



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การบูรณาการกลไกในภารกิจการคุ้มครอง
และดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ
: กรณีศึกษาแรงงานไทยในเกาหลีใต้

จัดทำโดย นางวรพรรณี ดำรงมณี
รหัส 10010

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ปี 2561
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การบูรณาการกลไกในภารกิจการคุ้มครอง
และดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ
: กรณีศึกษาแรงงานไทยในเกาหลีใต้

จัดทำโดย นางวรพรรณี ดำรงมณี
รหัส 10010

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ปี 2561
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. ธีวินท์ สุพทุธิกุล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปัญหาแรงงานไทยที่ลักลอบไปทำงานในเกาหลีได้อย่างผิดกฎหมายในปัจจุบันกำลังมีความรุนแรงมากขึ้นตามที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ กลายเป็นจุดหมายของแรงงานไทยที่ต้องการไปแสวงโชคอันเป็นผลมาจากสภาวะความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกและระบบเทคโนโลยีสื่อสารในยุคดิจิทัล และสังคมสื่อออนไลน์ที่มีการเปิดช่องทางชักจูงโดยนายหน้าให้ประชาชนไปลักลอบค้าแรงงานในเกาหลีใต้ที่มีการยกเว้นการตรวจตราสำหรับการท่องเที่ยวเป็นเวลา 90 วัน และเมื่อเดินทางไปแล้วถูกหลอกลวงกลายเป็นผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ นับเป็นปัญหาสำคัญของสถานเอกอัครราชทูตและส่งผลต่อภาพลักษณ์ของไทยโดยรวม ที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากการที่หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองของเกาหลีใต้เพิ่งเล็งและคัดกรองนักท่องเที่ยวไทยอย่างเข้มงวดและมีคนไทยผู้บริสุทธิ์ ถูกปฏิเสธการเข้าเมืองมากขึ้นตามลำดับ

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ จำเป็นต้องปรับวิธีการทำงานเป็นเชิงรุกในการแก้ไขปัญหา ด้วยการแสดงบทบาทนำในการแสวงหาพันธมิตรและเครือข่ายความร่วมมือจากหน่วยราชการไทยที่เกี่ยวข้องในการบูรณาการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างครบวงจร และเพื่อความเป็นเอกภาพร่วมกันในการเสริมสร้างและแก้ไขปัญหาคนไทยที่ไปตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศอย่างเร่งด่วนร่วมกับทางการเกาหลีใต้ ทั้งด้านแผนงาน และกลไกการประสานงานต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับต้นน้ำภายในประเทศ กลางน้ำผ่านกระบวนการตรวจคนเข้าเมือง และปลายน้ำ คือ เมื่อมีผู้ตกทุกข์ได้ยากไปขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตในต่างประเทศซึ่งเป็นส่วนปลายเหตุของปัญหา

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรมการกงสุลในยุคปัจจุบันมีบทบาทนำในการแสวงหาแนวทางบูรณาการแก้ไขปัญหาแรงงานไทยที่ลักลอบไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในต่างประเทศอย่างสร้างสรรค์ และในการทำงานเชิงรุกที่ผ่านมาได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรง อาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และผู้ศึกษาหวังว่าการศึกษานี้จะสามารถนำเสนอข้อมูลและข้อเสนอแนะ ตลอดจนระบุถึงข้อจำกัดต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายในการดูแลและคุ้มครองผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศอย่างเหมาะสมและยั่งยืนต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ในขณะที่ผู้ศึกษากำลังสรุปผลการศึกษาเรื่องนี้ เป็นช่วงเวลาโดยตรงกับเหตุการณ์ร่วมมือร่วมใจที่ชาวไทยและชาวต่างชาติผนึกกำลังเพื่อให้ความช่วยเหลือทีมนักฟุตบอลเยาวชนชนหมูป่าที่ติดถ้ำหลวงนางนอน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้ชาวโลกต่างคอยติดตามและรู้สึกชื่นชมในความสามัคคีร่วมแรงร่วมใจของทุกฝ่ายในการทุ่มเทแรงกายและแรงใจของคนไทยในเหตุการณ์ครั้งนี้ อันเป็นบทพิสูจน์ว่า หากทุกฝ่ายมีตั้งใจที่จะร่วมแรงกันในการทำภารกิจใด ๆ ไม่ว่าจะยากเย็นเพียงใด ก็จะประสบความสำเร็จได้ในที่สุด

จากการที่ผู้ศึกษาได้รับมอบหมายให้ดำเนินการหาแนวทางบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไทยที่ลักลอบไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ นับแต่เดือนมกราคม 2561 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดความตึงเครียดบนคาบสมุทรเกาหลีจากกรณีการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ โดยที่กรมการกงสุลต้องเตรียมแผนอพยพชาวไทยหากเกิดวิกฤตการณ์ฉุกเฉินขึ้นสำหรับจำนวนคนไทยเรือนแสนคนที่พำนักทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายอยู่ในเกาหลีใต้ อันเนื่องมาจากการลักลอบไปทำงาน ทำให้ทุกฝ่ายตระหนักว่าเรื่องนี้จำเป็นปัญหาใหญ่และเร่งด่วนที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาที่ร่วมกันต่อไป

ผู้ศึกษารู้สึกมีกำลังใจและขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาคือ ท่านอธิบดี นายชาติ อรรถนันทน์ ท่านรองอธิบดี นางสาวภัทรรัตน์ หงษ์ทอง และผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ นายชาติ เชาวชตา แห่งกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนเพื่อนร่วมงานทุกคนที่ได้ให้โอกาสและการสนับสนุนให้ผู้ศึกษาได้มาเข้าฝึกอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 แม้ว่าจะมีการปฏิบัติงานจำนวนมากที่กำลังต้องการกำลังคนเพื่อทำงานที่กรมการกงสุลในขณะนี้ รวมทั้งขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ที่ได้มีการจัดการเรียนการสอนอย่างดียเยี่ยมเพียบพร้อมด้วยองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ตลอดจนขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่าน ที่ได้กรุณาชี้แนะแนวทางในการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลเล่มนี้เพื่อให้มีคุณภาพและประโยชน์ในการนำไปปฏิบัติใช้สำหรับเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ อย่างเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศต่อไป

วรพรรณี ดำรงมณี

สิงหาคม 2561

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภูมิ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.4 คำถามการศึกษา	5
1.5 สมมติฐานการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	6
1.7 นิยามศัพท์	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดทฤษฎี	7
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	10
บทที่ 3 ผลการศึกษา	11
3.1 สาเหตุของปัญหา	11
3.2 กลไกความร่วมมือในด้านการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน	16
3.3 แนวทางการบูรณาการและการจิกจุ่มครองและดูแลผลประโยชน์แรงงานไทยในเกาหลีใต้	16
3.4 การบูรณาการทางานของหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไทยร่วมกับฝ่ายเกาหลีใต้	17
3.5 ผลการหารือล่ำสุดในการประชุมบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ	20
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	24
4.1 สรุปผลการศึกษา	24
4.2 ข้อเสนอแนะเชิงการพัฒนาระบบกลไกการบูรณาการ	26
4.3 ข้อเสนอแนะระยะเร่งด่วนและระยะยาว	27
4.4 ข้อจำกัด	29
บรรณานุกรม	31
ประวัติผู้เขียน	33

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	จำนวนคนไทยที่พำนักในเกาหลีใต้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556-เดือนมิถุนายน 2560	14
ตารางที่ 2	จำนวนแรงงานไทยที่เข้าไปเป็นแรงงานในเกาหลีใต้แยกตามประเภทตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-เดือนกันยายน 2560	15
ตารางที่ 3	แนวทางการบูรณาการและภารกิจคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์แรงงานไทยในเกาหลีใต้	17

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	อัตราการก่ออาชญากรรมของคนไทยในสาธารณรัฐเกาหลี พ.ศ. 2555–2559	2
ภาพที่ 2	อัตราการก่ออาชญากรรมของคนไทยในต่างประเทศ	3
ภาพที่ 3	กลุ่ม รู้ทัน ตม.ในประเทศเกาหลีใต้ มีสมาชิก 171,346 คน	13
ภาพที่ 4	กลุ่ม รู้ทัน ตม. นายหน้าหางาน แก่แก่ และแรงงานในประเทศเกาหลีใต้ มีสมาชิก 10,228 คน	13
ภาพที่ 5	กลุ่ม รู้ทัน ตม.ในประเทศเกาหลีใต้ มีสมาชิก 5,235 คน	14

บทที่ 1

บทนำ

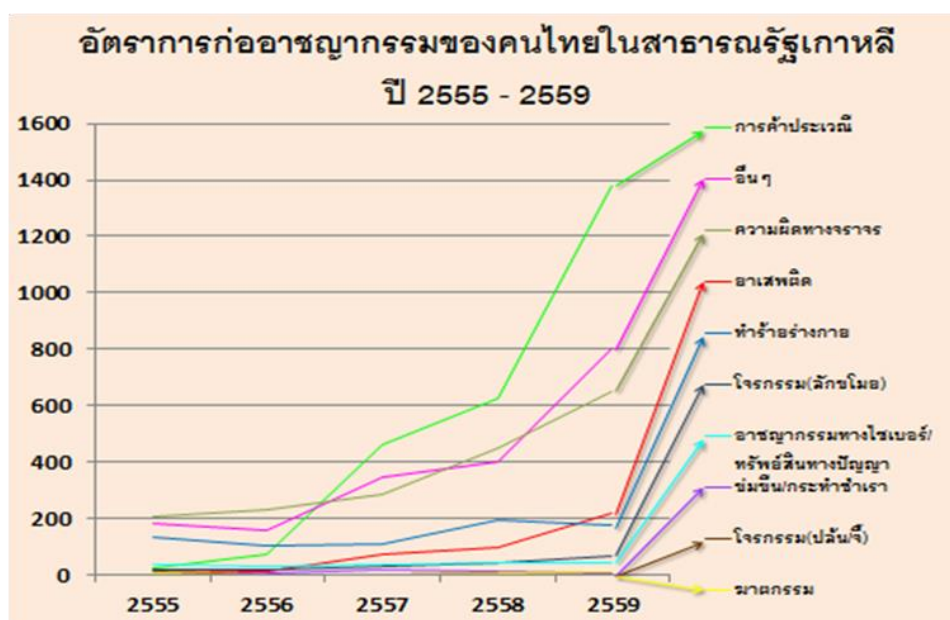
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบูรณาการกลไกในการกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศเป็นภารกิจเร่งด่วนในการแก้ปัญหาแรงงานไทยในเกาหลีใต้ซึ่งปัจจุบันกำลังมีความรุนแรงมากขึ้นตามที่ปรากฏในสื่อต่าง ๆ ปัญหานี้มีความเป็นมาจากสภาวะความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกและระบบเทคโนโลยีสื่อสารในยุคดิจิทัลของสังคมสื่อออนไลน์ ที่ทำให้การเดินทางไปต่างประเทศของบุคคลทั่วไปมีความสะดวกและประหยัดขึ้นได้ และมีส่วนกระตุ้นให้การเดินทางของคนไทยไปต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะจากการถูกหลอกลวงไปทำงานโดยผิดกฎหมาย กรมการกงสุลจึงมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในการที่จะต้องเข้าไปช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาดังกล่าวของคนไทยที่เดินทางไปตกทุกข์ได้ในต่างประเทศ ทั้งที่เกิดขึ้นโดยสุจริต ที่เกิดขึ้นด้วยความตั้งใจ และที่ถูกหลอกลวงไปลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย กลไกปัจจุบันในการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ โดยการใช้เงินอุดหนุนราชการช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เป็นเพียงการแก้ไขและบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศหรือที่ปลายน้ำเท่านั้น ไม่เพียงพอและไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ต้นตอของปัญหาอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุผลของการที่คนไทยตัดสินใจและวางแผนออกเดินทางไปทำงานอย่างผิดกฎหมายต่างประเทศขาดต้น

กรมการกงสุลได้เริ่มบทบาทเชิงรุกในการทำหน้าที่เป็น Focal point เพื่อทำหน้าที่ประสานงานวางแผนร่วมกับหน่วยงานภายในประเทศ ที่ต่างได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและเห็นความจำเป็นที่จะต้องบูรณาการการทำงานต่าง ๆ ร่วมกันอย่างเร่งด่วน และอย่างเป็นระบบในการดูแลทุกข์สุขของคนไทยเหล่านี้ หน่วยงานเหล่านี้ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้เริ่มขยายภารกิจในการออกไปดูแลแก้ไขปัญหาคอนไทยในต่างประเทศด้วยแล้ว แต่ยังไม่มีการบูรณาการแผนงานและยุทธศาสตร์ร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพและยังไม่มีแผนงานร่วมกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศที่เป็นเจ้าภาพปลายน้ำในต่างประเทศ ในภารกิจกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทย จึงเกิดลักษณะที่ต่างคน ต่างทำ ต่างวาระ ในขณะที่ปัญหาดังกล่าวที่คนไทยก่อเหตุและตกทุกข์ได้ในต่างประเทศมีความเชื่อมโยงมาจากต้นตอภายในประเทศ ทั้งจากปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม อาทิ ถูกหลอกลวงจากขบวนการมิฉาซีฟและความยากจน เป้าหมายสำคัญในการบูรณาการเพื่อป้องกันและดูแลแก้ไขปัญหาคอนไทยไปก่อปัญหาการกระทำผิดกฎหมายในต่างประเทศ ซึ่งเป็นการทำลายภาพลักษณ์และเกียรติภูมิชื่อเสียงของประเทศไทยในต่างประเทศ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อคนไทยอื่น ๆ ที่เดินทางไปต่างประเทศโดยสุจริตด้วย

ปัจจุบันแรงงานไทยเป็นแรงงานผิดกฎหมายต่างชาติที่มากที่สุดในเกาหลีใต้และเกิดปัญหาคนตกทุกซ์ได้ยากที่รุนแรงที่สุดในโลก ทั้งนี้ จากสถิติของทางการเกาหลีใต้รายงานว่ามีข้อมูลคนไทยที่ไปอยู่ในเกาหลีใต้ประมาณ 150,000 คน ในจำนวนนี้มีแรงงานที่ลักลอบไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้รวมกันถึงมากกว่า 5 หมื่นคน และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการที่มีนายหน้าทั้งคนไทยและชาวเกาหลีใต้ร่วมกันลักลอบนำเข้าแรงงานไทยจากการใช้ระบบสื่อออนไลน์สมัครงาน โดยปลอมตัวเป็นนักท่องเที่ยวซึ่งสามารถเดินทางเข้าเกาหลีใต้โดยการยกเว้นการตรวจลงตรา 90 วัน แรงงานไทยเริ่มเดินทางเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้อย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ ปี 2531 จากสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานฝีมือและไร้ฝีมือขาดแคลน และความนิยมของคนเกาหลีใต้ที่มุ่งไปทำงานในกิจการขนาดใหญ่และมีเทคโนโลยีขั้นสูง ประกอบกับค่าจ้างแรงงานในเกาหลีใต้ที่เพิ่มสูงมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุจูงใจให้แรงงานต่างชาติหลั่งไหลเข้าไปทำงานในเกาหลีอย่างรวดเร็ว

สำหรับแรงงานไทยที่เข้าไปทำงานอย่างถูกกฎหมาย จะต้องผ่านระบบการฝึกงานและจัดสรรโควตาระหว่างรัฐบาลไทยกับเกาหลีใต้ ผ่านกระทรวงแรงงานในระบบ EPS (Employment Permit System) โดยได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมถึงการรักษาพยาบาลประมาณปีละ 5,000 คน แต่กลับมีคนไทยที่ลักลอบไปทำงานยังบริษัทก่อสร้าง โรงงาน สถานบริการนวด/สปา มีถึงปีละ 50,000 คน และมีสถิติการเสียชีวิตเพิ่มขึ้นทุกปีจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ ข่มขู่ ปัญหาสุขภาพจากอากาศที่หนาวเย็นและโรคภัยไข้เจ็บ คนไทยเหล่านี้กลายเป็นผู้ตกทุกซ์ได้ยากในเกาหลีใต้และก่อคดีต่าง ๆ ดังนี้



ภาพที่ 1 อัตราการก่ออาชญากรรมของคนไทยในสาธารณรัฐเกาหลี ปี พ.ศ. 2555–2559
ที่มา: สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล ได้รับข้อมูลจากทางการเกาหลีใต้ระหว่างปี 2555–2559

เปรียบเทียบกับอัตราการก่ออาชญากรรมของคนไทยในต่างประเทศทั้งหมดตามที่กรมการกงสุล ได้รับรายงานจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยทั่วโลกในปี 2560 ดังนี้



ภาพที่ 2 อัตราการก่ออาชญากรรมของคนไทยในต่างประเทศ ปี พ.ศ. 2560

สถานการณ์ข้างต้นได้ส่งผลให้รัฐบาลเกาหลีใต้เพิ่มความเข้มงวดในการลดจำนวนคนต่างด้าวที่พำนักร้อยกีดกันหมาย รวมทั้งจับกุมคัดกรองคนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้าเกาหลีใต้อย่างเข้มงวด รวมทั้งได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของคนไทยที่เดินทางไปเกาหลีใต้โดยสุจริตที่ประสบปัญหาในการเดินทางเข้าประเทศเกาหลีใต้ จากการที่ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกาหลีใต้ ณ ท่าอากาศยานระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้ปฏิเสธการเข้าเมืองของคนไทยและส่งกลับแล้วรวมถึง 27,000 คน หน่วยงานที่รับผิดชอบและที่เกี่ยวข้องของไทยจึงต้องเริ่มการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันต่อเหตุการณ์ และหาทางเพิ่มประสิทธิภาพในการหาแนวทางแก้ไขปัญหา และมาตรการป้องกันคนไทยไปตกทุกข์ได้ในต่างประเทศอย่างเร่งด่วน เพื่อหาแนวทางสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนในทุกภาคส่วน และบังคับใช้มาตรการลงโทษเพื่อยับยั้งป้องปรามการหลอกลวงคนไทยไปเป็นแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ตามที่ปรากฏในสื่อต่าง ๆ อยู่เป็นระยะ

กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล ในยุคดิจิทัลได้เริ่มการทำงานเชิงรุกในฐานะเป็น Focal point ทำหน้าที่บูรณาการแนวทางและกลไกการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งล้วนแต่มีส่วนสำคัญในการจัดการกับปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น โดยมีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานสำคัญในการประสานงานร่วมกันในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เข้าขั้นวิกฤต และกระทรวงการต่างประเทศเพียงลำพังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่มีต้นตอจากปัจจัยที่สลับซับซ้อนที่มาจากปัญหาความยากจนและ

กระแสสื่อออนไลน์ที่มีการชักจูงแรงงานจากภายในประเทศให้ไปแสวงโชคในต่างประเทศได้อย่างไม่เกรงกลัวกฎหมาย

ล่าสุด กรมการกงสุลอยู่ในระหว่างการเสนอจัดตั้ง (1) คณะทำงานกลุ่มย่อยเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานถูกล่อลวงไปทำงานผิดกฎหมายในต่างประเทศ (2) คณะกรรมการสหวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและบทบาทคนไทยในต่างประเทศ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงต่าง ๆ ที่มีภารกิจและกิจกรรมไปดูแลคนไทยในต่างประเทศเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบเพื่อเป็นกลไกประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องในการวางแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งและเครือข่ายชุมชนชาวไทยในต่างประเทศ โดยจะร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานให้มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดในระดับรัฐบาล และลดความซ้ำซ้อนและประหยัดทรัพยากรและงบประมาณในการขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐและยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป กรมการกงสุลคาดหวังว่า คณะทำงานและคณะกรรมการทั้งสองชุดนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของการบูรณาการกลไกการทำงาน และเครื่องมือที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลและรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศให้ได้ผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อนำเสนอภาพรวมความสำคัญของภารกิจงานคุ้มครองในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในต่างประเทศที่ตกทุกข์ได้ยากในยุคปัจจุบันที่ได้ทวีความสำคัญมากขึ้นในยุคดิจิทัลที่มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างรวดเร็วในสังคมสื่อออนไลน์ และความรุนแรงของปัญหาแรงงานไทยในเกาหลีใต้

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยของปัญหาคนไทยที่ลักลอบไปต่างประเทศและแนวทางการบูรณาการงานของหน่วยงานต่าง ๆ และความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการทำงานเชิงรุกเพื่อแก้ไขปัญหาทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในภารกิจการทูตเพื่อประชาชนที่มีต้นตอปัญหาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

1.2.3 เพื่อนำเสนอแนวการบูรณาการพัฒนาศักยภาพและความรู้ในภารกิจงานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ โดยเสนอกลไกการบูรณาการแนวทางการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ และทุกภาคส่วนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ที่รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ในการดูแลคนไทยในต่างประเทศ ด้วยการประสานข้อมูล แผนงาน และงบประมาณของแต่ละหน่วยราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการดำเนินการกิจดูแลคนไทยในต่างประเทศร่วมกันอย่างเป็นระบบ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศในการทำหน้าที่กงสุลในต่างประเทศ

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาความสำคัญของบทบาทและภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในปัจจุบัน และวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรค

เพื่อหาแนวทางและกลไกตอบสนองกับพันธกิจตามแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

1) ศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการนำข้อมูลจากการศึกษามาประมวล วิเคราะห์ โดยการรวบรวมสถิติปัญหาของคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยาก โดยการใช้ข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้จากสถิติของกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ และรายงานสถิติจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล

2) ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ จากการศึกษาวิจัยผลการดำเนินการกิจของกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ และข้อมูลที่ได้รับรายงานจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานที่มีภารกิจในการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศและการสัมภาษณ์คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ

3) ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ โดยศึกษาจากแนวทางการดำเนินการกิจและเอกสารข้อมูลนโยบายกลไกของราชการกระทรวง ทบวง กรมของไทยที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยาก เพื่อปรับปรุงแก้ไขระเบียบและแนวปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือคนชาติ

1.4 คำถามการศึกษา

1.4.1 อะไรคือต้นตอสาเหตุของปัญหาแรงงานไทยที่ไปตกทุกข์ได้ยากในเกาหลีใต้ และควรมีกระบวนการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างไร ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนของไทยในการป้องกันและแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพร่วมกันอย่างยั่งยืน

1.4.2 อะไรคือข้อเสนอแนะที่ควรให้รัฐบาลพิจารณาใช้ในการการทำงานเชิงรุกเพื่อแก้ไขปัญหานี้และอะไรคือข้อจำกัดต่าง ๆ

1.5 สมมุติฐานการศึกษา

การศึกษาแนวทางการบูรณาการกลไกการทำงานในภารกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศของกรมการกงสุล จะกล่าวถึงสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคดิจิทัลและสังคมออนไลน์ อันมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารต่างๆ และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศที่มีส่วนกระตุ้นให้คนไทยเดินทางไปหาโอกาสในการทำงานในต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่เป็นช่องทางเสี่ยงโชคที่ทำให้มีการเดินทางไปตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศมากขึ้นทั้งโดยสุจริตและตั้งใจกระทำความผิด ภารกิจงานด้านการคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนในการทำงานเชิงตั้งรับในต่างประเทศมาทำงานในลักษณะเชิงรุก และ Focal point บูรณาการกลไกการทำงานร่วมกับหน่วยราชการต่างๆ ตั้งแต่ภายในประเทศทั้งในด้านยุทธศาสตร์ แผนงาน งบประมาณ ในการป้องกันและเสนอแนวทางแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ของคนไทยที่จะเดินทางไปต่างประเทศอย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพ เพื่อป้องกัน แก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศต่อไป

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

เป็นการนำเสนอแนวทางการบูรณาการกลไกการทำงานในการกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศของกรมการกงสุลในยุคดิจิทัล ในการเป็นเจ้าภาพในการบูรณาการประสานแผนงานและกลไกต่างๆ และงบประมาณ ร่วมกับหน่วยราชการไทยในประเทศที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ ผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ในต่างประเทศ ซึ่งเป็นการทำงานเชิงรุกที่มีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ รวมทั้งวิเคราะห์และเสนอแนะกระบวนการสร้างเสริมศักยภาพ โดยการปรับปรุงระเบียบและแนวปฏิบัติที่มีอยู่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศของนักการทูตต่อไป

1.7 นิยามศัพท์

“ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549” เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการใช้เงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศและร้องขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และตามประเภทกรณีตกทุกข์ได้ในกรณีต่างๆ อาทิ กรณีภัยพิบัติ ซึ่งเป็นสาธารณภัย อันได้แก่ ภัยธรรมชาติ โรคระบาด อุบัติภัยสงครามอันเนื่องมาจากการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น โดยไม่สามารถคาดการณ์ได้หรือเตรียมการล่วงหน้าได้ และก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทรัพย์สินและอันตรายแก่ชีวิตได้ กรณีต้องโทษในทางอาญา ผู้ต้องโทษไม่อยู่ในสถานะที่รับภาระค่าใช้จ่ายได้ และเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องเข้าไปดูแลและเยี่ยมเยียนเพื่อให้กำลังใจและช่วยเหลือตามความจำเป็นและเหมาะสมโดยยึดหลักมนุษยธรรม กรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือบุคคลสัญชาติอื่นพร้อมกับคนไทย อาทิ ลูกเรือประมง กรณีคนไทยถึงแก่ความตายในต่างประเทศและญาติไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศพหรือค่าใช้จ่ายในการส่งอัฐิได้

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 กฎหมาย พันธกิจหลัก และแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. 6 เมษายน 2560 หมวด 6 แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 66 รัฐพึงส่งเสริมพันธไมตรีกับนานาชาติประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ

2) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 254 ข้อ 3 ส่วนราชการกรมการกงสุล (2) กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล รักษาผลประโยชน์ และช่วยเหลือคนสัญชาติไทยและนิติบุคคล สัญชาติไทย รวมทั้งเรือและอากาศยานไทยในต่างประเทศ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย”

3) อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961

– ข้อ 3 กำหนดหน้าที่ของคณะผู้แทนทางการทูตซึ่งรวมถึงการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและคนชาติของรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับ ภายในขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศ

– ข้อ 5 กำหนดหน้าที่ทางกงสุล ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและช่วยเหลือคนชาติของรัฐผู้ส่ง ภายในขอบเขตที่กำหนดโดยกฎหมายของรัฐผู้รับ และข้อ 36 เกี่ยวกับการสื่อสารและติดต่อคนชาติของรัฐผู้ส่ง ทั้งหน้าที่ของรัฐผู้รับในการแจ้งสถานทำการกงสุลของรัฐผู้ส่ง กรณีคนชาติของรัฐผู้ส่งร้องขอ และด้านเสรีภาพของเจ้าพนักงานกงสุลในการเข้าถึงคนชาติของรัฐผู้ส่งซึ่งรวมถึงการเยี่ยมคนชาติของรัฐผู้ส่งในเรือนจำ การควบคุมตัว และสถานกักกัน

4) พันธกิจหลักกระทรวงการต่างประเทศ ข้อ 5 ให้ความคุ้มครองส่งเสริม และดูแลสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศเพื่อให้สามารถ

5) แผนแม่บทด้านการต่างประเทศของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ในด้าน status (สถานะและเกียรติภูมิ ซึ่งมุ่งการเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่คนไทยเพื่อให้มีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีในสายตาชาวต่างชาติ และด้าน synergy (มีพลัง) ซึ่งมุ่งพัฒนาบริการด้านการต่างประเทศแก่คนไทยให้มีความเป็นเลิศ และคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศอย่างเป็นระบบ

2.1.2 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Networked Government)¹

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นการบริหารเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการโดยหน่วยงานภาครัฐต้องสร้างระบบการดำเนินการในลักษณะความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อสร้างเครือข่ายการทำงานอย่างเป็นระบบร่วมกัน โดยภารกิจในการให้บริการของภาครัฐคือ ผลลัพธ์ที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จอันนำไปสู่ความน่าเชื่อถือในการดำเนินการของภาครัฐ (service-outcome-trust) โดยพยายามตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ โดยเปลี่ยนรูปแบบที่มีสายการบังคับบัญชาไปเป็นการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.1.3 แนวความคิดสหอภิบาล (Collaborative Governance)²

การบริหารจัดการบ้านเมืองแบบที่เห็นว่า ระบบราชการที่นำไปสู่ธรรมาภิบาลได้ต้องสร้างดุลยภาพให้เกิดในสังคมโดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม การเปลี่ยนการปกครองไปสู่การบริหารจัดการที่ดีนั้นต้องมองการเมืองและการบริหารควบคู่กันจึงต้องดำเนินการร่วมกันของ 3 ภาคส่วนที่สมดุลและยั่งยืนระหว่างภาครัฐ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ได้แก่ ชุมชน และประชาชน และภาคเอกชน

ในภาคราชการ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมถือว่าเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จในการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้ราชการมีพลังในการขับเคลื่อนไปข้างหน้าและรับทราบถึงปัญหาความเดือดร้อนที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน และร่วมกันแก้ไขปัญหายที่ยุ่งยากร่วมกัน ตลอดจนตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ

ในการศึกษาการแก้ปัญหาเรื่องแรงงานไทยในเกาหลีใต้ มีหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) ภาครัฐ ภายในประเทศ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย
- 2) ภาคประชาสังคม ได้แก่ ชุมชนไทยในต่างประเทศ (เกาหลีใต้) วัดไทย สมาคมร้านอาหารไทยในเกาหลีใต้
- 3) ภาคเอกชน ได้แก่ สายการบินต่างๆ และสมาคมผู้ประกอบการบริษัททัวร์นำเที่ยวเกาหลีใต้ที่คนไทยจะใช้วิธีซื้อบริการแล้วหนีทัวร์ไปลักลอบทำงานในเกาหลีใต้ซึ่งได้เริ่มให้ความร่วมมือกับทางกระทรวงแรงงานและการทำอากาศยานและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในการตรวจสอบรายชื่อลูกทัวร์ล่วงหน้าที่มีความน่าสงสัยว่าอาจจะหลบหนีทัวร์ ให้ด่านแรงงานกลับกรอง

¹ นเรศน์ วงศ์สุวรรณ, 3 เล่า: การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคง และภาคสังคม (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554), หน้า 47.

² เรื่องเดียวกัน.

โดยการสัมภาษณ์ก่อนออกเดินทาง ซึ่งช่วยลดจำนวนผู้ลักลอบไปทำงานโดยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 การต่างประเทศไทย พ.ศ. 2540–2543 ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี³

บทที่ 7 การคุ้มครอง ส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กล่าวถึงการตั้งกรมการกงสุล ในสมัย ฯพณฯ นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ในฐานะรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลงานของกระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้การสนับสนุนแผนการตั้งกรมการกงสุล ทั้งด้านนโยบายและการงบประมาณ ซึ่งต่อมาได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งเป็นหน่วยราชการระดับกรม และมีพิธีเปิดอาคารที่ทำการอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542 แต่เดิมงานของกรมการกงสุลได้กระจุกกระจายอยู่ในหน่วยงานระดับต่างๆ ทำให้ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงานโดยรวม การตั้งกรมการกงสุลจึงเป็นความตั้งใจของกระทรวงการต่างประเทศที่จะให้บริการประชาชนอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยประชาชนสามารถใช้บริการของกรมการกงสุลในลักษณะ one stop service ณ อาคารกรมการกงสุล ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ และกระทรวงการต่างประเทศได้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานบริการประชาชนเพื่อมาตรฐาน ISO 9002 ซึ่งเป็นมาตรฐานสำหรับการจัดการด้านการบริการประชาชนด้วย กรมการกงสุลได้เริ่มมีบทบาทและให้ความสำคัญและสนับสนุนการเดินทางไปต่างประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายของแรงงานไทย และได้พยายามประชาสัมพันธ์ให้แรงงานไทยรับทราบข้อมูลและดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายของประเทศที่ไปทำงาน นอกจากนี้ ได้มีบทบาทช่วยเหลือแรงงานไทยในประเทศต่างๆ อาทิ ที่ถูกหลอกลวงไปเกาหลีใต้และอิสราเอล การแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานไม่เป็นธรรม การประชาสัมพันธ์เพื่อป้องกันการหลอกลวงแรงงานไทย และหญิงไทยไปค้าประเวณีในต่างแดน

2.2.2 การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน (กุมภาพันธ์ 2544–มกราคม 2548)⁴

กล่าวถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศตั้งแต่ปี 2544 ที่รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ริเริ่มการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศหรือทีมประเทศไทย เพื่อสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้งที่อยู่ภายในประเทศและต่างประเทศให้เป็นไปทิศทางเดียวกันกับยุทธศาสตร์ที่ถูกกำหนดไว้ โดยมีเป้าหมายสูงสุดในการบริหารราชการด้านการต่างประเทศทุกด้านเพื่อสนองต่อผลประโยชน์และความต้องการสูงสุดของประชาชนคนไทยทุกคนไม่ว่าจะอาศัยอยู่มุมใดของโลกอย่างรวดเร็ว รวมทั้งยกระดับและบทบาทของประเทศให้โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับของทั้งภาครัฐและเอกชนจากนานาประเทศ และได้กำหนดนโยบายการทูตเพื่อประชาชน โดยให้ความสำคัญกับคนใน

³ กระทรวงการต่างประเทศ, การต่างประเทศไทย พ.ศ. 2540–2543: ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2543), หน้า 153.

⁴ สันติ สาทิพย์พงษ์, การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน: กุมภาพันธ์ 2544–มกราคม 2548 (กรุงเทพฯ: ไชเบอร์พริ้นท์ จำกัด, 2548), หน้า 25.

ฐานะเป็นศูนย์กลางและเป้าหมายเพื่อให้เรื่องการต่างประเทศเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวประชาชน และสามารถตอบสนองความต้องการด้านปากท้องและการดำเนินชีวิตของประชาชนคนไทยในทุกมุมโลก

2.2.3 3 เล้า: การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชนและภาคประชาชน ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ปี 2554

ผลงานศึกษาด้านยุทธศาสตร์ของกองทัพไทยในการค้นหาวិธีการจัดความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ ในการปฏิบัติการกิจเร่งด่วนในการบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชน โดยเฉพาะการบูรณาการร่วมกันเพื่อรับมือกับภัยคุกคามไม่ตามแบบต่างๆ และเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นต่อการบริหารจัดการปัญหาเร่งด่วนเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงานร่วมกันต่อไป

2.2.4 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องบทบาทของที่ปรึกษากฎหมายท้องถิ่นในการคุ้มครองผลประโยชน์ของคนงาน/แรงงานไทยในบาหลีเรน เดือนมิถุนายน 2554–เดือนเมษายน 2556⁵

ศึกษาถึงปัญหาที่แรงงานไทยประสบและถูกเอารัดเอาเปรียบในบาหลีเรน การเห็นความสำคัญของการให้คำปรึกษาและคำแนะนำด้านกฎหมายแรงงานและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ โดยการเสนอโครงการว่าจ้างที่ปรึกษากฎหมายของสถานเอกอัครราชทูตต่อเนื่องตามความเหมาะสมและจำเป็นตามบริบทและสภาพการณ์ของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือคนงาน/แรงงานไทยในต่างประเทศ

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

การศึกษากิจการบูรณาการกลไกการทำงานในการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรณีศึกษาแรงงานไทยในเกาหลีใต้ เป็นการนำเสนอภาพรวมของปัญหาแรงงานไทยที่เดินทางไปลักลอบทำงานในเกาหลีใต้ที่มีปัจจัยมาจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกในยุคดิจิทัลและปัจจัยผลักดันต่าง ๆ ภายในประเทศ ความช่วยเหลือแรงงานไทยด้วยกลไกปัจจุบันที่มีอยู่ของกระทรวงการต่างประเทศในการใช้เงินอุดหนุนราชการช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศเป็นเพียงการบรรเทาความเดือดร้อนจนระดับปลายน้ำ แต่ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างครบวงจรเป็นระบบ กรมการกงสุลจึงได้เริ่มดำเนินการในเชิงรุกโดยการบูรณาการกลไกการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ เพื่อหาแนวปฏิบัติให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวและตอบโจทย์ในการแก้ปัญหาร่วมกันอย่างยั่งยืนมากที่สุด

รายงานนี้จะใช้กรอบของยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทด้านการต่างประเทศของไทยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ตลอดจนพันธกิจของกรมการกงสุลมาเป็นฐานอำนาจในการศึกษาการปฏิบัติงานของกรมการกงสุลร่วมกับหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ ในการดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศมาประกอบการศึกษาเพื่อเสนอแนะทางเลือกต่าง ๆ เพื่อการนำไปปฏิบัติต่อไป

⁵ ธาตรี เชาวชตา, บทบาทของที่ปรึกษากฎหมายท้องถิ่นในการคุ้มครองผลประโยชน์ของคนงาน/แรงงานไทยในบาหลีเรน เดือนมิถุนายน 2554–เดือนเมษายน 2556 (หลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันเทววงศ์ยุโรปการกระทรวงการต่างประเทศ, 2556), หน้า 5.

บทที่ 3

ผลการศึกษา

สภาพการณ์ปัจจุบันที่มีคนไทยเดินทางไปและพำนักในต่างประเทศมากขึ้นรวมทั้งถูกล่อลวงไปทำงานโดยผิดกฎหมายโดยผ่านช่องทางต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อไปค้าแรงงานผิดกฎหมาย ค่าประเวณี รวมทั้งเป็นเหยื่อค้ายาเสพติดและอาชญากรรมระหว่างประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยในประชาคมโลก รัฐบาลโดยหน่วยงานรับผิดชอบจำเป็นต้องมีกลไกในเชิงรุกเพื่อบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมถึงการประสานงานกันเพื่อยกระดับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การศึกษาเรื่องการบูรณาการกลไกในการกักกันคุมครองและดูแลผลประโยชน์คนไทย กรณีศึกษาแรงงานไทยในเกาหลีใต้ จะศึกษาถึงต้นตอของปัญหาและกระบวนการหาทางแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคชุมชน ในการเข้าร่วมกันแก้ไขปัญหาแรงงานไทยที่ลักลอบไปทำงานโดยทำผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ ซึ่งในปัจจุบันปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นจนส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยและเกาหลีใต้

การศึกษาจะนำข้อมูลปฐมภูมิจากกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ประกอบกับข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงแรงงาน (สำนักงานที่ปรึกษาแรงงาน ณ กรุงโซล) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการปราบปรามการค้ายาเสพติด (บก.ปคม) มาเป็นพื้นฐานการศึกษาในการหาทางสร้างเครือข่ายและความร่วมมือกันเพื่อการบูรณาการการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนเช่นนี้ ที่มีปัจจัยมาจากทั้งภายนอกประเทศและปัจจัยภายในประเทศ จำเป็นต้องมีการทำงานร่วมกันทั้งระบบตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อหาทางรับมือกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคดิจิทัล ดังนี้

3.1 สาเหตุของปัญหา

3.1.1 ปัจจัยภายนอกประเทศ

สถานการณ์การลักลอบทำงานนวดในเกาหลีใต้ได้เริ่มจากการมีหญิงไทยเดินทางไปทำงานนวด ซึ่งตามกฎหมายเกาหลีใต้เป็นอาชีพสงวน ในเกาหลีใต้ให้เฉพาะผู้พิการทางสายตาที่ผ่านการอบรมแล้วเท่านั้น แต่เนื่องจากได้มีนายหน้าคนไทยจัดส่งหญิงไทยที่ต้องการหารายได้และหนีจากปัญหาความยากจนในชนบทต่างจังหวัดไปแสวงโชคในเกาหลีใต้ผ่านทางสื่อออนไลน์ไปเกาหลีใต้ เฟสบุ๊คเหล่านี้ที่มีผู้ติดตามมากกว่า 1 แสนคน ทำหน้าที่เป็นนายหน้าติดต่อพาเดินทางเข้าไปเกาหลีใต้ และมีนายหน้าเกาหลีใต้มารับไปอีกต่อหนึ่งเพื่อส่งให้ร้านนวด หญิงไทยเหล่านี้ต้องจ่ายค่านายหน้าประมาณ 8-9 หมื่นบาท ให้นายหน้าเนื่องจากเชื่อว่าจะมีรายได้ดีคุ้มค่ากับการจ่ายค่านายหน้า

ต่อมาทางการเกาหลีใต้ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติในช่วงปี 2546 เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของการขาดแคลนแรงงานเป็นระบบอนุญาตทำงาน (Employment Permit System: EPS) โดยกระทรวงแรงงานและการจ้างงานแห่งสาธารณรัฐเกาหลี จะเป็นหน่วยงานคัดเลือกประเทศผู้ส่งแรงงานและกำหนดโควตาแรงงานต่างด้าวแต่ละปี นับตั้งแต่รัฐบาล เกาหลีใต้ได้ใช้ระบบ EPS จำนวนแรงงานต่างชาติภายใต้ระบบนี้ได้เพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี และ ตลาดแรงงานต่างชาติในเกาหลีใต้นับเป็นตลาดแรงงานที่มีศักยภาพและเป็นตลาดที่น่าสนใจสำหรับ แรงงานไทย เนื่องจากแรงงานต่างชาติได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเทียบเท่าคนชาติ รวมทั้งอัตรา ค่าจ้างที่ค่อนข้างสูง โดยมีค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง อัตราชั่วโมงละเกือบ 300 บาท แรงงานไทยที่มี สัญญาจ้างงานจะได้ค่าจ้างประมาณเดือนละ 37,319-40,000 บาท ยังไม่รวมค่าล่วงเวลาและ ค่าโบนัสประจำปีเท่ากับค่าจ้าง 1 เดือน

ปัจจัยเหล่านี้ดึงดูดที่แรงงานไทยสามารถส่งเงินกลับบ้านได้เฉลี่ยเดือนละ 20,000 บาท แม้ว่าแรงงานไทยจะมีคู่แข่งจากตลาดแรงงาน 15 ประเทศ แต่แรงงานไทยได้รับความนิยมในลำดับต้น ๆ เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญมีฝีมือและขยัน อดทน แต่ประเด็นเรื่องเพศานอายุของแรงงานต่างด้าวที่กำหนดให้ไม่เกิน 40 ปี เป็นปัจจัยที่ทำให้คนงานที่มีอายุครบเกณฑ์ตัดสินใจลักลอบทำงานต่อไปในเกาหลีใต้โดยผิดกฎหมาย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีสถิติแรงงานต่างด้าวที่พำนักรเกินกำหนดในปี 2557 ว่ามีถึงประมาณ หนึ่งในล้านเจ็ดแสนคน มีผู้ลักลอบเข้าไปทำงานโดยผิดกฎหมายในภาคอุตสาหกรรมถึง 83.8 % เกษตรและเลี้ยงสัตว์ 9.7%

การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมไทยในยุคสื่อออนไลน์ ทางกาาเทาสีใต้ได้รับบุงาสเหตุสำคัญที่ทำให้คนไทยเดินทางพำนัาโดยผิตกกฎหมายในกาเทาสีใต้และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนนำวิตกเนื่องจากนายหน้าชาวไทยและกาเทาสีใต้ได้ใช้ช่องว่างของการยกเว้นการตรวจลงตรารวม 90 วันในการลักลอบนำแรงงานไทยเข้าไปทำงาน โดยใช้ระบบสื่อออนไลน์เฟชบุ้ก รับสมัครงานและปลอมตัวเป็นนักท่องเที๋ยว และเมื่อเดินทางถึงสนามบินจะมีคนกาเทาสีรับไปส่งให้บริษัทก่อสร้าง โรงงาน ฟาร์มสถานบริการนวด/บริการทางเพศ โดยคิดค่านายหน้าารมประมาณ 80,000 บาทต่อคน

ปัจจุบันมีขบวนการหลอกหลวงคนไทยในสื่อออนไลน์โดยเฉพาะเฟสบุ๊คไปค้าประเวณีและทำงานผิดกฎหมายในเกาหลี โดยมีผู้สมัครใจไปทำงานถึงประมาณร้อยละ 90 ที่เต็มใจเดินทางไปลักลอบทำผิดกฎหมาย ตัวอย่างเฟสบุ๊คชื่อ รู้ทัน ตม. เกาหลีใต้ ซึ่งมียอดผู้ติดตามถึง 171,346 คน มีเนื้อหาโฆษณาชักชวนให้สมัครงานผ่านนายหน้า เพื่อทำงานในภาคเกษตรกรรมบริการ (หมอนวดซึ่งแฝงการค้าบริการในเกาหลีใต้) อาทิ



ภาพที่ 3 กลุ่ม รู้ทัน ตม.ในประเทศเกาหลีใต้ มีสมาชิก 171,346 คน



ภาพที่ 4 กลุ่ม รู้ทัน ตม. นายหน้าหางาน เจ้าแก็ และแรงงานในประเทศเกาหลีใต้ มีสมาชิก 10,228 คน



ภาพที่ 5 กลุ่ม รู้ทัน ตม.ในประเทศไทยเกาหลีใต้ มีสมาชิก 5,235 คน

3.1.3 สภาพปัญหาการตกทุกข์ของแรงงานไทยในเกาหลีใต้

ในช่วงที่ผ่านมาจำนวนคนไทยที่พำนักในเกาหลีใต้ ตามสถิติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกาหลีใต้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนมากถูกชักจูงและล่อลวงโดยนายหน้าผิดกฎหมายและเดินทางไปในรูปแบบนักท่องเที่ยว โดยใช้ช่องทางการยกเว้นวีซ่า 90 วัน เพื่อลักลอบทำงาน มีอัตราการพำนักร้อยละผิดกฎหมายของคนไทยในเกาหลีใต้มากถึงร้อยละ 54.85 จาก ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนคนไทยที่พำนักในเกาหลีใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556–เดือนมิถุนายน 2560

ประเภท/ปี พ.ศ.	2556	2557	2558	2559	2560
จำนวนคนไทยทั้งหมด	55,110	94,314	93,348	100,860	105,066
คนไทยที่ลงทะเบียนเป็นผู้มีถิ่นพำนักถาวร	26,623	27,441	28,512	30,325	30,945
นักท่องเที่ยว	28,487	66,873	64,836	70,535	74,121

ที่มา: สำนักงานแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล

ตารางที่ 2 จำนวนแรงงานไทยที่เข้าไปเป็นแรงงานในเกาหลีใต้แยกตามประเภท ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553–เดือนกันยายน 2560

ปี	กรมการจัดหางาน จัดส่งตามระบบ EPS	แจ้งการเดินทาง ด้วยตนเอง (รวม re-entry)	นายจ้างพาไป ทำงานและ ฝึกงาน	บริษัทหา งานจัดส่ง	รวม
2553	2,341	7,601	152	–	10,094
2554	4,148	6,542	107	131	10,964
2555	6,223	3,949	75	82	10,329
2556	7,782	3,853	81	3	11,719
2557	4,221	5,486	129	–	9,836
2558	5,116	5,925	214	127	11,382
2559	6,278	6,050	214	48	12,590
2560 (ม.ค–ก.ย)	3,873	4,295	108	–	8,276

ที่มา: สำนักงานแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล

จำนวนคนไทยมากกว่าครึ่งดังกล่าวข้างต้นเป็นแรงงานที่เข้าไปทำงานในลักษณะผิดกฎหมาย จึงไม่ได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการตามกฎหมายท้องถิ่นและมักถูกหลอก เอารัดเอาเปรียบ และถูกกดขี่จากนายจ้างให้ทำงานหนัก แรงงานไทยส่วนใหญ่ไม่สามารถสื่อสารภาษาเกาหลีได้ ทำให้มีโอกาสดูกดขี่เอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างได้ง่ายเนื่องจากไม่ทราบสิทธิประโยชน์ มีที่ถูกลวนลามทางเพศ มีปัญหาในการปรับตัวเข้ากับสภาพการทำงาน ภูมิอากาศ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ ปัญหาสภาพการทำงานหนักในโรงงานที่มีสภาพเหม็นหึ่งและอันตราย แต่ไม่สามารถขอเปลี่ยนงานได้ เนื่องจากนายจ้างไม่ยินยอม และได้จ่ายค่านายหน้าไปแล้ว มีหนี้สินที่จำเป็นต้องอดทนทำงานต่อไป กรณีเกิดเหตุเจ็บป่วยเสียชีวิต ต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลจำนวนมากด้วยตนเอง ซึ่งจะไม่คุ้มค่างบเงินรายได้ที่ออกมาจากการทำงานหนักในระยะเวลาที่ผ่านมาและไม่เพียงพอ เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ส่งเงินกลับบ้านหมด และเมื่อประสบปัญหาต่าง ๆ ก็จะพากันมาติดต่อขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล โดยเฉพาะการขอยืมเงินท่ตรงจ่ายโดยลงนามรับสภาพหนี้ เพื่อยืมเงินค่ารักษาพยาบาล ค่าบัตรโดยสารเครื่องบิน หรือค่าจัดการศพกลับประเทศไทย ได้อนุมัติเงินท่ตรงช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากและรับสภาพหนี้สูงที่สุดในโลก แต่เมื่อเดินทางกลับประเทศไทยแล้วไม่ยอมชดใช้

นอกจากนี้ ปัญหาแรงงานไทยยังเกิดจากการหลบหนีงานก่อนหมดสัญญาจ้าง รวมทั้งเมื่ออยู่รวมกันเป็นกลุ่มแล้วมักมีปัญหาการเมาสุรา ทะเลาะวิวาท ปัญหายาเสพติดและขาดงาน ทำให้ภาพลักษณ์ของคนไทยไม่ดี มีผลกระทบตามมาต่อการพิจารณาโควตาการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้ และยังทำให้สำนักงาน ตม. เกาหลีใต้เริ่มเข้มงวดและปฏิเสธคนไทยที่ต้องการไปท่องเที่ยวในเกาหลีใต้โดยสุจริตสูงมากขึ้นเป็นจำนวนหมื่นคนต่อปี มีรายงานสถิติคนไทยที่เสียชีวิตในเกาหลีใต้ในปี 2560 ถึง 79 ราย ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่สูงที่สุดในโลก สาเหตุการเสียชีวิตได้แก่ เส้นเลือด

ในสมองแตก หัวใจล้มเหลว/หัวใจวาย ปอดบวม ขาดอากาศหายใจ ไม่มีประกันสุขภาพและทุนสภาพ
อากาศหนาวอย่างรุนแรงไม่ได้

3.2 กลไกความร่วมมือในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบันมีกลไกในกรอบการประชุมต่าง ๆ ระหว่างไทยกับเกาหลีใต้ 2 กรอบ แต่ยังไม่
มีกลไกภายในประเทศระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.1 การประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงานและการจ้างงานสาธารณรัฐเกาหลี

เพื่อความร่วมมือด้านการจัดส่งแรงงานไทยทำงานในเกาหลี ภายใต้ระบบ EPS
(Employment Permit System) ฝ่ายไทยเสนอขอเพิ่มโควตาการจ้างแรงงานไทย เพื่อจูงใจให้
แรงงานไทยเดินทางไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้น ได้รับคำชี้แจง
จากฝ่ายเกาหลีว่าปัจจุบันจำนวนโควตาที่สาธารณรัฐเกาหลีจัดสรรให้ทุกประเทศที่จัดส่งแรงงานใน
ระบบ EPS ได้ลดลง เนื่องจากปัจจัยหลัก 2 ประการคือ ความต้องการแรงงานลดลงและจำนวน
แรงงานที่ลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายมีเพิ่มขึ้น

3.2.2 กลไกความร่วมมือระหว่างกงสุลไทย-เกาหลีใต้ (Thailand-Korea Consular Consultation)

เป็นกลไกขับเคลื่อนหลักจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2556 มีรูปแบบการประชุมเป็นการหารือ
ระดับอธิบดีกรมการกงสุลของทั้งสองประเทศโดยเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นประเด็นต่อประเด็น
และเป็นการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงระหว่างกัน
โดยไม่มีการลงนามในบันทึกผลการประชุมร่วมกัน

3.3 แนวทางการบูรณาการและภารกิจคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์แรงงานไทยในเกาหลีใต้

รายงานฉบับนี้จะแบ่งการรับผิดชอบดูแลแก้ไขปัญหาของ actors ต่าง ๆ เป็นภาพแผนผัง
การทำงานในระดับต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อควบคุมและป้องปรามการไปทำงานอย่าง
ผิดกฎหมายในเกาหลีใต้อย่างเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ตามหลักการบริหารจัดการที่ดีนั้น การแก้ไข
ปัญหาจะต้องดำเนินการร่วมกันของ 3 ภาคส่วน ที่สมดุลและยั่งยืนกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและ
ภาคประชาสังคม ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาที่สาเหตุที่ตรงจุด
ลดความซ้ำซ้อนกัน ดังนี้

ตารางที่ 3 แนวทางการบูรณาการและภารกิจคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์แรงงานไทยในเกาหลีใต้

Actors	ต้นน้ำ	กลางน้ำ	ปลายน้ำ
ภาครัฐ	กระทรวงแรงงาน - การบังคับใช้ พรบ.แรงงาน พ.ศ. 2537 เพื่อควบคุมและจัดการแรงงานไทยไปตปท.และป้องกันปราบปรามระงับการไปทำงานโดยมิชอบรวมถึงการตั้งด่านแรงงานเพื่อคัดกรองแรงงานที่จะไปทำงานในต่างประเทศ ส่งเสริมการขยายโควต้า EPS ในการจ้างแรงงานไทยไปเกาหลีใต้ - ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานและฝึกอบรมภาษาเพื่อขยายโควต้าส่งออกแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมฯ - ดำเนินการป้องกันผู้ที่มีโอกาสตกเป็นเหยื่อ - การใช้ทีมไซเบอร์ในการติดตามกลุ่มนายหน้ามีจรรยาบรรณซึ่งอาศัยสื่อออนไลน์เช่น ไลน์ เฟสบุคที่ล่อลวงและหลอกลวงคนไปเกาหลีใต้ - การบริหารจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศในการสร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชน - ประชาสัมพันธ์ตั้งศูนย์ Hotline ให้ความช่วยเหลือ	กระทรวงมหาดไทย - บก.ปคม. การขึ้นบัญชีและฐานข้อมูลคนไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในต่างประเทศ - สดม. ดำเนินการป้องกันสกัดกั้นแรงงานผิดกฎหมายที่จะออกเดินทางไปเกาหลีใต้ ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองต่าง ๆ โดยร่วมกับกระทรวงแรงงานในการตั้งด่านแรงงานคัดกรองคนงานในตปท. - สร้างช่องทางการติดต่อในการประสานงานกับ จนท. ตม.ร่วมกับ ตม. เกาหลีใต้อย่างใกล้ชิด - การตรวจสอบเอกสารการเดินทางร่วมกับการตั้งด่านสกัดแรงงานที่มีพฤติกรรมบ่งชี้ว่าจะลักลอบไปทำงานผิดกฎหมายที่สนามบิน	กระทรวงการต่างประเทศ กรมการกงสุล - จัดตั้งกลไกประสานงานอย่างเป็นระบบในการแก้ไขปัญหาติดตามและให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแรงงานไทยที่ตกทุกข์ได้ในเกาหลีใต้ - สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล-ประสานงานกับหน่วยงานของเกาหลีใต้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตม. - ให้ความช่วยเหลือแรงงานที่ตกทุกข์ได้ยากที่มาขอความช่วยเหลือที่สถานทูต - เสริมสร้างความเข้มแข็งและบทบาทชุมชนไทยในต่างประเทศในการสร้างเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่เดือดร้อน - ประสานงานกับหน่วยราชการไทยที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา เช่น กระทรวงสาธารณสุขในการส่งแพทย์มาตรวจสุขภาพแรงงานในเกาหลีใต้
ภาคเอกชน	สมาคมบริษัทนำเที่ยว - ในการจัดระเบียบควบคุมบริษัททัวร์ที่ปล่อยลูกค้าไม่กลับมาที่ทัวร์ - สร้างหลักประกันให้ผู้ที่อยู่ในคณะทัวร์ว่าจะเดินทางกลับเมื่อสิ้นสุดรายการท่องเที่ยว สายการบิน - ส่งรายชื่อผู้โดยสารล่วงหน้าให้ทาง ตม. เช็คประวัติล่วงหน้าก่อนออกเดินทาง	สื่อมวลชนและสื่อออนไลน์ - ประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่ถูกต้อง แก่สาธารณชนในการเดินทางไปทำงานอย่างถูกต้องในเกาหลีใต้ - การนำเสนอข้อมูลข่าวสารการตกทุกข์ของแรงงานไทยที่ลักลอบทำงานในเกาหลีใต้ในรูปแบบต่าง ๆ	บริษัท /นายจ้างในเกาหลีใต้ - ให้ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการที่แรงงานควรได้รับการจ้างงาน - ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่แรงงานในกรณีเกิดตกทุกข์ได้ในต่างประเทศ

Actors	ต้นน้ำ	กลางน้ำ	ปลายน้ำ
ภาคประชาชน	อาสาสมัคร – การสร้างเครือข่ายในการช่วย สอดส่องแจ้งข้อมูลกลุ่มนายหน้า มิจฉาชีพและสื่อออนไลน์ ที่ล่อลวงแรงงานไทยไปลักลอบ ทำงานในต่างประเทศ	NGOs และองค์กร ระหว่างประเทศ – การมีเจ้าหน้าที่ติดตามเฝ้า ระวังขบวนการกลุ่ม มิจฉาชีพ การให้ความรู้ ประชาชนไม่ให้ออกไป ทำงานผิดกฎหมาย	สมาคมคนไทย/ วัดไทยในต่างประเทศ – กลุ่มคนไทยและวัดไทยให้ ความช่วยเหลือด้านอาหาร และที่พักพิงแก่แรงงานไทยที่ ตกงานไม่มีรายได้ในเกาหลีใต้

3.4 การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไทยร่วมกับฝ่ายเกาหลีใต้

ในช่วงที่ผ่านมาหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานไทยที่ไปลักลอบทำงานในเกาหลีใต้ ซึ่งมีจำนวนมากกว่าแสนคน และได้มีการหารือเพื่อกำหนดท่าทีในการเจรจากับฝ่ายรัฐบาลเกาหลีใต้เพื่อหาทางแก้ไขปัญหานี้มาเป็นระยะ โดยกรมการกงสุลได้มีบทบาทในเชิงรุกในการทำหน้าที่เป็น Focal point ทำหน้าที่ประสานงานวางแผนร่วมกับหน่วยงาน ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ที่ได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและเห็นความจำเป็นที่เร่งด่วนในการดูแลทุกข์สุขของคนไทยเหล่านี้อย่างเป็นระบบร่วมกันระหว่าง กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับ ปัจจุบันในระดับการหารือเชิงนโยบาย มีการพบหารือทางด้านการกงสุลระหว่างกรมการกงสุลไทยกับเกาหลีใต้ โดยมีแนวทางดำเนินการร่วมกับฝ่ายเกาหลีใต้ ดังนี้

3.4.1 ระดับต้นน้ำ: การดำเนินการของกระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

1) ขอเพิ่มโควตาการจ้างแรงงานไทยภายใต้ระบบ EPS เพื่อจูงใจให้แรงงานไทยเดินทางไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้น แต่ฝ่าย กต. แจ้งว่า กต. จำเป็นต้องลดโควตาการรับแรงงานจากทุกประเทศตามระบบ EPS เนื่องจากความต้องการแรงงานที่ลดลงและจำนวนแรงงานผิดกฎหมายที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ สองฝ่ายตกลงจะดำเนินความร่วมมือด้านความปลอดภัยในการทำงานและการพัฒนาฝีมือแรงงาน

2) ขอให้ฝ่ายเกาหลีใต้แก้ไขปรับปรุงระบบรับสมัครคนงานเป็นระบบออนไลน์/ การหานายจ้างใหม่สำหรับแรงงานที่ถูกยกเลิกสัญญาจ้างก่อนเดินทาง/ การคัดกรองคุณสมบัตินายจ้าง เพื่อป้องกันปัญหาแรงงานหลบหนีนายจ้าง/ การเพิ่มจำนวนห้องสอบภาษาเกาหลีด้วยระบบคอมพิวเตอร์ในไทย

3) การบังคับให้บริษัทท่องเที่ยวที่นำคนไทยเข้าเกาหลีใต้มีส่วนรับผิดชอบหากมีการหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งฝ่ายเกาหลีใต้เห็นด้วย โดยกระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวเกาหลีใต้จะดำเนินการต่อไป

4) ขอให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลบุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเกาหลีใต้ และบุคคลที่อยู่เกิน 90 วัน ซึ่งฝ่ายเกาหลีใต้แจ้งว่า ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ ไม่ว่าจะเป็นคนชาติใด

5) การขออนุญาตให้แรงงานไทยที่ลักลอบทำงานอยู่ชั่วคราวหรืออนุญาตให้ผู้ที่รายงานตัวเดินทางกลับประเทศ สามารถเดินทางกลับมาทำงานใหม่ได้ ซึ่งฝ่ายเกาหลีใต้รับจะประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหารือกับสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล ต่อไป

6) เสนอให้มีการร่วมมือทางด้านความปลอดภัยในการทำงานอย่างต่อเนื่อง และขอรับการสนับสนุนทางวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้านความปลอดภัยในการทำงาน ผลการหารือสรุปว่า ทั้ง 2 ฝ่าย มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ความร่วมมือในเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยจะร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูล องค์ความรู้ทางด้านวิชาการอย่างต่อเนื่อง

7) ความร่วมมือด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน ฝ่ายเกาหลีแจ้งว่า พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือในการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อรองรับการพัฒนาสู่ Thailand 4.0 รวมทั้งจะให้การสนับสนุนการพัฒนาศูนย์ฝึกอบรมนานาชาติของไทย เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานในภูมิภาคอาเซียนให้เป็นแรงงานที่มีผลิตภาพสูงและรวมถึงการอบรมภาษาให้กับแรงงานไทยในระบบ EPS ด้วย

3.4.2 ระดับกลางน้ำ: การดำเนินการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

หน่วยงานผู้ปฏิบัติในกระบวนการภาคสนาม ในการดำเนินการป้องกันปราบปรามการลักลอบไปทำงานผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ ได้ร่วมกันเจรจาหาแนวทางในการสกัดกั้นแรงงานไทยที่จะออกเดินทางไปทำงานโดยผิดกฎหมาย โดยเจรจากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเกาหลีใต้ดังนี้

1) การหานายจ้างใหม่ให้แรงงานที่ถูกยกเลิกสัญญาจ้างก่อนเดินทางกลับเป็นลำดับแรกซึ่งฝ่ายเกาหลีใต้ได้ดำเนินการอยู่แล้วแต่อาจมีปัญหาคณสมบัติของแรงงานบางรายไม่สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างเช่นเป็นแรงงานหญิง อย่างไรก็ตามจะประชาสัมพันธ์ให้นายจ้าง จ้างแรงงานหญิงไทยเพิ่มขึ้น

2) การแก้ไขปัญหาแรงงานหลบหนีนายจ้าง โดยฝ่ายไทยเห็นว่า การคัดเลือกนายจ้างที่ดีจะช่วยป้องกันปัญหาได้ โดยไม่อนุญาตการจ้างแรงงานต่างชาติดกับนายจ้างที่มีปัญหาการจ่ายค่าจ้างและการละเมิดสิทธิมนุษยชน

3) เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยและเกาหลีมีมาตรการกวดขันป้องปรามให้บริษัทท่องเที่ยวที่นำคนไทยเข้าเกาหลีร่วมรับผิดชอบและสร้างหลักประกันว่า คนไทยที่เดินทางไปกับบริษัทจะเดินทางออกจากเกาหลีเมื่อสิ้นสุดโปรแกรมการท่องเที่ยว ซึ่งฝ่ายเกาหลีใต้เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว และชื่นชมแนวความคิดนี้ ทั้งนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกาหลีใต้จะได้ประสานงานกับกระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวเกาหลี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกหน่วยงานหนึ่ง หากได้ผลเป็นประการใดจะได้ประสานผ่านช่องทางการทูตต่อไป

4) ฝ่ายไทยได้นำเสนอถึงความเป็นไปได้ในการที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของทั้ง 2 ประเทศ จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลบุคคลที่มีประวัติและไม่อนุญาตให้เข้าเกาหลี รวมทั้งข้อมูลของบุคคลที่อยู่เกินระยะเวลา 90 วัน เพื่อพิจารณามาตรการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและเข้าไปทำงานที่เกาหลี ซึ่งได้รับแจ้งจากฝ่ายเกาหลีว่า รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ว่าจะเป็นคนต่างชาติหรือคนเกาหลีก็ตาม แต่จะพิจารณาหาแนวทางความร่วมมือด้านอื่น ๆ ต่อไป เพื่อให้ผู้ที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมีจำนวนลดลง

ทั้งนี้ ฝ่ายเกาหลีได้แสดงความชื่นชมฝ่ายไทยที่ได้แสดงความจริงใจต่อการแก้ไข ปัญหาแรงงาน ไทยที่ลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย และพร้อมที่จะร่วมมือกับไทยต่อไป อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีก็มีข้อจำกัดในการดำเนินการเช่นกัน ซึ่งบางเรื่องสามารถปฏิบัติได้ บางเรื่อง ไม่สามารถปฏิบัติได้

3.4.3 ระดับปลายน้ำ: การดำเนินการของกรมการกงสุล /สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล

ปัจจุบันในระดับกรมกองที่เกี่ยวข้อง ไทยกับเกาหลีไทยมีการทราบดีทางด้านการกงสุล โดยมีสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล เป็นหน่วยงานด้านหน้าที่คอยรองรับช่วยเหลือคนไทย ที่เดินทางออกนอกประเทศสำเร็จและกลายเป็นผู้ตกทุกข์ได้ อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มที่แรงงานไทยจะใช้ช่องทางความช่วยเหลือของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล ในทางที่ผิด เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากคนไทยเห็นว่า สถานเอกอัครราชทูต คือ ที่พึ่งทางการเงินที่สามารถอนุมัติ ความช่วยเหลือได้โดยง่ายและไม่มีเพดานการกักเงินตรอง หลายรายไม่ได้เดือดร้อนถึงที่สุด แต่ไม่ต้องการใช้ทรัพย์สินส่วนตัวและเมื่อเงินไปแล้วก็หลีกเลี่ยงหรือไม่มีความสามารถที่จะชำระเงิน คืนแก่ทางราชการได้

3.5 ผลการหารือล่าสุดในการประชุมบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

กรมการกงสุล ได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการ มาตรการป้องกัน/สกัดกั้น/แก้ไข ปัญหาแรงงานที่ผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ โดยมีผลการประชุมที่ สำคัญดังนี้

3.5.1 ประเด็นการส่งแรงงานไทยตามระบบ EPS

ผู้แทนกระทรวงแรงงาน แจ้งว่า แม้ว่าจะมีการผลักดันให้ขยายโควตาในระบบ EPS แต่แท้จริงตำแหน่งแรงงานตามระบบ EPS ในปี 2560 ยังใช้ไม่หมด (มีตำแหน่งประมาณ 6,000คน) ตำแหน่งงานส่วนใหญ่ที่ส่งไปเกาหลีใต้ อยู่ในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งต้องการผู้ขาย ส่วนโควตาความต้องการในภาคการเกษตร/ปศุสัตว์และบริการจะมีจำนวนน้อยกว่าภาคอุตสาหกรรม (ประมาณ 3,000 คน) สาเหตุที่โควตาไม่เต็มเพราะผู้สมัครไม่สามารถสอบผ่านเกณฑ์ทดสอบได้ครบตามจำนวน อีกทั้ง นายจ้าง กต. มีความต้องการแรงงานชายมากกว่าแรงงานหญิง แต่จำนวนแรงงานชายที่สอบผ่าน การทดสอบทักษะภาษาเกาหลีได้น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานหญิง

3.5.2 ประเด็นในเชิงนโยบายที่ควรผลักดันกับฝ่ายเกาหลีใต้อย่างต่อเนื่องต่อไป

1) การขอเพิ่มจำนวนโควตาแรงงานในระบบ EPS ในภาพรวม และขอเพิ่มจำนวน โควตาหญิงในภาคการเกษตร/ปศุสัตว์ และบริการ เนื่องจากแรงงานหญิงสามารถสอบผ่านทักษะ ภาษาเกาหลี ในระบบ EPS ได้มาก จึงควรเจรจาเพิ่มโควตาแรงงานในภาคดังกล่าว

2) การเสนอให้ปรับระดับเกณฑ์การวัดคะแนนความรู้ภาษาเกาหลีให้เหมาะสมกับ แต่ละภาค sector/ตำแหน่ง โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมเนื่องจากการทำงานในภาคอุตสาหกรรมมี ระบบ foreman ดูแลคนงานที่จะเป็นตัวกลางในการสื่อสารกับแรงงานคนอื่น ฉะนั้น แรงงานทั่วไปใน ภาคอุตสาหกรรมอาจไม่จำเป็นต้องมีระดับความรู้ภาษาเกาหลีเท่ากับ foreman หากปรับลดเกณฑ์ ลงได้ จะส่งผลให้มีแรงงานไทย (โดยเฉพาะแรงงานชาย) สามารถเข้าไปทำงานในเกาหลีในระบบ EPS ได้มากขึ้น

3) ควรเจรจาในทุกระดับของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กลไกคณะกรรมการบริหารการจัดส่งแรงงานไทยไป กต. ภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ EPS กลไก Consular Consultation ตลอดจนกลไกในระดับสูงของ กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงแรงงานเพื่อหาทางเพิ่มจำนวนโควตาแรงงานระบบ EPS

4) กระทรวงแรงงาน จะหยิบยกเรื่องนี้หารือกับเกาหลีใต้ภายใต้กลไกการประชุมร่วมระหว่างเกาหลีใต้และประเทศผู้ได้รับโควตา EPS โดยฝ่ายไทยอาจสอบถามกับประเทศอื่นที่มีการส่งแรงงานไปเกาหลีใต้ เช่น เวียดนาม เพื่อหาแนวร่วมในการเจรจากับฝ่ายเกาหลีใต้

5) กรมการจัดหางานมีแนวทางจะร่วมกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานฝึกอบรมด้านภาษาเกาหลีและทักษะ เพื่อให้ผู้สมัครในระบบ EPS ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ทดสอบ สามารถสอบผ่านภาษาเกาหลีได้มากขึ้น และจะทำให้สามารถส่งแรงงานไปได้เต็มโควตา

6) จะมีการพิจารณาแนวทางส่งเสริมทักษะความถนัดทางภาษาเกาหลีให้กับแรงงานไทยที่อยู่ในภูมิภาคเหนือ/ตอ.เหนือ โดยการเปิดศูนย์กลางการเรียนรู้ภาษาเกาหลี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากมีการจัดส่งแรงงานได้เต็มโควตาก็คงจะยังไม่พอกับปริมาณคน/แรงงานที่ต้องการจะไปทำงานในแต่ละปี

3.5.3 ประเด็นมาตรการควบคุมปัญหาแรงงานผิดกฎหมายเดินทางไปเกาหลีใต้

1) กระทรวงแรงงาน มีหน่วย(ด่าน) ตรวจคนหางาน สังกัดกองทะเบียนจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน ที่ท่าอากาศยานนานาชาติแต่ละแห่ง ซึ่งจะคอยดูแลพฤติกรรมและทำการสุ่มตรวจบุคคลที่อาจเข้าข่ายว่าจะเดินทางไปลักลอบทำงานที่เกาหลีใต้ นอกเหนือไปจากเป็นกลไกตรวจสอบอำนวยความสะดวกแรงงานไปเกาหลีใต้ตามระบบ EPS อย่างไรก็ดี โดยที่คนๆ หนึ่งไปทำงานแบบผิดกฎหมาย ใช้ visa ประเภทนักท่องเที่ยวจึงต้องอาศัยการสุ่มตรวจซึ่งมีข้อจำกัดมาก

2) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) สตม.ไม่มีอำนาจยับยั้งการเดินทางออกนอกปท. หากมิได้มีการกระทำความผิด สิ่งที่สามารถทำได้ คือ การตรวจสอบเอกสารการเดินทาง หากมีข้อสงสัยก็จะติดต่อให้เจ้าหน้าที่แรงงานประจำหน่วย (ด่าน) ตรวจคนหางานดังกล่าว มาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง สตม. จึงไม่มีเครื่องมืออื่นในการตรวจสอบและเป็นรูปแบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ ภาพที่จะสกัดกั้นคนออกไปทำงานผิดกฎหมาย นอกจากนี้ สตม. กำลังพัฒนาระบบ Auto Gate / Auto Chanel เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวว่าจะสวนทางกับระบบการตรวจสอบบุคคลที่ด่าน ตม. ที่ท่าอากาศยานนานาชาติ

3) เกาหลีใต้ไม่มีการจัดทำข้อมูล Black list ผู้เคยถูกยกเลิกตรวจลงตราและเกาหลีใต้ มิได้ให้ข้อมูลบุคคลที่เคย overstay ใน กต. ให้กับฝ่ายไทย สตม. จึงไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลได้ ผู้แทน สตม. เห็นด้วยกับการ ปชส. ที่ต้นทาง เพื่อป้องกันมิให้ลักลอบไปทำงานที่ กต. จะดีที่สุด เพราะ ผู้เดินทางจะไม่ต้องเสียเงินในการเตรียมตัวออกไปต่างประเทศ

4) ผู้แทน สตม. รับไปประสานกับ สตม. เกาหลีใต้เพื่อขอข้อมูลในเรื่องการจัดทำข้อมูลของผู้ที่เคย overstay ความเป็นไปได้ที่จะประสานข้อมูลระหว่างกัน

5) สตม. จะประสานกับทางเกาหลีใต้เพื่อให้มีการแจ้งบทลงโทษหรือมาตรการที่เกาหลีใต้ดำเนินการต่อผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแก่คนไทยที่ถูกส่งกลับ เพื่อให้เป็นที่ชัดเจนแก่บุคคลเหล่านั้นในการ ที่จะตัดสินใจเดินทางกลับเข้าไปใน กต. อีก

6) จะนำข้อเสนอของกรมการกงสุลเรื่องการพิจารณาเปิดช่องตรวจลงตราพิเศษสำหรับผู้ที่จะเดินทางไปเกาหลีใต้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและตรวจสอบบุคคลไว้ที่จุดเดียวกันไปหารือกับต้นสังกัด

7) ผู้แทนสำนักเลขาธิการกรมการกงสุลแจ้งว่า ในการประชุมด้านการกงสุลไทย-เกาหลีใต้ (Consular Consultation) ครั้งล่าสุด (ครั้งที่ 3) เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2560 ฝ่ายเกาหลีใต้ได้ขอให้ฝ่ายไทยพิจารณาการจัดทำ ETA (Electronic Travel Authorization) ซึ่งเป็นมาตรการที่น่าจะมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จำเป็นต้องคำนึงถึงมิติทางการเมืองหากเป็นการกระทำฝ่ายเดียว อีกทั้งต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ผู้ที่จะเดินทางไปเกาหลีใต้โดยสุจริต ไม่สร้างความรู้สึกว่าเป็นการสร้างภาระเพิ่มขึ้นในการไปเกาหลีใต้และคำนึงถึงอำนาจทางกฎหมายที่จะดำเนินการ ทั้งนี้ อาจใช้ระบบ APPS (Advance Passenger Processing Service) แทนระบบ ETA ซึ่งมีความเป็นสากลและแนบเนียนกว่า แต่มีข้อจำกัดว่าปกติ APPS เป็นกลไกของสายการบินที่จะปฏิเสธการขึ้นเครื่องของผู้โดยสารแต่ก็ในกรณีที่มิฐานข้อมูลชัดเจน สำหรับเกาหลีใต้ มีผู้เดินทางทั้งสองฝ่ายเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลจำแนกผู้ที่ต้องสงสัยเพื่อการปฏิเสธการเดินทาง เช่น overstay จึงขึ้นอยู่กับว่า กต. มีความพร้อมที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือไม่

3.5.4 ประเด็นการดำเนินการกับนายหน้าหลอกลวงทางสื่อออนไลน์

1) กรณีนายหน้าหลอกลวง/บริษัทนำเที่ยวจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ได้จากผู้ตกทุกข์ซึ่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล จำเป็นต้องมีการสอบถาม/เก็บข้อมูลกับผู้ตกทุกข์ที่เดินทางไปเกาหลีใต้อย่างละเอียดเพื่อเป็นฐานข้อมูลที่จะให้กับกรมการกงสุลในการประสานกับกระทรวงท่องเที่ยว/กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ พิจารณามาตรการลงโทษหรือแสดงความรับผิดชอบ เช่น ออกระเบียบบังคับให้บริษัทนำเที่ยวต้องเสียค่าปรับในอัตราที่สูงขึ้น ในกรณีความไม่รับผิดชอบปล่อยให้ลูกทัวร์ลี้ภัยอยู่ในเกาหลีใต้ รวมถึงการถอนการจดทะเบียนการค้าฯ ของบริษัทนำเที่ยว

2) กรณีการโฆษณาชวนเชื่อผ่านสื่อ online / social media ให้คนไทยไปทำงานที่เกาหลีใต้ กรมการจัดหางานมีหน่วยเฉพาะกิจ online เพื่อติดตามและสอดส่องสื่อ online ต่าง ๆ เช่น website / Facebook ที่มีพฤติการณ์ในการชักชวนโฆษณาการหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดยกระทรวงแรงงาน มีกฎหมายรองรับที่จะดำเนินการกับบริษัท/นายหน้าที่มิได้จดทะเบียนกับกรมการจัดหางาน เมื่อพบข้อมูลบ่งชี้ก็จะส่งเรื่องให้กับตำรวจ เพื่อทำการสืบสวนติดตามผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีต่อไป

3) ในส่วนของกรมการกงสุลได้มีมาตรการการสกัดกั้นโดยตรวจสอบบุคคลที่เคยตกทุกข์ในต่างประเทศและที่เคยขอความช่วยเหลือทางการเงินจากสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 โดยหากกองคุ้มครองฯ ทวงถามและยังมิได้ทำการชำระหนี้หรือยังชำระไม่หมด กรมการกงสุลจะพิจารณาไม่ออกหนังสือเดินทางเล่มใหม่ให้ และหากครบ 2 ปี (24 เดือน) ยังชำระหนี้ไม่ครบจำนวน กองคุ้มครองฯ จะส่งเรื่องให้กลุ่มงานนิติการเพื่อให้อัยการดำเนินการฟ้องร้องต่อไป

4) ปัจจุบันการรวบรวมหลักฐานเพื่อใช้ในการดำเนินคดีกับกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมาย มีจุดอ่อนอยู่มากเนื่องจากกลุ่มคนงานไม่มาร้องทุกข์ฟ้องร้อง ทำให้ขาดพยานที่จะดำเนินคดีกับนายหน้าที่หลอกลวงได้ ในขณะที่บุคคลทั่วไปทุกระดับชั้นสามารถเข้าถึงสื่อออนไลน์ได้อย่างรวดเร็วซึ่งเป็นโอกาสของกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมายที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวชักจูงและล่อลวงกลุ่มคนหางานไปทำงานในเกาหลีใต้

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 การบูรณาการกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไทยที่ลักลอบทำงานหรือพำนักร้อยอย่างผิดกฎหมาย

ในประเทศเกาหลีใต้ซึ่งมีจำนวนถึง 107,593 คน ในเดือนมิถุนายน 2561 นับเป็นปัญหารุนแรงที่ทุกหน่วยงานจะต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนและเป็นระบบเพื่อมิให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทย ในต่างประเทศ ทางเกาหลีใต้ระบุว่า คนไทยเป็นกลุ่มชาวต่างชาติที่พำนักร้อยอย่างผิดกฎหมายมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งจากที่เคยเป็นชาวจีน เป็นสาเหตุให้ทางการเกาหลีใต้ต้องเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจคนเข้าเมือง และคัดกรองชาวไทยที่เดินทางไปท่องเที่ยวโดยได้ปฏิเสธคนไทยที่เดินทางไปท่องเที่ยวโดยสุจริตเป็นจำนวนหลายหมื่นคน ปัญหานี้มีสาเหตุมาจากปัญหาเศรษฐกิจ ทั้งจากอุปสงค์ความต้องการแรงงานของนายจ้างเกาหลีใต้เอง และอุปทานของแรงงานไทยที่ต้องการไปทำงานในเกาหลีใต้ซึ่งขณะนี้ค่าแรงต่อชั่วโมงสูงสุดในเอเชีย ประกอบกับการแพร่ขยายของระบบการสื่อสารออนไลน์ในยุคดิจิทัล ที่ทำให้นายหน้าทั้งชาวไทยและชาวเกาหลีใต้ร่วมกันใช้สื่อออนไลน์ในการชักชวนให้มาทำงานโดยการปลอมตัวเป็นนักท่องเที่ยวทางผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาลเกาหลีใต้ได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นหารือเพื่อขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย ในการสกัดกั้นการเดินทางเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้จากการได้รับการยกเว้นการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวเป็นเวลา 90 วัน

4.1.2 กรมการกงสุลได้มีบทบาทในเชิงรุกในการทำหน้าที่เป็น Focal point

ทำหน้าที่ประสานงานวางแผนร่วมกับหน่วยงานฯ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในการดูแลทุกข์สุขของคนไทยเหล่านี้อย่างเป็นระบบ แต่ละหน่วยงานควรดำเนินการให้เกื้อหนุนส่งเสริมซึ่งกันและกันและลดความซ้ำซ้อนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งด้านเวลาและงบประมาณระหว่างส่วนราชการ ทั้งมีความเป็นเอกภาพในการกำหนดท่าทีในการเจรจากับฝ่ายรัฐบาลเกาหลีใต้เพื่อหาทางแก้ไขปัญหานี้ของกระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ในขั้นนี้ ทุกหน่วยงานมีความเห็นร่วมกันว่า ปัญหาเรื่องนี้ ฝ่ายเกาหลีใต้จำเป็นต้องเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้แรงงานผิดกฎหมายมากขึ้นเพื่อให้เกิดการป้องปรามและลดจำนวนแรงงานไทยที่ลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้และได้สร้างปัญหาความเดือดร้อนและตกทุกข์ได้ยากให้กับตนเองและรัฐบาลเป็นห่วงโซ่แบบไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนข้อมูลกลุ่มบุคคลหรือขบวนการที่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ระหว่างกัน

4.1.3 ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ข้อคิดเห็นผู้แทนหน่วยงานต่างๆ

แนวทางดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ร่วมกัน ดังนี้

1) นางวิชาดา จอร์จ⁶ ข้าราชการกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ระดับชำนาญการพิเศษ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า เกาหลีใต้ควรมีการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังระบบทั้งอุปสงค์ความต้องการแรงงานของนายจ้างเกาหลีใต้ หากมีแรงงานออกจากงาน นายจ้างมีหน้าที่แจ้งให้รัฐทราบ หากฝ่าฝืนก็มีมาตรการลงโทษ จะทำให้แรงงานเกรงกลัวต่อกฎหมาย ควรมีมาตรการลงโทษหรือปรับนายจ้างเกาหลีใต้ที่สนับสนุนการกระทำผิดในกรณีให้รุนแรงขึ้นในระดับหนึ่ง ผ่านความร่วมมือในการจ้างแรงงานในระบบ EPS ของกระทรวงแรงงานทั้งสองฝ่าย พร้อมกับยกตัวอย่างเปรียบเทียบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวของไทย มีการแก้ไขโดยให้มีเอกสารแสดงตน นับแต่ที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายแรงงานต่างด้าวใหม่เมื่อปี 2560 ในการเพิ่มความเข้มงวดในบทลงโทษนายจ้างแรงงานต่างด้าวแบบผิดกฎหมาย ทำให้กฎหมายแรงงานล่าสุดของไทยมีความเข้มงวดกว่าฝ่ายเกาหลีใต้มาก ในขณะนี้กระทรวงแรงงานของไทยจะต้องหาทางจัดตั้งต่อการหลอกลวงทั้งคนกลางหรือนายหน้าทีลักลอบการนำเข้าแรงงานไปเกาหลีใต้อย่างผิดกฎหมาย

2) พ.ต.อ. สาธิต มลิณทรางกูร⁷ ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ได้ให้ความเห็นว่า ข้อเสนอของฝ่ายเกาหลีใต้ที่ให้มีการจัดตั้งกลไกหารือระหว่าง สตม.ไทยกับเกาหลีใต้ในระดับปฏิบัติ เป็นทางออกที่น่าจะได้ผลดีในการแก้ปัญหา ทาง สตม.ไทยได้มอบหมายให้ผู้บังคับการตรวจคนเข้าเมือง 2 (พล.ต. พฤทธิพงษ์ ประยูรศิริ) เป็นหัวหน้าคณะทำงานร่วมฝ่ายไทย ทั้งนี้มีการเสนอให้ทั้งสองฝ่ายจัดตั้งสายด่วน (hotline) เพื่อร่วมมือกันจับกุมขบวนการนายหน้าและบริษัททัวร์ที่ปล่อยลูกทัวร์หนี รวมทั้งมีมาตรการลงโทษที่เข้มข้นขึ้น รวมทั้งมีการเสนอให้มีโทษปรับนายจ้างเกาหลีใต้ในอัตราที่สูงขึ้นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกลุ่มบุคคลหรือขบวนการที่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ด้วย

3) เจ้าหน้าที่กงสุลประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล⁸ ได้ให้แนวทางการดำเนินการชักจูงแรงงานไทยที่พำนักผิดกฎหมายให้เดินทางกลับโดยสมัครใจ โดยเฉพาะในช่วงที่รัฐบาลเกาหลีใต้โอนุลมประกายกเว้นโทษ จะช่วยให้มาตรการลดจำนวนคนไทยที่อยู่เกินกำหนดในเกาหลีใต้ได้ผลยิ่งขึ้น ส่วนกรณีการสมัครใจเดินทางกลับ ทางสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล ยินดีที่จะช่วยประชาสัมพันธ์และสนับสนุนการทำความเข้าใจกับชุมชนไทยอันเป็นภารกิจในการคุ้มครองและดูแลป้องกันไม่ให้เกิดความผิดซ้ำ

4) นายธาดรี เชาวชตา⁹ ผู้อำนวยการการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ทัศนะว่า การผลักดันให้กระทรวงแรงงานดำเนินการป้องปราม สกัดกันตั้งด่านตรวจแรงงานที่จะลักลอบไปทำงานอย่างผิดกฎหมายที่เกาหลีใต้ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและดอนเมืองอย่างถาวรจะช่วยแก้ปัญหาที่ต้นทางและจะช่วยลดความเดือดร้อนให้นักท่องเที่ยวที่ไปโดยสุจริตไม่ถูกปฏิเสธที่สนามบินเกาหลีใต้เป็นจำนวนมากและ

⁶ สัมภาษณ์ วิชาดา จอร์จ, ข้าราชการกรมการจัดหางานระดับชำนาญการพิเศษ กระทรวงแรงงาน, 27 มิถุนายน 2561.

⁷ สัมภาษณ์ สาธิต มลิณทรางกูร, เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 28 มิถุนายน 2561.

⁸ สัมภาษณ์ สุเมธ จุลชาติ, อัครราชทูตที่ปรึกษา ณ กรุงโซล, 28 มิถุนายน 2561.

⁹ สัมภาษณ์ ธาดรี เชาวชตา, ผู้อำนวยการการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 27 มิถุนายน 2561.

รวมทั้งมีการจับกุมขบวนการบริษัททัวร์ที่ปล่อยลูกทัวร์หลบหนีแล้วเพิ่มมาตรการลงโทษที่เข้มงวดขึ้น นอกจากนี้ กลไกความร่วมมือระหว่างกงสุลไทย-เกาหลีใต้ (Thailand-Korea Consular Consultation) ซึ่งเป็นการหารือระดับอธิบดีกรมการกงสุลของทั้งสองประเทศเป็นการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงระหว่างกันที่มีประสิทธิภาพมากอีกเวทีหนึ่ง

5) ผู้แทนระดับผู้อำนวยการกอง กระทรวงพัฒนาสังคมฯ¹⁰ เห็นว่า ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ข่าวสารเพื่อสร้างการตระหนักรู้ต่าง ๆ เพื่อยับยั้งไม่ให้คนไทยไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย ทั้งทางสื่อทุกประเภทรวมถึงโซเชียลมีเดีย อย่างไรก็ตาม คนไทยจำนวนมากไม่ยอมรับข่าวสารดังกล่าว และยอมเสี่ยงเดินทางไปเกาหลีใต้ เพราะกระทรวงการต่างประเทศเองก็ได้จัดโครงการ บัณฑิตอาสา และกรมการกงสุลเคลื่อนที่ไปยังต่างจังหวัดเพื่อเสริมสร้างความรู้ให้กับประชาชนและป้องกันปัญหาการถูกหลอกลวงไปทำงานในต่างประเทศ รวมทั้งการเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในรูปแบบการหลอกลวงไปค้าประเวณีอันจะนำมาซึ่งความเสียหายในด้านภาพลักษณ์ของประเทศด้วยแล้ว

4.2 ข้อเสนอแนะเชิงการพัฒนากระบวนการบูรณาการ

ปัญหาแรงงานไทยที่ไปทำงานโดยผิดกฎหมายในต่างประเทศที่เกิดขึ้นในโลกยุคดิจิทัลที่มีความก้าวหน้าและได้ย่อโลกให้แคบลงจนปัญหาลุกลาม และระบบการบริหารจัดการของภาครัฐเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบูรณาการกลไกระบบในรูปแบบการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อให้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับผิดชอบและบริหารจัดการของแต่ละหน่วย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จะเป็นทางออกที่มีความชัดเจนและเป็นตัวกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าแบบต่างคนต่างทำแบบเดิม

จากการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ผู้ศึกษาเห็นว่า รูปแบบสำหรับการพัฒนาวิธีการและกระบวนการบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไทยในเกาหลีใต้บนพื้นฐานทฤษฎี Collaborative governance เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาที่ได้ คือ

4.2.1 Information sharing หรือการแชร์ข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคแห่งการสื่อสารออนไลน์ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านต่าง ๆ รอบด้านร่วมกันอย่างใกล้ชิด

4.2.2 Sharing common concerns and responsibility กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต ควรเพิ่มบทบาทในการมีส่วนร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ทั้งที่มีและไม่มีสำนักงานแรงงานประจำในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองคนงาน/แรงงานไทยในท้องถิ่นแต่ละประเทศโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาแรงงานที่ทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศนั้นๆ

4.2.3 ยกระดับความสำคัญของปัญหาโดยหน่วยงานทุกภาคส่วน ตลอดจนสนับสนุนองค์กร NGOs และการประชาสัมพันธ์ รวมถึงภาคเอกชนทั้งไทยและเกาหลี และควรมีการศึกษาถึง

¹⁰ สัมภาษณ์ รัตนา นนทปัทมเดช, ผู้อำนวยการกลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 29 มิถุนายน 2561.

ประเภทของแรงงานที่เป็นที่ต้องการของภาคเอกชนในเกาหลี เพื่อที่จะได้ตอบสนองความต้องการได้อย่างถูกต้อง และสร้างแรงงานที่มีคุณภาพสำหรับการส่งออกต่อไป

4.3 ข้อเสนอแนะระยะเร่งด่วนและระยะยาว

4.3.1 แผนงานเร่งด่วน: การจัดตั้งคณะทำงานกลุ่มย่อยเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานไทยถูกล่อลวงไปทำงานผิดกฎหมายในต่างประเทศ

4.3.1.1 คณะทำงานกลุ่มย่อยนี้แต่งตั้งเฉพาะผู้แทนหน่วยงานหลักขึ้นเพื่อร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานไทยถูกล่อลวงไปทำงานผิดกฎหมายในต่างประเทศ โดยใช้วิธีชำนิทประเพณี จากการถูกกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมายชักจูงผ่านช่องทางต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อสังคม (Social Media) เพื่อไปค้าแรงงานผิดกฎหมาย ค่าประเพณี รวมถึงการเป็นเหยื่อ คำนุญอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทย รวมถึงการวางแผนงานร่วมกันจะช่วยเพิ่มความคล่องตัวในการประสานงานและเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ กระทรวงแรงงาน กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ (บก.ปคม.) และกรมการกงสุล โดยแต่ละหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

1) กระทรวงพัฒนาสังคม

การสร้างโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม ระบบเตือนภัยทางสังคม และการบริหารจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศและให้บริการข้อมูลแก่ประชาชน

2) กระทรวงแรงงาน

การบังคับใช้ พรบ.แรงงาน พ.ศ. 2537 เพื่อควบคุมและจัดการแรงงานไทยไปต่างประเทศ และป้องกันปราบปรามระงับการไปทำงานโดยมิชอบ รวมถึงการตั้งด่านแรงงานเพื่อคัดกรองแรงงานที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

3) บก.ปคม.

การขึ้นบัญชีผู้ที่อ้างว่าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในต่างประเทศ การจัดทำฐานข้อมูลคนไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ทั่วโลกเป็นรายทวีป การบังคับใช้ พรบ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเพณี พ.ศ. 2539

4) กรมการกงสุล

การจัดทำฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศ ฐานข้อมูลคนไทยตกทุกข์ได้ในต่างประเทศ การบรรจุข้อมูลประวัติการเดินทางไปต่างประเทศและเลขที่หนังสือเดินทางในรูปแบบ endorsement ใน chip ของหนังสือเดินทาง และการพิจารณาปฏิเสธหรือยับยั้งคำขอหนังสือเดินทางตามหมวด 7 ของระเบียบ กต. (โดยไม่ขัดต่อเสรีภาพในการเดินทางตามรัฐธรรมนูญ)

4.3.2.3 แนวทางการดำเนินงานของคณะทำงานฯ

1) การป้องกันผู้มีโอกาสตกเป็นเหยื่อ

กองตรวจราชการ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ และกระทรวงแรงงาน สามารถใช้ทีมไซเบอร์ในการติดตามกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมายซึ่งอาศัยสื่อสังคม เช่น ไลน์ เฟซบุ๊ก

รวมทั้งให้ข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมายที่ปฏิบัติการในพื้นที่ต่าง ๆ และประสาน-ทำงานร่วมกับสำนักงานในภูมิภาคเพื่อจับกุมตัวกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมายในพื้นที่ต้นทาง

กรมการกงสุล กระทรวงพัฒนาสังคมฯ และกระทรวงแรงงาน มอบหมายเจ้าหน้าที่ติดตามและเฝ้าระวังกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมาย รวมถึงประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อเตือนสติและให้ความรู้แก่กลุ่มคนหางาน

2) การสกัดกั้นการเดินทางของผู้ถูกล่อลวงและกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมาย

กรมการกงสุล มีโครงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อรวบรวมสถิติและจัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบรวมถึงเชื่อมโยงฐานข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาออกหนังสือเดินทาง อาจพิจารณาแลกเปลี่ยนและ/หรือแบ่งปันฐานข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลครอบคลุมรอบด้านมากขึ้น

3) พิจารณาดำเนินการบรรจุข้อมูลประวัติการเดินทางไปต่างประเทศ และอาจบรรจุข้อมูลประวัติการทำความผิดในต่างประเทศซึ่งสามารถเปิดให้ส่วนราชการที่บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะ สตม. เข้าถึงข้อมูลเพื่อตรวจสอบได้

บก.ปคม. พิจารณาแจ้งรายชื่อบุคคลต้องสงสัยให้กรมการกงสุล พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือเดินทางของบุคคลดังกล่าวต่อไป

4) การดำเนินคดีกับกลุ่มผู้กระทำความผิด

กองตรวจราชการ พม. ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายกับกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมายที่อาศัยสื่อสังคมออนไลน์เป็นช่องทางประกอบธุรกิจ และประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มคนหางานตระหนักถึงสิทธิในการร้องทุกข์ เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินคดีมีจุดอ่อนอยู่มาก โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มคนหางานไม่มาร้องทุกข์ ทำให้ขาดพยานที่จะดำเนินคดีได้

4.3.2 แผนงานระยะยาว: การจัดตั้งคณะกรรมการสหวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและบทบาทคนไทยในต่างประเทศ

4.3.2.1 มุ่งการเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่คนไทยเพื่อให้มีเกียรติและศักดิ์ศรี และมุ่งการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยให้มีพลังและเป็นระบบ

4.3.2.2 ปัจจุบัน บุคคลสามารถเข้าถึงสื่อสังคมได้ง่าย ซึ่งเป็นโอกาสของกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมายที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวชักจูงกลุ่มคนหางาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อเตือนสติให้แก่กลุ่มคนหางาน โดยต้องมีบทบาทเชิงรุกและรู้เท่าทันการใช้สื่อของกลุ่มนายหน้าผิดกฎหมายมากขึ้น โดยอาจใช้การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมและยกกรณีตัวอย่างของคนที่ถูกเป็นเหยื่อ ถูกทำร้าย กักขัง เพื่อชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงและสร้างความตระหนักให้กลุ่มคนหางานที่มีความเสี่ยง

4.3.2.3 การเสริมสร้างความสามัคคีของชุมชนไทย ผ่านการดำเนินโครงการลักษณะต่าง ๆ เช่น กิจกรรมด้านพุทธศาสนา การสนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัครคนไทยในต่างประเทศ การจัดกีฬาเชื่อมความสามัคคี กิจกรรมด้านวัฒนธรรมไทย การสอนวิชาชีพเสริมให้แก่ชุมชนไทย เป็นต้น โดยมีงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมคนไทยในต่างประเทศ

4.3.2.4 คณะกรรมการสหวิชาชีพฯ จะเป็นกลไกถาวรของส่วนราชการไทยในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและบทบาทของเครือข่ายและชุมชนชาวไทยในต่างประเทศ โดยจะทำหน้าที่

กำหนดยุทธศาสตร์และแผนงาน ตลอดจนดำเนินการร่วมมือระหว่างกันให้มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้เครือข่ายและชุมชนชาวไทยในต่างประเทศมีความเข้มแข็ง สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ รวมทั้งเสริมสร้างบทบาทที่จะสามารถสนับสนุนภารกิจของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ไทย ในฐานะอาสาสมัครเพื่อช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาที่คนไทยในต่างประเทศประสบ และยัง能够帮助ส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของไทย และสร้างความร่วมมือในระดับประชาชนกับต่างประเทศไทย โดยคณะกรรมการสหวิชาชีพ จะหารือกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์และแผนงาน ของแต่ละหน่วยงานในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและบทบาทของเครือข่ายและชุมชนชาวไทยในต่างประเทศให้มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล การประชาสัมพันธ์เชิงรุก การดำเนินโครงการพบปะชุมชนชาวไทยในต่างประเทศ เป็นต้น

องค์ประกอบคณะกรรมการ

1) รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้แทน	ประธาน
2) อธิบดีกรมการกงสุล หรือผู้แทน	รองประธาน
3) ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	กรรมการ
4) ผู้แทนกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว	กรรมการ
5) ผู้แทนกรมกิจการเด็กและเยาวชน	กรรมการ
6) ผู้แทนกรมกิจการผู้สูงอายุกรรมการ	
7) ผู้แทนกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	กรรมการ
8) ผู้แทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	กรรมการ
9) ผู้แทนกรมการจัดหางานกรรมการ	
10) ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	กรรมการ
11) ผู้แทนกรมสุขภาพจิต	กรรมการ
12) ผู้แทนกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	กรรมการ
13) ผู้แทนกรมการแพทย์	กรรมการ
14) ผู้แทนกองบริหารการสาธารณสุข	กรรมการ
15) ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์	กรรมการ
16) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดกรรมการ	
17) ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ คนไทยในต่างประเทศ	กรรมการและ เลขานุการ

4.4 ข้อจำกัด

4.4.1 ตามสถิติอย่างเป็นทางการมีคนไทยในต่างประเทศกว่า 1.3 ล้านคน มีสมาคม/ชมรมคนไทยกว่า 500 แห่ง และวัดไทยกว่า 400 แห่ง โดยคนไทยในต่างประเทศส่วนใหญ่ ประกอบด้วยผู้มีถิ่นฐาน (resident) ซึ่งเป็นผู้ประกอบการอาชีพหรือแม่บ้าน ตลอดจนผู้ใช้แรงงาน (โดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบัน

ที่ค่าโดยสารเครื่องบินถูกลงและมีการใช้สื่อออนไลน์ในการเข้าถึงผู้เดินทางให้สามารถเดินทางได้เองอย่างสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ในขณะที่สถานเอกอัครราชทูตและข้าราชการมีจำนวนเท่าเดิม

4.4.2 ที่ผ่านมาสถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ มักอยู่ในสถานะตั้งรับปัญหาในปลายน้ำ ในการดำเนินการคุ้มครองคนไทย โดยเป็นที่พึ่งของแรงงานที่ตกทุกข์ได้ยากหรือลี้ภัย โดยไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ในขณะเดียวกันปริมาณคนไทยที่ต้องการออกไปทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะกรณีเกาหลีใต้โดยไม่ผ่านระบบ EPS ไม่ได้ลดน้อยลงเนื่องจากตลาดไต้ยังมีความต้องการแรงงานในเกาหลีใต้ แรงงานไทยก็พร้อมที่จะเสี่ยงและตอบสนอง เนื่องจากทางรัฐบาลเกาหลีใต้ไม่ได้มีมาตรการลงโทษผู้ลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายที่รุนแรงเพียงพอ

4.4.3 โดยที่สื่อออนไลน์ในปัจจุบันเป็นเครื่องมือสำคัญของบรรดานายหน้าทีโฆษณาชวนเชื่อแรงงานเข้าไปทำงานทั้งที่อยู่ในประเทศไทยและเกาหลีไทยอย่างทำลายกฎหมายและมีผู้ติดตามเรือนแสน จำเป็นที่จะต้องมีการยกระดับการกวาดล้างเครือข่ายเหล่านี้โดยหน่วยงานตำรวจไทยและตำรวจเกาหลีใต้อย่างเป็นระบบและมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันในการสืบสาวไปถึงตัวผู้ก่อการ ซึ่งอยู่นอกเหนือบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ

4.4.4 ทั้งนี้ การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศเพียงลำพังในยุคนี้ไม่เพียงพอที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่ายคนไทยในต่างประเทศ ให้เป็นกำลังขับเคลื่อนที่สำคัญของการแก้ไข ป้องกัน และลดปัญหาที่คนไทยในต่างประเทศประสบ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนภารกิจจากหน่วยงานของทีมประเทศไทยทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ในการช่วยกันส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของไทยและความร่วมมือกับต่างประเทศด้วยในยุคนี้

บรรณานุกรม

หนังสือ

กระทรวงการต่างประเทศ. การต่างประเทศไทย พ.ศ. 2540-2543: ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2543.

กระทรวงการต่างประเทศ. อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต พ.ศ. 2504 = Vienna convention consular relations 1906. กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศ เทเวศร์โศภการ, มปท.

นเรศน์ วงศ์สุวรรณ. 3 เล้า: การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคงและภาคสังคม. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554.

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับสำหรับเผยแพร่). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2560.

สันติ สาทิพย์พงษ์. การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน: กุมภาพันธ์ 2544-มกราคม 2548. กรุงเทพฯ: ไชเบอร์พริ้นท์ จำกัด, 2548.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการคลัง. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549. [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER4/DRAWER030/GENERAL/DATA0000/00000011.PDF> [13 มิถุนายน 2560].

กระทรวงการต่างประเทศ. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545. [ออนไลน์]. 2545. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/main/contents/files/organize-20130911-145358-014535.pdf> [18 มิถุนายน 2560],

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา: <http://click.senate.go.th/wp-content/uploads/2017/06/รัฐธรรมนูญ-2560.pdf> [13 มิถุนายน 2560].

การสัมภาษณ์

ชาตรี เขาวชตา. ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 27 มิถุนายน 2561.

รัตนา นนทปัทมะดุล. ผู้อำนวยการกลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2561.

วิชาดา จอร์จ. ข้าราชการกรมจัดหางานระดับชำนาญการพิเศษ กระทรวงแรงงาน. สัมภาษณ์, 27 มิถุนายน 2561.

สาริมล มลิณทรากูร. เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2561.

สุเมธ จุลชาติ. อัครราชทูตที่ปรึกษา ณ กรุงโซล. สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2561.

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

ธาดรี เขาวชตา. บทบาทของที่ปรึกษากฎหมายท้องถิ่นในการคุ้มครองผลประโยชน์ของคนงาน/แรงงานไทยในบาหลีเรน เดือนมิถุนายน 2554–เดือนเมษายน 2556. หลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันเทวะวงศัวโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2556.

ประพันธ์ ดิษยทัต. ปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้. หลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันเทวะวงศัวโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2558.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นางวรพรรณี ดำรงมณี

ประวัติการศึกษา

- ทุน AFS (American Field Service)
ณ OTOROHANGA COLLEGE ประเทศนิวซีแลนด์
- ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาภาษาและวรรณคดีอังกฤษ
(เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประวัติการทำงาน

- พ.ศ. 2536 เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองการเมือง กรมองค์การระหว่างประเทศ
- พ.ศ. 2540 กงสุล สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองปิ่นัง ประเทศมาเลเซีย
- พ.ศ. 2544 เลขานุการโท กองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต
กรมพิธีการทูต
- พ.ศ. 2546 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงแคนเบอร์รา
- พ.ศ. 2550 เลขานุการเอก ฝ่ายยุโรปใต้ กองยุโรป 2 กรมยุโรป
- พ.ศ. 2555 นักการทูตระดับชำนาญการ (ที่ปรึกษา) หัวหน้าสำนักงานหนังสือ
เดินทางชั่วคราว เชียงใหม่ กรมการกงสุล
- พ.ศ. 2558 รองกงสุลใหญ่ ณ เมืองซิงต่าว สาธารณรัฐประชาชนจีน

ตำแหน่งปัจจุบัน

นักการทูตชำนาญการพิเศษ
กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ
กรมการกงสุล