



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง มุมมองเวทีระหว่างประเทศต่อประเด็น
สิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติและนโยบายของไทย
วิสัยทัศน์จากคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา

จัดทำโดย นางเอกสิริ ปิณฑะรุจิ
รหัส 4018

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง มุมมองเวทีระหว่างประเทศต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน
ของแรงงานข้ามชาติและนโยบายของไทย
วิสัยทัศน์จากคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา

จัดทำโดย นางเอกสิริ ปิณฑะรุจิ
รหัส 4018

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานข้ามประเทศของคนเป็นหนึ่งในปรากฏการณ์สำคัญที่เป็นทั้งโอกาสและความท้าทายที่ประเทศต่างๆ ต้องเผชิญ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งคาดว่าจะมีประเภทและสัญชาติต่างๆ จำนวนทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 3 ล้านคน ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านเวลา และขนาดของรายงาน การศึกษานี้จะมุ่งเฉพาะในส่วนของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของไทยสามประเทศ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนประมาณกว่า 2 ล้านคน

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติกลุ่มดังกล่าว (ไม่รวมผู้หนีภัยการสู้รบ และชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์) ที่สะท้อนจากเวทีระหว่างประเทศในประสบการณ์การปฏิบัติงานที่คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวาและการดำเนินนโยบายบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย โดยพิจารณาความเกี่ยวโยงของปัจจัยและมิติต่างๆ โดยวิเคราะห์ความสมดุลของ มิติด้านเศรษฐกิจ ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดแรงงานข้ามชาติเข้ามาในไทย มิติด้านความมั่นคง ที่เป็นปัจจัยที่กำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามจับกุมและดำเนินการต่อแรงงานหลบหนีเข้าเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้อง และ มิติด้านสิทธิมนุษยชน ที่ถูกสะท้อนจากการติดตามตรวจสอบความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทยโดยกลไกสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคม ซึ่งต่างมีบทบาทสำคัญในโลกปัจจุบันที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบ กติกาสากล (rule/norm-based) มากขึ้น

คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา มีภารกิจเป็น “ด่านหน้า” ในการประสานงานระหว่างกลไกสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งภาคประชาสังคมที่นครเจนีวา กับกระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย โดยทำหน้าที่ติดตาม เฝ้าระวัง และรับทราบประเด็นข้อร้องเรียนและข้อห่วงกังวลที่สะท้อนจากเวทีระหว่างประเทศ พร้อมทั้งทำการชี้แจงในนามของประเทศไทย ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่สะท้อนจากเวทีระหว่างประเทศมีประเด็นหลักใน 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) ปัญหาที่สืบเนื่องจากสถานภาพและสิทธิ 2) ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการถูกกดขี่ แสวงประโยชน์และละเมิดสิทธิโดยมิชอบ 3) การคุ้มครองส่งเสริมสิทธิในการทำงานและดำรงชีวิต

รายงานนำเสนอทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) ในการอธิบายผลกระทบของโลกาภิวัตน์ต่อการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ ซึ่งมีทั้งปัจจัยดึงและผลัก (pull-push factors) ของการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติทั้ง 3 สัญชาติมายังไทย และแนวคิดเรื่อง “Global Governance” ซึ่งอธิบายพัฒนาการของระบบระหว่างประเทศที่บทบาทและอำนาจรัฐมีขอบเขตชัดเจนน้อยลง ขณะที่ตัวแสดงอื่นๆ อาทิ สหประชาชาติ องค์กรระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคม มีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นในการผลักดันความเห็นของสาธารณชน ติดตามตรวจสอบ และร่วมกำหนดระเบียบกติกา และบรรทัดฐานระหว่างประเทศ รวมถึง international regime on human rights ซึ่งครอบคลุมหลักการสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ เป็นเสมือน soft law กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมระหว่างประเทศ เช่น กลไก HRC และพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของไทย เช่น UDHR กติกาและอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ อนุสัญญาภายใต้ ILO และกลไกใน ASEAN

ผลการศึกษาระบุประเด็นปัญหาที่สะท้อนจากเวทีระหว่างประเทศเกี่ยวกับ สิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติในไทยทั้ง 3 ลักษณะข้างต้นในรายละเอียดและความเกี่ยวข้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย รวมทั้งทิศทางการพัฒนารอบกฎหมาย แผนยุทธศาสตร์และนโยบายบางส่วนที่สำคัญของไทยในการรองรับประเด็นข้อห่วงกังวลและข้อร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 และ 11 และนโยบายรัฐบาล 2) นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง โดยเฉพาะนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี 2 มีนาคม 2547) และยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี 24 เมษายน 2555) และ 3) นโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

การศึกษามีข้อสรุปว่า ประเด็นท้าทายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในไทยมีความซับซ้อนและคาบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ความท้าทายดังกล่าวจะยังมีอยู่ต่อไปและทวีความสำคัญยิ่งขึ้นภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงในภูมิภาค รวมทั้งการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และความไม่ชัดเจนในทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ขณะที่ยังมีความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมไทย ควบคู่ไปกับบทบาทในการติดตามตรวจสอบของกลไกสหประชาชาติ องค์กรระหว่างประเทศและภาคประชาสังคม การรับมือกับประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องมีการพิจารณาปัจจัยและมิติที่เกี่ยวข้องอย่างองค์รวมโดยคำนึงถึงความสมดุลของมิติทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ พบว่ามีความพยายามอย่างต่อเนื่องของหน่วยงานไทยในการพัฒนารอบกฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อ

รองรับปัญหาสำคัญข้างต้น รวมทั้งปรับปรุงให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จที่สำคัญอยู่ที่การขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และประสานบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานและกลไกที่เกี่ยวข้องอย่างสอดคล้องกัน โดยให้ความสำคัญกับการรักษาสมดุลระหว่างสามมิติข้างต้น

ในบริบทดังกล่าว ผู้ศึกษาได้นำเสนอความท้าทายสำคัญในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ อาทิ ความแตกต่างในทัศนคติ มุมมองและความเข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับบทบาทของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน การสร้างความชัดเจนของทิศทางในมิติทางเศรษฐกิจ ช่องว่างของการขาดกลไกปฏิบัติงานในภาพรวมที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ การขาดการหารืออย่างแท้จริงและต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานรัฐและภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ นายจ้าง ผู้ประกอบการ ภาคประชาสังคม การสร้างความตระหนักรู้ให้แก่แรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับสิทธิและขั้นตอนตามกฎหมายของตน ความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ต้นทาง และความท้าทายที่สืบเนื่องจากข้อจำกัดในบทบาทและทรัพยากรในส่วนของการตรวจการต่างประเทศ

การศึกษาได้ระบุข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและในการดำเนินการเพื่อประกอบการพัฒนาขับเคลื่อนยุทธศาสตร์/แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในภาพรวมและส่งเสริมการปฏิบัติงานของกระทรวงการต่างประเทศ เช่น การตัดสินใจเชิงนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติทั้งสามสัญชาติและกำหนดเป้าหมายนโยบายเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีมาตรการชัดเจนรองรับผู้ได้รับผลกระทบทุกภาคส่วน กำหนดแนวทางเพื่อรับมือกับความท้าทายของการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในบริบทของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และตัดสินใจในระดับนโยบายว่าไทยควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว ค.ศ. 1990 หรือไม่ สำหรับการดำเนินการควรมีการหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ และพัฒนาช่องทางหารือระหว่างหน่วยงานรัฐกับทุกภาคส่วนเพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วน สร้างความแข็งแกร่งให้กับกลไกอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิต่างๆ ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายและลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจังและตรวจสอบได้ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าแรงงานโดยผิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติในไทย และกำหนดกลไกกลางของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อประสานท่าทีเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานในภาพรวม เป็นต้น

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำรายงานเรื่อง มุมมองเวทีระหว่างประเทศต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติและนโยบายของไทย วิสัยทัศน์จากคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา นี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความสนับสนุนจากหลายท่านที่เกี่ยวข้อง ในโอกาสนี้ ขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร. ขจิต จิตตเสวี เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล ที่ได้กรุณาให้ข้อคิดเห็นและชี้แนะแนวทางการจัดทำรายงานฉบับนี้ตั้งแต่ต้น รวมทั้งในการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของรายงานให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์ขึ้น

ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้ที่กรุณาให้ความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงาน ได้แก่ คุณณัฐวัฒน์ กฤษณามระ ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ คุณเนติธร ประดิษฐ์สาร เลขานุการเอก คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา คุณอานดี ฮอลล์ ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และผู้ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ พ.ต.อ. ทิฆัมพร แก้วขาว รองผู้บังคับการกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และคุณไพบ สิริสุนทร สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ อนึ่ง ด้วยเวลาและขนาดของรายงานที่จำกัด ผู้ศึกษาจึงไม่สามารถสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องได้ทุกกลุ่ม รายงานนี้จึงเสนอมุมมองส่วนตัวของผู้ศึกษาที่ประมวลจากความเห็นของผู้เกี่ยวข้องส่วนหนึ่งเท่าที่สามารถทำการสัมภาษณ์ได้ในเวลาจำกัด หากมีข้อบกพร่องประการใดถือว่าเป็นของผู้ศึกษาและขออภัย ณ ที่นี้

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณท่านปลัดกระทรวงการต่างประเทศและผู้บริหารระดับสูงอย่างยิ่งที่ได้กรุณาเห็นชอบและสนับสนุนการจัดหลักสูตรนักบริหารการทูตนี้ โดยเฉพาะท่านปลัดกระทรวงฯ ในฐานะอดีตเอกอัครราชทูต ผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา และอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ ในฐานะอดีตเอกอัครราชทูต รองผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา ที่เป็นแบบอย่างและให้แนวทางการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ซึ่งเป็นพื้นฐานความคิดในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณท่านเอกอัครราชทูต ผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา (นายพิชญ จันทรวีวัฒน์) ที่ได้กรุณาเห็นชอบและสนับสนุนให้ผู้ศึกษาเข้ารับการอบรมหลักสูตรนี้ และพี่น้องข้าราชการคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา ทุกคนที่ให้การสนับสนุนในการปฏิบัติงานมากมายในช่วงที่ผู้ศึกษาเข้ารับการฝึกอบรม

ท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ (คุณธีรวัฒน์ ภูมิจิตร) คุณชไมพร ตันติเวสส และเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกคนที่กรุณาจัดการฝึกอบรมหลักสูตรนี้ด้วยความตั้งใจที่ดีและมีคุณภาพสูง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้เข้ารับการอบรมในการพัฒนาทักษะและความรู้ในด้านต่างๆ ที่จะส่งเสริมการปฏิบัติงานต่อไป

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	๗
คำอธิบายศัพท์คำย่อ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	5
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	6
1.5 นิยามศัพท์/การจำกัดความหมายของคำศัพท์ที่สำคัญ	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวคิดทฤษฎี	8
2.1.1 โลกาภิวัตน์และการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ	8
2.1.2 Global Governance และ International human rights regime	9
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	14
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	14
บทที่ 3 ผลการศึกษา	15
3.1 ประเด็นปัญหาที่สะท้อนจากกลไกและตัวแสดงในเวทีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน	15
3.2 ทิศทางการดำเนินนโยบายของไทย	18
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	27
4.1 สรุปผลการศึกษา	27
4.2 ข้อเสนอแนะ	31
4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	31
4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	32

	ณ
บรรณานุกรม	35
ภาคผนวก	37
ก ตารางจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานกงเหลือที่วราชอาณาจักร	38
ข ตารางจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มาตรา 13 ตามมติ ครม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ที่วราชอาณาจักร	39
ค ตารางจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานกงเหลือที่วราชอาณาจักร	40
ประวัติผู้เขียน	41

คำอธิบายศัพท์คำย่อ

HRC	Human Rights Council
ILO	International Labour Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
IOM	International Organization for Migration
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
UPR	Universal Periodic Review
NGOs	Non-Governmental Organizations
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CRC	Convention on the Rights of the Child
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
ICERD	International Convention on the Elimination of Racial Discrimination
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
ICED	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance
CRMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families
AICHR	ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง/ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ภูมิหลัง/ความเป็นมาในภาพกว้าง

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การเคลื่อนย้ายข้ามประเทศของผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนและต่อเนื่องทั่วโลก โดยสืบเนื่องจากปัจจัยหลายประการ อาทิ การแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น การหลบหนีภัยการสู้รบ ภัยธรรมชาติ ฯลฯ จากประมาณการณ์ของสหประชาชาติในปี 2553 คาดว่ามีผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานทั่วโลกประมาณ 214 ล้านคน

ประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่านและปลายทางของผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานแรงงานข้ามชาติ (migrant workers) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานเป็นกลุ่มเป้าหมายของการศึกษานี้ โดยแรงงานข้ามชาติที่เป็น un/low-skilled migrant workers จากประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ทั้งในส่วนที่เข้าประเทศไทยโดยถูกกฎหมายและที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย คาดว่ามีจำนวนประมาณกว่า 2 ล้านคน ต่างเป็นทั้งปัจจัยสำคัญที่มีส่วนส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจไทย และเป็นปัญหาความท้าทายในแง่ความมั่นคงในรูปแบบใหม่และการบริหารจัดการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติซึ่งภาคส่วนต่างๆ ของไทยต้องเผชิญในขณะเดียวกัน

ระบบระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นมีการพัฒนากฎ ระเบียบ กติกา และบรรทัดฐานระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาคที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนมากขึ้นเป็นลำดับ โดยรวมถึงสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระบบระหว่างประเทศในโลกปัจจุบันมีลักษณะความเป็น rule/norm based กล่าวคือตั้งอยู่บนพื้นฐานของระเบียบ กติกา และบรรทัดฐานระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งมีความสำคัญเป็นเสมือน soft law หรือเป็นมาตรฐานจริยธรรมอันเป็นพันธกรณีที่มีนัยสำคัญทางการเมืองระหว่างประเทศ

ประเทศไทยมีนโยบายให้ความสำคัญกับการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามระเบียบกติการะหว่างประเทศที่ครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights – UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and

Political Rights – ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR) อนุสัญญาต่างๆ ภายใต้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) เป็นต้น โดยมีกรอบ กฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ของไทยรองรับ ตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติที่ เกี่ยวข้องหลายฉบับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ซึ่งแสดงถึงความสำคัญที่ประเทศไทยให้กับแรงงานข้ามชาติ

นอกจากนี้ ซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญในระบบระหว่างประเทศแล้ว ในปัจจุบันยังมีกลไกอื่นๆ ที่มีบทบาทสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในพลักดันและกำหนดกฎระเบียบ กติกาและบรรทัดฐาน ระหว่างประเทศ และติดตามตรวจสอบเพื่อเสริมสร้าง Global Governance ได้แก่ สหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม¹ ซึ่งสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูล ข่าวสารได้อย่างสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น และมีบทบาทสำคัญในการติดตามตรวจสอบและเรียกร้อง ผลักดันเรื่องต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและสวัสดิการของสาธารณชนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

1.1.2 บทบาทของคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา และสภาพปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่สะท้อนจากการปฏิบัติงานของคณะผู้แทนถาวรฯ

บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา ครอบคลุมการ เป็น “ด่านหน้า” ในการประสานงานกับองค์กรและกลไกต่างๆ ภายใต้สหประชาชาติ และองค์การ ระหว่างประเทศที่นครเจนีวา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระเบียบกติการะหว่างประเทศ และ ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติของรัฐในประเทศต้นสำคัญต่างๆ รวมถึงสิทธิมนุษยชนของผู้โยกย้ายถิ่น ฐานและแรงงานข้ามชาติ ซึ่งคาบเกี่ยวกับงานในหลายกรอบ โดยเฉพาะเวทีที่ไทยเป็นสมาชิก เช่น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council - HRC) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัย (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration – IOM) เป็นต้น

ภารกิจหลักที่สำคัญประการหนึ่งของคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา ในการประสาน งาน กับองค์กรและกลไกต่างๆ ข้างต้น คือ การวิเคราะห์ เฝ้าระวัง และติดตามพัฒนาการและความ เคลื่อนไหวในเวทีระหว่างประเทศที่อาจส่งผลกระทบหรือเป็นประโยชน์ต่อไทย และรายงานต่อ กระทรวงการต่างประเทศ พร้อมให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศใช้

¹ ในที่นี้หมายถึง องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Governmental Organizations – NGOs) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) นักเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชน (activists) ภาควิชาการ สื่อมวลชน ฯลฯ

ประโยชน์ประกอบการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยให้ทราบความเคลื่อนไหวที่สำคัญ และเพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตรวจสอบ รวมทั้งจัดเตรียมท่าทีและข้อมูลให้คณะผู้แทนถาวร ณ นครเจนีวา ใช้ในการชี้แจงทั้งเป็นลายลักษณ์อักษร การเข้าพบชี้แจงด้วยวาจา และในรูปแบบถ้อยแถลงของไทยในกรณีที่เป็นประเด็นข้อร้องเรียนหรือรายงานที่พาดพิงประเทศไทย

ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์ ลาว กัมพูชาในไทยที่สะท้อนจากการปฏิบัติงานของคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวาในปัจจุบัน ครอบคลุมปัญหาในมิติที่หลากหลายและซับซ้อน ลักษณะของประเด็นปัญหาหลักๆ ที่สำคัญอาจจำแนกได้เป็น 1) ปัญหาที่สืบเนื่องจากสถานะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ 2) ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการถูกกดขี่ แสวงประโยชน์และละเมิดสิทธิโดยมิชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง เครือข่ายจัดหางาน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหลายกรณีมักเกี่ยวโยงกับการลักลอบขนถ่ายคนเข้าเมือง (people smuggling) และการค้ามนุษย์ (human trafficking) และ 3) การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิในการทำงานและการดำรงชีวิต

ในแง่ช่องทางการสื่อประเด็นข้อห่วงกังวล/ข้อร้องเรียน คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวาได้รับจากกลไกภายใต้สหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิ กลไกรับข้อร้องเรียน (complaint procedure) ภายใต้ HRC และ ILO ข้อร้องเรียนและ/หรือการหยิบยกร่วมโดยกลไกพิเศษ (Special Procedure) ของ HRC ที่มีอาณัติเกี่ยวข้องกับกรณีเฉพาะ อาทิ กรณีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติในช่วงอุทกภัย² หรือกรณีเกี่ยวกับกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย³ เป็นต้น อีกทั้งยังมีการหยิบยกโดยประเทศในโอกาสต่างๆ เช่น ในช่วงการนำเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของไทยภายใต้กลไก Universal Period Review (UPR) ตลอดจนการผลักดันสอบถามของตัวแทนภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนระหว่างประเทศ

1.1.3 ความสำคัญของปัญหา

แม้ประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นประเด็นละเอียดอ่อนที่หน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ในประเทศไทยมีข้อกังวลและมุมมองความเห็นที่แตกต่างกัน แต่ก็

² ข้อร้องเรียนร่วมจากผู้เสนอรายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนของผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐาน คณะทำงานว่าด้วยการบังคับกักขังหญิงหนีขบวนการค้ามนุษย์ ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิในที่อยู่อาศัย ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิในการเข้าถึงน้ำดื่มที่ถูกละเมิด ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิทางอาหาร และผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally Displaced Person)

³ ข้อร้องเรียนร่วมของผู้เสนอรายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนของผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐาน ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน

ต้องยอมรับว่าเสียงเรียกร้องให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติและการให้การคุ้มครองสิทธิโดยไม่เลือกปฏิบัติมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องให้ความสำคัญด้วยเหตุผลต่างๆ ได้แก่

(1) ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิก HRC ระหว่างปี 2553 - 2556 และได้นำเสนอรายงานการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของไทยภายใต้กลไก UPR ของ HRC เมื่อเดือนตุลาคม 2554 โดยได้ประกาศคำมั่นที่จะ “ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติและการป้องกันการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านการเสริมสร้างระบบการตรวจสอบแรงงาน”

(2) ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยระบุอยู่ในมาตรา 82 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่ารัฐต้อง “ปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ”

(3) มีแนวโน้มที่ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติจะถูกเชื่อมโยงเป็นเงื่อนไขทางการค้าระหว่างประเทศ เห็นได้จากการจัดทำรายงานสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย (TIP Report) ของสหรัฐฯ ที่มีการจัดลำดับผลการดำเนินงานของไทยในเรื่องดังกล่าว และมีผลเกี่ยวข้องในการสร้างบรรทัดฐานที่เป็นเงื่อนไขการระงับซื้อสินค้าจากโรงงานไทยที่มีข้อกล่าวหาว่าใช้แรงงานที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์โดยสหรัฐฯ และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป

(4) กระทบต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การเยือนไทยขององ ซาน ซู จี ล่าสุด ซึ่งได้พบกับแรงงานชาวเมียนมาร์ที่ อ. มหาชัย จ. สมุทรสาคร เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2555 และพบหารือกับนายเฉลิม อยู่บำรุง รองนายกรัฐมนตรี รวมทั้งไปเยี่ยมศูนย์พิทักษ์สัญชาติ ที่ อ. มหาชัย ในวันที่ 31 พฤษภาคม 2555 ถูกเผยแพร่โดยสื่อมวลชนไทยและต่างประเทศอย่างกว้างขวาง โดยย้ำถึงความคาดหวังขององ ซาน ซู จี ให้แรงงานจากเมียนมาร์มีความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิของตนและได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ความสำคัญที่ชาวเมียนมาร์และประชาคมระหว่างประเทศให้แก่ อง ซาน ซู จี สะท้อนมุมมองของเมียนมาร์ต่อไทยซึ่งไม่อาจเพิกเฉยได้

(5) การพัฒนาเศรษฐกิจไทย เมื่อกำหนดว่า ผู้ประกอบการไทยยังคงมีความต้องการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในภาคการผลิตด้านต่างๆ ขณะที่สถานการณ์และระดับการพัฒนาในประเทศเหล่านี้ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการเดินทางกลับประเทศของแรงงานข้ามชาติไทยก็จำเป็นต้องพิจารณาแนวทางบริหารจัดการที่สมดุลและสอดคล้องกับระเบียบกติการะหว่าง

ประเทศที่ไทยมีพันธกรณี ซึ่งจะเป็นผลดีในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของระบบของไทยในระยะยาว เช่นเดียวกับสิ่งที่ไทยคาดหวังให้แรงงานไทยในต่างประเทศได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม

1.1.4 ประเทศอาเซียนอื่นๆ

สำหรับประเทศอื่นๆ ในอาเซียนต่างเผชิญความท้าทายจากแรงงานข้ามชาติในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป โดยมีมาเลเซียที่ประสบปัญหาคล้ายคลึงกับไทยในฐานะผู้รับแรงงานข้ามชาติ แต่อาจมีความซับซ้อนและอยู่ในบริบทที่ต่างจากไทยในระดับหนึ่ง เนื่องจากไทยมีที่ตั้งที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคและมีพรมแดนทางบกเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามโดยตรงซึ่งทำให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านสามารถลัดลอบเดินทางเข้าประเทศได้ง่าย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในไทยและผลกระทบของการดำเนินนโยบายของไทยในทางปฏิบัติที่สะท้อนจากการปฏิบัติงานของคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา ในเวทีพหุภาคีด้านสิทธิมนุษยชน

1.2.2 เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อประกอบการพัฒนาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์/แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในภาพรวมที่คำนึงถึงความสมดุลของมิติด้านสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงแห่งชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว และเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของกระทรวงการต่างประเทศ

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

รายงานนี้มุ่งศึกษาประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติในไทย โดยเฉพาะ Low/unskilled migrant workers จากประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ที่ปรากฏใน HRC และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในความรับผิดชอบของคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา ในช่วงตั้งแต่การก่อตั้ง HRC ในปี 2549 และช่วงที่ไทยเข้าเป็นสมาชิก HRC (2553-ปัจจุบัน)

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

ใช้แนวทางการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ (empirical study) โดยค้นคว้าประมวลจากข้อมูลงานวิจัย เอกสารสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ บทความทางวิชาการของไทยและต่างประเทศ เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลหรือการ

สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่จะทำการศึกษา ได้แก่ คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา กรมองค์การระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคม และประสบการณ์ตรงในการปฏิบัติงาน ที่คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ และปัญหาความท้าทายในทางปฏิบัติ รวมทั้งความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย โดยพิจารณาความเกี่ยวข้องของปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในลักษณะองค์รวม

1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

วิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์และการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ และบทบาทของหลักการ ระเบียบกติกา บรรทัดฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง และปัญหา/ความท้าทายในการดำเนินนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยในทางปฏิบัติ

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

1.4.1 เสริมสร้างความเข้าใจและตระหนักรู้เกี่ยวกับความสำคัญและผลกระทบของประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะจากเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา

1.4.2 ใช้ประโยชน์ประกอบการพัฒนาและขับเคลื่อนแนวทาง/ยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในไทยในลักษณะองค์รวม บนความสมดุลของมิติด้านความมั่นคง ความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเคารพสิทธิมนุษยชน

1.4.3 ส่งเสริมมุมมองและการปฏิบัติงานของกระทรวงการต่างประเทศ

1.5 นิยามศัพท์

1.5.1 คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” “แรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน” หรือ “แรงงานต่างด้าว” (migrant workers) มีการกำหนดนิยามโดย 2 องค์กร ได้แก่ ILO และสหประชาชาติ ซึ่งมีความแตกต่างกัน ดังนี้

(1) นิยามของ ILO หมายถึง บุคคลที่ย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง เพื่อไปทำงานมากกว่าที่จะไปใช้จ่ายเงินของตนเอง และรวมถึงบุคคลใดๆ ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้อพยพเพื่อทำงาน แต่ไม่รวมคนที่ทำงานตามบริเวณชายแดน จิตรกร หรือสมาชิกของกลุ่มผู้ขานาญการที่เข้าเมืองระยะสั้น ชาวเรือ และลูกเรือเดินทะเลต่างชาติ

ตามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 143 ระบุว่า “แรงงานข้ามชาติ” ไม่รวมถึงบุคคลที่เข้ามาเพื่อการศึกษาหรือการฝึกอบรม และบุคคลที่เข้าเมืองเฉพาะด้านอันเนื่องจากการร้องขอของนายจ้างในประเทศ และต้องออกจากประเทศเมื่อเสร็จสิ้นการทำงานนั้นๆ แล้ว

(2) นิยามของสหประชาชาติ ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัว (ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี) หมายถึงบุคคลซึ่งจะถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้าง หรือเคยถูกว่าจ้างทำงาน โดยรับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น ทั้งนี้ เป็นความหมายที่กว้างกว่านิยามของ ILO โดยได้รวมถึงแรงงาน 8 ประเภท ได้แก่ คนงานที่ทำงานตามบริเวณชายแดน คนงานตามฤดูกาล ชาวเรือ คนงานที่ทำงานในสถานที่ทำงานนอกประเทศ คนงานที่ทำงานโยกย้ายไปมา คนงานที่ทำงานตามโครงการ คนงานที่มีกิจการของตนเอง และคนงานที่ได้รับการว่าจ้างพิเศษให้ไปทำงานในประเทศที่ตนไม่ได้สัญชาตินั้น

1.5.2 IOM ได้จำแนกประเภทของการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทยใน Thailand Migration Report 2011 ประกอบด้วย 1) Professional and skilled workers ซึ่งประกอบด้วยแรงงานที่มีใบอนุญาตและผู้ติดตาม แรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตและผู้ติดตาม เจ้าหน้าที่การทูต 2) Low and semi-skilled workers ทั้งที่มีใบอนุญาต และที่ไม่มี รวมทั้งผู้ติดตาม 3) Community migrants ได้แก่ ชาวเขา ชนกลุ่มน้อยจากประเทศใกล้เคียง 4) Refugees, displaced persons and asylum-seekers ที่อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยบริเวณชายแดนเมียนมาร์ และจากประเทศอื่นๆ 5) นักเรียน นักศึกษา และ 6) Marriage and retiree migrants โดยแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเข้าเมืองโดยไม่ปกติ (Irregular migrants) อาจมีสาเหตุได้จากการลักลอบเข้าเมืองหรือมีเอกสารถูกต้องแต่พำนักอยู่ในประเทศไทยเกินกำหนด หรือเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่ลักลอบทำงาน เป็นต้น

1.5.3 ตามมาตรา 5 ของ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ระบุว่า “คนต่างด้าวคือบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย” และถือว่า Irregular migrants เป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งรวมถึงชนกลุ่มน้อยบางประเภท แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ บุคคลไร้รัฐ (stateless person) ผู้ลี้ภัย และเหยื่อค้ามนุษย์

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด ทฤษฎี

2.1.1 โลกาภิวัตน์และการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ

“โลกาภิวัตน์” (Globalization) หมายถึง กระบวนการที่ประชากรของโลกถูกล้อมรวมกลายเป็นสังคมเดียว โดยเกิดจากแรงของอิทธิพลร่วมทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี สังคม-วัฒนธรรม และการเมือง¹ โดย Joseph E. Stiglitz เห็นว่าโลกาภิวัตน์เป็นผลจากการพัฒนาการติดต่อสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง และเทคโนโลยีสารสนเทศ และการลดลงของปัจจัยกีดขวางการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนระหว่างประเทศของสินค้าและบริการ เงินทุน ความรู้/ข้อมูลข่าวสาร และคน

“การโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ” (International migration) หมายถึงการเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนจากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่นเพื่อดำรงชีวิตเป็นเวลายาวนานเพื่อกระทำการกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทน²

ทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) อธิบายเกี่ยวกับผลกระทบของโลกาภิวัตน์และการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศโดยมองว่าการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นผลโดยธรรมชาติของกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของตลาดข้ามพรมแดนประเทศ โดยกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายอย่างสะดวกรวดเร็วขึ้นของเงินทุน ทำให้กระแสทุนเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและทิศทาง รวมทั้งการลงทุนจากต่างประเทศ ส่งผลให้ความต้องการแรงงานในต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปและส่งผลต่อการย้ายถิ่นฐานของแรงงานทั้งภายในและระหว่างประเทศ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลของโลกาภิวัตน์และความท้าทายของการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยปัจจัยดึงและผลัก (pull-push factors) ของการโยกย้าย

¹ Sheila L. Croucher. (2004). Globalization and Belonging : The Politics of Identity in a changing World. Rowman & Littlefield. P. 10

² ไพบูรณ์ ว่างสนตระกูล. 2550. การป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน. หน้า 8.

ถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา มายังไทย ทั้งในลักษณะการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติ และไม่ปกติ ที่เป็นผลสืบเนื่องจากโลกาภิวัตน์ ได้แก่

(1) ความแตกต่างในระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและรายได้ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้มีความต้องการในการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นในประเทศไทย

(2) นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศของไทย นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 ประเทศไทยมีการพัฒนาจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาการเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเพื่อการส่งออก (labour-intensive export-oriented economy) เป็นหลัก ทำให้แรงงานไทยเคลื่อนย้ายจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อไปทำงานที่ ต้องการแรงงานที่มีทักษะ (skilled labour) มากขึ้นโดยมีการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศเป็นตัวเร่ง ทำให้เกิดช่องว่างขาดแคลนแรงงานทักษะขั้นต่ำ (low-skilled labour) ส่งผลให้ตั้งแต่ปี 2535 รัฐบาลไทยเริ่มอนุญาตให้มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ แต่อนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยเริ่มจากการจ้างแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์ในพื้นที่ 10 จังหวัด และต่อมาในปี 2539 ได้เปิดให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติเพิ่มรวมสามสัญชาติ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ที่ขาดแคลนแรงงาน จนกระทั่งขยายครบ 76 จังหวัดในปี 2544

(3) สภาพที่ตั้งและภูมิประเทศของไทยที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ เป็นปัจจัยที่ช่วยเอื้ออำนวยต่อการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น และยากต่อการติดตามควบคุม

(4) สถานการณ์ความไม่สงบในประเทศต้นทาง โดยเฉพาะในเมียนมาร์ ซึ่งส่งผลเป็นปัจจัยผลักดันให้มีแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์เข้ามาแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในประเทศไทย

(5) โลกาภิวัตน์ทำให้การเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนระหว่างประเทศของคนสะดวกยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็เพิ่มความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการตรวจคนเข้าเมืองยิ่งขึ้น เนื่องจากความต้องการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องส่งผลให้มีความพยายามของกระบวนการลักลอบขนถ่ายคน และกระบวนการค้ามนุษย์ ในการนำแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในไทย และสร้างปัญหาความท้าทายในทางปฏิบัติแก่ภาคส่วนต่างๆ และเป็นที่จับตาของประชาคมระหว่างประเทศ

2.1.2 Global Governance และ International human rights regime

(1) แนวคิดทฤษฎี ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ผู้ศึกษาด้านการเมืองโลกยุคหลังสงครามเย็น เริ่มใช้แนวคิดเกี่ยวกับ “Global Governance” ซึ่งนักวิชาการไทยแปลว่า “โลกาภิวัตน์” หรือ

“การจัดการปกครองโลก” โดยในปี ค.ศ. 1992 James N. Rosenau เป็นผู้เริ่มใช้คำศัพท์ดังกล่าว ในทางวิชาการในหนังสือ Governance without Government : Order and Change in World Politics เพื่ออธิบายระบบระหว่างประเทศ

Gernot Erler (2006) อธิบายนิยามของ “Global Governance” ว่า แตกต่างจากการที่โลกถูกปกครองรวมศูนย์โดยมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียว แต่เป็นโลกที่มีระเบียบหลักการที่ถูกกำหนดโดยความเชื่อมั่นว่าปัญหาต่างๆ ของโลกต้องการการแก้ไขโดยตัวแสดงระดับโลก (global players) ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่รัฐ แต่เป็นเครือข่ายของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกันอย่างกว้างขวางและมีส่วนเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์กับการตัดสินใจในระดับระหว่างประเทศ³

องค์ประกอบของ Global Governance ได้แก่ 1) กฎเกณฑ์หลักการพื้นฐาน (normative foundation) หรือความเข้าใจร่วมกันในวัตถุประสงค์และมาตรฐานการปฏิบัติในประเด็นเฉพาะเรื่องของการจัดการปกครอง 2) กฎกติกาที่เป็นที่เห็นพ้องเพื่อเสริมสร้างความยุติธรรมและการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หลักการพื้นฐาน และ 3) โครงสร้างในการกำกับ ติดตามให้มีการปฏิบัติตาม และมีผลในการตัดสินใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาและแก้ปัญหาความขัดแย้ง⁴

Margaret P. Kams และ Karen A. Mingst ได้อธิบายในหนังสือเรื่อง International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance (2010) ว่า “Global Governance” มาจากการปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่าง 1) “pieces” หรือกรอบ/กิจกรรมความร่วมมือ กระจายเบียด และกลไกที่กำหนดโดยรัฐและตัวแสดงอื่นๆ เพื่อจัดการกับประเด็นและปัญหาต่างๆ ทั้งในลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งโดยรัฐและเอกชน ซึ่งได้แก่ กรอบการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะกรอบสหประชาชาติ ซึ่งถือเป็นกลไกหลักใน Global Governance) และองค์การที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ระเบียบกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ความตกลงระหว่างประเทศ จารีตปฏิบัติ คำตัดสินของศาล บรรทัดฐานระหว่างประเทศ หรือ “soft law” เช่น กรอบความตกลงข้อมติสหประชาชาติ ระบบระหว่างประเทศ กรอบการประชุมหรือ ฯลฯ และ 2) “actors” หรือตัวแสดงต่างๆ ซึ่งมีความหลากหลายและมีบทบาทเกี่ยวข้องกันอย่างมากขึ้นกว่าในระบบระหว่างประเทศในอดีต โดยแม้รัฐจะยังคงเป็นตัวแสดงหลัก แต่ก็มีตัวแสดงอื่นๆ ที่มีบทบาทและอำนาจต่อรองที่สำคัญมากขึ้น ได้แก่ เครือข่ายของตัวแสดงข้ามชาติหรือข้ามรัฐ (transnational and trans-

³ เกสร เกษมชื่นยศ. “รัฐ” และ “ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ” ในการจัดการปกครองโลก. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม. หน้า 9. www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/Kesom%20-%20GlobalGov.pdf

⁴ David Armstrong, Lorna Lloyd & John Redmond. (2004) : International Organization in World Politics. Towards Global Governance. New York: Palgrave Macmillan. P 232.

governmental network of actors) องค์การระหว่างประเทศ NGOs ผู้เชี่ยวชาญ ภาคประชาสังคม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และบรรษัทข้ามชาติ⁵

กล่าวโดยสรุป นักวิชาการมองว่า “Global Governance” เป็นอีกหนึ่งพัฒนาการที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับโลกาภิวัตน์ โดยมองว่าระบบระหว่างประเทศในปัจจุบัน บทบาทและอำนาจรัฐลดลง มีขอบเขตที่ชัดเจนน้อยลง โดยมีตัวแสดงอื่นๆ อาทิ สหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคม ฯลฯ ที่มีบทบาทส่วนร่วมในการผลักดันความเห็นของสาธารณชน และร่วมกำหนดกฎระเบียบกติกากฎและบรรทัดฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ international regime on human rights ซึ่งครอบคลุมถึงหลักการสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ และเป็นเสมือน soft law และพันธกรณีทั้งทางกฎหมายและการเมืองให้รัฐต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติของรัฐต่างๆ ตามระเบียบกติกากฎและบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

(2) บทบาทของตัวแสดงต่างๆ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เป็นต้นมาประชาคมระหว่างประเทศเริ่มให้ความสำคัญกับการปกป้องส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องที่นำไปสู่ international human rights regime ในด้านต่างๆ ทั้งในระดับโลกและภูมิภาค โดยสิทธิมนุษยชนเป็น 1 ใน 3 เสาหลักของงานของสหประชาชาติ และระบุเป็นหลักการพื้นฐานในกฎบัตรสหประชาชาติ ในยุคหลังสงครามเย็นได้เห็นความพยายามที่จะเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับ human rights regime ของสหประชาชาติ โดยมีการกำหนดระบบการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติของรัฐตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง การสร้างความตื่นตัวของสาธารณชนเกี่ยวกับกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และการจัดตั้งมาตรการและคณะทำงานเพื่อสอบสวนและหาข้อเท็จจริง โดยในปี 2537 ได้มีการแต่งตั้งตำแหน่งข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชน (High Commissioner for Human Rights) ขึ้น และปัจจุบัน มีกลไกสำคัญต่างๆ ได้แก่ HRC⁶ ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 2549 แทน CHR (Commission for Human Rights) โดยไทยเข้าเป็นสมาชิก HRC ช่วงวาระปี 2553 – 2556

กลไกการติดตามตรวจสอบที่สำคัญภายใต้ HRC ที่เป็นการกิจของคณะผู้แทนถาวรฯ อนุคนกรณีฯ ได้แก่ กลไกรับข้อร้องเรียน (Complaint Procedure) ซึ่งเป็นการพิจารณาในที่ประชุมลับ

⁵ Margaret P. Karns & Karen A. Mingst. (2010). International Organizations : The Politics and Processes of Global Governance. 2nd edition. London: Lynne Rienner Publisher, Inc. P 3-29.

⁶ เป็นกลไกระหว่างรัฐบาล (inter-governmental body) ภายใต้สหประชาชาติซึ่งมีการกิจในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนทั่วโลก และพิจารณาให้ข้อเสนอแนะเพื่อจัดการกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ ทั้งสถานการณ์รายประเด็น และสถานการณ์รายประเทศ

เฉพาะประเทศสมาชิก HRC⁷ ขอร้องเรียนและ/หรือรายงานที่นำเสนอโดยอัครราชทูตของกลไกพิเศษ (Special Procedures) ภายใต้ HRC⁸ การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้กลไก UPR นอกจากนี้ ยังมีกลไกรับขอร้องเรียนภายใต้อนุสัญญาต่างๆ (Treaty bodies) และกลไกรับขอร้องเรียนตามอนุสัญญาต่างๆ ของ ILO ที่ไทยเข้าเป็นภาคี

นอกจากนี้ ยังมีบทบาทของภาคประชาสังคม ซึ่งมีส่วนสำคัญในการผลักดันและติดตามตรวจสอบประเด็นสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในไทย โดยในที่นี่รวมถึงเครือข่ายของ NGOs อาทิ Human Rights Watch, Migration Forum Asia, Migration Rights International, Amnesty International ฯลฯ ภาควิชาการ อาทิ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล นักเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนสื่อมวลชน ซึ่งกลไกระหว่างประเทศโดยเฉพาะ HRC ให้ความสำคัญกับความเห็นและข้อมูลที่สะท้อนโดยภาคประชาสังคมเพื่อประกอบการจัดทำรายงานหรือทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการดำเนินการของไทย

(3) ระเบียบกติการะหว่างประเทศที่เป็นส่วนสำคัญในการวางบรรทัดฐานจริยธรรมระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติ อาทิ

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights – UDHR) ซึ่งไทยร่วมให้การรับรอง เป็นเอกสารพื้นฐานสำคัญที่รับรองสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยครอบคลุมสิทธิด้านต่างๆ

- กติกาและอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน 9 ฉบับของสหประชาชาติ ซึ่งกำหนดหลักการพื้นฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐที่เป็นภาคีมีพันธกรณีในการปฏิบัติในกฎหมายภายในที่สอดคล้องกัน โดยประเทศไทยเป็นภาคีทั้งสิ้น 7 ฉบับ ได้แก่ 1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) 2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR) 3) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT) 4) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

⁷ ซึ่งมีทั้งสิ้นจำนวน 47 ประเทศ จากกลุ่มภูมิภาคต่างๆ ที่ผ่านการเลือกตั้ง มีวาระการเป็นสมาชิกครั้งละ 3 ปี

⁸ เป็นกลไกที่จัดตั้งขึ้นตามอัครราชทูตที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม HRC เพื่อทำหน้าที่ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ ให้ข้อเสนอแนะ และนำเสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนรายประเทศ (country specific mandates) ซึ่งมีจำนวน 10 ประเทศในปัจจุบัน อาทิ เมียนมาร์ เกาหลีเหนือ ฯลฯ และรายประเด็น (thematic mandates) ซึ่งมีจำนวน 36 ประเด็น อาทิ สิทธิของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน การต่อต้านการทรมาน ฯลฯ

(Convention on the Rights of the Child – CRC) 5) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW) 6) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (International Convention on the Elimination of Racial Discrimination – ICERD) และ 7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) ซึ่งแม้จะไม่ได้กล่าวถึงสิทธิของแรงงานข้ามชาติโดยตรงแต่ก็ต่างมีข้อบทที่ระบุนการให้หลักประกันสิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในประเทศที่พวงโดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างพลเมืองและบุคคลที่มีไร้พลเมือง

ประเทศไทยเพิ่งลงนามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลจากการสูญหายโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance – ICED) ทั้งนี้ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาอีกเพียงฉบับเดียว คือ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families – CRMW) โดยยังอยู่ระหว่างการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- อนุสัญญาภายใต้ ILO ซึ่งปัจจุบันไทยรับรองจำนวน 15 ฉบับจากทั้งสิ้น 185 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฯ ฉบับที่ 14 (Weekly Rest), 19 (Equality of Treatment – Accident Compensation), 29 (Forced Labour), 80 (Final Articles Revision), 88 (Employment Service), 100 (Equal Remuneration), 104 (Abolition of Penal Sanctions – Indigenous Workers) , 105 (Abolition of Forced Labour), 116 (Final Articles Revision), 122 (Employment Policy), 123 (Minimum Age – underground work), 127 (Maximum Weight), 138 (Minimum Age : ระบุอายุขั้นต่ำ 15 ปี ซึ่งมีผลยกเลิก ฉบับที่ 123), 159 (Vocational Rehabilitation and Employment – Disabled Persons) และ 182 (Worst Forms of Child Labour)

- กลไกระดับภูมิภาค ที่สำคัญ ได้แก่ กลไกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights – AICHR) และมี ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers ซึ่งกำหนดหลักการและพันธกรณีทั้งของรัฐผู้รับ และผู้ส่งแรงงานข้ามชาติและการให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและสวัสดิการต่างๆ ของแรงงานข้ามชาติที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(4) กฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ ประเทศไทยมีกรอบกฎหมายตั้งแต่ระดับสูงสุด นโยบายและยุทธศาสตร์ที่รองรับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (มติ ครม. 2 มี.ค. 2547) ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (มติ ครม. 24 เม.ย. 2555) ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์ในบทต่อไปเกี่ยวกับการดำเนินการกรอบกฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ดังกล่าว

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 ผลงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง อาทิ งานวิจัยของ ศ. วิทิต มันทาภรณ์ การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย ฉบับปี 2552 โดย Rosalia Sciortino และ Sureeporn Punpuing Thailand Migration Report 2011 โดย IOM หนังสือ Managing Migration โดย Bimal Ghosh

2.2.2 รายงานผลการประชุมและข้อมูลอื่นๆ ได้แก่ เอกสารสหประชาชาติ ในกรอบ HRC และ ILO คผด. ณ นครเจนีวา กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาสังคมต่างๆ อาทิ รายงานของ Human Right Watch เรื่อง From the Tiger to the Crocodile : Abuse of Migrant Workers in Thailand รายงาน Migrant Workers' Rights to Social Protection in ASEAN โดย Friedrich Ebert Stiftung ฯลฯ

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

2.3.1 การโยกย้ายถิ่นฐานทั้งแบบปกติ/ไม่ปกติมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นต่อไป ในรูปแบบและปัจจัยที่หลากหลาย ซึ่งยากต่อการแยกแยะในทางปฏิบัติและเป็นประเด็นท้าทายที่ไทยต้องเผชิญต่อไป โดยเฉพาะในการบรรลุความเป็นประชาคมอาเซียน

2.3.2 แรงงานข้ามชาติเป็นทั้งโอกาส และความท้าทาย และเป็นทั้งจุดอ่อน และจุดแข็งสำหรับไทย ซึ่งต้องพิจารณาให้ความสำคัญอย่างสมดุลเพื่อประโยชน์ในระยะยาว

2.3.3 โลกปัจจุบันที่ตั้งอยู่บนระเบียบกติกา บรรทัดฐานระหว่างประเทศ และมีกลไกติดตามตรวจสอบซึ่ง ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวมากขึ้นเป็นลำดับ และมีแนวโน้มมากขึ้นเรื่อยๆ ต่อไป สะท้อนว่าประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในไทยไม่ใช่เป็นเรื่องภายในประเทศ แต่มีผลกระทบต่อบทบาทภาพลักษณ์ และผลประโยชน์ด้านต่างๆ ของไทย ไทยจึงควรพิจารณารับมือกับเรื่องดังกล่าว โดยคำนึงว่าเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของไทยเอง

2.3.4 การศึกษาในบทต่อไปจะวิเคราะห์ประเด็นความท้าทายในทางปฏิบัติในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ จากความเห็นหรือข้อร้องเรียนที่สะท้อนในเวทีระหว่างประเทศจากการปฏิบัติงานของคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา

บทที่ 3

สรุปผลการศึกษา

3.1 ประเด็นปัญหาที่สะท้อนจากกลไกและตัวแสดงในเวทีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในไทยที่ถูกหีบยก แสดงความหวังกังวลหรือนำเสนอผ่านตัวแสดงและกลไกต่างๆ (ดังที่กล่าวถึงในบทที่ 2) ทั้งภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และกลไกสหประชาชาติ ในเวทีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ครอบคลุมประเด็นที่หลากหลาย โดยสะท้อนประเด็นปัญหาหลักๆ ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

3.1.1 ปัญหาที่สืบเนื่องจากสถานภาพและสิทธิ

ปัจจุบัน คาดว่ามีผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยจำนวนทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 3 ล้านคน โดยแยกเป็น 4 ประเภท¹ ได้แก่

1) ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ที่คณะรัฐมนตรีมีมติในห้วงเวลาต่างๆ รับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย ซึ่งได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ในช่วงปี 2550-2552 จำนวน 5.6 แสนคน โดยจะได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

2) ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ที่คณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวและอยู่ระหว่างการแก้ปัญหา ซึ่งได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติในช่วงปี 2550-2552 ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ในฐานะกลุ่มที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่นาน ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้และตกค้างอยู่ในไทย จำนวน 1.2 แสนคน โดยอยู่ระหว่างการตรวจสอบสถานะที่ชัดเจน และเพิกถอนสถานะบุคคลแอบแฝง

3) กลุ่มที่มีประเด็นปัญหาและผลกระทบด้านความมั่นคง ซึ่งมีนโยบายดูแลเป็นการเฉพาะ จำนวนประมาณ 2.1 ล้านคน ประกอบด้วยกลุ่มแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา) โดยเป็นผู้ที่ได้รับการจดทะเบียนผ่อนผันให้ทำงานในปี 2554 ประมาณ 1.9 ล้านคน และแรงงานลักลอบอีกจำนวนหนึ่ง รวมทั้งผู้หนีภัยการสู้รบจาก

¹ ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

เมียนมาร์ในพื้นที่พักพิง 9 แห่งบริเวณชายแดนไทย-เมียนมาร์ประมาณ 1.2 แสนคนและผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยาและเกาหลีเหนือ

4) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองทั่วไป คือกลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองรายใหม่ ซึ่งจากการจับกุมส่งกลับบางปีมีจำนวน 2-3 แสนคน หรือเข้าเมืองอย่างถูกต้องแค่อาศัยอยู่เกินกำหนด ซึ่งบางปีมีจำนวน 4-5 หมื่นคน

จากการจำแนกกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองข้างต้นจะเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติ ตามข้อ 3) ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการศึกษานี้ เป็นผู้เข้าเมืองอย่างไม่ปกติ (irregular migrants) ซึ่งถือเป็นผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อันนำมาซึ่งปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานภาพตามกฎหมายและสิทธิของบุคคล ส่งผลให้ตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิอื่นๆ และยากต่อการที่ทางการจะสามารถติดตามให้การคุ้มครองได้อย่างทั่วถึง

3.1.2 ปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการถูกกดขี่ แสวงประโยชน์ และละเมิดสิทธิโดยมิชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง นายหน้าคนกลาง (brokers) และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการถูกกดขี่ แสวงประโยชน์ และละเมิดสิทธิโดยมิชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง บริษัทจัดหางานหรือนายหน้าคนกลาง เป็นประเด็นที่สืบเนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานภาพและสิทธิข้างต้น โดยข้อร้องเรียนมีหลายลักษณะ อาทิ

1) การที่แรงงานข้ามชาติ (ทั้งส่วนที่มีใบอนุญาตทำงานแต่เอกสารถูกเก็บอยู่ที่นายจ้าง และส่วนที่ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ) ถูกตรวจสอบและจับกุมโดยเจ้าหน้าที่รัฐเนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่ซึ่งห้ามแรงงานข้ามชาติเดินทางออกนอกเขตที่ลงทะเบียน โดยมีข้อกังวลเกี่ยวกับการจับกุมตามอำเภอใจและใช้ความรุนแรง ตลอดจนการละเมิดและรีดไถแสวงหาประโยชน์จากแรงงานที่ทวีความรุนแรงขึ้นภายหลังจากที่มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 125/2553 เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 เพื่อจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานข้ามชาติลักลอบทำงาน โดยเฉพาะในอำเภอมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร โดยแสดงความหวังกังวลว่าแรงงานข้ามชาติที่ถูกจับกุมมักถูกควบคุมตัวที่สถานกักกันซึ่งมีสภาพแออัด ขาดสุขอนามัยที่ดี แรงงานข้ามชาติที่เป็นสตรีมักถูกล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติที่ถูกจับกุมและส่งกลับไปยังประเทศต้นทางว่าเสี่ยงต่อการถูกรีดไถและตกเป็นเหยื่อของแรงงานบังคับ หรือการทรมาน รวมทั้งข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจับกุมและส่งกลับแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในช่วงวิกฤตน้ำท่วมในประเทศไทยเมื่อปี 2554 ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารใบอนุญาตติดตัว ตลอดจนข้อกังวลเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติติดต่อแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในการเข้าถึงอาหาร น้ำดื่ม และบริการสาธารณสุขในช่วงดังกล่าว

กรณีเหล่านี้หากเป็นจริงจะเกี่ยวข้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยหลายส่วน เช่น การไม่เลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติ ตามข้อ 2 ของ CERD และข้อ 2 ของ ICCPR การห้ามไม่ให้มีการกักขังหรือจับกุมตามอำเภอใจตามข้อ 9(1) ของ ICCPR การใช้สถานกักกันควรเป็นมาตรการสุดท้ายและควรหาทางเลือกอื่นในการควบคุมตัว แต่หากเลี้ยงไม่ได้ก็ควรควบคุมตัวในสถานกักกันที่สอดคล้องกับข้อ 10 (1) ของ ICCPR การพิทักษ์ศักดิ์ศรีทางร่างกายและจิตใจตาม UDHR ICCPR และ CAT โดยข้อ 3 ของ CAT ระบุการไม่บังคับส่งกลับหากบุคคลเหล่านั้นอาจได้รับอันตรายจากการทรมาน และข้อ 13 ของ CAT ซึ่งระบุสิทธิในการร้องเรียนหากถูกทรมานและการร้องเรียนต้องได้รับการสอบสวน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะถูกทรมานในเขตอาณาใดก็ตาม เป็นต้น

2) การที่แรงงานข้ามชาติตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ หรือการลักลอบขนถ่ายคน โดยถูกนายหน้าคนกลางหรือขบวนการจัดหางานหลอกลวงให้ตกลงสัญญาจ้างงาน และพบว่าสภาพงานไม่ได้เป็นไปตามที่เข้าใจในสัญญา รวมทั้งถูกบังคับใช้แรงงานในลักษณะ forced labour เพื่อใช้หนี้แก่นายหน้าหรือนายจ้าง (debt bondage) โดยถูกแสวงประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ทั้งในเรือประมง ในอุตสาหกรรมอาหารทะเล อุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการ และโรงงาน อุตสาหกรรมต่างๆ อาทิ ใช้งานหนักเป็นเวลานานในสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยโดยไม่มีการพักผ่อน ไม่ได้รับค่าแรง และมักถูกทำร้ายร่างกายหากพยายามร้องเรียนหรือหลบหนี ทั้งนี้ เมื่อถูกจับได้ มีปัญหาเรื่องการคัดแยก “ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” กับ “ผู้หลบหนีเข้าเมือง” ซึ่งส่งผลให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเรื่องการอนุญาตให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทำงานเป็นการชั่วคราว² ตามมาตรา 37 ของ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม

ในแง่พันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องของไทยในบริบทของกรณีข้างต้นหากเป็นจริงได้แก่ พิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) การพิทักษ์สิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคล โดยไม่คำนึงถึงสถานะพลเมือง สัญชาติหรือสถานการณืเข้าเมือง โดยเฉพาะจากการละเมิดสิทธิโดยภาคเอกชน ตามข้อ 7 ของ ICESCR ซึ่งกำหนดสิทธิต่อสภาพการทำงานที่ดีและยุติธรรม การห้ามบังคับคนเป็นทาส หรือตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส การเกณฑ์หรือบังคับใช้แรงงาน ตามข้อ 8 ของ ICCPR และ 1930 ILO Forced Labour Convention เป็นต้น

² การสัมภาษณ์นาย Andy Hall ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล

3) กรณีความรุนแรง ถูกแสวงประโยชน์ต่างๆ เนื่องจากเป็นแรงงานต่างด้าว และมีปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพราะเกรงกลัวเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะไม่มีใบอนุญาต หรือเข้าใจผิดกลัวถูกส่งกลับ หรือขาดความรู้เกี่ยวกับสิทธิของตน

3.1.3 การผลักดันเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิในการทำงานและดำรงชีวิต

ประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิในการทำงานและการดำรงชีวิตของแรงงานข้ามชาติที่มีการแสดงความกังวล เช่น การเรียกร้องให้รัฐบาลปรับขึ้นค่าแรง 300 บาทให้แก่แรงงานข้ามชาติเช่นเดียวกับแรงงานไทย ซึ่งมีการแสดงความกังวลว่าในทางปฏิบัตินายจ้างมักใช้วิธีตัดลดสวัสดิการต่างๆ อาทิ ค่าอาหาร หรือ โบนัส ฯลฯ สวัสดิการความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติซึ่งมักถูกบังคับใช้งานเพื่อใช้หนี้ (debt bondage) โดยมีชั่วโมงการทำงานนานต่อวัน ค่าแรงต่ำ ไม่มีวันหยุดพักผ่อนที่เหมาะสม ทำงานและ/หรือที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่แออัด สกปรก ขาดสุขอนามัย และอันตราย การที่แรงงานข้ามชาติไม่สามารถตั้งสภาพแรงงานของตนได้ ต้องเข้าร่วมสหภาพแรงงานไทย ซึ่งมักไม่ให้นักแรงงานต่างด้าวเข้าร่วม ประเด็นการไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุข โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่มีเอกสารอนุญาตทำงานหรือหนังสือเดินทาง หรือที่ไม่ได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ เมื่อเกิดอุบัติเหตุในระหว่างการทำงาน มีข้อห่วงกังวลว่าไม่สามารถได้รับการรักษาจากสถานพยาบาลของรัฐ³ โดยส่วนหนึ่งแม้โรงพยาบาลของรัฐจะให้การรักษาแก่แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมโดยใช้งบประมาณระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Healthcare Scheme) แต่มีปัญหาที่งบประมาณจำกัด เป็นต้น

ความเกี่ยวโยงของประเด็นข้อห่วงกังวลข้างต้นกับพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย เช่น ข้อ 7 ของ ICESCR ว่าด้วยสิทธิของปัจเจกบุคคลในสภาพการทำงานที่ดีและเป็นธรรม อาทิ ค่าจ้าง และสภาพการทำงานที่ปลอดภัย ถูกสุขอนามัย มีเวลาการทำงานและการพักผ่อนที่เหมาะสม โดยครอบคลุมบุคคลทั้งที่มีและไม่มีสัญชาติของประเทศนั้นๆ โดยรวมถึงแรงงานข้ามชาติด้วย และตาม UDHR ข้อ 8 ของ ICCPR และข้อ 2 ของ 1930 Forced Labour Convention ว่าด้วยการห้ามการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส หรือ debt bondage เป็นต้น

3.2 ทิศทางการดำเนินนโยบายของไทย

หัวข้อนี้จะทำการศึกษาทิศทางการพัฒนากรอบกฎหมาย แผนยุทธศาสตร์ และนโยบายบางส่วน ที่สำคัญของไทยในการรองรับประเด็นข้อห่วงกังวลและข้อร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง และกลไกที่รับผิดชอบในการการนำไปปฏิบัติ ดังนี้

³ การสัมภาษณ์นาย Andy Hall ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 / แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และ 11 / นโยบายรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นกรอบกฎหมายสูงสุด ซึ่งกำหนดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งหลักประกันสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ ซึ่งมีข้อถกเถียงว่าหมายถึงสิทธิของประชาชนไทยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 30 ระบุว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550-2554) และฉบับที่ 11 (2555-2559) ต่างระบุบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาของโลกที่สำคัญ แต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไม่ได้เชื่อมโยงมิติของการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะเรื่องแรงงานข้ามชาติ กับยุทธศาสตร์ที่รองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยระบุเพียงการมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพบุคลากรเพื่อนำไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ โดยไม่ได้มีการกล่าวถึงบทบาทหรือศักยภาพของแรงงานข้ามชาติในบริบทของแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 สะท้อนว่ามีการให้ความสำคัญกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานและแรงงานข้ามชาติมากขึ้น โดยมีการระบุอยู่ในส่วนต่างๆ โดยเฉพาะในบริบทของยุทธศาสตร์ที่ 5.4 ว่าด้วยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ซึ่งกล่าวถึง การเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดน เขตเศรษฐกิจชายแดน (ข้อ 5.5.1) การพัฒนาฐานการลงทุน การพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ ให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นฐานการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การเกษตร การท่องเที่ยว พัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนและเมืองชายแดน และบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้บรรลุผลประโยชน์ร่วมกัน (ข้อ 5.5.2) การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยเร่งดำเนินการด้านความร่วมมือในการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน (ข้อ 5.5.5) และการสร้างสังคมนานาชาติที่มีคุณภาพชีวิต มุ่งพัฒนาศักยภาพและความพร้อมในการป้องกันและแก้ปัญหาข้ามชาติด้านการก่อการร้าย ยาเสพติด และการหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ซึ่งยุทธศาสตร์ข้างต้นสะท้อนว่าทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจจะมุ่งสู่การขยายไปยังประเทศเพื่อนบ้านและการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน ควบคู่กับการป้องกันและแก้ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

คำสั่งนโยบายรัฐบาล เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 สะท้อนการมองประเด็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในบริบทของความมั่นคงและนโยบายแรงงานเป็นหลัก โดยระบุภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ ข้อ 2.5 ในการเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ผู้หลบหนีเข้าเมืองแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และบุคคลที่ไม่มีสถานะชัดเจน โดยการปรับปรุงระบบป้องกันและบังคับใช้กฎหมาย ดูแลให้ความเป็นธรรมและเฟื่องฟูไม่ให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงและความสงบสุขภายใน ประเทศควบคู่ไปกับการจัดการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ภายใต้ความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของชาติและการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐาน ข้อ 4.2.6 เตรียมการรองรับการเปิดการค้าเสรีแรงงานเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียนในปี 2558 โดยเน้นระบบบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ จัดระบบอำนวยความสะดวกและมาตรการกำกับดูแลติดตามการเข้าออกของแรงงานทุกประเภทเพื่อดึงดูดแรงงานที่มีฝีมือเข้าประเทศควบคู่กับการป้องกันผลกระทบจากการเข้าประเทศของแรงงานไร้ฝีมือ และข้อ 4.2.7 กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ ทั้งนี้ มีการระบุเกี่ยวกับทิศทางการขยายการลงทุนไปประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีความพร้อมด้านแรงงานและวัตถุดิบเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศและภูมิภาค ในข้อ 3.2.5 และการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน แม้จะไม่ได้ระบุโดยตรงถึงสิทธิของแรงงานข้ามชาติ แต่ก็มีกล่าวถึงการให้หลักประกันความมั่นคงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกรูปแบบ และปราบปรามการค้ามนุษย์ ในข้อ 4.5.2

3.2.2 นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง

เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของผู้ประกอบการ และภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ของไทย รัฐบาลได้มีมาตรการผ่อนผันการจ้างแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่องหลายครั้ง ตั้งแต่ปี 2535 โดยในปี 2547 ได้เริ่มดำเนินนโยบายบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี 2 มีนาคม 2547) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ (กปร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การสกัดกั้นแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้ามาทำงาน 2) การจัดระบบการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ 3) การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานข้ามชาติ 4) การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 5) การผลักดันและส่งกลับแรงงานข้ามชาติ 6) การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว และ 7) การติดตามและประเมินผล

การจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติมีเป้าหมายเพื่อปรับสถานภาพแรงงานหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานมารายงานตัวจดทะเบียน และให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป รวมถึงมาตรการสำหรับกลุ่มที่นำเข้ามาใหม่โดยถูกกฎหมายเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้าง โดยมีแนวทางดำเนินการใน 3 ลักษณะ ได้แก่

1) การเปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทยเพื่อผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับและอนุญาตให้ทำงานได้ โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการ เป็นการเปิดให้นายจ้างนำแรงงานข้ามชาติมาจดทะเบียนผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้ 2 ประเภท ได้แก่ งานกรรมกร และรับใช้ในบ้าน ปัจจุบันมีแรงงานที่ได้รับผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 จำนวน 932,255 คน (ประกอบด้วย เมียนมาร์ 812,984 คน ลาว 62,792 คน กัมพูชา 56,479 คน)⁴

2) การพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระบบผ่อนผันให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยการเจรจากับเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาให้เข้ามาพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะแรงงานข้ามชาติของตน โดยออกหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง และทางการไทยให้การตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร รวมทั้งอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ โดยที่ยังมีแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองอีกจำนวนมากที่ต้องเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติในขณะที่ใกล้จะถึงกำหนดหมดเวลาในวันที่ 14 มิถุนายน 2555 คณะรัฐมนตรีจึงเพิ่งมีมติขยายระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติครั้งล่าสุดที่หมดอายุในวันที่ 14 มิถุนายน 2555 ออกไปอีก 6 เดือนจนถึงวันที่ 14 ธันวาคม 2555 โดยมีแรงงานที่จะต้องเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติและได้รับผ่อนผันให้อยู่ในไทยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 และ 26 เมษายน 2555 จำนวน 693,297 คน (เมียนมาร์ 377,712 คน ลาว 99,019 คน กัมพูชา 216,536 คน)⁵

3) การนำแรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (Memorandum of Understanding – MOU) เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานให้กับนายจ้าง และผู้ประกอบการ และเป็นการลดการใช้แรงงาน

⁴ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ฝ่ายคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กระทรวงแรงงาน

⁵ ประกาศสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย โดยมีการนำเข้าแรงงานภายใต้ระบบดังกล่าวจำนวน 102,099 คน (ประกอบด้วยเมียนมาร์ 3,213 คน ลาว 28,028 คน กัมพูชา 70,858 คน)⁶

อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบดังกล่าวยังคงเผชิญประเด็นท้าทายในทางปฏิบัติ เช่น 1) ดำเนินการตามขั้นตอนการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติไม่ทันกำหนดกรอบเวลาเดิม (14 มิถุนายน 2555) เนื่องจากหน่วยงานดำเนินการมีไม่เพียงพอรองรับจำนวนแรงงานที่มาลงทะเบียน โดยเฉพาะความล่าช้าของการจัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติเพิ่มอีก 5 แห่ง (ที่กรุงเทพฯ สมุทรสาคร สมุทรปราการ สุราษฎร์ธานี และเชียงใหม่) จากเดิมที่มีอยู่ 3 แห่ง (อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จังหวัดระนอง) 2) แรงงานอีกจำนวนหนึ่งยังไม่มาขึ้นทะเบียน เพราะขาดความรู้ กลัวว่าจะถูกส่งกลับ และ/หรือนายจ้างไม่ให้ความร่วมมือ 3) ขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน ค่าธรรมเนียมการดำเนินการสูง โดยมีการมองว่าเป็นช่องทางการหาเงินของนายหน้าคนกลางที่เข้ามาจัดการเรื่องเอกสาร เป็นต้น

เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ที่เสนอโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ กำหนดทิศทาง มาตรการในการป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง 4 ประเภท⁷ โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

1) กำหนดกลไกบริหารจัดการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- ระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการฯ ซึ่งมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้อำนวยการสำนัก

- ระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร 5 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล (ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน) คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมือง (ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน) คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน) คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเฉพาะกลุ่ม (เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน) และคณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลคนเข้าเมือง (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นประธาน)

⁶ ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2554 สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

⁷ ได้แก่ 1) ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ ที่อาศัยอยู่มานานและมีปัญหาในการส่งกลับ 2) กลุ่มที่มีความจำเป็นต่อเศรษฐกิจ คือ แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง 3) สัญชาติ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา 3) กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ เช่น ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาร์ ชาวโรฮิงญา และเกาหลีเหนือ เป็นต้น และ 4) ผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ คือ ผู้ที่เข้าเมืองถูกต้องแต่อยู่เกินกำหนด หรือเดินทางเข้าโดยใช้หนังสือเดินทางปลอม

- ระดับปฏิบัติ ได้แก่ ศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับภาค โดยมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบ ศูนย์สารสนเทศผู้หลบหนีเข้าเมืองมีกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ ศูนย์สารสนเทศแรงงานต่างด้าวมีกระทรวงแรงงานรับผิดชอบ ศูนย์สารสนเทศข้อมูลสุขภาพแรงงานต่างด้าวมีกระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ และศูนย์สารสนเทศคนเข้าเมืองมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรับผิดชอบ

- กลไกประสานการปฏิบัติและรายงานผล มีกอ.รมน. รับผิดชอบ

2) **สาระสำคัญ** ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่ การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และการบริหารจัดการในระยะเร่งด่วนและระยะต่อไป

ยุทธศาสตร์ข้างต้นได้ระบุกลยุทธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ที่น่าสนใจหลายข้อ เช่น

- การปรับนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ อาทิ นโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองควรเป็นมาตรการระยะสั้นเฉพาะกิจตามที่จำเป็นทางเศรษฐกิจไม่กระทบต่อการจ้างงานไทย สร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งการดูแลสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานสากล การจ้างแรงงานข้ามชาติควรดำเนินควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างการผลิตที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและการผลิตแรงงานที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศเพื่อยกระดับฐานการผลิตให้มีผลิตภาพสูงขึ้นและลดการพึ่งพิงฐานการผลิตและอุตสาหกรรมลักษณะ 3D ที่ใช้แรงงานไร้ฝีมืออย่างเข้มข้น (labour intensive) ส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงาน การพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานต่างด้าวอย่างเหมาะสมเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระยะยาวโดยผู้ประกอบการมีส่วนร่วม การวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับความต้องการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางนโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

- การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย อาทิ เพิ่มประสิทธิภาพการพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานภาพให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายให้แล้วเสร็จตามกรอบเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยปรับปรุงกระบวนการให้รวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม สนับสนุนการเพิ่มจุดพิสูจน์สัญชาติในไทยให้มากขึ้น หรือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อทบทวน MOU แต่ละฉบับกับ 3 ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อขจัดอุปสรรคในการนำ

แรงงานเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องและการนำเข้าแรงงานตาม MOU เเร่งรัดความร่วมมือในการจัดระบบแรงงานมาเข้า-กลับเย็น และแรงงานตามฤดูกาลให้เป็นไปตามมาตรา 14 ของ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว 2551 หรือประเทศต้นทางพิจารณาขยายเวลาอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและแรงงานที่นำเข้าอย่างเหมาะสม พิจารณาให้มีการแลกเปลี่ยนแรงงานประเภทเดียวกันในสาขาที่มีความขาดแคลนอย่างแท้จริง ได้แก่ ก่อสร้าง และประมง ควบคุมให้นายจ้างต้องทำสัญญาจ้างแรงงานต่างด้าวที่กำหนดระยะเวลาจ้างงาน อัตราค่าจ้างและสวัสดิการอย่างชัดเจน ให้นายจ้างรับผิดชอบจัดหาที่อยู่อาศัยให้แรงงานต่างด้าวและแจ้งเจ้าหน้าที่ทราบตามกฎหมายเพื่อการตรวจสอบและคุ้มครองดูแล กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดหาแรงงานเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ ควบคุมและจัดระเบียบแรงงานประมงที่สอดคล้องกับลักษณะของงานเป็นการเฉพาะ โดยให้ผู้ประกอบการร่วมรับผิดชอบ แรงงานที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติในครั้งแรกเนื่องจากกรอกข้อมูลไม่ถูกต้องให้เจรจากับประเทศต้นทางให้พิสูจน์สัญชาติอีกครั้ง ระหว่างนั้นถือว่ามิสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวเพื่อทำงานได้จนถึงระยะเวลาที่กำหนด กลุ่มที่สุดท้ายแล้วไม่ผ่านให้ดำเนินการส่งกลับตามกฎหมาย แรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ยื่นขอพิสูจน์สัญชาติหรือไม่ไปพิสูจน์สัญชาติให้ผลกดันส่งกลับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยไม่ใช้ความรุนแรง และมีระบบส่งกลับที่ชัดเจนและโปร่งใส บนพื้นฐานความปลอดภัย และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของแรงงาน

- การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานในระบบผ่อนผัน อาทิ สิทธิด้านการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548 การสาธารณสุขให้เป็นไปตามระบบประกันสุขภาพที่กำหนด สิทธิในการเดินทางกำหนดพื้นที่ควบคุมเป็นระดับจังหวัด การกำหนดพื้นที่และการเดินทางออกนอกพื้นที่ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย กรณีพิสูจน์ได้ว่าแรงงานต่างด้าวเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2551

- การใช้กระบวนการชุมชนและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการแก้ไขปัญหา อาทิ การส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวร่วมมือกับชุมชนไทยในการจัดระเบียบดูแลชุมชนร่วมกัน เสริมสร้างจิตสำนึก รวมทั้งทัศนคติที่ดีและความรับผิดชอบของแรงงานต่างด้าวต่อชุมชนสังคมไทย ประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจต่อสาธารณชน โดยเฉพาะนายจ้าง ผู้ประกอบการในพื้นที่ให้ตระหนักถึงภัยและผลกระทบที่เกิดจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและการจ้างแรงงานผิดกฎหมายเพื่อสร้างจิตสำนึกในการสอดส่องเฝ้าระวังและรับผิดชอบของนายจ้างและผู้ประกอบการร่วมกับภาครัฐ และให้มีการลงโทษอย่างเฉียบขาดและจริงจังสำหรับแรงงานที่ฝ่า

ฝืนกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการจ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตประพฤติมิชอบ

3.2.3 การดำเนินนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

การดำเนินการของไทยในการรับมือกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์เป็นอีกเรื่องที่มีความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและมีความพยายามดำเนินนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการบังคับใช้กฎหมายในระดับต่างๆ ในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง อาทิ นโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ. 2546-2553 ซึ่งกำหนดแผนและกลไกทุกระดับตั้งแต่ชุมชน จังหวัด ประเทศ และระหว่างประเทศ ในการป้องกันช่วยเหลือคุ้มครอง การบังคับใช้กฎหมาย การปราบปราม การส่งกลับ การบำบัดฟื้นฟูและบูรณาการเพื่อคืนสู่สังคม แก้ปัญหาให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ปฎิญญา พิธีสาร และกฎหมายระหว่างประเทศ และต่อมาได้มีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีข้อบทที่ผ่อนปรนการดำเนินการทางกฎหมายต่อคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองหากอยู่ในข่าย “ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” โดยถือเป็นกลุ่มที่ต้องได้รับการคุ้มครองตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว⁸

คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 ซึ่งเสนอโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อแทนนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับ พ.ศ. 2546-2553 โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 6 ด้านเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามมาตรฐานที่กำหนด ได้แก่ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน การพัฒนาและบริหารข้อมูล โดยกำหนดมาตรการหรือกลยุทธ์สำคัญ อาทิ จัดทำมาตรฐานและคู่มือประเทศในการช่วยเหลือคุ้มครอง และส่งกลับ พัฒนาสมรรถนะผู้ให้บริการและพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านการคุ้มครองช่วยเหลือให้มีความรู้ความเข้าใจตามมาตรฐานที่กำหนด ส่งเสริมให้มีหน่วยบริการแบบครบวงจรในพื้นที่ที่เป็นเส้นทางการค้ามนุษย์ สนับสนุนให้หน่วยงานที่ดำเนินการคุ้มครองพยานสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้จัดตั้ง/จัดหาสถานคุ้มครองหรือสถานพักพิงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยองค์กรภาคเอกชนตามมาตรฐานที่กำหนด ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราชการส่วนท้องถิ่นและชุมชนของผู้เสียหายในการ

⁸ มาตรา 37 ของ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2551 ระบุว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด การรักษาพยาบาล การบำบัดรักษา การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการให้มีการผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมาย ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงเหตุผลด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก และมาตรา 38 ระบุว่า การส่งกลับบุคคลต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลนั้น

ดูแลภายหลังการส่งกลับ พัฒนาระบบล่ามเพื่อให้บริการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ฯลฯ⁹ นอกจากนี้ ไทยได้จัดทำ MOU กับกัมพูชา และเมียนมาร์กำหนดกรอบความร่วมมือเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งการดำเนินคดี

สำหรับระบบการติดตามตรวจสอบการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงโดยกระทรวงแรงงานร่วมกับตำรวจมีหน้าที่ตรวจโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลเป็นระยะ การตรวจค้นเรือประมงในเขตชายฝั่งเป็นหน้าที่ของตำรวจน้ำซึ่งทำการคุ้มครองเรือประมงก่อนออกจากท่าและสอบถามลูกเรือประมงด้วยความร่วมมือจากสมาคมประมงไทย กรณีการตรวจสอบบริเวณนอกชายฝั่งเป็นของกองทัพเรือ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติยังมีความจำเป็นในการบูรณาการและประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันปฏิบัติงาน โดยกระทรวงแรงงานกำลังทบทวนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางบูรณาการการปฏิบัติงาน กรมประมงกำลังร่วมกับศูนย์เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (NECTEC) และสมาคมประมง ทำการพัฒนา ระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบ

ประเด็นท้าทายอื่นๆ ในการขับเคลื่อนนโยบายและแผน เช่น ปัญหาการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากกลุ่มผู้อพยพ ผู้ไร้สัญชาติ ผู้ไม่มีเอกสารทางทะเบียน การช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ถูกบังคับใช้แรงงานหรือแสวงประโยชน์โดยมิชอบในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นต่างๆ รวมทั้งการคุ้มครองผู้เสียหายจากนายหน้าคนกลาง การอนุญาตให้ผู้เสียหายเดินทางออกนอกบริเวณสถานคุ้มครองเพื่อทำงานหรือพักอาศัยในสถานที่อื่นซึ่งยังไม่สามารถปฏิบัติอย่างเป็นทางการได้ ข้อจำกัดในการจัดเจ้าหน้าที่ที่สามารถสื่อสารภาษาของผู้เสียหาย ขั้นตอนการส่งตัวผู้เสียหายกลับประเทศระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมักใช้เวลานานทำให้ผู้เสียหายต้องอยู่ในสถานพักพิงของรัฐเป็นเวลานานและหลายรายพยายามหลบหนีออกนอกสถานที่พักพิงทำให้เสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์อีก การขาดความรู้ความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการคุ้มครองผู้เสียหายเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานซึ่งต้องมีการดำเนินการในลักษณะสหวิชาชีพ

⁹ รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่องการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยนายสามารถชาย จอมวิญญา หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553 หน้า 32-33

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในไทย สะท้อนความท้าทายในมิติที่ซับซ้อนหลากหลาย และคาบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน โดยที่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมไทยยังคงมีความต้องการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง ความท้าทายต่างๆ จะยังคงมีอยู่ต่อไปและทวีความสำคัญยิ่งขึ้น ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคและการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ควบคู่ไปกับบทบาทในการติดตามตรวจสอบของกลไกสหประชาชาติ องค์กรระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคม ทั้ง NGOs กลุ่มผู้เคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ ภาควิชาการ และสื่อมวลชน ในระดับระหว่างประเทศซึ่งให้ความสำคัญกับการปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎระเบียบ กติกา และบรรทัดฐานที่เป็นจริยธรรมระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

4.1.2 การรับมือประเด็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของไทยภายใต้บริบทของการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศจำเป็นต้องมีการพิจารณาปัจจัยและมิติที่เกี่ยวข้องอย่างองค์รวม โดยคำนึงถึงมิติทั้งในทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะความจำเป็นในการใช้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย แนวทางรองรับเพื่อช่วยภาคอุตสาหกรรมไทยในการปรับตัว) ความมั่นคง (อาทิ การแก้ปัญหาและป้องกันการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ การส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติอยู่ร่วมในสังคมไทยอย่างสงบสันติ) และการให้หลักประกันสิทธิมนุษยชน (อาทิ การให้การคุ้มครองสิทธิและการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมแก่แรงงานข้ามชาติ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การอำนวยความสะดวกกรรมแก่แรงงานข้ามชาติที่ถูกละเมิดสิทธิและลงโทษผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง นายหน้าคนกลาง หรือเจ้าหน้าที่รัฐอย่างจริงจัง) อย่างสมดุล

4.1.3 การศึกษานี้พบว่า มีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการพัฒนารอบกฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เพียงพอจะรองรับกับปัญหาสำคัญที่ระบุในบทที่ 3 รวมทั้งการปรับปรุงให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยทั้งระดับทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคี อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จที่สำคัญอยู่ที่การขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมาย

อย่างจริงจัง และการประสานการบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือกลไกต่างๆ ที่สอดคล้องกัน โดยเข้าใจความสำคัญของการรักษาสมดุลระหว่างมิติทั้งสามข้างต้น

4.1.4 จากการศึกษาพบว่าความท้าทายที่สำคัญในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในไทย ได้แก่

(1) ความแตกต่างในทัศนคติ มุมมองและความเข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยเกี่ยวกับบทบาทของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยที่ผ่านมา มักมีความเข้าใจที่ค่อนข้างคับแคบเกี่ยวกับบทบาทในทางเศรษฐกิจของแรงงานข้ามชาติต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงผู้ปฏิบัติ โดยขาดการมองมิติในเรื่องสิทธิมนุษยชน และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับทิศทางการต้องการแรงงานข้ามชาติในบริบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้มีการให้ภาพที่ซับซ้อน คนละทิศ คนละทาง¹ ขณะเดียวกัน หน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งในพื้นที่ชายแดน และภายในประเทศซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเน้นมิติด้านความมั่นคงในการดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติเป็นหลัก โดยมองว่าแรงงานข้ามชาติอยู่ในข่ายผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และเป็นภัยต่อความมั่นคง จึงมุ่งปราบปรามจับกุม และพยายามควบคุมสิทธิต่างๆ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้อยู่ในประเทศไทยได้น้อยที่สุด² ทำให้ขาดการมองภาพที่สมดุลระหว่างความต้องการแรงงานในภาคเศรษฐกิจและข้อห่วงกังวลด้านความมั่นคง ทั้งนี้ เริ่มมีการตระหนักถึงการให้ความสำคัญกับความสมดุลระหว่างมิติด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และสิทธิมนุษยชน ในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมากขึ้น ดังที่สะท้อนในยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555) ที่เสนอโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ความท้าทายก็อยู่ที่การเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติต่อไป เช่น อาจต้องพิจารณาบทบาทในทางปฏิบัติของ กอ.รมน. ในฐานะผู้ดำเนินการในระดับพื้นที่ ซึ่งมีข้อห่วงกังวลว่าจะยังคงเป็นการมุ่งเพิ่มการปราบปรามมากขึ้นหรือไม่ เพียงใด

(2) ความชัดเจนของทิศทางในมิติทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องให้ความสำคัญในการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยคำนึง ถึงความจำเป็นของอุตสาหกรรมไทยจำนวนมากยังต้องพึ่งพาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอยู่ (อาทิ เฉพาะที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งคณะนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ได้ไปศึกษาดูงาน พบว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 300 กว่าแห่ง ซึ่งแต่ละแห่งใช้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะเมียนมาร์ประมาณร้อยละ 80 ของจำนวนพนักงานทั้งหมด) และ

¹ การสัมภาษณ์นายณัฐวัฒน์ ฤกษ์ยามระ ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ

² การสัมภาษณ์ นายเนติธร ประเดิษฐ์สาร เลขานุการเอก คณะผู้แทนถาวร ณ นครเจนีวา

ข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาอย่างชัดเจนว่าจะทำอย่างไรกับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะ ภาคประมง เกษตร และอุตสาหกรรมต่างๆ ที่กระจายอยู่หลายจังหวัดทั่วประเทศ หากรัฐบาลมีนโยบายให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องปรับตัวตั้งที่ระบุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และนโยบายรัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ควรมีมาตรการช่วยรองรับ โดยไม่ปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบโดยลำพังของผู้ประกอบการเหล่านี้ ซึ่งมีจำนวนมาก อาทิ มาตรการส่งเสริม/อำนวยความสะดวกในการขยายการลงทุนไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่มีความพร้อมด้านแรงงาน มาตรการส่งเสริมให้สามารถปรับตัวไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้ knowledge และทักษะสูงขึ้น ฯลฯ

(3) ช่องว่างของการขาดกลไกปฏิบัติงานในภาพรวมที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ และบังคับใช้กฎหมาย โดยที่ประเด็นปัญหามีลักษณะคาบเกี่ยวกับหลายหน่วยงาน (cross-cutting) ต้องอาศัยการประสานงานและการดำเนินการโดยทีมสหวิชาชีพที่มีความเชี่ยวชาญและเข้าใจเนื้อหาของปัญหาในมิติต่างๆ ซึ่งครอบคลุมการตรวจคนเข้าเมือง การขึ้นทะเบียนพิสูจน์สัญชาติ สวัสดิการด้านสาธารณสุข การดูแลด้านการศึกษาแก่บุตรของแรงงานข้ามชาติที่เกิดในไทย การคุ้มครองสิทธิและการรับข้อร้องเรียนกรณีการละเมิดสิทธิหรือข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และกลไกการประสานงานกับประเทศต้นทาง ทั้งนี้ ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือการขาดหน่วยงานหลักที่จะรับผิดชอบนำกลไกการปฏิบัติในภาพรวม ซึ่งหน่วยงานที่มีศักยภาพในแง่ภารกิจและความพร้อมในการปฏิบัติในพื้นที่ยังคงไม่มีทำที่ตอบสนองที่จะรับหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นประเด็นความท้าทายในแง่ นโยบายในการกำหนดหน่วยงานที่จะมีบทบาทนำรับผิดชอบดังกล่าวอย่างจริงจัง

(4) การขาดการหารือ (engage) อย่างแท้จริงและต่อเนื่องอย่างเพียงพอระหว่างหน่วยงานของรัฐกับแต่ละภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ นายจ้าง ผู้ประกอบการ นายหน้าคนกลาง ภาคประชาสังคม (ทั้ง NGOs นักเคลื่อนไหวเพื่อพิทักษ์สิทธิของแรงงานข้ามชาติ ภาควิชาการ และสื่อมวลชน) เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและความร่วมมือที่จะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิหรือแสวงประโยชน์โดยมิชอบต่างๆ การประสานเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับนายจ้าง/ผู้ประกอบการจะช่วยเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับข้อห่วงกังวลของแต่ละฝ่ายและเอื้อต่อการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหา เช่น สร้างทัศนคติที่ถูกต้องของนายจ้าง/ผู้ประกอบการในการเคารพสิทธิพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติ และให้ความร่วมมือเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ละเมิดอย่างจริงจัง สำหรับภาคประชาสังคมซึ่งมีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่ากลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อาทิ กลไกภายใต้ HRC เช่น ผู้เสนอรายงานพิเศษ และกลไก UPR ต่างให้ความสำคัญกับข้อมูลจากภาคประชาสังคมประกอบการจัดทำรายงานและในการพิจารณาข้อร้องเรียน รวมทั้งติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศของ

ไทย พบว่า ยังมีความไม่เข้าใจระหว่างภาคประชาสังคมและหน่วยงานภาครัฐของไทย โดยหน่วยงานภาครัฐมักมองว่า บทบาทและวิธีการดำเนินงานของภาคประชาสังคมบางครั้งอาจรุนแรงเกินสมควรในการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของไทยอย่างตรงไปตรงมาและบางครั้งเกินความเป็นจริง หรือเป็นการจ้องจับผิดการดำเนินการของไทยมากกว่าช่วยส่งเสริมการทำงาน³ ขณะที่ภาคประชาสังคมมองว่าภาครัฐมักเพิกเฉยหรือไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบประเด็นที่ภาคประชาสังคมเรียกร้องอย่างจริงจัง แต่ในความเป็นจริง ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไทยกับภาคประชาสังคมไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งความท้าทายคือสร้างความเข้าใจและวิธีการทำงานที่ส่งเสริมกันในเชิงสร้างสรรค์สร้างมากกว่าการชี้แจงประณามหรือประจาน โดยหันมาสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการแก้ปัญหาาร่วมกัน

(5) การสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ ขั้นตอนตามกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ และลดความหวาดกลัวหรือไม่เชื่อมั่นที่แรงงานข้ามชาติมีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นความท้าทายที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากนายจ้าง/ผู้ประกอบการ และรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งสามด้วย

(6) ความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศมีความสำคัญอย่างมากในการป้องกันและแก้ปัญหาต่างๆ เช่น ในการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและเตรียมความพร้อมให้กับแรงงาน บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามในประเทศไทยในการให้ความช่วยเหลือดูแลคนของตน ความร่วมมือในการแก้ปัญหานายหน้าคนกลาง และการพัฒนาระบบรองรับการส่งกลับที่ให้หลักประกันความปลอดภัยแก่แรงงานที่กลับประเทศ การพัฒนาพื้นที่ต้นทางเพื่อลดปัจจัยที่ผลักดันให้แรงงานเดินทางออกนอกประเทศ ความร่วมมือในการรับรองฝีมือแรงงาน เพื่อช่วยยกระดับฝีมือของแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ได้รับการพัฒนาทักษะจากการทำงานกับผู้ประกอบการไทย เป็นต้น ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศสามารถมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือดังกล่าว โดยมีความท้าทายที่ต้องคำนึงถึงความละเอียดอ่อนของเรื่องแรงงานข้ามชาติ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศประกอบด้วย

(7) ความท้าทายที่สืบเนื่องจากข้อจำกัดในบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ โดยที่กระทรวงการต่างประเทศและคณะผู้แทนถาวร ณ นครเจนีวา มีบทบาทหลักเป็นด่านหน้ารับทราบปัญหาข้อห่วงกังวลและพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยที่สะท้อนในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ และเป็นตัวกลางผู้ประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยกับ

³ การสัมภาษณ์นายณัฐวัฒน์ กฤษณามระ ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ และนายเนติธร ประดิษฐ์สาร เลขานุการเอก คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา

กลไกระหว่างประเทศต่างๆ รวมทั้งทำหน้าที่ชี้แจงในนามของรัฐบาลไทย จึงกล่าวได้ว่าหน้าที่จำกัดเพียงเป็น “ผู้ประสานหรือเป็นตัวกลาง” มากกว่าจะสามารถเป็นผู้ปฏิบัติเอง แม้ว่ากระทรวงการต่างประเทศจะมีความตั้งใจแน่วแน่ในการพยายามช่วยสะท้อนปัญหา ซึ่งให้เห็นช่องว่างต่างๆ เพื่อช่วยกำหนดทิศทางนโยบายและสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย แต่ก็ต้องกระทำอย่างระมัดระวัง⁴ โดยคำนึงถึงความละเอียดอ่อนและความสมดุลของท่าทีของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยตระหนักในบทบาทในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ต้องปกป้องภาพลักษณ์ของประเทศ ประกอบกับข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรของกระทรวงการต่างประเทศในการรับมือและมีบทบาทอย่างต่อเนื่องในเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานซึ่งเป็นประเด็นใหม่ที่มีความสำคัญและคาบเกี่ยวกับงานของกรม กอง (อาทิ กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมภูมิภาค กรมอาเซียน กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมการกงสุล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) รวมทั้งสถานเอกอัครราชทูต และคณะผู้แทนถาวรฯ ต่างๆ การมีกลไกกลางที่รับผิดชอบหรือประสานในภาพรวมที่ครอบคลุมมิติและมุมมองต่างๆ อย่างเป็นระบบและในแนวทางที่เกิดประโยชน์ต่อไทยในการรับมือความท้าทายในเรื่องนี้ทั้งในระดับทวิภาคี อนุภูมิภาค อาเซียน และพหุภาคีอย่างแท้จริง จึงเป็นความท้าทายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) ควรมีการศึกษาวิจัยและตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับรัฐบาลที่ชัดเจนเกี่ยวกับความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติทั้งสามสัญชาติ โดยประเมินความต้องการ และสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในภูมิภาคในระยะสั้น กลางและยาว และกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติที่เชื่อมโยงกับบริบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีกลไกกลางระดับชาติที่เป็นผู้ผลักดันขับเคลื่อนในภาพรวมในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในบริบทนี้อาจใช้กลไกของคณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 24 เมษายน 2555) หากไทยมีนโยบายปรับโครงสร้างภาคอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้องค์ความรู้และแรงงานที่มีทักษะสูงขึ้นและลดการพึ่งพิงอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ควรพิจารณามีแผนการรองรับเพื่อ

⁴ การสัมภาษณ์นายณัฐวัฒน์ กฤษณามระ ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ และนายเนติธร ประดิษฐ์สาร เลขานุการเอก คณะผู้แทนถาวร ณ นครเจนีวา

ช่วยภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในการปรับตัว อาทิ การกำหนดมาตรการที่ส่งเสริมการลงทุนของอุตสาหกรรมไทยในประเทศเพื่อนบ้าน การส่งเสริมความร่วมมือเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจตามพื้นที่ชายแดน ฯลฯ โดยไม่ปล่อยให้ต้องหาทางออกกันเองโดยลำพัง ซึ่งก็จะทำให้ยังนำไปสู่การส่งเสริมการใช้แรงงานหลบหนีเข้าเมืองและกระบวนการผิดกฎหมายต่อไปอีก

(2) ควรพิจารณากำหนดแนวทางการรับมือกับความท้าทายของการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในบริบทของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งในระยะสั้น กลาง และยาว ให้เกิดประโยชน์โดยคำนึงว่าประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติไม่ใช่เป็นเพียงความท้าทายของไทยเท่านั้น แต่เป็นประเด็นความท้าทายของอาเซียนทั้งภูมิภาค และการรับมือต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียนด้วยกัน โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านทั้งสาม เช่น ความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานในประเทศต้นทางเพื่อลดแรงผลักดันแรงงานข้ามชาติให้เดินทางออกจากประเทศและรองรับแรงงานเหล่านี้ในการกลับประเทศ ความร่วมมือในการพัฒนาระบบการส่งกลับที่ปลอดภัยและจัดปัญหานายหน้าคนกลาง การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน โดยเปิดให้มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ ความร่วมมือในการพัฒนาทักษะแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อรองรับการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมไทยที่อาจเคลื่อนย้ายไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านแทน เป็นต้น

(3) ควรศึกษาวิเคราะห์ และตัดสินใจในระดับนโยบายว่าไทยควรเข้าเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว ค.ศ. 1990 (ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับเดียวที่ไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี) หรือไม่ เมื่อใด โดยคำนึงว่า ไทยได้ย้าความสำคัญของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติในเวทีระหว่างประเทศมาโดยตลอด และประโยชน์ของการเข้าเป็นภาคีในแง่การช่วยส่งเสริมให้มีการปรับกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ และสร้างความตระหนักรู้ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

ในฐานะที่คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา เป็น “ด่านหน้า” ที่ต้องสัมผัสกับเสียงสะท้อนข้อห่วงกังวลในเวทีระหว่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติตามที่นำเสนอในบทก่อนหน้า ประกอบกับความท้าทายต่างๆ ที่ไทยต้องเผชิญในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ จึงน่าจะเป็นประโยชน์หากมีการดำเนินการ ดังนี้

(1) การพิจารณากำหนดมาตรการและตัดสินใจเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ข้างต้นนอกจากกลไกกลางระดับนโยบายที่ผลักดันขับเคลื่อนและติดตามความคืบหน้าแล้ว

ควรมีการกำหนดมอบหมายหน่วยงานเจ้าภาพที่ชัดเจนที่จะรับผิดชอบในส่วนต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ในระยะยาว และมีการหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาครัฐ ผู้ประกอบ การ ภาคอุตสาหกรรม ตัวแทนกลุ่มนายจ้าง และตัวแทนแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งผู้แทนจากภาคประชาสังคม ทั้ง NGOs activists และภาควิชาการ รวมทั้งกลไกอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(2) พัฒนาช่องทาง กลไกการหารืออย่างจริงจัง เปิดกว้างและต่อเนื่องระหว่าง หน่วยงานของรัฐกับทุกภาคส่วน อาทิ ผู้ประกอบการ สภาอุตสาหกรรม (ส่วนกลางและส่วน ท้องถิ่น) NGOs activists ภาควิชาการ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วน ในการร่วมมือกันช่วยแก้ปัญหา ติดตามประเมินผล/ความคืบหน้า และพัฒนาแผนการดำเนินการ ต่างๆ โดยกระทรวงการต่างประเทศอาจมีบทบาทเป็นสะพานเชื่อมโยง

(3) คงความพยายามต่อไปในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการของ ศูนย์พิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งกำหนดแนวทางในส่วนของไทย และส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศ เพื่อนบ้านในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของนายหน้า หรือแนวทางในการตัดปัญหาการ ข้องเกี่ยวของนายหน้าคนกลางในระบบการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อนำแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้า เมืองโดยผิดกฎหมายทั้งสามสัญชาติเข้ามาอยู่ในระบบให้มากที่สุด

(4) การดำเนินการตามยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ และ แผนงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งและอำนาจให้แก่กลไกอิสระ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิต่างๆ โดยเชื่อมโยงกับกลไกที่ รับผิดชอบในส่วนปัญหาการค้ามนุษย์ ที่ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงได้และให้หลักประกันอำนวยความสะดวก ธุรกรรมให้ได้อย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติในฐานะกลไกรับข้อร้องเรียนอิสระ และให้ความสำคัญกับการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อร้องเรียนต่างๆ ที่ได้รับจากกลไกในระดับประเทศ ระหว่างประเทศ รวมทั้ง ภาคประชาสังคมอย่างจริงจัง

(5) ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมาย และการลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งใน กรณีการลักลอบนำแรงงานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติที่อยู่ใน ไทย ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง นายหน้าคนกลาง อย่างจริงจัง โปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการเอื้อต่อการลักลอบนำแรงงานเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายอีกต่อไป และป้องกันการ แสวงประโยชน์และละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติโดยมิชอบ

(6) คงความพยายามในการเสริมสร้างความเข้าใจและตระหนักรู้เกี่ยวกับพันธกรณี ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในฐานะมนุษย์คนหนึ่ง

ไม่ใช่เครื่องมือทางเศรษฐกิจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยอย่างกว้างขวางและลงลึกยิ่งขึ้น ทั้งใน ส่วนเจ้าหน้าที่รัฐ จนถึงระดับท้องถิ่น ผู้ประกอบการ/นายจ้าง โดยกระทรวงการต่างประเทศ สามารถมีบทบาทเป็นผู้เชื่อมโยงความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

(7) เร่งพัฒนาและการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติตามยุทธศาสตร์ แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

(8) ให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบ มาตรการ และสิทธิ รวมทั้งแนวทางการเข้าถึงและคุ้มครองสิทธิสำหรับแรงงานข้ามชาติ ในภาษาของแรงงานข้ามชาติ ทั้งสามอย่างกว้างขวาง และโดยผ่านความร่วมมือกับนายจ้าง และภาคประชาสังคม รวมทั้งโดย ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านต้นทาง เพื่อสร้างความตระหนักรู้และเข้าใจให้แรงงานข้ามชาติ เพื่อ ป้องกันไม่ให้หันไปใช้วิธีการหลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายและหลีกเลี่ยงการตกเป็นเหยื่อการ แสวงประโยชน์และการละเมิดสิทธิโดยมิชอบ

(9) ในส่วนภารกิจโดยเฉพาะของกระทรวงการต่างประเทศในบริบทของประเด็น การโยกย้ายถิ่นฐานซึ่งเป็นประเด็นระหว่างประเทศที่มีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ อาจพิจารณา กำหนดกลไกกลางในการประสานท่าทีและแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานใน ภาพรวมที่ครอบคลุมและมองความเชื่อมโยงของมิติและปัจจัยต่างๆ เพื่อที่จะกำหนดลำดับ ความสำคัญในการดำเนินนโยบายอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง รวมทั้งในการส่งเสริม ความร่วมมือในระดับต่างๆ ทั้งระดับประเทศเพื่อนบ้าน ในกรอบอาเซียน กลไกที่เกี่ยวข้องของ สหประชาชาติ อาทิ การเยือนไทยของผู้เสนอรายงานพิเศษเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติ การ นำเสนอรายงานความคืบหน้าการดำเนินการของไทยต่อข้อเสนอแนะภายใต้กระบวนการ UPR ฯลฯ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม รวมทั้งวิชาการระหว่างประเทศต่างๆ โดยให้การสนับสนุนบุคลากรแก่กลไกดังกล่าวอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

หนังสือ

กาญจนา หันชัยศรี. แนวทางการนำแรงงานต่างด้าวสัญชาติ ลาวและกัมพูชา เข้ามาทำงานอย่าง ถูกกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : กองพัฒนาระบบบริการจัดหางาน กรมการจัดหางาน, 2551.

สามารถ จอมวิญญา. การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์. หลักสูตรนักรับราชการทูต รุ่นที่ 2. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ. กระทรวงการต่างประเทศ ,2553.

Sciortino, Rosalia and Punpung Sureporn. 2552. การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย ฉบับปี 2552. กรุงเทพมหานคร : องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน.

ชีวิตจริงที่ไม่ถูกมองเห็นของเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศไทย. 2554. นครปฐม. สถาบันวิจัย ประชากรและสังคม. มหาวิทยาลัยมหิดล.

ข้อมูลจากหน่วยงานและเอกสารเผยแพร่

ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ.

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. กระทรวงแรงงาน.

ความเป็นมาของนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ. กองจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว. กรมการจัดหางาน.

บทความและข้อมูลออนไลน์

เกษร เกษมชื่นยศ. รัฐ และ ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ในการจัดการปกครองโลก. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.

www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/Kesorn%20-%20GlobalGov.pdf

ฉัตรชัย บางชวด. การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลภายใต้ต้น โขบายความมั่นคงและยุทธศาสตร์ของประเทศไทย. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ.

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 – ปัจจุบัน. กระทรวง

แรงงาน. www.doe.go.th

สถานการณ์การย้ายถิ่นในประเทศไทย : สภาพปัญหาผลกระทบ และแนวโน้ม. คณะอนุกรรมการ

สิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น. สภานายความ.

www.statelessperson.com/www/?q=node/6705

บทความหนังสือพิมพ์

ประมุขคณะรัฐมนตรี วันที่ 24 เมษายน สภาความมั่นคงแห่งชาติขอความเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์

แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. ไทยรัฐ. 23 เมษายน 2555.

พม่าเร่งไทยเปิดศูนย์พิสูจน์สัญชาติ. MCOT – สำนักข่าวไทย. 10 เมษายน 2555.

ภาษาอังกฤษ

Armstrong, David., Lloyd, Lorna., & Redmond, John. 2004. International Organization in World Politics. 3rd Edition. New York: Palgrave Macmillan.

Goodwin-Gill, Guy S. 2000. Migration: International Law and Human Rights. edited by Bimal Ghosh in Managing Migration: Time for a New International Regime?. New York: Oxford University Press.

Karns, Margaret P. & Mingst, Karen A. 2010. International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance. 2nd Edition. London : Lynne Rienner Publisher, Inc.

Muntabhorn, Vitit. 2012. Violence against Migrants, Migrant Workers and their Families: Crime Prevention as a Global Challenge. Presented at 2012 UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Vienna.

Wallerstein, Immanuel. 1974. The Modern World System : Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press.

From the Tiger to the Crocodile : Abuse of Migrant Workers in Thailand. 2010. Human Rights Watch.

Thailand Migration Report 2011. 2011. edited by Jerrold W. Huguet & Aphichat

Chamratrithirong. International Organization for Migration : Thailand Office.

ภาคผนวก ก

1. ตารางจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือที่ราชอาณาจักร
2. ตารางจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มาตรา 13 ตามมติ ครม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ที่ราชอาณาจักร
3. ตารางจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือที่ราชอาณาจักร

ข้อมูล : ณ เดือนมกราคม 2555

ที่มา : เว็บไซต์สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
<http://wp.doc.go.th>

ตารางที่ 1 จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร

จำแนกตามลักษณะการเข้าเมืองและประเภทคนต่างด้าว

ณ เดือน มกราคม 2555

หน่วยนับ : คน

จังหวัด	รวมทั้งสิ้น (คน)	เข้าเมืองถูกกฎหมาย						เข้าเมืองผิดกฎหมาย			Province
		รวม เข้าเมือง ถูกกฎหมาย (คน)	มาตรา 9				มาตรา 12	รวม เข้าเมือง ผิดกฎหมาย (คน)	มาตรา 13		
			ตลอดชีพ	ทั่วไป	MOU*				ส่งเสริมการลงทุน BOI	ชนกลุ่มน้อย	
					พิสูจน์สัญชาติ	นำเข้า					
ทั่วราชอาณาจักร	1,972,504	698,777	983	74,291	525,419	73,246	24,838	1,273,727	25,663	1,248,064	The Whole Kingdom
กรุงเทพมหานคร	475,956	267,225	10	42,207	192,648	17,473	14,887	208,731	2,832	205,899	Bangkok Metropolis
ภูมิภาค	1,496,548	431,552	973	32,084	332,771	55,773	9,951	1,064,996	22,831	1,042,165	Region
ปริมณฑล	421,126	125,591	-	5,531	109,529	9,088	1,443	295,535	1,322	294,213	Vicinity
ภาคกลาง	425,888	133,319	182	9,422	94,262	22,324	7,129	292,569	2,901	289,668	Central
ภาคเหนือ	221,421	41,204	25	4,825	35,567	75	712	180,217	18,099	162,118	North
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	41,492	13,839	171	2,406	8,373	2,484	405	27,653	211	27,442	North-East
ภาคใต้	386,621	117,599	595	9,900	85,040	21,802	262	269,022	298	268,724	South
กรุงเทพมหานคร	475,956	267,225	10	42,207	192,648	17,473	14,887	208,731	2,832	205,899	Bangkok Metropolis
สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว	249,245	249,245	10	41,970	192,648	-	14,617	-	-	-	Office of foreign workers administration
สจก.1-10	226,711	17,980	-	237	-	17,473	270	208,731	2,832	205,899	Bangkok employment office
สจก. 1 (ราชดำเนิน)	8,219	251	-	48	-	179	24	7,968	152	7,816	Bangkok employment office area 1
สจก. 2 (จตุจักร)	20,653	1,574	-	43	-	1,528	3	19,079	86	18,993	Bangkok employment office area 2
สจก. 3 (วิภาวดีรังสิต)	15,921	3,183	-	105	-	3,076	2	12,738	243	12,495	Bangkok employment office area 3
สจก. 4 (บางรัก)	15,861	1,069	-	13	-	983	73	14,792	274	14,518	Bangkok employment office area 4
สจก. 5 (ธนบุรี)	10,082	269	-	1	-	268	-	9,813	112	9,701	Bangkok employment office area 5
สจก. 6 (พุทธมณฑล)	21,874	672	-	-	-	666	6	21,202	516	20,686	Bangkok employment office area 6
สจก. 7 (ราษฎร์บูรณะ)	49,388	2,620	-	-	-	2,620	-	46,768	361	46,407	Bangkok employment office area 7
สจก. 8 (บางนา)	25,738	1,973	-	27	-	1,839	107	23,765	311	23,454	Bangkok employment office area 8
สจก. 9 (งามอินทรา)	26,947	4,332	-	-	-	4,317	15	22,615	273	22,342	Bangkok employment office area 9
สจก.10 (มีนบุรี)	32,028	2,037	-	-	-	1,997	40	29,991	504	29,487	Bangkok employment office area 10

ตารางที่ 18 จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มาตรา 13 ตามมติ ครม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ทั่วประเทศ

จำแนกตามงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานและประเภทกิจการ

ณ เดือน มกราคม 2555

หน่วยนับ: คน

ประเภทกิจการ	กิจการ (แห่ง)	ต่างด้าวตามมติ ครม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)									
		รวม (คน)	พม่า			ลาว			กัมพูชา		
			รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
รวม	261,804	1,248,064	905,573	504,171	401,402	106,970	53,164	53,806	235,521	145,384	90,137
งานกรรมกร	197,405	1,163,002	844,390	492,080	352,310	90,518	50,216	40,302	228,094	143,400	84,694
1. ประมง	5,530	41,128	24,902	22,192	2,710	1,153	880	273	15,073	13,068	2,005
2. ต่อเนื่องประมงทะเล	8,778	106,851	96,882	46,193	50,689	820	446	374	9,149	4,450	4,699
3. เกษตรและปศุสัตว์	57,750	228,041	174,422	106,756	67,666	17,737	10,983	6,754	35,882	21,470	14,412
4. กิจการก่อสร้าง	28,326	232,162	135,473	85,306	50,167	12,321	7,722	4,599	84,368	54,883	29,485
5. กิจการต่อเนื่องการเกษตร	7,942	81,882	68,054	42,514	25,540	3,493	2,131	1,362	10,335	6,067	4,268
6. ต่อเนื่องปศุสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ซ้ำแหละ	4,370	42,037	36,726	21,131	15,595	1,767	1,019	748	3,544	2,278	1,266
7. กิจการรีไซเคิล	3,490	18,331	11,981	7,737	4,244	1,395	903	492	4,955	3,016	1,939
8. เหมืองแร่ / เหมืองหิน	344	2,724	2,245	1,559	686	190	145	45	289	200	89
9. จำหน่ายผลิตภัณฑ์โลหะ	3,741	24,437	17,772	12,122	5,650	2,978	1,934	1,044	3,687	2,465	1,222
10. จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม	18,084	61,598	38,759	19,949	18,810	13,499	4,915	8,584	9,340	4,740	4,600
11. ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากดิน	1,419	9,842	8,168	4,647	3,521	718	425	293	956	574	382
12. ผลิตหรือจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง	3,963	17,010	12,922	8,921	4,001	1,435	1,009	426	2,653	1,821	832
13. แปรรูปหิน	411	3,272	2,732	1,731	1,001	174	114	60	366	278	88
14. ผลิตหรือจำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป	7,760	74,681	63,973	21,995	41,978	6,285	2,682	3,603	4,423	2,078	2,345
15. ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติก	3,020	24,135	18,251	10,990	7,261	2,670	1,496	1,174	3,214	1,839	1,375
16. ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์กระดาษ	755	5,282	3,572	2,268	1,304	457	237	220	1,253	755	498
17. ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์	1,000	6,893	5,080	3,195	1,885	461	312	149	1,352	839	513
18. ขนถ่ายสินค้าทางบก น้ำ คลังสินค้า	1,850	10,765	7,664	5,262	2,402	513	323	190	2,588	1,706	882
20. คำส่ง คำปลีก แผงลอย	16,786	55,595	37,439	22,854	14,585	8,067	4,363	3,704	10,089	6,011	4,078
21. ตู้ซ่อมรถ ล้าง อัดฉีด	2,649	8,769	5,902	4,241	1,661	1,646	1,164	482	1,221	856	365
22. สถานีบริการน้ำมัน แก๊ส เชื้อเพลิง	1,254	4,910	3,115	2,016	1,099	1,103	742	361	692	403	289
23. สถานศึกษา มูลนิธิ สมาคม สถานพยาบาล	458	2,103	1,714	864	850	141	68	73	248	144	104
24. การให้บริการต่างๆ	17,725	100,554	66,642	37,637	29,005	11,495	6,203	5,292	22,417	13,459	8,958
งานรับใช้ในบ้าน	64,399	85,062	61,183	12,091	49,092	16,452	2,948	13,504	7,427	1,984	5,443
24. ผู้รับใช้ในบ้าน	64,399	85,062	61,183	12,091	49,092	16,452	2,948	13,504	7,427	1,984	5,443

ที่มา : ฝ่ายพัฒนาระบบการทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ตารางที่ 19 จำนวนคนต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร

จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ประเภทคนต่างด้าวและสัญชาติ

ประจำเดือน มกราคม 2555

หน่วยนับ : ตำแหน่ง

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร											
ลำดับ	เข้าเมืองถูกกฎหมาย							เข้าเมืองผิดกฎหมาย			
	สัญชาติ	รวมเข้าเมืองถูกกฎหมาย	มาตรา 9				มาตรา 12	สัญชาติ	รวมเข้าเมืองผิดกฎหมาย	มาตรา 13	
			ตลอดชีพ	ทั่วไป	พิสูจน์สัญชาติ	นำเข้า	ส่งเสริมการลงทุน BOI			ชนกลุ่มน้อย*	มติ ครม. 3 สัญชาติ
		708,327	983	81,237	525,419	73,246	27,442		1,273,727	25,663	1,248,064
1	เนเธอร์แลนด์	1,118		902			216	กัมพูชา*	235,543	22	235,521
2	ออสเตรเลีย	254		203			51	พม่า*	908,036	2,463	905,573
3	ออสเตรเลีย	3,019		2,572			447	จีน	698	698	
4	บังกลาเทศ	418		386			32	ลาว*	107,021	51	106,970
5	เบลเยียม	606		461			145	เนปาล	3	3	
6	พม่า	425,191		1,211	413,927	9,944	109	เวียดนาม	9	9	
7	ลาว	62,277		116	46,930	15,227	4	กระเหรี่ยง	1,775	1,775	
8	กัมพูชา	112,848		201	64,562	48,075	10	มูเซอ	158	158	
9	แคนาดา	1,513		1,360			153	เย้า	2	2	
10	จีน	9,576		7,183			2,393	อี๋ก้อ	255	255	
11	เยอรมัน	2,695		2,160			535	ลีซอ	155	155	
12	เดนมาร์ก	620		481			139	ไทยใหญ่	13,392	13,392	
13	แอฟริกาใต้	466		430			36	มอญ	433	433	
14	ฟินแลนด์	429		388			41	จีนฮ้อ	71	71	
15	ฝรั่งเศส	2,993		2,431			562	อดีตทหารจีนคณะชาติ	16	16	
16	อังกฤษ	9,103		8,364			739	จีนฮ้ออพยพพลเรือน	9	9	
17	ฮ่องกง	65		58			7	จีนฮ้ออิสระ	121	121	
18	อินโดนีเซีย	695		533			162	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า	138	138	
19	ไอร์แลนด์	392		357			35	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า-ถาวร	349	349	
20	อิสราเอล	393		351			42	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า-นาย	82	82	
21	อินเดีย	8,467		6,774			1,693	ลาวอพยพ	6	6	
22	ไอร์แลนด์	70		69			1	เนปาลอพยพ	3	3	
23	อิตาลี	1,375		1,137			238	ไทยลื้อ	1,534	1,534	
24	ญี่ปุ่น	25,346		11,474			13,872	ล่าหู่	282	282	
25	เกาหลีเหนือ	25		24			1	ลัว	609	609	
26	เกาหลีใต้	3,278		2,390			888	ไมระบุ	648	648	
27	ศรีลังกา	223		176			47	อื่นๆ	2,379	2,379	
28	มาเลเซีย	2,167		1,556			611				
29	นอร์เวย์	339		299			40				
30	เนปาล	342		332			10				
31	นิวซีแลนด์	679		598			81				
32	ฟิลิปปินส์	7,934		7,312			622				
33	ปากีสถาน	769		733			36				
34	รัสเซีย	1,409		1,376			33				
35	สวีเดน	1,042		955			87				
36	สิงคโปร์	1,493		1,133			360				
37	สวีทเซอร์แลนด์	966		795			171				
38	จีนไต้หวัน	3,870		2,308			1,562				
39	อเมริกัน	7,500		6,736			764				
40	เวียดนาม	334		257			77				
41	อื่นๆ	6,028	983	4,655			390				

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางเอกสิริ ปิณฑะรุจิ
การศึกษา	- ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - Master of Science in Foreign Service มหาวิทยาลัย Georgetown สาขา International Trade
ประวัติการรับราชการ	<p>ม.ค. 2537 เข้ารับราชการในกระทรวงการต่างประเทศ เจ้าหน้าที่การทูต 4/5 กองเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจ</p> <p>2541 จนท. การทูต 6 ปฏิบัติงานสำนักเลขานุการรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ</p> <p>2543 จนท. การทูต 6 กองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 3 กรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้</p> <p>2544 จนท. การทูต 6 สอท. ณ กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี</p> <p>2547 จนท. การทูต 7 สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงฯ</p> <p>ต.ค. 2552 ที่ปรึกษา คผด. ณ นครเจนีวา</p> <p>เม.ย. 2553–ปัจจุบัน อัครราชทูตที่ปรึกษา คผด. ณ นครเจนีวา</p>
