-	-	-	-	-	1 (100)	-	-	-
Chonburi	2 (2)	2 (100)	2 (100)	-	-	-	-	-	2 (100)	-	-	-
Chiang-mai	27 (24)	15 (56)	5 (33)	12 (44)	5 (33)	6 (40)	1 (7)	-	5 (33)	10,000	4,000	12,000
Tak	17 (15)	9 (53)	2 (22)	8 (47)	4 (44)	1 (11)	-	3 (33)	2 (22)	8,000	2,000	210,000
Samut Sakhon	32 (29)	28 (88)	18 (64)	4 (13)	-	2 (7)	9 (32)	4 (14)	13 (46)	12,000	10,000	282,000
Phuket	3 (3)	3 (100)	2 (67)	-	-	1 (33)	-	-	2 (67)	10,000	10,000	10,000
Nontha-bu-ri	1 (1)	1 (100)	-	-	-	1 (100)	-	-	-	10,000	10,000	10,000
Rayong	6 (5)	6 (100)	5 (83)	-	-	2 (33)	1 (17)	-	3 (50)	10,000	9,180	13,500

Note: - = nil; See footnotes for this table.

When looking at the workers' level of indebtedness and the entity who assisted them with registration, 81% of those who obtained help from their employers, 96% of those who

obtained helped from brokers, and 100% of those who obtained help from recruitment agencies fell into debt (Table 3.2). Based on this data, one can conclude that reliance on outside help with the registration process increased the chance of migrant workers to incur debt and, in turn, to have their wages deducted to service the debt.

Table 3.2: Debt from registration in n (%) calculated from total cases of specified person(s) who paid for registration for worker in Baht

	Range of Debt Incurred from Registration											
	Total Cases	No. of Cases (Debt)	No. of Cases (Deduction)	No Debt	2000 - 8000	8001 - 10000	10001 - 15000	> 15000	Details Unknown	Median	Min.	Max.
The person who paid for registration (n)	149 ⁵¹	118 ⁵²	93	31	16	12	21	9	60			
Current Employer	69 (46)	56 (81)	44 (64)	13 (18)	7 (10)	6 (9)	13 (19)	4 (6)	26 (38)	12,000	4,000	282,000
Relative or Friend	4 (3)	4 (100)	2 (50)	-	1 (25)	-	1 (25)	1 (25)	1 (25)	15,000	5,000	18,000
Broker	53 (36)	51 (96)	47 (89)	2 (4)	5 (9)	1 (2)	7 (13)	4 (8)	34 (64)	13,000	4,700	30,000
Recruitment Agency	11 (7)	11 (100)	6 (55)	-	2 (18)	4 (36)	2 (18)	-	3 (27)	10,000	4,700	13,500
Government Department	20 (13)	6 (30)	1 (5)	14 (70)	3 (15)	1 (5)	1 (5)	-	1 (5)	5,000	4,000	12,000
Hospital Staff	1 (1)	-	-	1 (100)	-	-	-	-	-	-	-	-
Money Lender	1 (1)	1 (100)	1 (100)	-	-	-	-	1 (100)	-	50,000	50,000	50,000
Did not pay anything	1 (1)	-	-	1 (100)	-	-	-	-	-	-	-	-

Note: - = nil, 14 persons were excluded because they were not able to register; each person answered more than one question. Therefore, the sum of the cases > the actual total cases “n”. Additionally, 16 workers did not know who they paid for registration. 16 workers did not answer the question. 7 workers didn’t know whether or not they had wage deductions, and 49 workers did not experience deductions.

The majority of migrant workers in this study (73%) became indebted to their employers during the registration process (Table 3.3). Among the workers who borrowed money from their employer, 59% did not have details about their debt repayment; over 41% only had verbal contracts, instead of written contracts; and, on average, they were given about five and a half months to service their debt (Table 3.3).

Table 3.3: Creditor by range of debt, type of agreement, month to repay, and interest rate in n (%) and in Baht.

Creditor (n=135)	Range of Debt Incurred from Registration						Type of Agreement			
	Total Cases	2000 - 8000	8001 - 10000	10001 - 15000	> 15000	Details Unknown	Verbal Agreement	Written Agreement	Average # Months Repayment	# of Cases with Interest Charged
Employer	99 (73)	4 (4)	9 (9)	19 (19)	9 (9)	58 (59)	41 (41)	2 (2)	5.5	-
Broker	6 (4)	-	1 (17)	-	-	5 (83)	1 (17)	-	-	-
Employment Agency	2 (2)	-	-	1 (50)	-	1 (50)	2 (100)	-	-	-
Relative or Friend	34 (25)	15 (44)	8 (24)	4 (12)	6 (18)	1 (3)	27 (79)	1 (3)	5.7	8 (24)
Microfinance Institution	7 (5)	-	-	6 (86)	1 (14)	-	1 (14)	-	11.1	6 (86)
Loan Shark	12 (9)	-	5 (42)	5 (42)	1 (8)	1 (8)	8 (67)	-	9.2	4 (33)
Others	2 (2)	-	-	2 (100)	-	-	2 (100)	-	-	-

D. Indicators of Forced Labor

According to the ILO, forced labor is “all work or service which is exacted from any person under the threat of a penalty and for which the person has not offered himself or herself voluntarily.”⁵³ Debt bondage is a type of forced labor, in which “[f]orced labourers are often working in an attempt to pay off an incurred or sometimes even inherited debt. The debt can arise from wage advances or loans to cover recruitment....”⁵⁴ This study has found that the exorbitant costs of the registration process and resulting debt among migrant workers are associated with several indicators of involuntariness and menace of penalty, which signals a strong likelihood of forced labor, particularly debt bondage.

The online survey provided some, albeit limited, insight into the linkage between debt accrued as a result of the amnesty program and migrant workers’ risk of forced labor. First, the survey revealed that the debt incurred in order to register for the amnesty program led to a widespread practice of wage deductions, which is linked to heightened risk for debt bondage.⁵⁵ Over 60% of workers had their wages deducted to service the debt arising

from the registration (Table 3.1). Specifically, 64% of those who became indebted to their employer, 89% of those who became indebted to a broker, and 55% of those who became indebted to a recruitment agency had their wages deducted to service their debt (Table 3.2).

In addition, eight migrant workers reported experiencing one or more of the following indicators of forced labor in their work: excessive overtime, withheld wages, confiscation of assets, and retention of identity documents (Table 4.1). Forced overtime appears to have been more common among workers who were indebted to their employers (Table 4.1). Given their lack of employment security, they may have been pressured to work overtime. Higher levels of debt appears to have some relation with indicators of forced labor, as seven out of the eight respondents who experienced one or more indicators of forced labor reported debt over 10,000 Baht (\$303 USD), and three out of eight had debt exceeding 15,000 Baht (\$455 USD) (Table 4.1). In comparison, only one out of eight reported having less than 8,000 Baht (\$242 USD) of debt.

Table 4.1: Nationality, gender, location of work, current sector of work, amount of debt, and creditor by indicator of forced labor in n

How has your employer, broker or recruiter force you to work	Indicator of Forced Labor			
	I was forced to work excessive overtime n=80	I had my wages withheld n=62	My assets were taken n=57	My documents were taken n=56
Total Respondents who Experienced Indicators of Forced Labor	4	1	1	2
Nationality				
Myanmar	4	1	1	2
Gender				
Men	1	-	1	-
Women	3	1	-	2
Location				
Tak	-	1	-	-
Samut Sakhon	2	-	1	2
Currently sector				
Domestic Work	1	-	-	-
Seafood Processing	1	-	-	-
Manufacturing	2	1	1	1
Service	-	-	-	1
Amount of debt				
2000-8000	-	1	-	-
10001-15000	1	-	1	2
>15000	3	-	-	-
Creditor				
Employer	4	-	1	2
Relative or Friend	1	1	-	-
Microfinance	1	-	1	1
Loan Shark	1	-	1	-
Other	-	-	-	1
Note: - = nil, 14 persons were excluded because they were unable to register. 62 did not know the details of their debt, and 14 did not answer the question about their debt status. 37 workers do not have debt. 67 workers did not know their location. 6 did not know and 17 did not answer the question about their creditor. 28 workers did not know and 108 workers did not answer the indicator of force labor.				

In addition, 11 migrant workers reported various indicators of menace of penalty. Some workers experienced or were threatened with different kinds of punishments if they refused to work, including the threat of being fired, loss of money invested in migrating to Thailand, inability to change employment, violence against a relative or friend, sexual abuse, and public shaming (Table 4.2).

Table 4.2: Nationality, gender, location of work, current sector of work, amount of debt, and creditor by punishments for refusing to work in n

Please rate the likelihood of punishment from employer, supervisor, agency, or broker if you refused to work									
Type of Punishment for Refusing to Work									
	Total Respondents	Get Fired n=132	Arrest or Deportation n=97	Loss of money paid for migration n=94	Cannot Change Jobs n=94	Sexual Abuse n=94	Violence Against Relative or Friend n=94	Exclusion from Other Jobs n=94	Personal or Public Shame n=94
Total Respondents	11	8	1	2	1	1	1	1	2
Nationality									
Cambodia	31	1	-	1	1	-	1	-	2
Myanmar	63	7	1	1	-	1	-	1	-
Gender									
Men	46	3	-	-	-	-	-	-	-
Women	54	5	1	2	1	1	1	1	2
Location									
Chiangmai	23	1	-	-	-	-	-	-	-
Samut Sakhon	25	-	-	1	-	1	-	1	-
Rayong	2	1	-	1	-	-	1	-	2
Currently Working Sector									
Domestic Work	11	1	1	-	-	-	-	-	-
Agriculture	3	-	-	-	-	-	-	-	1
Manufacturing	18	5	-	1	-	1	-	1	-
Construction	15	1	-	-	-	-	-	-	-
Service	8	1	-	1	1	-	1	-	1
Amount of Debt									
8000-10000	10	-	-	-	-	-	-	-	1
10001-15000	15	1	1	1	-	-	-	1	-
>15000	5	1	-	-	-	-	-	-	-

Creditor									
Employer	43	6	1	-	1	1	1	1	2
Relative or Friend	18	-	-	1	-	-	-	1	-
Microfinance	5	-	-	1	-	-	-	1	-
Loan Shark	7	-	-	-	-	1	-	-	-

Note: - = nil, 14 persons were excluded because they were not able to register. 62 did not know details of their debt, and 14 did not report their debt status. 37 workers do not have debt. 67 workers did not know their location. 6 did not know and 17 did not answer the question about their creditor. 28 workers did not know and 108 workers did not answer the indicator of forced labor. The person who reported sexual abuse as a form of punishment did not know the amount of debt.

It is important to note that the survey response rate about issues of explicit forced labor was too low as to be absolutely conclusive about overt forms and measurements of forced labor. One of the main shortfalls of the survey design was its reliance on workers to self-identify indicators of involuntariness and coercion in the face of the sensitivity of many of these questions, resulting in many workers feeling ambivalent on how to answer and choosing to skip the questions. The limitations of the online survey are described in further detail in the Methodology section above.

1. In-Depth Interviews

Due to the sensitive nature of forced labor and self-assessments for migrant workers, the best method to evaluate workers' situation was found to be field research with in-depth interviews. The interviews revealed several indicators of forced labor, some of which are identified as strong or medium indicators by the ILO.⁵⁶ Many migrant workers reported having to work to repay their debt stemming from the advance paid by their employer or broker to complete the registration process, which is a strong indicator of involuntariness. In addition, many migrant workers reported several strong indicators of menace of penalty: recruitment linked to debt; deceptive recruitment (regarding fees and employer); induced or inflated indebtedness; confiscation of identity papers or travel documents; physical violence; forced to work for indeterminate period in order to repay outstanding debt or wage advance; and threat of denunciation to authorities.

Box 1: Interviews with Migrant Workers Revealing Indicators of Forced Labor

Case 1: Phang Nga, Seafood Processing, Female, 32**Indicators of forced labor: recruitment linked to debt, deceptive recruitment (regarding fees and employer)**

“For this labor registration, 13,000 Baht (\$394 USD) was paid by my boss in advance. The boss informed me that he will deduct my salary for registration fee of 5,000 Baht (\$152 USD) per month for the first two months, and again in the third month another 3,000 Baht (\$91 USD). This made me have no salary left. I therefore had to rely on my husband for money when I had no income.

I knew that in the registration, there will be a health check-up cost of 3,000 Baht (\$91 USD). I didn’t know about other expenses. I was registered at the employment office and got a health insurance card, but I did not receive a work permit yet. I had to collect the documents myself, but on the document, I had to put a different boss name from my actual boss; they are not the same person. My boss says he will reserve 13,000 Baht (\$394 USD) for the labor registration fee, but for the installment payment to my boss, we did not sign anything about this.”

Case 2: Ranong, Construction, Male, 23**Indicators of forced labor: induced or inflated indebtedness, confiscation of identity papers, physical violence**

“I registered my permit card through a broker. I paid a total of 12,000 Baht (\$364 USD), which I did not know what is the use of this amount for. This amount was paid first by the employer, and then deducted every 15 days in the amount of 3,000 Baht (\$91 USD). No interest was charged and the employer kept the accounting of all outstanding amounts. I do not know the amounts and details. And I did not see the documents. I did not sign any documents. I knew that he was in the process of making my documents because the broker took all my identity documents for a health check at the hospital. For the health insurance? I do not know because I was not informed by employer and the broker.

I left my old workplace because of the employer’s temper, intimidation, and he was physically assaulting workers. There was two months of unpaid wages. And I knew that there are many workers who were not paid as well. All my work documents are still with the previous employer. Currently, I am working with a new employer and I get paid weekly, but there is no signing any contracts or anything to receive the money in any way.”

Case 3: Phang Nga, fishery, Male, 30

Indicators of forced labor: Forced to work for indeterminate period in order to repay outstanding debt or wage advance, confiscation of identity papers or travel documents, (threat of) denunciation to authorities

“My boss is the one who got my permit card and paid for it. I did not know how much it costs and I did not keep the card myself. The boss takes all the workers for fingerprints and health checks. And the boss said if we leave the job, we must inform him. Also, I have to pay for the return card fee. I did not know how much he paid, and I think that if I am charged, I have to pay. If you don’t pay, you can’t quit. Or, if you’re going to run away without your identity document, you might be arrested for not having a permit card.”

Case 4: Phang Nga, Seafood processing, Female, 20

Indicators of forced labor: recruitment linked to debt, induced or inflated indebtedness, deceptive recruitment (regarding fees and employer)

“I paid all the registration fees to the broker—13,000 Baht (\$394 USD). First, I borrowed the amount from my boss. And he said that the debt will be deducted from my salary for months. The first two amounts were 5,000 Baht for the first two months each, and the third month was 3,000 Baht (\$91 USD). I had no money leftover to cover my living expenses and had to borrow money from others. The only remaining debt now is from my borrowed money in the amount of 5,000 Baht (\$152 USD) with an interest fee of 1,000 Baht (\$30 USD). The lender is a Burmese person and we have no signed loan agreement, but I had to have a guarantor or certify that I would pay it back. My aunt was my guarantor. This kind of loan payments does not have a fixed repayment date and depending on the borrower, he is suppose to inform when he wants it back.

In this new registration round, I am aware that the costs include my fingerprint 5,000 Baht (\$152 USD), a health check 5,000 Baht (\$152 USD), and work permit fee 3,000 Baht (\$91 USD). A boss’ name is on the document, but that name and the real boss do not match. I did not know the broker who set this up, and I do not know how to contact the broker. The broker is the person the employer finds for us.”

IV. Conclusion and Recommendations

This study has shown that the implementation of the amnesty program outlined in the cabinet resolution of 29 December 2020 has been unduly complicated, leading 93% of migrant workers to complete the registration process by obtaining outside assistance and paying upfront exorbitant registration fees that exceed the government-authorized costs (Table 1.1). As a result, 79% of migrant workers who participated in the amnesty program fell into debt, and 60% experienced wage deductions to service their debt (Table 3.1). However, the majority of workers reported lacking knowledge about the costs of registration or their levels of indebtedness (Table 2.3), making them especially vulnerable to continual wage deductions, in violation of the Labour Protection Act.⁵⁷

Impoverishment resulting from wage deductions, in turn, reportedly compelled many workers to resort to additional informal borrowing with high interest rates, simply to afford basic living expenses like food, water, and clothing (Box 1). This trend drove some migrant workers further into debt. The high levels of debt and wage deductions by employers put many migrant workers at higher risk of debt bondage, a form of forced labor.

In addition, while less conclusive due to the small sample size and methodological limitations of the online survey, this study suggests links between higher levels of debt and indicators of forced labor, such as the withholding of wages, excessive overtime, and retention of identity documents. Forced overtime appears to have been more common among workers who were indebted to their employers (Table 4.1). The results of this study thus suggest that migrant workers became at higher risk of forced labor, particularly debt bondage, by participating in the amnesty program.

In order to address this increased risk of forced labor among migrant workers, MWG recommends that the Thai government adopt the following policy reforms:

- 1. Employer responsibility for recruitment fees and related costs:** The MOL should enact regulations to prohibit the charging of document and registration procedure processing fees on migrant workers and to require employers to bear the responsibility for such costs, in accordance with ILO guidelines.
- 2. Simplification of registration process:** The MOL should review and commit to an overhaul of the registration process, including providing a simplified all-inclusive migrant worker identity card/work permit card that integrates different registration systems. Prior to amending the registration process, the MOL should establish a consultation period with civil society organizations and migrant worker leaders. The MOL should review and adjust Section 63/2, Paragraph 3 of the Royal Ordinance Concerning Management of Employment of Foreign Workers (2017) to increase the period of work and stay from two to four years. This will decrease the number

of times migrant workers are subject to the registration process and incur debt, and will allow policy makers more time to improve procedures that may be contributing to forced labor risk.

- 3. Comprehensive assistance at OSS centers:** The MOL should provide assistance with the registration procedure at OSS centers, including the provision of necessary health checkups, to reduce the burden on migrant workers and employers who rely on services from brokers. This will help reduce and control the cost of completing the registration procedures. Such centers should be re-established in various provinces, and the number of clients each day should be matched with demand, requiring applicants to join the queue online or in person at the DOE, commensurate to the government's COVID-19 responses.
- 4. Expansion of CI Centers:** The government should increase the number of Country Identification (CI) centers because there are only five nationwide in Thailand. This may ease the burden of registration and regularization of legal work status for undocumented workers.
- 5. Accessible online application:** The MOL should re-design its websites and applications to be user-friendly for migrant workers, with a focus on the needs of the foreign workforce, to overcome any language or technical barriers.
- 6. Accessible health insurance and COVID-19 testing:** The MOL, in coordination with the Ministry of Public Health, should offer health insurance in a favorable manner to migrant workers and provide gratuitous COVID-19 testing at OSS centers as part of the state's nationwide proactive testing for surveillance and containment of the disease, instead of forcing workers to pay for individual private testing. The MOL should streamline a plan for conducting health checkups and offer health insurance and social protections schemes for migrant workers. All migrant workers employed in sectors eligible for the Social Security System should be allowed to register immediately after completing the migrant worker registration process in order to minimize redundancy in the purchase of health insurance, on top of Social Security, and therefore reduce the overall debt burden of migrant workers.

(Endnotes)

¹ International Organization for Migration, “Labour Migration” (last accessed May 6, 2022), <https://thailand.iom.int/labour-migration>.

² International Labour Organization, “Thailand (January – March 2022),” TRIANGLE in ASEAN Quarterly Briefing Note, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_735108.pdf.

³ International Labour Organization, “General Principles and Operational Guidelines for Fair Recruitment” (May 22, 2019), https://www.ilo.org/global/topics/fairrecruitment/WCMS_536755/lang--en/index.htm.

⁴ Foreigners’ Working Management Emergency Decree (No. 2), B.E. 2561 (2018), https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/legal_th/e64d9efe6d8cb299501a5e07bf9da569.pdf. *Section 24. The provision of Section 49 of the Foreigners’ Working Management Emergency Decree, B.E. 2560 shall be repealed and the followings shall be replaced:*

Section 49. An employer who brings a foreigner to work with him or her in the country shall not request or accept money or other assets relating to bring a foreigner to work except if it is for the expenses paid by the employer beforehand, such as passport fee, health checkup fee, work permit fee, or other fees in the same manner as prescribed in a notification by the Director-General. The employer shall deduct from the wage, overtime, wage for working during day off or overtime during day off, and the employer shall deduct from the money the foreigner has the right to receive under the actual paid expense but shall not deduct more than ten percent of the money the foreigner has the right to receive each month.

In the case where there is no agreement that the employer will be paying for the travelling expense of the employee and the employer has paid for such travelling expense beforehand, the employer may deduct from the money the employee has the right to receive under paragraph one”.

⁵ *ibid.*

⁶ 1 US Dollar = 33 Thai Baht (average conversion from 2021-2022).

⁷ For detailed information on the recruitment process and fees, see International Labor Rights Forum, *Comments Concerning the Ranking of Thailand by the United States Department of State in the 2020 Trafficking in Persons Report* (March 2020), p. 17: https://laborrights.org/sites/default/files/publications/SWG_TIP_Comments_2020_Thailand_Public_Version_1.pdf.

⁸ Samut Sakhon has over 260,000 registered migrant workers, but the estimated number is more than 400,000 including undocumented workers.

⁹ ILO, *ILO Indicators of Forced Labor* (October 2012), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf.

¹⁰ According to the ILO, forced labor is “work that is performed involuntarily and under the menace of any penalty,” where “menace of any penalty” refers to “a wide range of penalties used to compel someone to work.” ILO, *What is forced labour, modern slavery and human trafficking*, <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/definition/lang--en/index.htm>.

¹¹ Kimberly Rogovin, *Time for a Sea Change* (March 2020), International Labor Rights Forum, https://laborrights.org/sites/default/files/publications/ILRF_TimeforaSeaChange.pdf.

- ¹² International Organization for Migration, *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Social protection for migrant workers and their families in Thailand* (June 2021), <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Social-Protection-for-Migrant-Workers-in-Thailand.pdf>.
- ¹³ International Labour Organization, “Labour Act exclusion leads to low pay and challenging conditions for migrant workers in Thai agricultural sector” (May 20, 2022), https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS_844750/lang--en/index.htm.
- ¹⁴ Global Labor Justice-International Labor Rights Forum, *Comments Concerning the Ranking of Thailand by the United States Department of State in the 2022 Trafficking in Persons Report*.
- ¹⁵ International Labour Organization, “Public attitudes toward migrant workers in Thailand” (June 2021), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_766634.pdf.
- ¹⁶ Sebastian Strangio, “In Migrant Worker Hub, Thailand Sees a Rare Coronavirus Surge” (December 21, 2020), *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/12/in-migrant-worker-hub-thailand-sees-a-rare-coronavirus-surge/>.
- ¹⁷ Rajatanavin N, Tuangratananon T, Suphanchaimat R, et al, “Responding to the COVID-19 second wave in Thailand by diversifying and adapting lessons from the first wave,” *BMJ Global Health* (2021), <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/6/7/e006178.full.pdf>.
- ¹⁸ *ibid*.
- ¹⁹ Strangio, “In Migrant Worker Hub.”
- ²⁰ Stockholm Environment Institute, *Environmental change, Covid-19 and (im)mobility: A comparative study of Myanmar migrant workers in Samut Sakhon and Phuket, Thailand*, <https://www.sei.org/projects-and-tools/projects/environmental-change-covid-19-and-immobility/>.
- ²¹ *ibid*.
- ²² World Health Organization, *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) WHO Thailand Situation Report – 7 April 2021* (April 7, 2021), Relief Web, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2021_04_07_ENG_Sitrep-168-COVID19.pdf.
- ²³ Jadsada Kunno, et. al, “Comparison of Different Waves during the COVID-19 Pandemic: Retrospective Descriptive Study in Thailand,” *Advances in Preventive Medicine* (2021), <https://doi.org/10.1155/2021/5807056>.
- ²⁴ Migrant Working Group, *Report on the situation of migrant workers amidst the pandemic and Covid-19 restriction measures Focusing on Samut Sakhon from 19 December 2020 – 31 March 2021*, <https://mwgthailand.org/en/press/1619664349>. See also Grant Peck and Chalida Ekvitthayavechnukul, “After Months of Calm, Thailand Grapples with Virus Outbreak” (December 24, 2020), *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/12/after-months-of-calm-thailand-grapples-with-virus-outbreak/>.
- ²⁵ Based on unpublished situation updates from MWRN, Raks Thai, and the CSO Coalition for Ethical and Sustainable Seafood. An estimated 25% of migrants remain unable to work due to Thailand’s new restrictions, according to the International Organization for Migration, “COVID-19 Rapid Needs Assessment: Mahachai sub-district Samut Sakorn Province (Round 3)” (January 2021), <https://migration.iom.int/reports/thailand-%E2%80%94-covid-19-rapid-needs-assessment-mahachai-sub-district-samut-sakhon-province-round>.
- ²⁶ Migrant Working Group, *Report on the situation of migrant workers*.

²⁷ Pichayada Promchertchoo, “New wave of COVID-19 infections in Thailand shines spotlight on employment situation of foreign workers” (January 13, 2021), *Channel News Asia*, <https://www.channelnewsasia.com/asia/thailand-covid-19-migrant-workers-shrimp-market-samut-sakhon-399891>.

²⁸ *ibid.*

²⁹ *ibid.*

³⁰ Kunno, et. al, “Comparison of Different Waves during the COVID-19 Pandemic.”

³¹ “Thailand ramps up efforts to rein in COVID-19, deaths hit daily record of 11” (April 24, 2021), *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/thailand-reports-2438-coronavirus-cases-daily-record-11-deaths-2021-04-25/>.

³² “70% of city Covid cases are Delta strain” (July 4, 2021), *Bangkok Post*, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2142915/70-of-city-covid-cases-are-delta-strain>.

³³ “Coronavirus (COVID-19) Vaccinations,” Our World in Data, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=THA>.

³⁴ World Health Organization, “Thailand,” <https://covid19.who.int/region/searo/country/th>.

³⁵ “Thailand offers COVID-19 vaccines to migrant workers” (November 10, 2021), *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/thailand-offers-covid-19-vaccines-migrant-workers-2021-11-10>.

³⁶ “Thailand urged to vaccinate migrant workers” (October 11, 2021), *Union of Catholic Asian News*, <https://www.ucanews.com/news/thailand-urged-to-vaccinate-migrant-workers/#๑๕๕๙>.

³⁷ International Organization for Migration, “Labour Migration,” <https://thailand.iom.int/labour-migration>.

³⁸ International Labour Organization, “TRIANGLE in ASEAN Quarterly Briefing Note,” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_735108.pdf.

³⁹ Migrant Working Group, “A summary of laws and policies concerning migrant workers during October – December 2020.”

- For information on the health check-up and health insurance fee, see *Announcement of the Ministry of Public Health about health checks and health insurance for foreign workers (No. 2) B.E. 2563*.
- For information on the COVID-19 testing fee, see *Action guidelines as a special waiver for foreigners of the 3 nationalities (Cambodia, Laos and Myanmar) to stay in the Kingdom and work legally under the new wave of the corona virus 2019 epidemic*.
- For information on the work permit fee, see *Announcement of the Ministry of Labor on the permission for foreigners to work in the Kingdom specifically for foreigners of Cambodia, Laos and Myanmar nationals under the epidemic situation of the Corona virus Disease 2019 in accordance with the Cabinet Resolution on December 29, 2020*.
- For information on the pink card fee, see *Ministerial Regulations stipulating that people who do not have Thai nationality to practice the law of Civil Registration, B.E. 2562*.
- For information on the Sea Book fee, see *Notification Of The Ministry Of Agriculture And Cooperatives Re: Determination Of Expenses For Preparation of Seafarer’s Sea Book And Renewal Of A Seafarer’s Sea Book B.E. 2560 (2017)*.

- ⁴⁰ Statistics of the remaining migrant workers permitted to work in the Kingdom as of December 2021 by the Foreign Workers Administration Office, https://www.doe.go.th/prd/alien/statistic/param/site/152/cat/82/sub/73/pull/sub_category/view/list-label.
- ⁴¹ Redundant data of 104,972 workers included 50,972 workers among those living along the borders and 29,000 who already left Thailand, plus their 25,000 dependents.
- ⁴² International Labour Organization, *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children* (2012), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182096.pdf.
- ⁴³ “Electronic work permit system for foreigners (3 nationalities),” Office of Foreign Workers Administration Department of Employment (last accessed August 31, 2022), <https://e-workpermit.doe.go.th/MOU-WEB/main.php>; see also Interview with Suthasinee Kaewleklai, Coordinator for Migrant Workers Rights Network (August 2 2021).
- ⁴⁴ *ibid.*
- ⁴⁵ *ibid.*
- ⁴⁶ Observation notes with Raks Thai Foundation staff (April 10, 2021).
- ⁴⁷ Foreigners’ Working Management Emergency Decree (No. 2), B.E. 2561 (2018).
- ⁴⁸ Workers who do not know the details of their registration costs= $13+119=132$ and $132/181$ (total survey excluding 14)=73%.
- ⁴⁹ 14 persons were excluded because they were unable to register. For segments on nationality and sex, $n=177$ answered the question whether or not they were in debt from registration, excluding 4 workers who did not know.
- ⁵⁰ 14 persons were excluded because they were unable to register. For segment on province, $n=111$ answered the question whether or not they were in debt from registration, excluding 67 workers who did not report their province, 4 who did not know whether or not they were in debt, and 14 who did not answer the question at all. The respondent from Phang Nga province did not answer the questions concerning debt or wage deduction.
- ⁵¹ $n=149$ is derived from the question of whom they owe debts to. 14 persons were excluded because they were not able to register; 26 did not know to whom they owe debt, and 6 did not respond.
- ⁵² $n=118$ derived from the question if the worker was in debt from the registration process and had answered whom the debt was owed. 14 persons were excluded because they were not able to register, 26 did not know to whom they owe debt, 6 did not respond, and 4 did not know if they are in debt or not.
- ⁵³ ILO, *What is forced labour, modern slavery and human trafficking*.
- ⁵⁴ ILO, *ILO Indicators of Forced Labor*.
- ⁵⁵ UNDP Business and Human Rights in Asia, “Labour Rights,” the Human Rights Self-Assessment (HRSA) Training Tool, <https://hrdd-assessment.org/salary-deductions-are-made-without-authorization-or-employees-knowledge/>.
- ⁵⁶ International Labour Organization, *Hard to see, harder to count*.

⁵⁷ Labour Protection Act, B.E. 2541 (1998), <https://library.siam-legal.com/thai-law/labor-protection-act-wages-sections-66-77/>.

An Employer shall not make any deductions from Wages, Overtime Pay, Holiday Pay and Holiday Overtime Pay except the deductions made for:

- 1. payment of income tax in an amount shall be paid by an Employee or other payments provided by law;*
- 2. payment of labor union dues according to the regulations of a labor union;*
- 3. payment of debts owed to the saving cooperatives or other cooperatives of the same description, or of debts relating to beneficial to of the Employee solely, with the prior consent of the Employee;*
- 4. payment as a deposit under Section 10, or as compensation to the Employer for damage caused by the Employee either willfully or with gross negligence, with the prior consent of the Employee; or*
- 5. payment as Contributions under an agreement relating to a provident fund.*

The deductions under (2), (3), (4) and (5) for each case shall not be made in excess of ten per cent, and in aggregate shall not exceed one in fifths of the money to which the Employee is entitled at the time of payment under Section 70, except with the prior consent of the Employee.

รายงาน

ผลกระทบของการผ่อนปรนมาตรการ ของรัฐบาลไทยต่อแรงงานข้ามชาติ และความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับ



รายงานของ
เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานนี้เขียนโดยเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ โดยการปรึกษาหารือกับ Global Labor Justice - International Labor Rights Forum (GLJ-ILRF) และ Solidarity Center เราขอประกาศรายชื่อบุคคลและองค์กรต่อไปนี้ที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำรายงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ ขอแสดงความขอบคุณอย่างยิ่งต่อแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาและกัมพูชา ซึ่งเข้าร่วมในการสำรวจความเห็น นอกจากนี้ รศ. ดร. สุภารัตน์ มุสิกวงค์ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ให้ความช่วยเหลือในการสำรวจนี้ ทั้งการออกแบบ การวางแผนเก็บข้อมูล การคัดกรองและจัดการข้อมูล และการนำเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ ด้วยความช่วยเหลือจาก Mya Kaykhin น้ำทิพย์ จันทรรัตน์, Kimberly Rogovin, Johanna Lee และ Sahiba Gill จาก GLJ-ILRF ช่วยในการออกแบบการศึกษา และการเขียนและบรรณาธิการรายงานนี้ ปรีดา ทองชุมนุญ จาก Solidarity Center ช่วยในการอ่านทวนและบรรณาธิการรายงาน สมาชิกและภาคีของเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติซึ่งมีสำนักงานในพื้นที่เป้าหมาย ได้ช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลสำหรับการสำรวจนี้ รวมทั้งมูลนิธิรักษ์ไทย, ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล (Stella Maris), มูลนิธิ MAP, มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสผ.) ในเชียงใหม่ และเครือข่ายสิทธิแรงงานข้ามชาติ (MWRN) ภัทรภร ภูทองและคอรี่เยาะ มานูแซทำการสัมภาษณ์เชิงลึก และกำกับดูแลการเก็บข้อมูล สุดท้าย มูลนิธิศุภนิมิตในจังหวัดระนอง และมูลนิธิการศึกษาเพื่อการพัฒนา (FED) ในจังหวัดพังงา ให้บริการล่ามแปล

คำนำ

คาดว่าในปัจจุบันมีแรงงานข้ามชาติ 4-5 ล้านคนในประเทศไทย ส่วนใหญ่มาจากเมียนมา กัมพูชา ลาว และ เวียดนาม¹ อย่างไรก็ตาม เดือนธันวาคม 2564 มีแรงงานข้ามชาติเพียง 2.13 ล้านคนจากประเทศเหล่านี้ ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนเพื่อให้มีสิทธิพำนักและทำงานในประเทศ² อุปสรรคต่อช่องทางการเข้าเมืองอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมการจัดหางานที่มีราคาสูง และความยุ่งยากในการดำเนินงานตามระบบขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการของรัฐบาลไทย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีข้อเสนอแนะว่า ไม่ควรเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานกับแรงงานทุกคน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ไม่ว่าโดยทั้งหมดหรือบางส่วน³ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในปี 2561 ทำให้สามารถเก็บค่าธรรมเนียมแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับการจัดหางาน รวมทั้งค่าธรรมเนียมหนังสือเดินทาง, ค่าธรรมเนียมการตรวจสุขภาพ, ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ⁴ กฎหมายอนุญาตให้นายจ้างผลักภาระค่าใช้จ่ายไปยังแรงงาน โดยการหักค่าจ้างรายเดือนของพวกเขา トラบที่การหักค่าจ้างนั้นไม่เกิน 10% ของค่าจ้างของแรงงาน⁵ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติมักเลือกจ่ายเงินในการจัดหางาน ตั้งแต่ประมาณ 3,000-30,000 บาท⁶ โดยมีอัตราเฉลี่ยที่ 21,785 บาท⁷ สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้เกิดตลาดมืด ซึ่งทำกำไรจากความซับซ้อนและค่าใช้จ่ายในขั้นตอนต่าง ๆ ของระบบขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย ค่าใช้จ่ายในขั้นตอนจัดหางานส่งผลให้แรงงานตกเป็นลูกหนี้ของนายหน้า นายจ้าง และเจ้าหนี้ในรูปแบบอื่น ทำให้เกิดความเครียดมากขึ้นต่อการทำงานในสภาพที่เป็นแรงงานบังคับ

ในบริบทเช่นนี้ กระทรวงแรงงานได้เห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 ธันวาคม 2563 เพ่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา ลาว และเมียนมา ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุแล้ว สามารถขึ้นทะเบียนและพำนักอาศัยเป็นการชั่วคราวในประเทศไทยเป็นเวลาสองปี การผ่อนปรนมาตรการเช่นนี้ได้ถูกนำมาใช้ เพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในย่านอุตสาหกรรมอาหารทะเลที่สมุทรสาครของไทย ช่วงกลางเดือนธันวาคม 2563⁸ ซึ่งส่งผลให้จำนวนผู้ติดเชื้อโรคโควิด-19 เพิ่มขึ้นสี่เท่าจาก 3,200 เป็น 14,646 คน ผู้ติดเชื้อรายใหม่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา ซึ่งทำงานในกิจการแปรรูปอาหารทะเลและประมง และประมงทะเลในประเทศไทย นโยบายของรัฐบาลมีเจตนาเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และจัดทำแผนการสอบสวนโรค การติดตาม การควบคุม และการป้องกันการแพร่ระบาดในบรรดาผู้เข้าเมือง

เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติคาดการณ์ว่า มีผู้เข้าเมือง 600,000-800,000 คนที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนตามมาตรการใหม่นี้ สอดคล้องกับพันธกิจในการรณรงค์ส่งเสริมการจัดหางาน และการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติตามหลักจริยธรรม เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติจึงได้พยายามทำความเข้าใจมากขึ้นว่า ข้อกำหนดด้านการเงินและการจัดการของการผ่อนปรนมาตรการ อาจส่งผลให้แรงงานข้ามชาติเสี่ยงที่จะเป็นหนี้มากขึ้น และเสี่ยงที่จะตกเป็นแรงงานบังคับ เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติจึงได้ติดต่อ Global Labor Justice-International Labor Rights Forum (GLJ-ILRF) และ Solidarity Center เพื่อขอความสนับสนุนในการศึกษา และจัดทำรายงานเกี่ยวกับผลกระทบของการผ่อนปรนมาตรการรอบใหม่ต่อแรงงานข้ามชาติ โดยเน้นที่ความเสี่ยงของแรงงานข้ามชาติต่อการตกเป็นแรงงานขัดหนี้และแรงงานบังคับ

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ	42
คำนำ	43
สารบัญ	44
บทสรุปผู้บริหาร.....	45
ก. กระบวนการขึ้นทะเบียน	45
ข. ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน	46
ค. หนี้ที่เกิดขึ้นจาก	46
ง. ความเสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับ	46
ข้อเสนอแนะ	47
I. ข้อมูลพื้นฐาน.....	48
ก. สิทธิของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย.....	48
ข. ภาพรวมของสถานการณ์ของโรคโควิด-19 ในประเทศไทย	48
ค. ภาพรวมด้านนโยบาย.....	49
II. วิธีวิทยา	52
III. ข้อค้นพบ	55
ก. กระบวนการขึ้นทะเบียน	55
ข. ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน	60
ค. หนี้ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการขึ้นทะเบียน	65
ง. ตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ	68
1. การสัมภาษณ์เชิงลึก	73
IV. สรุปและข้อเสนอแนะ	75

บทสรุปผู้บริหาร

รัฐบาลไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 ธันวาคม 2563 เพื่อกำหนดนโยบายการเข้าเมือง (นับแต่นี้เรียกว่า “การผ่อนปรนมาตรการ”) เพื่ออนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทุกคนจากกัมพูชา ลาว และเมียนมา ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุแล้ว สามารถขึ้นทะเบียนและพำนักอาศัยเป็นการชั่วคราวในประเทศไทยเป็นเวลาสองปี นโยบายนี้สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร เพื่อควบคุมการเดินทางของพวกเขา ภายหลังการแพร่ระบาดของโรคในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลของไทย ช่วงกลางเดือนธันวาคม 2563 เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติได้สังเกตการณ์การดำเนินงานตามการผ่อนปรนมาตรการ โดยผ่านการสำรวจออนไลน์ของแรงงานข้ามชาติ 195 คน (แรงงาน 158 คนจากเมียนมา, 37 คนจากกัมพูชา) ในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ และการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อแรงงานข้ามชาติแปดคนจากภาคประมง

แม้ในเบื้องต้นดูเหมือนว่า การผ่อนปรนมาตรการจะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติ ช่วยให้เส้นทางที่จะทำงานและพำนักอาศัยอย่างถูกกฎหมายในประเทศไทย การศึกษานี้ชี้ว่า มาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบเชิงลบหลายประการต่อผู้เข้าเมือง การออกแบบกระบวนการขึ้นทะเบียนทำให้เกิดอุปสรรคมากมาย และทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงกระบวนการนี้ได้น้อยลง สืบเนื่องจากปัญหาท้าทายของความซับซ้อนในขั้นตอนปฏิบัติ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากบุคคลภายนอกซึ่งคิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ทำให้หลายคนเกิดภาระหนี้ และเสี่ยงมากขึ้นที่จะตกเป็นแรงงานขี้ดหนี้ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของแรงงานบังคับ คาดว่าภาระการเงินเพิ่มเติมเช่นนี้เป็นแรงจูงใจให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากเลือกที่ไม่มีเอกสาร และอยู่นอกระบบกฎหมายต่อไป ทำให้เกิดความเสี่ยงมากขึ้นต่อการแสวงหาประโยชน์จากนายหน้าและนายจ้าง ต่อไปนี้เป็นข้อค้นพบหลักจากรายงานนี้

ก. กระบวนการขึ้นทะเบียน

- 93% ของแรงงานข้ามชาติไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง และต้องพึ่งพานายจ้างของตน, นายหน้า, และบริษัทจัดหางาน เพื่อขึ้นทะเบียน (ตาราง 1.1)
- 55% ของแรงงานข้ามชาติต้องการความช่วยเหลือในการลงทะเบียนออนไลน์ในเว็บไซต์ของกรมจัดหางาน ส่วนใหญ่เป็นเพราะอุปสรรคด้านภาษาและทางเทคนิค (ตาราง 1.2)
- 69% ของแรงงานข้ามชาติระบุว่า การตรวจหาเชื้อโควิด-19 เป็นข้อกำหนดที่ทำลายมากที่สุดสำหรับการขึ้นทะเบียน ตามมาด้วยค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน (59%) (ตาราง 1.3)
- ในจำนวนคนงาน 14 คนที่ไม่สามารถขึ้นทะเบียนจนสำเร็จ เป็นเพราะพวกเขาไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายที่สูงในการขึ้นทะเบียน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นเหตุผลที่สำคัญมากที่สุด (93%) ตามมาด้วยการขาดเอกสารที่จำเป็นสำหรับการขึ้นทะเบียน (79%) การขาดความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการขึ้นทะเบียน (71%) และความซับซ้อนของกระบวนการ (57%) (ตาราง 1.4)

ข. ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน

- 79% ของแรงงานข้ามชาติถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไปจริงในกระบวนการขึ้นทะเบียน โดยต้องจ่ายมากกว่า 10,000 บาท แทนที่จะเป็น 8,480-8,680 บาท ตามที่กำหนดโดยรัฐบาล (ตาราง 2.1)
- ในบรรดาแรงงานข้ามชาติที่ต้องพึ่งพานายหน้า เพื่อดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียน 98% ถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไปจริง เฉลี่ยจ่ายเป็นเงิน 17,000 บาท เพื่อขึ้นทะเบียน ในบรรดาแรงงานข้ามชาติที่ต้องพึ่งพานายจ้างของตน 82% ถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไปจริง เฉลี่ยจ่ายเป็นเงิน 12,000 บาท เพื่อขึ้นทะเบียน และในบรรดาแรงงานข้ามชาติที่ต้องพึ่งพาบริษัทจัดหางาน 80% ถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไปจริง เฉลี่ยจ่ายเป็นเงิน 13,000 บาท เพื่อขึ้นทะเบียน (ตาราง 2.2)
- 73% ของแรงงานข้ามชาติไม่ทราบว่าได้จ่ายเงินไปมากน้อยเพียงใดสำหรับค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน (ตาราง 2.3)

ค. หนี้ที่เกิดขึ้นจาก

- โดยภาพรวม 79% ของภาระหนี้สินของแรงงานข้ามชาติ เกิดจากค่าขึ้นทะเบียน คิดเป็นหนี้โดยเฉลี่ย 8,000-12,000 บาท (ตาราง 3.1)
- 81% ของแรงงานจ่ายเงินให้กับนายจ้าง 96% ของแรงงานจ่ายเงินให้กับนายหน้า และ 100% ของแรงงานจ่ายเงินให้กับบริษัทจัดหางาน ทำให้เป็นหนี้จากการดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียน (ตาราง 3.2)
- แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ (73%) กลายเป็นลูกหนี้ของนายจ้าง เพราะดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียน (ตาราง 3.3)

ง. ความเสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับ

- โดยภาพรวม 60% ของแรงงานข้ามชาติระบุว่าถูกหักค่าจ้างเพื่อชำระหนี้ (ตาราง 3.1)
- 64% ของแรงงานที่ตกเป็นลูกหนี้ของนายจ้าง, 89% ของแรงงานที่ตกเป็นลูกหนี้ของนายหน้า และ 55% ของแรงงานที่ตกเป็นลูกหนี้ของบริษัทจัดหางาน ถูกหักค่าจ้างเพื่อชำระหนี้ (ตาราง 3.2)
- แรงงานข้ามชาติแปดคนระบุว่า เคยอยู่ในสภาพการทำงานมากกว่าหนึ่งอย่างที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ ทั้งการทำงานล่วงเวลาเป็นเวลายาวนาน, นายจ้างค้างค่าแรง, การยึดทรัพย์สิน และการยึดเอกสารประจำตัว (ตาราง 4.1)⁹
- แรงงานข้ามชาติ 11 คนระบุว่า มีตัวชี้วัดของการขู่จะลงโทษหลายประการ (ตาราง 4.2)¹⁰

ข้อเสนอแนะ

เพื่อแก้ไขความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นต่อการเป็นแรงงานบังคับในบรรดาแรงงานข้ามชาติ โดยเป็นผลมาจากการผ่อนปรนมาตรการ เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ, GLJ-ILRF และ Solidarity Center มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลไทยพิจารณาปฏิรูปนโยบายดังต่อไปนี้ (โปรดดูหัวข้อ IV ของรายงานสำหรับข้อเสนอแนะฉบับสมบูรณ์):

- 1. ความรับผิดชอบของนายจ้างต่อค่าธรรมเนียมการจัดหางานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง:** กระทรวงแรงงานควรกำหนดและบังคับใช้ระเบียบห้ามการเก็บค่าธรรมเนียมเอกสาร และขั้นตอนการขึ้นทะเบียนจากแรงงานข้ามชาติ และกำหนดให้นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายดังกล่าว สอดคล้องตามแนวปฏิบัติของไอแอลโอ
- 2. ลดทอนความยุ่งยากของกระบวนการขึ้นทะเบียน:** กระทรวงแรงงานควรทบทวนและมุ่งมั่นในการรื้อระบบกระบวนการขึ้นทะเบียน รวมทั้งการออกบัตรประจำตัว/ใบอนุญาตทำงาน สำหรับแรงงานข้ามชาติที่เรียบง่าย มีระบบเดียว และครอบคลุม ก่อนการแก้ไขกระบวนการขึ้นทะเบียน กระทรวงแรงงานควรจัดการปรึกษาหารือในช่วงเวลาหนึ่งกับองค์กรภาคประชาสังคม และแกนนำแรงงาน กระทรวงแรงงานควรทบทวนและแก้ไขมาตรา 63/2 ย่อหน้า 3 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เพื่อขยายระยะเวลาการทำงานและพำนักอาศัยจากสองเป็นสี่ปี
- 3. ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ:** กระทรวงแรงงานควรจัดเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสำหรับขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ รวมทั้งบริการตรวจสอบสุขภาพที่จำเป็น
- 4. การขยายศูนย์พิจารณาอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร อนุญาตให้ทำงานและออกเอกสารรับรองบุคคล (ศูนย์ CI):** รัฐบาลควรเพิ่มจำนวนศูนย์ที่ออกหนังสือสำคัญประจำตัว (CI) เพื่อลดความล่าช้าในกระบวนการขึ้นทะเบียน
- 5. การลงทะเบียนออนไลน์ที่เข้าถึงได้:** กระทรวงแรงงานควรออกแบบเว็บไซต์และแอปใหม่ให้เป็นมิตรกับแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคทางภาษาและเทคนิค ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คนงานขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเองและเข้าถึงระบบได้
- 6. ประกันสุขภาพ และการตรวจหาเชื้อโควิด-19 ที่เข้าถึงได้:** กระทรวงแรงงานควรจัดให้มีประกันสุขภาพที่เป็นมิตรกับแรงงานข้ามชาติ รัฐบาลควรจัดให้มีการตรวจหาเชื้อโควิด-19 โดยไม่คิดมูลค่า และเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติสามารถขึ้นทะเบียนในระบบประกันสังคมได้ทันที หลังดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียนแล้ว เพื่อลดความล่าช้าในการจัดซื้อประกันสุขภาพ

I. ข้อมูลพื้นฐาน

ก. สิทธิของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

แรงงานข้ามชาติถูกกีดกันเชิงโครงสร้างจากการคุ้มครองตามกฎหมายที่สำคัญ ทำให้กลายเป็นกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางมากที่สุดกลุ่มหนึ่งในประเทศไทย แรงงานข้ามชาติยังคงถูกปฏิเสธสิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และการปฏิเสธสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการสมาคมและการต่อรองสภาพการจ้างงาน ชัดขวางไม่ให้พวกเขาสามารถร้องเรียนเมื่อมีการละเมิดสิทธิแรงงาน และทำให้เกิดความเสี่ยงมากขึ้นต่อการเป็นแรงงานบังคับ¹¹ ในเวลาเดียวกัน แรงงานข้ามชาติถูกกีดกันจากมาตรการคุ้มครองทางสังคมทั้งทางพฤตินัยและนิตินัย ส่งผลให้พวกเขาเสี่ยงมากขึ้นที่จะเกิดภาวะยากจน¹² นอกจากนี้ ในภาคงานที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติ ยังถูกกีดกันจากความคุ้มครองบางประการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากต้องทำงานที่มีค่าจ้างต่ำและอยู่ในสภาพที่ถูกแสวงหาประโยชน์¹³ สถานะตามกฎหมายที่คลุมเครือของแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก เป็นผลมาจากนโยบายการจัดการคนเข้าเมืองระยะสั้นและเฉพาะกิจของรัฐบาลไทย ซึ่งยังขัดขวางไม่ให้แรงงานจำนวนมากสามารถร้องเรียนเมื่อมีการปฏิบัติมิชอบได้¹⁴ ทักษะของคนทั่วไปในประเทศไทยต่อแรงงานข้ามชาติ ยังมีลักษณะเลือกปฏิบัติ โดยมีความเชื่อทั่วไปว่า แรงงานข้ามชาติไม่สมควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียม¹⁵

ข. ภาพรวมของสถานการณ์ของโรคโควิด-19 ในประเทศไทย

ในวันที่ 13 มกราคม 2563 ประเทศไทยกลายเป็นประเทศแรกนอกจากจีนที่รายงานว่ามีผู้ติดเชื้อโรคโควิด-19¹⁶ อีกสองสามเดือนต่อมา การระบาดรอบแรกของโรคโควิด-19 ก็เกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นผลมาจากการติดเชื้อที่แพร่ระบาดในสนามมวยและสถานที่ท่องเที่ยวกลางคืน¹⁷ สืบเนื่องจากมาตรการด้านสาธารณสุขและสังคมที่เข้มแข็ง ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2563 รัฐบาลไทยสามารถควบคุมไวรัสได้เป็นเวลาเกือบหนึ่งปี ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถประกาศว่ามีจำนวนผู้ติดเชื้อต่ำเพียง 3,042 คน และมีผู้เสียชีวิต 57 คนช่วงกลางเดือนธันวาคม 2563¹⁸

แต่การระบาดรอบสองของโรคโควิด-19 เริ่มขึ้นในวันที่ 17 ธันวาคม 2563 โดยเริ่มจากการระบาดที่ตลาดกลางกุ้งจังหวัดสมุทรสาคร¹⁹ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมอาหารทะเล และมีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติประมาณ 660,000 คน โดย 60% เป็นแรงงานไม่มีเอกสาร และ 400,000 คนมาจากเมียนมา²⁰ ภายหลังการแพร่ระบาดที่สมุทรสาคร จำนวนรวมของผู้ติดเชื้อโควิด-19 ในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 5,000 คน และผู้ติดเชื้อรายใหม่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา²¹ การระบาดรอบสองกินเวลานานจนถึงเดือนเมษายน 2564 ส่งผลให้มีผู้ติดเชื้อประมาณ 25,668 คน²² 61.2% ของผู้ป่วยรายใหม่เป็นแรงงานข้ามชาติ และ 36.1% เป็นคนไทย²³

เพื่อรับมือกับการระบาดรอบนี้ รัฐบาลไทยประกาศให้สมุทรสาครเป็น “พื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด” (เช่น พื้นที่สีแดงเข้ม) ในวันที่ 19 ธันวาคม 2563 และใช้มาตรการควบคุมโรคหลายประการ รวมถึงการสั่งปิดและล็อกดาวน์ตลาดกลางกุ้งและหอพักศรีเมืองที่อยู่ใกล้เคียง มีการประกาศเคอร์ฟิว การสั่งปิดสถานที่สาธารณะชั่วคราว รวมทั้งสถานที่ท่องเที่ยวตอนกลางคืน ร้านอาหาร และร้านนั่งดื่ม ห้ามการเดินทางออกนอกจังหวัด และประกาศใช้นโยบาย “บับเบิลแอนด์ซีล”²⁴

การตกงานอย่างฉับพลันของแรงงานในตลาดอาหารทะเล รวมทั้งในร้านอาหาร และโรงงานขนาดเล็กและกลาง ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของแรงงานอย่างรุนแรง²⁵ แรงงานข้ามชาติจำนวนมากต้องพยายามหางานทำ โดยเป็นผลมาจากมาตรการจำกัดแบบใหม่ แต่หลายคนก็ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของรัฐจากการว่างงานได้ ทั้งไม่ได้รับความสนับสนุนใด ๆ จากนายจ้างของตน ทั้งในรูปเงินชดเชย ที่อยู่อาศัย หรืออาหาร²⁶ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติในสมุทรสาครระบุดึงความกังวลเกี่ยวกับงานและความไม่มั่นคงด้านสุขภาพ²⁷ นอกจากนี้ นโยบาย “บับเบิลแอนด์ซีล” ของรัฐบาลที่ประกาศใช้ระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์ - 10 มีนาคม 2564 สำหรับโรงงานขนาดใหญ่ที่มีลูกจ้างกว่า 5,000 คน เป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของแรงงานข้ามชาติ จนถึงขนาดที่ครอบครัวแรงงานข้ามชาติที่มีลูกเล็กต้องพลัดพรากจากกัน²⁸

จนถึงวันที่ 1 มีนาคม 2564 สถานการณ์ของโรคโควิด-19 เริ่มเข้าสู่การควบคุมได้ และทางการประกาศผ่อนคลายมาตรการและลดระดับจังหวัดสมุทรสาครลงเป็น พื้นที่ควบคุม “สูงสุด” (เช่น พื้นที่สีแดง)²⁹ แต่ไม่นานหลังจากนั้น ก็ได้เกิดการระบาดรอบสามของโรคโควิด-19 ในเดือนเมษายน 2564 โดยมีสาเหตุมาจากการระบาดในย่านท่องเที่ยวกลางคืนที่กรุงเทพฯ และแพร่กระจายไปทั่วประเทศ³⁰ การระบาดครั้งใหม่ เป็นผลมาจากสายพันธุ์อัลฟาที่แพร่ระบาดอย่างรวดเร็ว³¹ หลังจากนั้น สายพันธุ์เดลต้าก็ได้แพร่ระบาดทั่วประเทศไทย ทำให้เกิดการระบาดรอบสี่³² อัตราการติดเชื้อเพิ่มสูงสุดช่วงกลางเดือนสิงหาคม โดยมีผู้ติดเชื้อรายใหม่กว่า 23,000 คนต่อวัน และมีจำนวนผู้ติดเชื้อรวม 1 ล้านคน โดยในขณะนั้นมีประชากรไม่ถึง 10% ที่ได้รับวัคซีนครบสองโดส³³

ณ วันที่ 22 พฤศจิกายน 2564 ประเทศไทยมีจำนวนผู้ติดเชื้อยืนยัน 2,076,135 คน และประมาณ 56.2% ของประชากรได้รับวัคซีนครบสองโดส³⁴ แต่การฉีดวัคซีนให้แรงงานข้ามชาติเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกช่วงเดือนพฤศจิกายน 2564³⁵ ภายหลังการกดดันของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้มีการฉีดวัคซีนที่เท่าเทียมกับกลุ่มชายขอบ รวมทั้งแรงงานที่ไม่มีเอกสาร³⁶ อีกสองสามเดือนต่อมา การระบาดรอบห้าก็เริ่มขึ้นในเดือนมกราคม 2565 โดยเป็นการระบาดของสายพันธุ์โอมิครอน

ค. ภาพรวมด้านนโยบาย

ตามข้อมูลขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) คาดว่ามีแรงงานข้ามชาติ 4-5 ล้านคนในประเทศไทย³⁷ ในจำนวนนี้ ประมาณ 2.13 ล้านคนเป็นแรงงานขึ้นทะเบียน ส่วนที่เหลือเป็นแรงงานไม่มีเอกสาร³⁸ จากจำนวนแรงงานขึ้นทะเบียน 324,869 คนมาจากเมียนมา (54.7%); 155,030 คนจากกัมพูชา (26%); 116,372 มาจากลาว (19.6%); และ 137 คนมาจากเวียดนาม (0.02%) ภายหลังการระบาดรอบสองของโรคโควิด-19 กระทรวงแรงงานได้ประกาศใช้มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 ธันวาคม 2563 เพื่อผ่อนปรนมาตรการสำหรับแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา, กัมพูชา และลาว ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุแล้ว เพื่อให้สามารถพำนักรออาศัยและทำงานในประเทศไทยต่อไปอีกเป็นเวลาสองปี จนถึงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2566 การผ่อนปรนมาตรการนี้เป็นความพยายามโดยรวม เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย และการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รวมทั้งแผนการสอบสวนโรค การติดตาม การควบคุม และการป้องกันการระบาด โดยเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อแรงงานข้ามชาติที่มีนายจ้าง, แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีนายจ้าง และเด็กผู้ติดตามของแรงงานข้ามชาติ โดยมีข้อกำหนดตามข้อมูลด้านล่าง

แผนภูมิ 1: ขั้นตอนปฏิบัติของแรงงานข้ามชาติทั้งที่มีนายจ้างและไม่มีนายจ้าง

แรงงานข้ามชาติที่มีนายจ้าง	แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีนายจ้าง
ขั้นตอน 1: จัดส่งรายชื่อของแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามผ่านทางเว็บไซต์ของกรมการจัดหางาน ระหว่างวันที่ 15 มกราคม-13 กุมภาพันธ์ 2564	ขั้นตอน 1: แจ้งข้อมูลส่วนบุคคลผ่านทางเว็บไซต์ของกรมการจัดหางาน ระหว่างวันที่ 15 มกราคม-13 กุมภาพันธ์ 2564
ขั้นตอน 2: เข้ารับการตรวจหาเชื้อโควิด-19 และโรคต้องห้ามตามขั้นตอนที่กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข ตามรายชื่อในขั้นตอน 1 สำหรับการรายงานตนและการขอซื้อประกันสุขภาพเป็นเวลา 2 ปีภายในวันที่ 16 เมษายน 2564	ขั้นตอน 2: เข้ารับการตรวจหาเชื้อโควิด-19 และโรคต้องห้ามตามขั้นตอนที่กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข ตามข้อมูลส่วนบุคคลที่ยื่นในขั้นตอน 1 สำหรับการรายงานตนและการขอซื้อประกันสุขภาพเป็นเวลา 2 ปีภายในวันที่ 16 เมษายน 2564
ขั้นตอน 3: หลังการตรวจหาเชื้อโควิด-19 และโรคต้องห้าม นายจ้างจะทำหน้าที่แทนแรงงานข้ามชาติในการขอใบอนุญาตทำงาน ตามขั้นตอนที่กำหนดโดยกรมการจัดหางาน ภายในวันที่ 13 กันยายน 2564	ขั้นตอน 3: เข้าสู่การขึ้นทะเบียนราษฎรเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ตามขั้นตอนที่กำหนดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ภายในวันที่ 15 มิถุนายน 2564
ขั้นตอน 4: เมื่อได้รับใบอนุญาตทำงานแล้ว แรงงานข้ามชาติจะเข้าสู่การขึ้นทะเบียนราษฎรเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ตามขั้นตอนที่กำหนดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ภายในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2564	ขั้นตอน 4: ภายหลังการตรวจหาเชื้อโควิด-19 และโรคต้องห้าม และการขึ้นทะเบียนราษฎรเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย นายจ้างหรือที่ทำงานที่ประสงค์จะจ้างงานแรงงานข้ามชาติ จะทำหน้าที่แทนแรงงานข้ามชาติ ในการขอใบอนุญาตทำงาน ตามขั้นตอนที่กำหนดโดยกรมการจัดหางาน ภายในวันที่ 13 กันยายน 2564
	ขั้นตอน 5: หลังได้รับใบอนุญาตทำงานแล้ว จะมีการปรับปรุงข้อมูลทะเบียนราษฎรสำหรับบุคคลไม่มีสัญชาติไทย

กล่าวโดยสรุป แรงงานข้ามชาติต้องส่งข้อมูลส่วนบุคคลผ่านทางเว็บไซต์ของกรมการจัดหางาน เข้ารับการตรวจหาเชื้อโควิด-19 และโรคต้องห้าม ซื้อประกันสุขภาพที่คุ้มครองเป็นเวลาสองปี ให้นายจ้างช่วยขอใบอนุญาตทำงานแทนตน และดำเนินการตามขั้นตอนการขึ้นทะเบียนราษฎรสำหรับบุคคลไม่มีสัญชาติไทย เพื่อขอรับบัตรประจำตัวคนไม่มีสัญชาติไทย (เช่น บัตรสีชมพู)

ค่าใช้จ่ายสำหรับคนงานในการจัดหางานทั่วไปคิดเป็น 8,480 บาท แยกเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการตรวจสอบสุขภาพ 1,000 บาท การตรวจหาเชื้อโควิด-19 2,300 บาท ประกันสุขภาพ 3,200 บาท; ใบอนุญาตทำงาน 1,900 บาท และสำหรับบัตรสีชมพู 80 บาท สำหรับแรงงานในภาคประมงจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น 200 บาท เนื่องจากต้องจ่ายเงิน 100 บาทเพื่อการตรวจสอบสุขภาพ และอีก 100 บาทสำหรับหนังสือคนประจำเรือ ค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ติดตามที่เป็นเด็กก็สูงเช่นกัน โดยคิดเป็นจำนวนรวม 6,580 บาท สำหรับเด็กอายุ 7-18 ขวบ และ 3,110 บาท สำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 7 ปี (แผนภูมิ 2)

แผนภูมิ 2: ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ³⁹

รายการ	แรงงานประมงทะเล	แรงงานในภาคส่วนอื่น
การตรวจสอบสุขภาพ	1,100 บาท	1,000 บาท
การตรวจหาเชื้อโควิด-19	2,300 บาท	2,300 บาท
ประกันสุขภาพ	3,200 บาท	3,200 บาท
ใบอนุญาตทำงาน	1,900 บาท	1,900 บาท
บัตรสีชมพู	80 บาท	80 บาท
หนังสือคนประจำเรือ	100 บาท	-
รวม	8,680 บาท	8,480 บาท

ตามข้อมูลของกรมการจัดหางาน ณ เดือนมีนาคม 2565 มีแรงงาน 409,049 คน (253,005 คนจากเมียนมา, 195,577 คนจากกัมพูชา และ 47,373 คนจากลาว) ซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานแล้ว⁴⁰ ในระหว่างทำการศึกษา มีแรงงานข้ามชาติประมาณ 405,567 คนที่ขึ้นทะเบียนเพื่อการผ่อนปรนมาตรการ และสามารถต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้สำเร็จ (แผนภูมิ 3) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2564 ถึงเดือนมิถุนายน 2565 มีแรงงานข้ามชาติประมาณ 80,000-100,000 คนที่ยังไม่สามารถสมัครเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงาน เนื่องจากความซับซ้อนของระบบและค่าใช้จ่าย

แผนภูมิ 3: พฤศจิกายน 2564 จำนวนของแรงงานข้ามชาติระหว่างการดำเนินงาน

ขั้นตอน	จำนวนของแรงงานข้ามชาติ
ขึ้นทะเบียนออนไลน์	654,864
ได้รับการอนุมัติจากกรมการจัดหางาน	601,027
ข้อมูลเข้าช้อนหรือเดินทางกลับไปแล้ว รวมทั้งผู้ติดตาม	104,972 ⁴¹
อยู่ระหว่างเก็บข้อมูลอัตลักษณ์ส่วนบุคคล (ข้อมูลชีวมาตรของผู้เข้าเมือง)	485,263
ได้รับใบอนุญาตทำงาน	405,567

แหล่งข้อมูล สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน

II. วิธีวิทยา

รายงานนี้ประเมิน (1) การเข้าถึงกระบวนการขึ้นทะเบียนสำหรับแรงงานข้ามชาติ; (2) ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการขึ้นทะเบียน; (3) ภาระหนี้ที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน; และ (4) ตัวชี้วัดของแรงงานบังคับใด ๆ เช่น การหักค่าจ้าง อันเป็นผลมาจากภาระหนี้ที่เกิดขึ้น ด้านล่างเป็นบทสรุปของข้อค้นพบในแต่ละหัวข้อ

การสำรวจเกิดขึ้นระหว่างวันที่ 30 มีนาคม 2564 - 31 สิงหาคม 2564 โดยใช้วิธีเก็บข้อมูลทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ รวมทั้งการสำรวจออนไลน์ 45 คำถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึกของแรงงานข้ามชาติ สำหรับการสำรวจออนไลน์ ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยแรงงานข้ามชาติ 195 คนจากเมียนมาและกัมพูชา (158 คนจากเมียนมา และ 37 คนจากกัมพูชา) ในทุกภาคส่วน (38% ในภาคการผลิต, 15% ในการแปรรูปอาหารทะเล, 10% ในงานก่อสร้าง, 8.7% ในงานรับใช้ในบ้าน, 6.7% ในภาคบริการ และ 6.2% ในภาคประมง) จากแรงงานข้ามชาติ 128 คนซึ่งระบุสถานที่ทำงาน 25% ระบุว่าอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร; 24% ระบุว่าอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่; 17% ระบุว่าอยู่ในกรุงเทพฯ; 14% ระบุว่าอยู่ในจังหวัดตาก; 11% ระบุว่าอยู่ในจังหวัดภูเก็ต; และ 9% ระบุว่าอยู่ในจังหวัดระยอง, ชลบุรี, สมุทรปราการ, นนทบุรี หรือพังงา สำหรับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เป็นการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติแปดคนจากภาคประมงและประมงทะเลในจังหวัดระนอง, สงขลา และพังงา

ในการสำรวจออนไลน์ เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ และ GLJ-ILRF ได้ติดต่อให้อาจารย์และนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเป็นผู้นำการออกแบบการสำรวจนี้ การวางแผนเก็บข้อมูล การคัดกรองและจัดการข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล การสำรวจนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลในหัวข้อดังต่อไปนี้ (1) ข้อมูลประชากรและข้อมูลพื้นฐาน เช่น สัญชาติ, เพศ, อายุ, อุตสาหกรรม, ความเชี่ยวชาญภาษาไทย, และจำนวนผู้ติดตาม (2) ความรู้เกี่ยวกับนโยบายการขึ้นทะเบียนใหม่ (3) ค่าค่าธรรมเนียมที่จ่ายจริงของค่านงานหรือบุคคลอื่น (4) เงื่อนไขการชำระคืนเงินค่าขึ้นทะเบียน (เช่น อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขการกู้ยืม การใช้เงินฝาก แคล่งเงินกู้ยืม) (5) ระดับของหนี้ในปัจจุบันและกระบวนการชำระคืน (6) ความสามารถในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน ก่อนและหลังการจ่ายค่าธรรมเนียม (7) ความเสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับที่เกิดขึ้นหากไม่สามารถจ่ายค่าธรรมเนียมได้ (8) ความสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน รัฐบาล หรือนายจ้าง ในการดำเนินงานตามขั้นตอนการขึ้นทะเบียน หรือการจ่ายค่าธรรมเนียมที่กำหนด (9) ประเภทของนายหน้าซึ่งแรงงานต้องพึ่งพาเพื่อขึ้นทะเบียน ถ้ามี และ (10) ข้อเสนอแนะจากแรงงานข้ามชาติ

เมื่อพิจารณาว่า รัฐบาลคาดการณ์ว่าค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนอยู่ระหว่าง 8,480-8,680 บาท การสำรวจนี้จึงกำหนดอัตรา 8,000-10,000 บาท เป็นอัตราขั้นสูงสุดสำหรับค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมในการขึ้นทะเบียน โดยถ้าค่าใช้จ่ายเกิน 10,000 บาท จะถือเป็นการถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไปจริง เพื่อประเมินความเสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับ การสำรวจนี้ได้สอบถามข้อมูลเกี่ยวกับตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ รวมทั้งการทำงานล่วงเวลาเป็นเวลายาวนาน, การค้างค่าจ้าง, การยึดทรัพย์สิน, การยึดเอกสารประจำตัว, ข้อจำกัดในการเดินทาง, การปฏิเสธความต้องการขั้นพื้นฐาน (เช่น อาหาร น้ำ การพักผ่อน), การพลัดพรากจากเพื่อนและครอบครัว, การถูกสอดแนมข้อมูลอย่างต่อเนื่อง, การขู่จะใช้ความรุนแรง, การคุกคามทางเพศ, แรงงานขัดหนี้, สภาพการทำงานและใช้ชีวิตที่เลวร้าย และอื่น ๆ

เนื่องจากไม่สามารถลงพื้นที่และเดินทางระหว่างจังหวัด อันเป็นผลมาจากโรคโควิด-19 การสำรวจนี้จึงเกิดขึ้นทางออนไลน์ในสี่ภาษา (ภาษาเมียนมา, เขมร, ไทย และอังกฤษ) โดยใช้ซอฟต์แวร์ออนไลน์ Qualtrics และมีการทดลองใช้กับแรงงานข้ามชาติ 15 คน, เจ้าหน้าที่เอ็นจีโอ และล่าม และมีการปรับปรุงใหม่ให้มีคำถามที่เหมาะสม การกำหนดกรอบคำถามและการแปล มีการออกแบบขั้นตอนรักษาความลับในผลการสำรวจแต่ละครั้งในซอฟต์แวร์นี้ และมีขั้นตอนปฏิบัติเพื่อรักษาความเป็นส่วนตัว เพื่อหลีกเลี่ยงการเจาะระบบ และการทำซ้ำข้อมูล ผู้เข้าร่วมแต่ละคนจะสามารถตอบแบบสำรวจได้ที่ละคน โดยใช้อุปกรณ์เพียงชิ้นเดียวเพื่อตอบแบบสอบถามจนครบ ในเวลาเดียวกัน ผู้เก็บข้อมูลก็จะใช้อุปกรณ์เพียงชิ้นเดียวในการเก็บข้อมูลจากการสำรวจต่าง ๆ โดยการโทรศัพท์ไปยังคนงานหลายคนในช่วงเวลาเดียวกัน การสำรวจนี้มีแบบฟอร์มขอความยินยอม โดยอธิบายถึงเป้าประสงค์ของโครงการ การขออนุญาตจากผู้เข้าร่วม การรับประกันว่าจะไม่ระบุชื่อ และมีการให้ลิงก์คำถามที่ส่งโดยตรงไปยังเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนของข้อมูล เรามีการคัดกรองข้อมูลโดยอ้างอิงข้อมูลของไอพีแอดเดรส และเน้นที่คำตอบที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน

ในการทำงานภาคสนาม นักวิจัยต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่เอ็นจีโอจากมูลนิธิริรักษ์ไทย, ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล (Stella Maris), มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ (MAP Foundation), มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสผ.) และเครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ (MWRN) ในการติดต่อกับแรงงานข้ามชาติโดยตรง ผ่านโซเชียลมีเดียและการโทรศัพท์ สำหรับคนงานที่ไม่สามารถให้สัมภาษณ์เป็นภาษาไทย เราได้จ้างล่ามในการโทรศัพท์แต่ละครั้ง (ผ่านระบบ Line, Zoom หรือ Facebook) โดยมีผู้สัมภาษณ์เป็นนักวิจัยจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ และ GLJ-ILRF ล่ามยังเป็นผู้แปลและถอดเทปการสัมภาษณ์จากภาษาเดิมของแรงงานเป็นภาษาอังกฤษหรือไทย สำหรับนักวิจัยจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ และ GLJ-ILRF มีการปฏิบัติตามพิธีการและขั้นตอนการขอความยินยอมด้วยวาจาที่เหมาะสม เพื่อประกันว่าคนงานมีความเข้าใจ มีการเก็บข้อมูลเป็นความลับ และขอความยินยอมที่เกิดจากความเข้าใจ นอกจากนั้น ในกรณีที่แรงงานมีความสามารถด้านเทคโนโลยี เราจะให้ลิงก์ไปยังแบบสำรวจนี้ และให้พวกเขาทำแบบสอบถามด้วยตนเอง ผู้เก็บข้อมูลภาคสนามจะร่วมมือกับล่ามในการทำความเข้าใจแบบสอบถาม และจัดทำบทแปลที่เรียบง่ายและเหมาะสม มีการคีย์ข้อมูล การคัดกรอง และการวิเคราะห์โดยใช้ซอฟต์แวร์ Excel และ STATA

เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ มีข้อกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์ของโรคโควิด-19 รวมทั้งโอกาสที่จะเกิดการระบอบรอบสาม หรือการเพิ่มจำนวนของผู้ป่วยในช่วงเดือนมีนาคมและเมษายน 2564 ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การสำรวจนี้ หลังจากทีมงานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการเก็บข้อมูลได้แล้ว เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติจึงตัดสินใจนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มารวมไว้ เพื่อให้เกิดผลกระทบมากที่สุดจากในภาคส่วนนี้ โดยมีการคัดเลือกแรงงานข้ามชาติแปดคน จากภาคประมงและประมงทะเลสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก มูลนิธิริรักษ์ไทย, ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล (Stella Maris), มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสผ.) และเครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ (MWRN) จึงได้ร่วมกันจัดทำคำถามเพื่อการสัมภาษณ์ แก่ไขช่องว่างด้านข้อมูลที่เก็บมาจากการสำรวจออนไลน์ ในภายหลังเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติยังได้จัดการปรึกษาหารือกับทีมวิจัยและล่าม และได้จัดทำกรรณสูมตัวอย่างจากหลากหลายพื้นที่ เพื่อกำหนดตัวแรงงานข้ามชาติแปดคน

ข้อจำกัดของวิธีวิทยา

มีข้อจำกัดหลายประการด้านวิธีวิทยาของการสำรวจออนไลน์ ข้อจำกัดต่อการทำงานภาคสนามเป็นผลมาจากมาตรการควบคุมโรคโควิด-19 ส่งผลให้มีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เล็กลงกว่าที่กำหนดไว้ในเบื้องต้น โดยรวม มีการรวบรวมคำตอบแบบสอบถาม 195 ฉบับ คิดเป็น 39% ของจำนวนแบบสอบถาม 500 ฉบับที่คาดการณ์ว่าจะได้รับกลับมาในตอนแรก ไม่มีการสำรวจออนไลน์เป็นภาษาลาว ซึ่งอาจจำกัดการเข้าถึงสำหรับแรงงานลาว นอกจากนี้ เรายังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแรงงานที่ไม่มีความสัมพันธ์กับอินเทอร์เน็ต อันเป็นผลมาจากมาตรการควบคุมโรคโควิด-19 ในการเข้าถึงพื้นที่ ส่งผลให้ทีมวิจัยต้องพึ่งพากลุ่มตัวอย่างที่มีความสัมพันธ์อยู่แล้วกับเจ้าหน้าที่อินเทอร์เน็ตและเครือข่ายของแรงงาน

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งคือ ในหลายคำถาม แรงงานเลือกที่จะข้ามไม่ตอบคำถาม หรือตอบว่า “ไม่ทราบ” ซึ่งในบางกรณีส่งผลให้กลุ่มตัวอย่างเล็กเกินกว่าที่จะมีข้อค้นพบที่ชัดเจน โดยอาจเป็นเพราะการขาดความรู้หรือความลังเลที่จะตอบบางคำถาม เนื่องจากเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสำรวจนี้มีข้อจำกัดอย่างมากในแง่การบันทึกข้อมูลประสบการณ์แรงงานบังคับที่ชัดเจนมาก อาจเป็นเพราะความละเอียดอ่อนของบางคำถาม และการออกแบบให้เป็นการกรอกข้อมูลด้วยตนเอง ข้อจำกัดนี้สำคัญอย่างยิ่งในกรณีเกี่ยวกับการตรวจวัดของไอแอลโอในเรื่อง “ชีวิตในสภาพถูกบังคับ” เช่น การทำงานและชั่วโมงทำงานที่เกินขอบเขต สภาพการดำรงชีวิตและการทำงานที่เลวร้าย รวมทั้ง “การไม่สามารถไปจากนายจ้าง” เนื่องจากการยึดค่าแรงไว้⁴² คนงานหลายคนเลี่ยงไม่ตอบคำถามหรือตอบว่า “ไม่รู้” สำหรับมาตรการเกี่ยวกับแรงงานบังคับ ยกตัวอย่างเช่น สำหรับหัวข้อการค้างค่าจ้าง มีคำถามสองข้อได้แก่ ข้อแรก เป็นการถามถึงประสบการณ์ และอีกข้อเกี่ยวกับบทลงโทษ ในขณะที่แรงงาน 87 คนไม่ตอบคำถามว่ามีการค้างค่าจ้างหรือไม่ แรงงาน 28 คนตอบว่า “ไม่รู้” และ 91 คนไม่ตอบคำถามว่ามีความเสี่ยงที่จะถูกลงโทษจากนายจ้าง, หัวหน้าคนงาน, บริษัทจัดหางาน หรือนายหน้าหรือไม่ หากพวกเขาปฏิเสธไม่ยอมทำงาน (การคำนวณชุดข้อมูลของเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ)

ตามเหตุผลข้างต้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จึงมีประโยชน์มากกว่าในการทำความเข้าใจสภาพที่อ่อนไหวของการตรวจวัดแรงงานบังคับ ช่วยอุดช่องว่างบางส่วนของ การสำรวจออนไลน์ อย่างไรก็ตาม มีการสัมภาษณ์เชิงลึกเพียงแปดครั้ง เนื่องจากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ต้องทำผ่านโซเชียลมีเดียหรือโทรศัพท์ ทำให้การสร้างความสัมพันธ์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการสัมภาษณ์ เกิดความยากลำบากมากขึ้น หากมีการสัมภาษณ์เพิ่มเติมจะทำให้เกิดภาพที่ชัดเจนมากขึ้นของผลกระทบของการผ่อนปรนมาตรการต่อแรงงานข้ามชาติ

III. ข้อค้นพบ

แม้ว่าในเบื้องต้นดูเหมือนว่า การผ่อนปรนมาตรการของรัฐบาล จะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติ ในแง่การต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ทำให้สามารถทำงานและพำนักอาศัยต่อไปในประเทศไทยได้ แต่มีอุปสรรคหลายประการซึ่งปิดกั้นการเข้าถึงนโยบายนี้ ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการขึ้นทะเบียนแบบออนไลน์ ซึ่งจำกัดขนาดของไฟล์ที่ส่งได้ การคาดหวังให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีนายจ้างกรอกแบบฟอร์มเป็นภาษาอังกฤษ และค่าใช้จ่ายจากการตรวจหาเชื้อโควิด-19 การตรวจสอบสุขภาพ และประกันสุขภาพที่คุ้มครองเป็นเวลาสองปี ซึ่งมีราคาสูงสำหรับแรงงานจำนวนมาก ทำให้พวกเขาไม่สามารถซื้อประกันให้กับผู้ติดตามของตน

ก. กระบวนการขึ้นทะเบียน

ผลลัพธ์ของการสำรวจสะท้อนให้เห็นความซับซ้อนของกระบวนการขึ้นทะเบียน แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอกเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยแรงงานข้ามชาติบางคนไม่สามารถทำตามขั้นตอนจนสำเร็จ อันเป็นผลมาจากอุปสรรคในเชิงเทคนิค การเงิน และการเดินทาง ซึ่งเป็นข้อกำหนดของการขึ้นทะเบียน

ในบรรดาแรงงานข้ามชาติที่ตอบแบบสอบถาม 93% ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอกเพื่อดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียน, 84% ต้องพึ่งพาคนภายนอกทั้งหมดเพื่อดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียน, ส่วนอีก 9% ของผู้ให้ข้อมูล ได้รับความช่วยเหลือบางส่วน และมีเพียงส่วนน้อยมาก (7%) ที่สามารถดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง (ตาราง 1.1)

ตาราง 1.1: สัญชาติ, เพศ, พื้นที่ทำงาน และ สามารถขึ้นทะเบียนจนสำเร็จด้วยความช่วยเหลือจากบุคคลอื่น คิดเป็น % ของกลุ่มตัวอย่าง

ดำเนินการขึ้นทะเบียนด้วยตนเองหรือไม่	รวม	ขึ้นทะเบียนด้วยตนเอง	ได้รับความช่วยเหลือ	ทั้งสองอย่าง
ประเทศที่เป็นภูมิลำเนา	n=179	n=11 (7%)	n=151 (84%)	n=17 (9%)
กัมพูชา	36 (20%)	-	36 (100%)	-
เมียนมา	143 (80%)	11 (8%)	115 (80%)	17 (12%)
เพศ (n=179)	n=179	n=11	n=151	n=17
ชาย	86 (48%)	5 (6%)	71 (83%)	10 (12%)
หญิง	93 (52%)	6 (7%)	80 (86%)	7 (8%)
จังหวัด	n=113	n=9	n=87	n=17
สมุทรสาคร	32 (28%)	3 (9%)	15 (47%)	14 (44%)
เชียงใหม่	28 (25%)	-	28 (100%)	-
กรุงเทพฯ	22 (20%)	-	22 (100%)	-
ตาก	18 (16%)	5 (28%)	12 (67%)	1 (6%)
ระยอง	6 (5%)	-	6 (100%)	-
ภูเก็ต	3 (3%)	-	1 (33%)	2 (67%)
ชลบุรี	2 (2%)	1 (50%)	1 (50%)	-
สมุทรปราการ	1 (1%)	-	1 (100%)	-
นนทบุรี	1 (1%)	-	1 (100%)	-

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล, 2 คนไม่ตอบคำถามว่าได้รับความช่วยเหลือ เพื่อดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียนหรือไม่ และผู้ให้ข้อมูล, 66 คนไม่ระบุที่ตั้งของสถานที่ทำงาน (จังหวัด), แรงงาน 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้

ตามข้อมูลของการสัมภาษณ์เชิงลึกกับแรงงานข้ามชาติ แรงงานต้องพึ่งพานายหน้า เนื่องจากความซับซ้อนของกระบวนการขึ้นทะเบียน และปัญหาที่ต้องเผชิญระหว่างความพยายามขึ้นทะเบียนด้วยตนเอง เช่น ไม่สามารถแนบเอกสารเพื่อขึ้นทะเบียนออนไลน์ได้ และต้องกรอกแบบฟอร์ม หรือต้องจองคิวก่อนยื่นเอกสารกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้ (กล่องข้อความ 1 ในข้อ IV.ง)

แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มีกระบวนว่า ต้องการความช่วยเหลือเพื่อขึ้นทะเบียนออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ของกรมจัดหางาน (55%) (ตาราง 1.2) ความพยายามของกระทรวงแรงงานในการจัดทำแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อช่วยสนับสนุนการขึ้นทะเบียนของแรงงานข้ามชาติ กลับประสบความล้มเหลวเป็นส่วนใหญ่ การเข้าถึงการขึ้นทะเบียนออนไลน์ของแรงงานข้ามชาติมีอยู่จำกัด เนื่องจากอุปสรรคด้านภาษาและเทคนิค เว็บไซต์ไม่ได้จัดทำในภาษาท้องถิ่น

ของแรงงานข้ามชาติ (เช่น ภาษาพม่าและเขมร)⁴³ เว็บไซต์นี้ยังจำกัดให้ขึ้นทะเบียนผ่านคอมพิวเตอร์เท่านั้น ในขณะที่แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เข้าถึงโทรศัพท์มือถือเท่านั้น⁴⁴ นอกจากนั้น ยังจำกัดขนาดของไฟล์เอกสารที่ใช้ยื่น การออกแบบระบบออนไลน์จึงไม่เป็นมิตรกับแรงงาน และกลับทำให้เกิดภาระต้องขอความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นในการจัดส่งเอกสารแทนตนเอง⁴⁵ ขั้นตอนอื่นซึ่งแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มีกระบวนว่าต้องการความช่วยเหลือ ได้แก่ การตรวจหาเชื้อโควิด-19 (42%), การตรวจสุขภาพ (35%) และการขอใบอนุญาตทำงานออนไลน์ (33%) (ตาราง 1.2)

ตาราง 1.2: ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนซึ่งผู้ให้ข้อมูลระบุว่าต้องการความช่วยเหลือ จำแนกตามสัญชาติ คิดเป็น % ของกลุ่มตัวอย่าง

	รวม	สัญชาติ กัมพูชา	เมียนมา
ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่ต้องการความช่วยเหลือ	n=168	n=36	n=132
การลงทะเบียนออนไลน์เพื่อทำงานในประเทศไทย	93 (55%)	9 (25%)	84 (64%)
การตรวจหาเชื้อโควิด-19	70 (42%)	17 (47%)	53 (40%)
การตรวจสุขภาพ	59 (35%)	18 (50%)	41 (31%)
การขอใบอนุญาตทำงาน	55 (33%)	6 (17%)	49 (37%)
การขอบัตรสีชมพู	46 (27%)	2 (6%)	44 (33%)
ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เช่าเมือง	41 (24%)	2 (6%)	39 (30%)
ไม่ทราบ	33 (20%)	17 (47%)	16 (12%)
การสมัครขอจ่ายเงินที่ร้านเซเว่น หรือธนาคารกรุงไทย	30 (18%)	4 (11%)	26 (20%)
การขอวีซ่า	12 (7%)	3 (8%)	9 (7%)
บัตรผ่านแดนชั่วคราว (นายจ้างขอใบอนุญาตทำงาน 3 เดือนให้กับคนงาน)	6 (4%)	-	6 (5%)
การขอหนังสือคนประจำเรือ	1 (1%)	1 (3%)	-

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล, แต่ละคนตอบได้มากกว่าหนึ่งคำตอบ, 2 คนไม่ตอบคำถามว่า ได้รับความช่วยเหลือจากคนอื่นในการขึ้นทะเบียนหรือไม่ และแรงงาน 11 คนขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง, 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้

สำหรับข้อกำหนดที่ยุงยากมากที่สุดสำหรับผู้ให้ข้อมูลคือ การตรวจหาเชื้อโควิด-19 พวกเขาระบุว่า มีปัญหา มากสุด(69%) (ตาราง 1.3) ตามมาด้วยค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน (59%) การขอบัตรสีชมพู (55%) และการตรวจสุขภาพ (53%) (ตาราง 1.3) เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติพบในระหว่างการทำงานว่า สถานพยาบาลหลายแห่งไม่มีบริการตรวจหาเชื้อโควิด-19 และโรคต้องห้าม เพื่อคัดกรองแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากต้องรับมือกับผู้ป่วยโรคโควิด-19 จำนวนมาก โดยเฉพาะระหว่างเดือนเมษายน - ธันวาคม 2564 ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้ารับการตรวจหาเชื้อโควิด-19 ด้วยตนเอง และทำให้ขาดคุณสมบัติในการขึ้นทะเบียนแรงงาน (ตาราง 1.4) นอกจากนั้น แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่สำรวจ ประสบปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดให้ตรวจหาเชื้อเฉพาะในโรงพยาบาลของรัฐ เพราะเป็นขั้นตอนที่เพิ่มเติมขึ้นมา ที่โรงพยาบาล มักไม่มีล่ามช่วยแปลภาษา แม้ว่ากระทรวงแรงงานจะได้ขยายเส้นตายของการตรวจสุขภาพสองขั้นตอนถึงสองครั้ง แต่ก็ไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์และแก้ปัญหาได้อย่างเป็นผล⁴⁶

ตาราง 1.3: ข้อกำหนดการขึ้นทะเบียนที่ย่งยากมากที่สุดสำหรับผู้ให้ข้อมูล จำแนกตามสถานที่ทำงาน คิดเป็น % ของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อกำหนดการขึ้นทะเบียนที่ย่งยากมากที่สุด	สถานที่ทำงาน (จังหวัด)								
	รวม	กรุงเทพฯ	ชลบุรี	เชียงใหม่	ตาก	สมุทรสาคร	ภูเก็ต	นนทบุรี	ระยอง
	n=96	n=22	n=1	n=25	n=16	n=29	n=1	n=1	n=3
การตรวจหาเชื้อโควิด-19	66 (69%)	18 (90%)	1 (100%)	25 (100%)	1 (6%)	19 (66%)	-	1 (100%)	1 (33%)
ค่าใช้จ่าย	57 (59%)	19 (95%)	-	2 (8%)	8 (50%)	25 (86%)	-	1 (100%)	2 (67%)
การขอบัตรสีชมพู	53 (55%)	15 (75%)	1 (100%)	23 (92%)	4 (25%)	7 (24%)	-	1 (100%)	2 (67%)
การตรวจสุขภาพ	51 (53%)	18 (90%)	1 (100%)	24 (96%)	-	6 (21%)	-	1 (100%)	1 (33%)
ขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงานออนไลน์ในประเทศไทย	39 (41%)	14 (70%)	1 (100%)	6 (24%)	7 (44%)	7 (24%)	1 (100%)	1 (100%)	2 (67%)
การขอวีซ่า	17 (18%)	2 (10%)	-	-	-	14 (48%)	-	-	1 (33%)
ขั้นตอนเกี่ยวกับประเทศตนเอง	14 (15%)	9 (45%)	-	-	-	4 (14%)	1 (100%)	-	-
ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าเมือง	14 (15%)	1 (5%)	1 (100%)	2 (8%)	1 (6%)	8 (28%)	1 (100%)	-	-
จ่ายเงินที่ร้านเซเว่นหรือธนาคารกรุงไทย	10 (10%)	2 (10%)	-	2 (8%)	-	6 (21%)	-	-	-
การขอหนังสือคนประจำเรือ	9 (9%)	6 (30%)	-	-	-	3 (10%)	-	-	-
การเจรจาขอให้นายจ้างช่วยขึ้นทะเบียน	8 (8%)	2 (10%)	-	-	2 (13%)	4 (14%)	-	-	-
บัตรผ่านแดนชั่วคราว	6 (6%)	2 (10%)	-	-	-	4 (14%)	-	-	-

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล, แต่ละคนตอบได้มากกว่าหนึ่งคำตอบ คนงาน 50 คนไม่ระบุพื้นที่ทำงาน 19 คนไม่ตอบคำถามว่าข้อกำหนดการขึ้นทะเบียนที่ย่งยากที่สุด ผู้ให้ข้อมูลจากจังหวัดสมุทรปราการไม่ตอบคำถามในประเด็นนี้ 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้

ในบรรดาแรงงานข้ามชาติที่สำรวจ 14 คนถึงกับต้องยกเลิกการขึ้นทะเบียนกลางคัน เนื่องจากความซับซ้อนและค่าใช้จ่ายของกระบวนการขึ้นทะเบียน การไม่มีเงินชำระค่าใช้จ่ายการขึ้นทะเบียนที่สูง ถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญสุดต่อการขึ้นทะเบียน (93%) (ตาราง 1.4) จะมีการวิเคราะห์ประเด็นของค่าใช้จ่ายในรายละเอียดในข้อ IV.ข ด้านล่าง เหตุผลสำคัญอื่น ๆ ที่ยกเลิกการขึ้นทะเบียนกลางคัน ได้แก่ การขาดเอกสารที่จำเป็นสำหรับขึ้นทะเบียน (79%), การขาดความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการขึ้นทะเบียนของแรงงานข้ามชาติ (71%), และความซับซ้อนของกระบวนการ (57%) โดยรวมแล้ว ขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลา ซึ่งแรงงานข้ามชาติไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนนี้ ประกอบกับค่าใช้จ่ายที่สูง เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขึ้นทะเบียนที่สำเร็จสำหรับแรงงานข้ามชาติ

ตาราง 1.4: เหตุผลในสามจังหวัดซึ่งทำให้แรงงานยกเลิกการเข้าร่วมกระบวนการขึ้นทะเบียน คิดเป็น % ของกลุ่มตัวอย่าง

ขึ้นทะเบียน แต่ต้องยกเลิก กลางคันเพราะ	สัญชาติ	จังหวัด		
	เมียนมา	เชียงใหม่	ภูเก็ต	พังงา
	n=14	n=2	n=11	n=1
ซับซ้อนเกินไป	8 (57%)	-	8 (73%)	-
ไม่สามารถเข้าถึงระบบ ออนไลน์	5 (36%)	-	5 (46%)	-
ไม่มีเงินมากพอ	13 (93%)	1 (50%)	11 (100%)	1 (100%)
ไม่เข้าใจวิธีการขึ้นทะเบียน	10 (71%)	-	10 (91%)	-
นายจ้างปฏิเสธไม่ยอมให้ขึ้น ทะเบียน	9 (64%)	1 (50%)	8 (73%)	-
ไม่สามารถเตรียมเอกสารได้ ทันเวลา	3 (21%)	-	3 (27%)	-
ไม่รู้หนังสือ	7 (50%)	-	7 (64%)	-
ไม่มีเอกสาร	3 (21%)	-	3 (27%)	-
ไม่มีเอกสารตามข้อกำหนด ทั้งหมด	11 (79%)	-	11 (100%)	-
ถูกขึ้นบัญชีดำ	-	-	-	-
หน่วยงานของรัฐไม่ยอมรับ คำขอขึ้นทะเบียน	6 (43%)	-	6 (55%)	-

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล, แต่ละคนตอบได้มากกว่าหนึ่งคำตอบ ผู้ให้ข้อมูลทั้ง 14 คน ที่ยกเลิกการขึ้นทะเบียนกลางคัน เป็นชาวเมียนมา และจากตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ พวกเขาตอบแบบสอบถามนี้ระหว่างอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่, ภูเก็ต และพังงา

ข. ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน

ดังที่กล่าวถึงข้างต้น ต้นทุนค่าขึ้นทะเบียนที่สูงลิ่วเพื่อการผ่อนปรนมาตรการ เป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับแรงงานข้ามชาติ (แผนภูมิ 2 ในข้อ II) โดยอาจจำแนกค่าธรรมเนียมออกได้เป็นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสุขภาพ รวมทั้งการตรวจสุขภาพ, การตรวจหาเชื้อโควิด-19 และประกันสุขภาพ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายมากที่สุด คิดเป็นจำนวนรวมกันประมาณ 6,500-6,600 บาท ในขณะที่ค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาตทำงานหรือบัตรสีชมพูคิดเป็นประมาณ 1,980-2,080 บาท รวมค่าธรรมเนียมทั้งหมดที่ต้องจ่ายเพื่อการผ่อนปรนมาตรการคือ 8,480-8,680 บาท นับเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก เมื่อเทียบกับค่าแรงของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่าผู้สมัครต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเหล่านี้ทั้งหมดทันที

เพื่อขึ้นทะเบียนและรับการผ่อนปรนมาตรการ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ต้องจ่ายมากกว่าค่าใช้จ่ายที่กำหนด แม้ว่าจำนวนรวมของค่าใช้จ่ายตามที่รัฐบาลกำหนดอยู่ที่ราว 8,480-8,680 บาท (แผนภูมิ 2) แต่พบว่ามีเพียง 16% ของแรงงานข้ามชาติที่สำรวจที่จ่ายเงินน้อยกว่า 8,000 บาท และประมาณ 4% จ่ายเงินระหว่าง 8,001-10,000 บาท (ตาราง 2.1) แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่สำรวจ (79%) ต้องจ่ายมากกว่า 10,000 บาท: 38% จ่ายเงินระหว่าง 10,001-13,000 บาท; 17% จ่ายเงินระหว่าง 13,001-16,000 บาท และ 25% จ่ายมากกว่า 16,000 บาท (ตาราง 2.1) ค่าใช้จ่ายตามคํามัธยฐานในการขึ้นทะเบียนของแรงงานทุกคนคือ 11,100 บาท และในบางกรณีค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องอาจสูงถึง 22,000 บาท (ตาราง 2.1) มีผู้ให้ข้อมูลเพียงคนเดียวที่ระบุว่า นายจ้างยอมแบกรับค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนให้กับตน

ตาราง 2.1: สัญชาติ, เพศ และพื้นที่ทำงานจำแนกตามค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน คิดเป็น % ของกลุ่ม ตัวอย่างเป็นเงินบาท

ต้องจ่ายเงิน เท่าไรสำหรับการ ขึ้นทะเบียน	ระดับของค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน คิดเป็น % ของกลุ่ม ตัวอย่าง							ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน (บาท)			เก็บเงิน เกินจริง n (%)
	รวม	นายจ้างจ่าย	1500 - 8000	8001 - 10000	10001 - 13000	13001 - 16000	16001 - 22000	ค่ามาตรฐาน	ขั้นต่ำ	ขั้นสูง	
สัญชาติ (n)	168	1	27	7	63	28	42	11,100	1,500	22,000	133 (79)
กัมพูชา	36 (21)	-	-	3 (8)	27 (75)	4 (11)	2 (6)	12,000	9,180	22,000	33 (92)
เมียนมา	132 (79)	1 (1)	27 (21)	4 (3)	36 (27)	24 (18)	40 (30)	13,000	1,500	20,000	100 (76)
เพศ (n)	168	1	27	7	63	28	42				
ชาย	81 (48)	-	14 (17)	2 (3)	29 (36)	18 (22)	18 (22)	13,000	4,700	20,000	65 (80)
หญิง	87 (52)	1 (1)	13 (15)	5 (6)	34 (39)	10 (12)	24 (28)	12,750	1,500	22,000	68 (78)
จังหวัด (n)	104	0	23	7	47	19	8				
กรุงเทพฯ	21 (20)	-	-	2 (10)	15 (71)	2 (10)	2 (10)	12,000	9,180	22,000	19 (91)
สมุทรปราการ	1 (1)	-	-	-	-	1 (100)	-	14,000	14,000	14,000	1 (100)
ชลบุรี	2 (2)	-	-	-	-	-	2 (100)	20,000	20,000	20,000	2 (100)
เชียงใหม่	22 (21)	-	10 (46)	1 (5)	6 (27)	4 (18)	1 (5)	11,000	1,500	20,000	11 (50)
ตาก	17 (16)	-	12 (71)	2 (12)	3 (18)	-	-	7,800	5,450	13,000	3 (18)
สมุทรสาคร	31 (30)	-	1 (3)	-	19 (61)	9 (29)	2 (7)	13,000	5,180	18,000	30 (97)
ภูเก็ต	3 (3)	-	-	1 (33)	1 (33)	-	1 (33)	13,000	9,000	17,000	2 (67)
นนทบุรี	1 (1)	-	-	-	1 (100)	-	-	10,500	10,500	10,500	1 (100)
ระยอง	6 (6)	-	-	1 (17)	2 (33)	3 (50)	-	12,750	9,180	15,000	5 (83)
พังงา	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล, แรงงาน 13 คนไม่ทราบค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน, 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ นอกจากนั้น แรงงาน 50 คนไม่ระบุพื้นที่ทำงาน มีการกำหนดว่าค่าธรรมเนียมระหว่าง 8,000 ถึง 10,000 บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนสูงสุดที่เหมาะสม และค่าใช้จ่ายที่เกิน 10,000 บาท จึงถือเป็นกรณีการถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไป เนื่องจากการกระจายตัวของข้อมูลไม่ปกติและบิดเบี้ยว จึงมีการใช้ค่ามัธยฐานแทนที่จะเป็นค่าเฉลี่ย

ในแง่ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการขอให้คนอื่นช่วยในการขึ้นทะเบียน พบว่า 46% ของแรงงานข้ามชาติที่สำรวจต้องพึ่งพานายจ้างของตน, 36% พึ่งพานายหน้า และ 7% พึ่งพาบริษัทจัดหางาน (ตาราง 2.2) ในบรรดาแรงงานข้ามชาติที่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากนายหน้า 98% ถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไป, 53% และต้องจ่ายมากกว่า 16,000 บาท และ 45% จ่ายระหว่าง 10,001-16,000 บาท สำหรับผู้ที่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากนายจ้างของตน 82% พวกเขาถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไป โดย 6% จ่ายมากกว่า 16,000 บาท และ 76% จ่ายระหว่าง 10,001-16,000 บาท สำหรับแรงงานที่ขอความช่วยเหลือจากบริษัทจัดหางาน 80% พวกเขาถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไป โดย 10% จ่ายมากกว่า 16,000 บาท และ 70% จ่ายระหว่าง 10,001-16,000 บาท

เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายโดยรวมที่ 8,480-8,680 บาท โดยเฉลี่ยแล้ว นายหน้าคิดค่าใช้จ่ายประมาณ 17,000 บาท หรือมากกว่าปกติ 8,320 บาท นายจ้างคิดค่าใช้จ่ายประมาณ 12,000 บาท, หรือมากกว่าปกติ 3,320 บาท และบริษัทจัดหางานคิดค่าใช้จ่ายประมาณ 13,000 บาท หรือมากกว่าปกติ 4,320 บาท (ตาราง 2.2) เหตุผลที่มีการเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมมากกว่าค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลกำหนดคือ กฎหมายอนุญาตให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดหางาน และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งค่าธรรมเนียมในการจัดเตรียมและดำเนินการด้านเอกสาร⁴⁷

ตาราง 2.2: ผู้รับเงินจากการขึ้นทะเบียน จำแนกตามค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน คิดเป็น % ของกลุ่มตัวอย่าง และบาท

	ระดับของค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน							ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน (บาท)			
	รวม	นายจ้างจ่าย	1500 - 8000	8001 - 10000	10001- 13000	13001- 16000	16001- 22000	ค่ามัธยฐาน	ขั้นต่ำ	ขั้นสูง	เก็บเงินเกินจริง (%)
คนที่จ่ายค่าขึ้นทะเบียน	143	1	22	7	58	20	35				
นายจ้าง	66	-	8	4	40	10	4	12,000	4,700	22,000	54 (82)
คนปัจจุบัน	(46)		(12)	(6)	(61)	(15)	(6)				
ญาติหรือเพื่อน	4	-	1	-	-	1	2	16,500	4,700	18,000	3
	(3)		(25)			(25)	(50)				(75)
นายหน้า	51	-	-	1	13	10	27	17,000	10,000	20,000	50 (98)
	(36)			(2)	(25)	(20)	(53)				
บริษัท	10	-	2	-	4	3	1	13,000	4,700	18,000	8
จัดหางาน	(7)		(20)		(40)	(30)	(10)				(80)
หน่วยงาน	18	-	10	2	2	3	1	8,000	1,500	20,000	6
ของรัฐ	(13)		(56)	(11)	(11)	(17)	(6)				(33)
เจ้าหน้าที่	1	-	1	-	-	-	-	4,700	4,700	4,700	-
โรงพยาบาล	(1)		(100)								
แหล่งเงินกู้	1	-	-	-	-	-	1	16,050	16,050	16,050	1 (100)
	(1)						(100)				
ไม่มีคนช่วย	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(นายจ้างจ่าย)	(1)	(100)									

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล, ในกรณีที่เป็นการจ่ายซ้ำซ้อน แรงงาน 38 คนระบุเหตุผลดังนี้ 13 คนไม่ทราบประมาณการของค่าใช้จ่ายสำหรับการขึ้นทะเบียน, 26 คนไม่ทราบว่าจ่ายให้กับใคร และ 6 คนไม่ตอบคำถามว่าใครเป็นคนจ่ายค่าขึ้นทะเบียนให้ แรงงาน, 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้สำเร็จ ส่งผลให้มีการตัดจำนวนผู้ให้ข้อมูลออกไป 52 คน มีการกำหนดว่าค่าธรรมเนียมระหว่าง 8,000 ถึง 10,000 บาทเป็นค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนมากที่สุดที่เหมาะสม และค่าใช้จ่ายที่เกิน 10,000 บาท จึงถือเป็นกรณีการถูกเก็บค่าใช้จ่ามมากเกินไป เนื่องจากมีการกระจายตัวของข้อมูลไม่ปกติและบิดเบี้ยว จึงมีการใช้ค่ามัธยฐานแทนที่จะเป็นค่าเฉลี่ย

ในแง่ความตระหนักรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและค่าใช้จ่าย เราพบว่า ประมาณสามในสี่ของแรงงานข้ามชาติ (73%) ไม่มีความรู้เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน (ตาราง 2.3)⁴⁸ การขาดความรู้เกี่ยวกับรายละเอียดของค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติมักถูกเรียกเก็บเงินเกินจริง ยกตัวอย่างเช่น 90% ของแรงงานที่จ่ายค่าขึ้นทะเบียนให้กับนายจ้างของตน ไม่รู้ว่าตนเองถูกเรียกเก็บเงินเกินจริง ในทางตรงกันข้าม มีแรงงานเพียงประมาณครึ่งหนึ่ง (56%) ที่รู้รายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน และยังถูกนายจ้างเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไป (ตาราง 2.3) ด้วยเหตุดังกล่าว ในกรณีส่วนใหญ่ แรงงานข้ามชาติไม่มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับขั้นตอนการขึ้นทะเบียน และค่าใช้จ่าย ซึ่งส่งผลให้พวกเขาจ่ายค่าธรรมเนียมเกินกว่าที่รัฐบาลกำหนดไว้ นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติอาจเสี่ยงอย่างมากที่จะถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไป เนื่องจากไม่มีมาตรการของรัฐเพื่อควบคุมกำกับค่าใช้จ่ายบริการของนายหน้าและหน่วยงานอื่น ๆ

ตาราง 2.3: ระดับความรู้และค่าใช้จ่ายของบุคคลที่แรงงานแต่ละคนต้องจ่ายเงินให้ คิดเป็น % ของกลุ่มตัวอย่าง

คุณจ่ายเงินเท่าไรสำหรับการขึ้นทะเบียนในประเทศไทย และจ่ายเงินให้กับใครเพื่อการขึ้นทะเบียน?	คนที่แรงงานจ่ายเงินให้เพื่อขึ้นทะเบียน และถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไปในการขึ้นทะเบียน						
	ญาติหรือเพื่อน	นายหน้า	บริษัทจัดงาน	จ่ายโดยตรงให้กับหน่วยงานของรัฐ	เจ้าหน้าที่โรงพยาบาล	แหล่งเงินกู้	
นายจ้างคนปัจจุบัน							
จำนวนของแรงงาน	n=69	n=4	n=53	n=11	n=20	n=1	n=1
ไม่รู้รายละเอียดหรือค่าใช้จ่ายโดยประมาณ (n=13)	3 (4)	-	2 (4)	1 (9)	2 (10)	-	-
ไม่รู้รายละเอียด แต่รู้ค่าใช้จ่ายโดยประมาณ (n=119)	50 (73)	1 (25)	42 (79)	6 (55)	7 (35)	-	-
รู้รายละเอียด (n=48)	16 (23)	3 (75)	9 (17)	4 (36)	11 (35)	1 (100)	1 (100)
ถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไป >10000 & ไม่รู้รายละเอียด แต่รู้ค่าใช้จ่ายโดยประมาณ	45 (90)	1 (100)	41 (98)	6 (100)	4 (57)	-	-
ถูกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไป >10000 & รู้รายละเอียด	9 (56)	2 (67)	9 (100)	2 (50)	2 (18)	-	1 (100)

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล, nk= ไม่รู้ข้อมูล, 14 คนไม่ตอบคำถามเกี่ยวกับทั้งจำนวนเงินที่จ่ายสำหรับการขึ้นทะเบียนและการจ่ายเงินผ่านบุคคลที่ช่วยในการขึ้นทะเบียน 1 คนไม่ต้องจ่ายเงินเลย เพราะนายจ้างเป็นคนจ่ายให้แทน คนที่ถูกเรียกเก็บเงินเกินจริงบางส่วนไม่รู้ว่าจ่ายเงินขึ้นทะเบียนให้กับใคร อยู่ในคอลัมน์ของตัวเลขที่ใส่วงเล็บ

ค. หนี้ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการขึ้นทะเบียน

การสำรวจพบว่า 79% ของแรงงานตกเป็นลูกหนี้ เนื่องจากค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายตามการผ่อนปรนมาตรการ (ตาราง 3.1) ภาระหนี้อยู่ระหว่าง 2,000-282,000 บาท โดยคิดเป็นหนี้โดยเฉลี่ย 8,000-12,000 บาท เกือบหนึ่งในห้า (19%) ของแรงงานข้ามชาติระบุว่า ตกเป็นหนี้มากกว่า 10,000 บาท (ตาราง 3.1) อย่างไรก็ตาม ในบรรดาแรงงานที่เป็นหนี้ กว่าครึ่งหนึ่ง (54%) ไม่รู้รายละเอียดเกี่ยวกับหนี้สินของตน (ตาราง 3.1)

ตาราง 3.1: สัญชาติ, เพศ, และพื้นที่ทำงาน จำแนกตามภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจากการขึ้นทะเบียน คิดเป็น % ของกลุ่มตัวอย่างและบาท

มีข้อตกลงการจ่ายหนี้อย่างไร (การหักค่าจ้างและจำนวนเงิน)?												
ระดับของหนี้สินที่เกิดขึ้นจากการขึ้นทะเบียน												
	รวมเคส	จำนวนเคส (หนี้สิน)	จำนวนเคส (การหักค่าจ้าง)	ไม่มีหนี้สิน	2000 - 8000	8001 - 10000	10001- 15000	> 15000	ไม่ทราบรายละเอียด	ค่าเฉลี่ยฐาน	ขั้นต่ำ	ขั้นสูง
จำนวนของแรงงาน (n)	177 ⁴⁹	140	107	37	18	16	22	12	76			
กัมพูชา	37 (21)	25 (68)	21 (84)	12 (32)	1 (4)	5 (20)	5 (20)	-	14 (56)	10,000	4,000	13,500
เมียนมา	140 (79)	115 (82)	86 (75)	25 (18)	17 (15)	11 (10)	17 (15)	12 (10)	62 (54)	10,770	2,000	282,000
จำนวนของแรงงาน (n)	177	140	107	37	18	16	22	12	76			
ชาย	85 (48)	72 (85)	57 (79)	13 (15)	7 (10)	8 (11)	9 (13)	3 (4)	47 (65)	10,000	4,700	282,000
หญิง	92 (52)	68 (74)	50 (74)	24 (26)	11 (16)	8 (12)	13 (19)	9 (13)	29 (43)	11,800	2,000	169,000
จำนวนของแรงงาน (n)	111 ⁵⁰	81	49	30	10	15	13	7	39			
กรุงเทพฯ	22 (20)	16 (73)	15 (94)	6 (27)	1 (6)	2 (13)	2 (13)	-	11 (69)	10,000	4,000	15,000
สมุทรปราการ	1 (1)	1 (100)	-	-	-	-	-	-	1 (100)	-	-	-

ชลบุรี	2 (2)	2 (100)	2 (100)	-	-	-	-	-	2 (100)	-	-	-
เชียงใหม่	27 (24)	15 (56)	5 (33)	12 (44)	5 (33)	6 (40)	1 (7)	-	5 (33)	10,000	4,000	12,000
ตาก	17 (15)	9 (53)	2 (22)	8 (47)	4 (44)	1 (11)	-	3 (33)	2 (22)	8,000	2,000	210,000
สมุทรสาคร	32 (29)	28 (88)	18 (64)	4 (13)	-	2 (7)	9 (32)	4 (14)	13 (46)	12,000	10,000	282,000
ภูเก็ต	3 (3)	3 (100)	2 (67)	-	-	1 (33)	-	-	2 (67)	10,000	10,000	10,000
นนทบุรี	1 (1)	1 (100)	-	-	-	1 (100)	-	-	-	10,000	10,000	10,000
ระยอง	6 (5)	6 (100)	5 (83)	-	-	2 (33)	1 (17)	-	3 (50)	10,000	9,180	13,500

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล; โปรดดูเชิงอรรถสำหรับตารางนี้

เมื่อพิจารณาระดับของหนี้ของแรงงาน และกลุ่มที่ช่วยเหลือในการขึ้นทะเบียน 81% ของแรงงานที่ได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้างของตน 96% ของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากนายหน้า และ 100% ของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากบริษัทจัดหางาน ต้องตกเป็นลูกหนี้ (ตาราง 3.2) จากข้อมูลเหล่านี้ เราอาจสรุปได้ว่า ยังต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอกเพื่อขึ้นทะเบียนมากเท่าไร โอกาสที่แรงงานข้ามชาติจะตกเป็นลูกหนี้ก็ยิ่งเพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน แรงงานจะถูกหักค่าแรงเพื่อชำระหนี้ดังกล่าว

ตาราง 3.2: หนี้สินที่เกิดจากการขึ้นทะเบียนคิดเป็น % ของกลุ่มตัวอย่าง คำนวณจากจำนวนรวมค่าใช้จ่ายของบุคคลที่จ่ายเงินขึ้นทะเบียนให้กับแรงงานเป็นเงินบาท

	รวมเคส	ระดับของหนี้จากการขึ้นทะเบียน							ไม่ทราบรายละเอียด	ค่ามัธยฐาน	ขั้นต่ำ	ขั้นสูง
		จำนวนเคส (หนี้สิน)	จำนวนเคส (การหักค่าจ้าง)	ไม่มีหนี้สิน	2000 - 8000	8001 - 10000	10001 - 15000	> 15000				
คนที่จ่ายเงินขึ้นทะเบียน (ก)	149 ⁵¹	118 ⁵²	93	31	16	12	21	9	60			
นายจ้างคนปัจจุบัน	69 (46)	56 (81)	44 (64)	13 (18)	7 (10)	6 (9)	13 (19)	4 (6)	26 (38)	12,000	4,000	282,000
ญาติหรือเพื่อน	4 (3)	4 (100)	2 (50)	-	1 (25)	-	1 (25)	1 (25)	1 (25)	15,000	5,000	18,000
นายหน้า	53 (36)	51 (96)	47 (89)	2 (4)	5 (9)	1 (2)	7 (13)	4 (8)	34 (64)	13,000	4,700	30,000
บริษัทจัดหาแรงงาน	11 (7)	11 (100)	6 (55)	-	2 (18)	4 (36)	2 (18)	-	3 (27)	10,000	4,700	13,500
หน่วยงานของรัฐ	20 (13)	6 (30)	1 (5)	14 (70)	3 (15)	1 (5)	1 (5)	-	1 (5)	5,000	4,000	12,000
เจ้าหน้าที่โรงพยาบาล	1 (1)	-	-	1 (100)	-	-	-	-	-	-	-	-
แหล่งเงินกู้	1 (1)	1 (100)	1 (100)	-	-	-	-	1 (100)	-	50,000	50,000	50,000
ไม่ได้จ่ายเลย	1 (1)	-	-	1 (100)	-	-	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล, 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ แต่ละคนตอบได้มากกว่าหนึ่งคำถาม ส่งผลให้จำนวนรวมของเคส > จำนวนที่แท้จริงของเคส หรือค่า “ก” นอกจากนั้น แรงงาน 16 คนไม่รู้ว่าจ่ายเงินขึ้นทะเบียนให้กับใคร, 16 คนไม่ตอบคำถามนี้, 7 คนไม่รู้ว่าถูกหักค่าจ้างหรือไม่ และ 49 คนไม่ถูกหักค่าจ้าง

แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในการศึกษานี้ (73%) ตกเป็นลูกหนี้ของนายจ้างระหว่างกระบวนการขึ้นทะเบียน (ตาราง 3.3) ในบรรดาแรงงานที่ยืมเงินจากนายจ้าง 59% ไม่รู้รายละเอียดเกี่ยวกับเงินที่ต้องชำระคืนหนี้, กว่า 41% ยืมเงินด้วยวาจา แทนที่จะทำเป็นสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร และโดยเฉลี่ยมีเงื่อนไขให้ชำระหนี้คืนภายในประมาณห้าเดือนครึ่ง (ตาราง 3.3)

ตาราง 3.3: เจ้าหนี้จำแนกตามระดับของหนี้, ประเภทของข้อตกลง, เงินที่ต้องชำระคืน และอัตราดอกเบี้ยคิดเป็น % ของกลุ่มตัวอย่าง และบาท

เจ้าหนี้ (n=135)	ระดับของหนี้จากการขึ้นทะเบียน					ประเภทของข้อตกลง			#จำนวนเดือนโดยเฉลี่ยที่ต้องชำระหนี้	# จำนวนเคสที่คิดดอกเบี้ย
	รวมเคส	2000 - 8000	8001 - 10000	10001- 15000	> 15000	ไม่ทราบรายละเอียด	ตกลงด้วยวาจา	มีการทำสัญญา		
นายจ้าง	99 . (73)	4 (4)	9 (9)	19 (19)	9 (9)	58 (59)	41 (41)	2 (2)	5.5	-
นายหน้า	6 (4)	-	1 (17)	-	-	5 (83)	1 (17)	-	-	-
บริษัทจัดหางาน	2 (2)	-	-	1 (50)	-	1 (50)	2 (100)	-	-	-
ญาติหรือเพื่อน	34 (25)	15 (44)	8 (24)	4 (12)	6 (18)	1 (3)	27 (79)	1 (3)	5.7	8 (24)
แหล่งเงินกู้รายย่อย	7 (5)	-	-	6 (86)	1 (14)	-	1 (14)	-	11.1	6 (86)
เงินกู้ธนาคาร	12 (9)	-	5 (42)	5 (42)	1 (8)	1 (8)	8 (67)	-	9.2	4 (33)
อื่น ๆ	2 (2)	-	-	2 (100)	-	-	2 (100)	-	-	-

ง. ตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ

ตามข้อมูลของไอแอลโอ แรงงานบังคับหมายถึง “งานหรือบริการทุกชนิดที่บุคคลกระทำไป เนื่องจากถูกบีบบังคับโดยการใช้บทลงโทษ และบุคคลดังกล่าวไม่ได้สมัครใจที่จะทำงานนั้นหรือให้บริการนั้น”⁵³ แรงงานชนิดหนึ่งคือแรงงานบังคับลักษณะหนึ่ง โดย “ผู้ถูกบังคับใช้แรงงาน มักต้องทำงานเพื่อชำระหนี้ที่เกิดขึ้น รวมถึงหนี้ที่ได้รับมรดกมา หนี้ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการจ่ายค่าแรงล่วงหน้า หรือเกิดจากเงินกู้ยืมสำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน”⁵⁴ การศึกษานี้พบว่า มีค่าใช้จ่ายที่สูงมากจากกระบวนการขึ้นทะเบียน ส่งผลให้เกิดภาระหนี้ต่อแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเชื่อม

โยงกับตัวชี้วัดหลายประการของความไม่สมัครใจ และการขู่จะลงโทษ ซึ่งเป็นสัญญาณอย่างหนักแน่นว่าอาจเกิดแรงงานบังคับ โดยเฉพาะแรงงานขัดหนี้

การสำรวจออนไลน์ให้ข้อมูลบางส่วนแม้จะจำกัด เกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างหนี้ที่เกิดขึ้นมาจากการผ่อนปรนมาตรการ และความเสี่ยงของแรงงานข้ามชาติต่อการเป็นแรงงานบังคับ ประการแรก การสำรวจนี้เผยให้เห็นว่าหนี้ที่เกิดขึ้นจากการขึ้นทะเบียนเพื่อการผ่อนปรนมาตรการ ส่งผลให้เกิดการหักค่าจ้างอย่างแพร่หลาย ซึ่งเชื่อมโยงกับความเสี่ยงมากขึ้นที่จะตกเป็นแรงงานขัดหนี้⁵⁵ กว่า 60% ของแรงงาน ถูกหักค่าจ้างเพื่อชำระหนี้ที่เกิดขึ้นมาจากการขึ้นทะเบียน (ตาราง 3.1) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 64% ตกเป็นลูกหนี้ของนายจ้าง, 89% ตกเป็นลูกหนี้ของนายหน้า และ 55% ตกเป็นลูกหนี้ของบริษัทจัดหางาน ซึ่งต้องถูกหักค่าจ้างเพื่อชำระหนี้ (ตาราง 3.2)

นอกจากนั้น แรงงานข้ามชาติแปดคนระบุว่า พวกเขาต่างอยู่ในสภาพการทำงานมากกว่าหนึ่งอย่างที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ รวมทั้งการทำงานล่วงเวลาเป็นเวลายาวนาน, นายจ้างค้างค่าแรง, การยึดทรัพย์สิน และการยึดเอกสารประจำตัว (ตาราง 4.1) การบังคับทำงานล่วงเวลาดูเหมือนจะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปสำหรับแรงงานที่ตกเป็นลูกหนี้ของนายจ้างของตน (ตาราง 4.1) สืบเนื่องจากการขาดความมั่นคงด้านการจ้างงาน พวกเขาอาจถูกกดดันให้ต้องการทำงานล่วงเวลา ภาระหนี้ที่สูงมักมีส่วนเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลเจ็ดคนจากแปดคนอยู่ในสภาพการทำงานมากกว่าหนึ่งอย่างที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ โดยระบุว่า เป็นหนี้กว่า 10,000 บาท สามจากแปดคนเป็นหนี้กว่า 15,000 บาท (ตาราง 4.1) เมื่อเปรียบเทียบกับแล้ว มีรายงานเพียงหนึ่งในแปดที่ระบุว่า มีหนี้ต่ำกว่า 8,000 บาท

ตาราง 4.1: สัญชาติ, เพศ, พื้นที่ทำงาน, ภาคส่วนงานในปัจจุบัน, ภาระหนี้, และเจ้าหนี้จำแนกตามดัชนีของแรงงาน บังคับ คิดเป็นจำนวนของกลุ่มตัวอย่าง

นายจ้าง, นายหน้า หรือผู้ จัดหางานบังคับให้ทำงาน อย่างไร	ถูกบังคับให้ทำงาน ล่วงเวลายาวนาน n=80	ดัชนีของแรงงานบังคับ		
		มีการค้างค่าแรง n=62	มีการยึดทรัพย์สิน n=57	มีการยึดเอกสาร n=56
รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูล ที่มี ตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ	4	1	1	2
สัญชาติ				
เมียนมา	4	1	1	2
เพศ				
ชาย	1	-	1	-
หญิง	3	1	-	2
พื้นที่ทำงาน				
ตาก	-	1	-	-
สมุทรสาคร	2	-	1	2
ภาคส่วนงานในปัจจุบัน				
งานรับใช้ในบ้าน	1	-	-	-
แปรรูปอาหารทะเล	1	-	-	-
การผลิต	2	1	1	1
บริการ	-	-	-	1
ภาระหนี้				
2000-8000	-	1	-	-
10001-15000	1	-	1	2
>15000	3	-	-	-
เจ้าหนี้				
นายจ้าง	4	-	1	2
ญาติหรือเพื่อน	1	1	-	-
เงินกู้รายย่อย	1	-	1	1
เงินกู้นอกระบบ	1	-	1	-
อื่น ๆ	-	-	-	1

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล, 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้, 62 คนไม่ทราบรายละเอียดของหนี้ และ 14 คนไม่ตอบคำถามเกี่ยวกับระดับการเป็นหนี้, 37 คนไม่มีหนี้, 67 คนไม่รู้ว่าทำงานพื้นที่ไหน, 6 คนไม่รู้ และ 17 คนไม่ตอบคำถามเกี่ยวกับ เจ้าหนี้, 28 คนไม่รู้ และ 108 คนไม่ตอบคำถามเกี่ยวกับดัชนีของแรงงานบังคับ

นอกจากนั้น แรงงานข้ามชาติ 11 คนระบุถึงตัวชี้วัดของการขู่จะลงโทษหลายประการ แรงงานบางคนถูกลงโทษหรือขู่ว่าจะลงโทษในรูปแบบต่าง ๆ หากปฏิเสธที่จะทำงาน รวมทั้งการขู่ว่าจะไล่ออก การสูญเสียเงินที่ใช้จ่ายไปเพื่อเข้ามาในประเทศไทย การไม่สามารถเปลี่ยนงาน ความรุนแรงที่กระทำต่อญาติหรือเพื่อน, การถูกละเมิดทางเพศ และการทำให้อับอายต่อหน้าคนอื่น (ตาราง 4.2)

ตาราง 4.2: สัญชาติ, เพศ, พื้นที่ทำงาน, ภาคส่วนงานในปัจจุบัน, ภาระหนี้ และเจ้าหนี้ จำแนกตามการลงโทษถ้าปฏิเสธไม่ทำงาน คิดเป็นจำนวนของกลุ่มตัวอย่าง

โปรดระบุความเป็นไปได้ที่จะถูกลงโทษจากนายจ้าง, หัวหน้าคนงาน, บริษัทจัดหางาน หรือนายหน้า ถ้าปฏิเสธไม่ทำงาน ประเภทของการลงโทษถ้าปฏิเสธไม่ทำงาน									
	รวมผู้ให้ข้อมูล	ถูกไล่ออก	ถูกจับหรือเนรเทศ	เสียเงินที่จ่ายเพื่อการเข้าเมือง	ไม่สามารถเปลี่ยนงานได้	การถูกละเมิดทางเพศ	การทำความรุนแรงกับญาติหรือเพื่อน	กีดกันไม่ให้ทำงานอื่น	การทำให้อับอายส่วนตัวหรือต่อหน้าคนอื่น
		n=132	n=97	n=94	n=94	n=94	n=94	n=94	n=94
รวม ผู้ให้ข้อมูล	11	8	1	2	1	1	1	1	2
สัญชาติ									
กัมพูชา	31	1	-	1	1	-	1	-	2
เมียนมา	63	7	1	1	-	1	-	1	-
เพศ									
ชาย	46	3	-	-	-	-	-	-	-
หญิง	54	5	1	2	1	1	1	1	2

พื้นที่ทำงาน									
เชียงใหม่	23	1	-	-	-	-	-	-	-
สมุทรสาคร	25	-	-	1	-	1	-	1	-
ระยอง	2	1	-	1	-	-	1	-	2
ภาคส่วนงานในปัจจุบัน									
งานรับใช้ในบ้าน	11	1	1	-	-	-	-	-	-
เกษตรกรรม	3	-	-	-	-	-	-	-	1
การผลิต	18	5	-	1	-	1	-	1	-
งานก่อสร้าง	15	1	-	-	-	-	-	-	-
บริการ	8	1	-	1	1	-	1	-	1
ภาระหนี้									
8000-10000	10	-	-	-	-	-	-	-	1
10001-15000	15	1	1	1	-	-	-	1	-
>15000	5	1	-	-	-	-	-	-	-
เจ้าหนี้									
นายจ้าง	43	6	1	-	1	1	1	1	2
ญาติหรือเพื่อน	18	-	-	1	-	-	-	1	-
เงินกู้รายย่อย	5	-	-	1	-	-	-	1	-
เงินกู้ธนาคาร	7	-	-	-	-	1	-	-	-

หมายเหตุ: - = ไม่มีข้อมูล, 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้, 62 คนไม่รู้รายละเอียดของหนี้ และ 14 คนไม่รายงานระดับการเป็นหนี้, 37 คนไม่มีหนี้, 67 คนไม่รู้ทำงานพื้นที่ไหน, 6 คนไม่รู้ และ 17 คนไม่ตอบคำถามเกี่ยวกับเจ้าหนี้, 28 คนไม่รู้ และ 108 คนไม่ตอบคำถามเกี่ยวกับดัชนีของแรงงานบังคับ คนที่ระบุว่าถูกละเมิดทางเพศเพื่อเป็นการลงโทษ ไม่ทราบภาระหนี้

ต้องสังเกตว่า อัตราการตอบข้อมูลตามแบบสำรวจต่ำมาก ในประเด็นเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์ด้วยแรงงานบังคับ จนทำให้ไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับรูปแบบและมาตรการที่ชัดเจนของแรงงานบังคับ ข้อบกพร่องสำคัญอย่างหนึ่งในการออกแบบการสำรวจนี้คือ การคาดหวังว่าแรงงานจะระบุด้วยตนเองเกี่ยวกับตัวชี้วัดของความไม่สมัครใจ และการบังคับขึ้นใจ ซึ่งเป็นประเด็นที่อ่อนไหวในคำถามเหล่านี้ ส่งผลให้แรงงานจำนวนมากรู้สึกถึงเลวร้ายที่จะตอบคำถามอย่างไร และเลือกที่จะข้ามคำถามไป เราได้อธิบายถึงข้อจำกัดของการสำรวจออนไลน์ในรายละเอียดในหัวข้อวิธีวิทยาข้างต้น

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก

เนื่องจากความอ่อนไหวในประเด็นแรงงานบังคับ และการปล่อยให้แรงงานข้ามชาติประเมินตนเอง เราพบว่า วิธีที่ดีที่สุดในการประเมินสถานการณ์ของคนงาน คือการทำวิจัยภาคสนามผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก การสัมภาษณ์เหล่านี้เผยให้เห็นตัวชี้วัดของแรงงานบังคับหลายประการ ซึ่งบางส่วนจำแนกได้ว่าเป็นตัวชี้วัดในระดับสูงหรือกลางโดยไอแอลโอ⁵⁶ แรงงานข้ามชาติจำนวนมากระบุว่า พวกเขาต้องทำงานเพื่อชำระคืนหนี้ที่เกิดจากการจ่ายเงินล่วงหน้าของนายจ้างหรือนายหน้า เพื่อดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็นดัชนีของความไม่สมัครใจระดับสูง นอกจากนั้น แรงงานข้ามชาติจำนวนมากระบุถึงตัวชี้วัดระดับสูงหลายประการของการขู่จะลงโทษ การจัดการงานที่เชื่อมโยงกับภาระหนี้ การจัดการงานแบบหลอกลวง (ในแง่เงินค่าใช้จ่ายและนายจ้าง) การปลอมเอกสารหรือป้อนตัวเลขหนี้สินให้สูงเกินจริง การยึดเอกสารส่วนบุคคลหรือเอกสารเดินทาง ความรุนแรงทางกาย การบังคับให้ต้องทำงานโดยไม่จำกัดเวลาเพื่อชำระคืนหนี้หรือชำระเงินค่าแรงล่วงหน้า และการขู่ว่าจะพาตัวไปส่งเจ้าหน้าที่

กล่องข้อความ 1: การสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติเผยให้เห็นตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ

เคส 1: พังงา, แปรูปอาหารทะเล, ผู้หญิง อายุ 32 ปี

ตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ: การจัดการงานที่เชื่อมโยงกับภาระหนี้, การจัดการงานแบบหลอกลวง (ในแง่เงินค่าใช้จ่ายและนายจ้าง)

“สำหรับการขึ้นทะเบียนแรงงาน ดิฉันต้องจ่ายเงินให้กับนายจ้างที่ออกค่าใช้จ่ายให้ก่อนเป็นเงินจำนวน 13,000 บาท จากนั้นนายจ้างบอกว่าจะหักเงินค่าใช้จ่ายจากการขึ้นทะเบียนจากค่าจ้างของดิฉัน เดือนละ 5,000 บาทสำหรับการทำงานช่วงสองเดือนแรก และในเดือนที่สามจะหักอีก 3,000 บาท ทำให้ไม่มีเงินเหลือ ดิฉันจึงต้องพึ่งพารายได้จากสามีในช่วงที่ดิฉันไม่มีรายได้

ดิฉันรู้ว่าการขึ้นทะเบียน จะมีค่าใช้จ่ายสำหรับการตรวจสุขภาพ 3,000 บาท แต่ไม่รู้เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ดิฉันขึ้นทะเบียนกับสำนักงานจัดหางาน และได้บัตรประกันสุขภาพ แต่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ดิฉันเป็นคนไปเอาเอกสารด้วยตนเอง แต่ในเอกสาร ดิฉันต้องระบุชื่อเจ้านายที่ไม่ใช่เจ้านายตัวจริง ไม่ได้เป็นบุคคลเดียวกัน เจ้านายบอกว่าจะสำรองเงินจ่ายให้ 13,000 บาท สำหรับค่าขึ้นทะเบียนแรงงาน และให้ผ่อนจ่ายกับเขา เราไม่ได้เซ็นสัญญาอะไรกันในเรื่องนี้”

เคส 2: ระนอง, งานก่อสร้าง, ผู้ชาย อายุ 23 ปี

ตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ: การปลอมเอกสารหรือป้อนตัวเลขหนี้สินให้สูงเกินจริง, การยึดเอกสารส่วนบุคคล, ความรุนแรงทางกาย

“ผมขึ้นทะเบียนและทำใบอนุญาตทำงานผ่านนายหน้า ต้องจ่ายเงินทั้งหมด 12,000 บาท ซึ่งก็รู้ว่า เป็นค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนนายจ้างจะจ่ายให้ก่อน จากนั้นนายจ้างจะทำการหักเงิน จากค่าจ้างทุก 15 วันเป็นเงินจำนวน 3,000 บาท ไม่มีการคิดดอกเบี้ย และนายจ้างเป็นคนเก็บตัวเลขบัญชี หนี้คงเหลือด้วยตนเอง ผมไม่รู้รายละเอียดและจำนวนเงินเลย ผมไม่ได้เห็นเอกสาร ไม่ได้ลงนามในเอกสาร ผม รู้ว่านายจ้างอยู่ระหว่างทำบัตรให้ เพราะนายหน้าเอาเอกสารประจำตัวของผมไป และพาไปตรวจสุขภาพที่ โรงพยาบาล แต่จะใช่กับการทำประกันสุขภาพหรือไม่? ผมไม่รู้ เพราะทั้งนายจ้างและนายหน้าไม่ได้บอกอะไร

ผมต้องออกจากที่ทำงานเดิมเพราะทนการใช้ารมณ การข่มขู่ และการทำร้ายร่างกายคนงานของ นายจ้างไม่ได้ เขาติดค่าจ้างผมสองเดือน และผมรู้ว่าคนงานอีกหลายคนก็ไม่ได้รับค่าจ้างเช่นกัน เอกสารการ ทำงานของผมทั้งหมดยังถูกนายจ้างคนเดิมเก็บเอาไว้ ในปัจจุบัน ผมทำงานกับนายจ้างคนใหม่ และได้รับเงิน เป็นรายสัปดาห์ แต่ไม่มีการลงนามในสัญญา หรือไม่มีหลักฐานการรับเงินแต่อย่างใด”

เคส 3: พังงา, ประมง, ผู้ชาย อายุ 30 ปี

ตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ: การบังคับให้ต้องทำงานโดยไม่จำกัดเวลาเพื่อชำระคืนหนี้หรือชำระ เงินค่าแรงล่วงหน้า, การยึดเอกสารส่วนบุคคลหรือเอกสารเดินทาง, (การขู่) จะส่งตัวให้กับเจ้าหน้าที่

“เจ้านายเป็นคนไปปรับใบอนุญาตทำงานและจ่ายเงินให้ ผมไม่รู้ว่ามีค่าใช้จ่ายเท่าไร และไม่ได้เก็บบัตร ไว้ด้วยตนเอง เจ้านายพาคนงานทั้งหมดไปพิมพ์รอยนิ้วมือและเข้ารับการตรวจสุขภาพ และเจ้านายบอกว่าถ้า เราออกจากงาน ต้องแจ้งให้เขาทราบ และผมต้องจ่ายคืนค่าทำบัตรด้วย ผมไม่รู้ว่าเขาจ่ายไปเท่าไร และผมคิด ว่าถ้าถูกเรียกเก็บเงิน ผมก็ต้องจ่าย ถ้าผมไม่จ่าย ผมก็ลาออกไม่ได้ หรือถ้าผมหนีไปโดยไม่มีเอกสารประจำตัว ก็อาจจะถูกจับเพราะไม่มีใบอนุญาตทำงาน”

เคส 4: พังงา, แปรรูปอาหารทะเล, ผู้หญิง อายุ 20 ปี

ตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ: การจัดหางานที่เชื่อมโยงกับภาระหนี้, การปลอมเอกสารหรือปิ่นตัวเลขหนี้สินให้สูงเกินจริง การจัดหางานแบบหลอกลวง (ในแง่เงินค่าใช้จ่ายและนายจ้าง)

“ดิฉันต้องจ่ายเงินให้กับนายจ้างที่ออกค่าใช้จ่ายให้ก่อนเป็นเงินจำนวน 13,000 บาท จากนั้นนายจ้างบอกว่าจะหักเงินค่าใช้จ่ายจากการขึ้นทะเบียนจากค่าจ้างของดิฉัน เดือนละ 5,000 บาทสำหรับการทำงานช่วงสองเดือนแรก และในเดือนที่สามจะหักอีก 3,000 บาท ดิฉันไม่มีเงินเหลือสำหรับค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และต้องไปกู้ยืมเงินมาจากคนอื่น หนี้ที่เหลืออยู่ตอนนี้เป็นเงินที่ยืมมาจำนวน 5,000 บาท และมีดอกเบี้ยจำนวน 1,000 บาท คนให้ยืมเงินเป็นชาวพม่า เราไม่ได้ลงนามในเอกสารกู้ยืม แต่ดิฉันต้องมีคนค้ำประกันหรือคนที่รับรองว่าจะจ่ายเงินคืน ดิฉันได้ป้ามาเป็นคนค้ำประกัน การชำระหนี้แบบนี้ไม่มีการกำหนดวันที่อย่างชัดเจน และขึ้นอยู่กับตัวเจ้าหนี้ เขาจะเป็นคนบอกว่าต้องการเงินคืนเมื่อไร

ในการขึ้นทะเบียนรอบใหม่ ดิฉันทราบว่าค่าใช้จ่ายที่รวมถึงการพิมพ์รอยนิ้วมือ 5,000 บาท, การตรวจสุขภาพ 5,000 บาท และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 3,000 บาท ชื่อของเจ้านายบนเอกสาร ไม่ตรงกับเจ้านายที่แท้จริง ดิฉันไม่รู้เรื่องนี้ นายจ้างเป็นคนจัดการให้หมด และไม่รู้ว่าจะติดต่อกับนายหน้าได้อย่างไร เพราะนายหน้าเป็นคนที่นายจ้างหามาให้กับเรา”

IV. สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานตามการผ่อนปรนมาตรการที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2563 มีความซับซ้อนอย่างไม่เหมาะสม ส่งผลให้ 93% ของแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่กระบวนการขึ้นทะเบียนต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอก และต้องจ่ายค่าขึ้นทะเบียนที่แพงมากทันที ซึ่งเกินกว่าจำนวนค่าใช้จ่ายที่กำหนดโดยรัฐบาล (ตาราง 1.1) ส่งผลให้ 79% ของแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่ระบบการผ่อนปรนมาตรการต้องตกเป็นลูกหนี้ และ 60% ถูกหักค่าจ้างเพื่อชำระหนี้ (ตาราง 3.1) อย่างไรก็ตาม แรงงานส่วนใหญ่ระบุว่า ไม่มีความรู้เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน หรือระดับของหนี้สินของตนเอง (ตาราง 2.3) ทำให้มีความเสี่ยงอย่างมากที่พวกเขาจะต้องถูกหักค่าจ้างอย่างต่อเนื่อง เป็นการละเมิดพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน⁵⁷

มีรายงานว่า ภาวะยากจนที่เป็นผลมาจากการหักค่าจ้าง บีบให้แรงงานหลายคนต้องใช้บริการเงินกู้ยืมระบบที่มีดอกเบี้ยสูง เพื่อให้มีค่าใช้จ่ายเพียงพอต่อการดำรงชีวิต สำหรับทั้งอาหาร น้ำ และเสื้อผ้า (กล่องข้อความ 1) แนวโน้มเช่นนี้ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติมีภาระหนี้เพิ่มสูงขึ้นอีก ภาระหนี้ที่สูงและการหักค่าจ้างโดยนายจ้างเป็นเงินจำนวนมาก ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากมีความเสี่ยงมากขึ้นต่อการเป็นแรงงานขัดหนี้ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของแรงงานบังคับ

นอกจากนั้น แม้จะไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนมากนักเนื่องจากขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เล็ก และข้อจำกัดด้านวิธีวิทยาของการสำรวจออนไลน์ การศึกษานี้ชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างระดับหนี้ที่สูงกับตัวชี้วัดของแรงงานบังคับ รวมทั้งการค้างค่าจ้าง, การทำงานล่วงเวลาเป็นเวลายาวนาน และการยึดเอกสารประจำตัว การบังคับทำงานล่วงเวลา

เหมือนจะเป็นปรากฏการณ์ร่วมกันของแรงงานที่ตกเป็นลูกหนี้ของนายจ้างของตน (ตาราง 4.1) ผลของการศึกษานี้ จึงชี้ให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาติมีความเสี่ยงสูงขึ้นต่อการเป็นแรงงานบังคับ โดยเฉพาะแรงงานขั้วนี้ หากเข้าร่วมในการผ่อนปรนมาตรการของรัฐ

เพื่อแก้ปัญหาความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นต่อการเป็นแรงงานบังคับของแรงงานข้ามชาติ เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยเพื่อการปฏิรูปนโยบายดังต่อไปนี้

1. **ความรับผิดชอบของนายจ้างต่อค่าธรรมเนียมการจัดหางานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง:** กระทรวงแรงงานควรประกาศใช้ระเบียบห้ามการคิดค่าใช้จ่ายด้านเอกสารและขั้นตอนการขึ้นทะเบียนต่อแรงงานข้ามชาติ และกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้แบกรับความรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายดังกล่าว สอดคล้องตามแนวปฏิบัติของไอแอลโอ
2. **ลดทอนความยุ่งยากของกระบวนการขึ้นทะเบียน:** กระทรวงแรงงานควรทบทวนและกำหนดแนวทางเพื่อรื้อระบบของกระบวนการขึ้นทะเบียน รวมทั้งการออกบัตรประจำตัว/ใบอนุญาตทำงานที่เรียบง่าย และครอบคลุมระบบการขึ้นทะเบียนของหน่วยงานต่าง ๆ ก่อนจะแก้ไขกระบวนการขึ้นทะเบียน กระทรวงแรงงานควรจัดให้มีระยะเวลาของการปรึกษาหารือกับองค์กรภาคประชาสังคมและแกนนำแรงงานข้ามชาติ กระทรวงแรงงานควรพิจารณาและแก้ไขมาตรา 63/2 ย่อหน้า 3 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เพื่อขยายระยะเวลาในการทำงานและพำนักรออาศัยจากสองเป็นสี่ปี ซึ่งจะช่วยลดจำนวนครั้งที่แรงงานข้ามชาติต้องเข้าสู่กระบวนการขึ้นทะเบียน และเกิดภาระหนี้สิน และช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายมีเวลามากขึ้นในการปรับปรุงขั้นตอนปฏิบัติที่อาจส่งผลให้เกิดความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับ
3. **ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ:** กระทรวงแรงงานควรให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ รวมทั้งการจัดให้มีการตรวจสอบสภาพที่จำเป็น เพื่อลดภาระสำหรับแรงงานข้ามชาติ และนายจ้างที่ต้องพึ่งพาบริการจากนายหน้า ซึ่งจะช่วยลดและควบคุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามขั้นตอนการขึ้นทะเบียน ควรมีการจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวขึ้นมาใหม่ในหลายจังหวัด และจำนวนผู้เข้ารับบริการในแต่ละวันควรสอดคล้องกับความต้องการ โดยกำหนดให้ผู้ขึ้นทะเบียนต้องเข้าคิวออนไลน์ หรือขอรับบัตรคิวโดยตรงจากกรมจัดหางาน สอดคล้องตามมาตรการด้านโรคโควิด-19 ของรัฐบาล
4. **ขยายศูนย์ CI:** รัฐบาลควรเพิ่มจำนวนศูนย์จัดทำหนังสือสำคัญประจำตัว (CI) เนื่องจากปัจจุบันมีอยู่เพียงห้าแห่งในประเทศไทย ซึ่งจะช่วยลดภาระของการขึ้นทะเบียน และการพัฒนาสถานะทางกฎหมายของแรงงานที่ไม่มีเอกสาร
5. **การขึ้นทะเบียนออนไลน์ที่เข้าถึงได้:** กระทรวงแรงงานควรออกแบบเว็บไซต์และแอปพลิเคชันใหม่ให้เป็นมิตรสำหรับแรงงานข้ามชาติ โดยเน้นที่ความต้องการของแรงงานข้ามชาติ เพื่อเอาชนะอุปสรรคด้านภาษาหรือด้านเทคนิคใด ๆ

6. ระบบประกันสุขภาพและการตรวจหาเชื้อโควิด-19 ที่เข้าถึงได้: กระทรวงแรงงานควรประสานงานกับกระทรวงสาธารณสุข ในการเสนอประกันสุขภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานข้ามชาติ และจัดให้มีการตรวจหาเชื้อโควิด-19 ที่ไม่คิดมูลค่าที่ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบสอบสวนและควบคุมโรคทั่วประเทศที่เน้นการตรวจหาเชื้อ แทนที่จะบังคับให้แรงงานต้องจ่ายเงินเพื่อตรวจหาเชื้อกับภาคเอกชน กระทรวงแรงงานควรปรับปรุงแผนการตรวจสุขภาพและการให้ประกันสุขภาพและการคุ้มครองด้านสังคมที่เรียบง่ายสำหรับแรงงานข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติทุกคนที่ถูกจ้างงานในภาคส่วนที่ขึ้นทะเบียนกับระบบประกันสังคมได้ ก็ควรได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนทันที หลังจากแรงงานข้ามชาติดำเนินการตามกระบวนการขึ้นทะเบียนจนเสร็จแล้ว ทั้งนี้เพื่อลดความล่าช้าในการซื้อประกันสุขภาพ นอกเหนือจากประกันสังคม และยังช่วยลดภาระหนี้โดยรวมของแรงงานข้ามชาติ

(Endnotes)

- 1 องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, “Labour Migration” (เข้าถึงครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2565), <https://thailand.iom.int/labour-migration>
- 2 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, “Thailand (January – March 2022),” TRIANGLE in ASEAN Quarterly Briefing Note, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_735108.pdf
- 3 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, “General Principles and Operational Guidelines for Fair Recruitment” (22 พฤษภาคม 2562), https://www.ilo.org/global/topics/fairrecruitment/WCMS_536755/lang-en/index.htm
- 4 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/legal_th/e64d9efe6d8cb299501a5e07bf9da569.pdf

มาตรา 24 ให้ยกเลิกความในมาตรา 49 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 49 นายจ้างซึ่งเป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศจะเรียกหรือรับเงิน หรือทรัพย์สินอื่นใดที่เกี่ยวกับการนำคนต่างด้าวมาทำงานจากคนต่างด้าวไม่ได้ เว้นแต่เป็นค่าใช้จ่ายที่อยู่ในความรับผิดชอบของคนต่างด้าวที่นายจ้างได้ออกให้ไปก่อน ได้แก่ ค่าหนังสือเดินทาง ค่าตรวจสุขภาพ ค่าใบอนุญาตทำงาน หรือค่าใช้จ่ายอื่นทำนองเดียวกันตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ให้นายจ้างหักได้จากค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด หรือค่าล่วงเวลาในวันหยุด โดยให้นายจ้างหักจากเงินที่คนต่างด้าวมียกสิทธิได้รับตามอัตราที่จ่ายจริงได้ แต่จะหักได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินที่คนต่างด้าวมียกสิทธิได้รับในแต่ละเดือน

ในกรณีที่มีข้อตกลงว่านายจ้างจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้ลูกจ้าง และนายจ้างได้ออกค่าเดินทางให้ก่อน ให้นายจ้างหักจากเงินที่คนต่างด้าวมียกสิทธิได้รับตามวรรคหนึ่งได้”
- 5 อ่างแล้ว
- 6 1 เหรียญสหรัฐ = 33 บาท (อัตราแลกเปลี่ยนโดยเฉลี่ยระหว่างปี 2564-2565)
- 7 สำหรับข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการจัดการหางานและค่าธรรมนิยม โปรดดู International Labor Rights Forum, *Comments Concerning the Ranking of Thailand by the United States Department of State in the 2020 Trafficking in Persons Report* (มีนาคม 2563), น. 17: https://laborrights.org/sites/default/files/publications/SWG_TIP_Comments_2563_Thailand_Public_Version_1.pdf
- 8 สมุทรสาครมีแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนกว่า 260,000 คน แต่คาดว่าจำนวนที่แท้จริงมีอยู่กว่า 400,000 คนรวมทั้งแรงงานที่ไม่มีเอกสาร
- 9 ไอแอลโอ, ILO Indicators of Forced Labor (ตุลาคม 2555), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf
- 10 ตามข้อมูลของไอแอลโอ, แรงงานบังคับหมายถึง “งานที่ทำโดยไม่สมัครใจ และขู่ว่าจะลงโทษ” โดย “การขู่ว่าจะลงโทษใด ๆ” หมายถึง “การลงโทษในรูปแบบต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อบังคับให้บุคคลทำงาน” ไอแอลโอ, *What is forced labour, modern slavery and human trafficking*, <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/definition/lang-en/index.htm>
- 11 Kimberly Rogovin, *Time for a Sea Change* (มีนาคม 2563), International Labor Rights Forum, https://laborrights.org/sites/default/files/publications/ILRF_TimeforaSeaChange.pdf

- 12 องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Social protection for migrant workers and their families in Thailand* (มิถุนายน 2564), <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Social-Protection-for-Migrant-Workers-in-Thailand.pdf>.
- 13 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, “Labour Act exclusion leads to low pay and challenging conditions for migrant workers in Thai agricultural sector” (20 พฤษภาคม 2565), https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS_844750/lang--en/index.htm.
- 14 Global Labor Justice-International Labor Rights Forum, *Comments Concerning the Ranking of Thailand by the United States Department of State in the 2022 Trafficking in Persons Report*
- 15 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, “Public attitudes toward migrant workers in Thailand” (มิถุนายน 2564), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_766634.pdf
- 16 Sebastian Strangio, “In Migrant Worker Hub, Thailand Sees a Rare Coronavirus Surge” (21 ธันวาคม 2563), *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2563/12/in-migrant-worker-hub-thailand-sees-a-rare-coronavirus-surge/>.
- 17 Rajatanavin N, Tuangratananon T, Suphanchaimat R, et al, “Responding to the COVID-19 second wave in Thailand by diversifying and adapting lessons from the first wave,” *BMJ Global Health* (2564), <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/6/7/e006178.full.pdf>.
- 18 อ่างแล้ว
- 19 Strangio, “In Migrant Worker Hub.”
- 20 Stockholm Environment Institute, *Environmental change, Covid-19 and (im)mobility: A comparative study of Myanmar migrant workers in Samut Sakhon and Phuket, Thailand*, <https://www.sei.org/projects-and-tools/projects/environmental-change-covid-19-and-immobility/>
- 21 อ่างแล้ว
- 22 World Health Organization, *Coronavirus disease 2019 (Covid-19) WHO Thailand Situation Report – 7 April 2021* (7 เมษายน 2564), Relief Web, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2564_04_07_ENG_Sitrep-168-COVID19.pdf
- 23 Jadsada Kunno, et. al, “Comparison of Different Waves during the COVID-19 Pandemic: Retrospective Descriptive Study in Thailand,” *Advances in Preventive Medicine* (2564), <https://doi.org/10.1155/2564/5807056>
- 24 เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ, *Report on the situation of migrant workers amidst the pandemic and Covid-19 restriction measures Focusing on Samut Sakhon from 19 December 2020 – 31 March 2021*, <https://mwgthailand.org/en/press/1619664349> และโปรดดู Grant Peck and Chalida Ekvitthayavech-nukul, “After Months of Calm, Thailand Grapples with Virus Outbreak” (24 ธันวาคม 2563), *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2563/12/after-months-of-calm-thailand-grapples-with-virus-outbreak/>.
- 25 ตามข้อมูลอัปเดตสถานการณ์ที่ไม่มีการเผยแพร่ของ MWRN, มูลนิธิรักษ์ไทย และภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่ออาหารทะเลที่เป็นธรรมและยั่งยืน คาดว่า 25% ของแรงงานข้ามชาติยังไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากระเบียบควบคุมใหม่ของประเทศไทย, ตามข้อมูลขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, “Covid-19 Rapid Needs Assessment: Mahachai sub-district Samut Sakorn Province (Round 3)” (มกราคม 2564), <https://migration.>

iom.int/reports/thailand-%E2%80%94-94-covid-19-rapid-needs-assessment-mahachai-sub-district-sam-ut-sakhon-province-round.

- 26 เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ, *Report on the situation of migrant workers*
- 27 Pichayada Promchertchoo, “New wave of COVID-19 infections in Thailand shines spotlight on employment situation of foreign workers” (13 มกราคม 2564), *Channel News Asia*, <https://www.channel-newsasia.com/asia/thailand-covid-19-migrant-workers-shrimp-market-samut-sakhon-399891>.
- 28 อ้างแล้ว
- 29 อ้างแล้ว
- 30 Kunno, et. al, “Comparison of Different Waves during the COVID-19 Pandemic”
- 31 “Thailand ramps up efforts to rein in Covid-19, deaths hit daily record of 11” (24 เมษายน 2564), *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/thailand-reports-2438-coronavirus-cases-daily-record-11-deaths-2564-04-25/>.
- 32 “70% of city Covid cases are Delta strain” (4 กรกฎาคม 2564), *Bangkok Post*, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2142915/70-of-city-covid-cases-are-delta-strain>.
- 33 “Coronavirus (Covid-19) Vaccinations,” *Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=THA>.
- 34 องค์การอนามัยโลก, “Thailand,” <https://covid19.who.int/region/searo/country/th>.
- 35 “Thailand offers Covid-19 vaccines to migrant workers” (10 พฤศจิกายน 2564), *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/thailand-offers-covid-19-vaccines-migrant-workers-2564-11-10>.
- 36 “Thailand urged to vaccinate migrant workers” (11 ตุลาคม 2564), *Union of Catholic Asian News*, <https://www.ucanews.com/news/thailand-urged-to-vaccinate-migrant-workers/#94482>.
- 37 องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, “Labour Migration,” <https://thailand.iom.int/labour-migration>.
- 38 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, “TRIANGLE in ASEAN Quarterly Briefing Note,” https://www.ilo.org/wcms-sp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_735108.pdf.
- 39 เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ, “A summary of laws and policies concerning migrant workers during October – December 2020”

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับค่าธรรมเนียบการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ โปรดดู ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพ และประกันสุขภาพ แรงงานต่างด้าว. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับค่าธรรมเนียบการตรวจหาเชื้อโควิด-19 โปรดดู แนวทางการบริหารจัดการเพื่อยกเว้นเป็นกรณีพิเศษสำหรับคนต่างด้าวจากสามสัญชาติ (กัมพูชา ลาว และเมียนมา) ให้สามารถพำนักอาศัยในราชอาณาจักรและทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ภายหลังการระบาดรอบใหม่ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับค่าธรรมเนียบใบอนุญาตทำงาน โปรดดู ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกที่มีสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมาทำงานในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2563

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับค่าธรรมเนียบบัตรสีชมพู โปรดดู กฎกระทรวงที่กำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2562

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมหนังสือคนประจำเรือ โปรตดู ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดค่าใช้จ่ายในการจัดทำหนังสือคนประจำเรือและการต่ออายุหนังสือคนประจำเรือ พ.ศ. 2560

- 40 สถิติของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ยังเหลืออยู่และได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักร ณ เดือนธันวาคม 2564 โดย สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, https://www.doe.go.th/prd/alien/statistic/param/site/152/cat/82/sub/73/pull/sub_category/view/list-label.
- 41 ข้อมูลซ้ำซ้อนของแรงงาน 104,972 คน รวมทั้งแรงงาน 50,972 คน ซึ่งพักอาศัยอยู่บริเวณพรมแดน และอีก 29,000 คนที่เดินทางออกจากประเทศไทยไปแล้ว รวมทั้งผู้ติดตาม 25,000 คน
- 42 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children (2555), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182096.pdf
- 43 “ระบบอนุญาตทำงานคนต่างด้าว (3 สัญชาติ) ทางอิเล็กทรอนิกส์” สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน (เข้าถึงครั้งสุดท้ายเมื่อ 31 สิงหาคม 2565), <https://e-workpermit.doe.go.th/MOU-WEB/main.php>; และโปรตดู การสัมภาษณ์กับสุทธาสินี แก้วเหล็กไหล ผู้ประสานงานเครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ (MWRN) (2 สิงหาคม 2564)
- 44 อ้างแล้ว
- 45 อ้างแล้ว
- 46 ข้อสังเกตของเจ้าหน้าที่มูลนิธิริักษไทย (10 เมษายน 2564)
- 47 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
- 48 แรงงานซึ่งไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน = $13+119=132$ และ $132/181$ (จำนวนแรงงานที่สำรวจยกเว้น 14 คน)=73%
- 49 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ สำหรับตัวแปรเกี่ยวกับสัญชาติและเพศ, $n=177$ จำนวนผู้ที่ตอบคำถามว่าได้เกิดหนี้สินที่เกิดจากการขึ้นทะเบียนหรือไม่ ไม่รวมแรงงาน, 4 คนที่ตอบว่าไม่รู้
- 50 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ สำหรับตัวแปรเกี่ยวกับจังหวัด, $n=111$ จำนวนผู้ที่ตอบคำถามว่าได้เกิดหนี้สินที่เกิดจากการขึ้นทะเบียนหรือไม่ ไม่รวมแรงงาน 67 คนที่ไม่ระบุจังหวัดที่ตนเองทำงาน, 4 คนที่ไม่รู้ว่าตนเองมีหนี้สินหรือไม่ และ 14 คนที่ไม่ตอบคำถามนี้เลย ผู้ให้ข้อมูลจากจังหวัดพังงาไม่ตอบคำถามเกี่ยวกับหนี้สินหรือการหักค่าจ้าง
- 51 $n=149$ มาจากจำนวนผู้ที่ตอบคำถามว่าเป็นลูกหนี้ของใคร 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้; 26 คนไม่รู้ว่าเป็นลูกหนี้ของใคร และ 6 คนไม่ตอบคำถาม
- 52 $n=118$ มาจากผู้ตอบคำถามว่าเป็นหนี้จากกระบวนการขึ้นทะเบียนหรือไม่ และตอบคำถามว่าเป็นลูกหนี้ของใคร 14 คนถูกตัดออกไปเพราะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้, 26 คนไม่รู้ว่าเป็นลูกหนี้ของใคร, 6 คนไม่ตอบคำถาม และ 4 คนไม่รู้ว่าเป็นหนี้หรือไม่

“Short-term migration management policies fill immediate labor shortages, but disregard the reality of migrant workers’ experiences and their deep contributions to the economy. By imposing prohibitive costs and complex procedures, these policies place migrants in situations of legal precarity and increase their risk of exploitation. These problems have been particularly problematic during the COVID-19 pandemic and underscore the critical need for governments to adopt long-term, comprehensive migration management policies.”

Johanna Lee, Staff Attorney at GLJ-ILRF

“นโยบายการบริหารการเข้าเมืองแบบระยะสั้น ตอบสนองปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้ทันที แต่เพิกเฉยต่อข้อเท็จจริงที่ว่า แรงงานข้ามชาติสร้างคุณูปการมหาศาลให้กับระบบเศรษฐกิจ นโยบายได้กำหนดค่าใช้จ่ายที่แพงลิ่วและขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่ซับซ้อน ทำให้แรงงานข้ามชาติเกิดความเสี่ยงด้านกฎหมาย และเพิ่มโอกาสที่จะตกเป็นเหยื่อการแสวงหาประโยชน์ ปัญหาเหล่านี้รุนแรงมาก โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และเน้นให้เห็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องนำนโยบายการบริหารการเข้าเมืองแบบระยะยาวและเป็นองค์รวมมาใช้แทน”

โจฮันนา ลี ทนายความและเจ้าหน้าที่ของ GLJ-ILRF

“The hardships experienced by migrant workers in Thailand during the pandemic highlighted the moral bankruptcy of the current system under which they operate , leaving many stranded and without recourse to legal and status abuses which they routinely face. It calls clearly for urgent reforms to further expand both the status and freedom of association rights for migrant workers in the country. This report serves to outline why dramatic scaling up of migrant worker rights in Thailand is urgently needed”

David Welsh, Country Program Director at Solidarity Center (SC)

“ความยากลำบากที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ระหว่างการแพร่ระบาดของโรคโควิด เน้นให้เห็นความล้มเหลวทางศีลธรรมของระบบ และการดำเนินงานที่เป็นอยู่ ส่งผลให้คนจำนวนมากถูกทอดทิ้งและไม่สามารถขอรับการเยียวยาได้ เมื่อถูกปฏิบัติมิชอบทั้งทางกฎหมายและในแง่สถานะบุคคล ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ทั้งยังชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความจำเป็นของการปฏิรูป เพื่อขยายการเข้าถึงสถานะบุคคล และสิทธิในการสมาคมของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย รายงานนี้เสนอกรอบแนวทางในการพัฒนาสิทธิของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นเร่งด่วน”

เดวิด เวลช ผู้อำนวยการโครงการ Solidarity Center (SC) ประจำประเทศไทย

Supported by

