



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาระเบียงว่าด้วยการคุ้มครองและช่วยเหลือ
คนไทยในต่างประเทศ โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีฟิลิปปินส์

จัดทำโดย นางสาวสมใจ ตะเภาพงษ์
รหัส 8025

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาระเบียงว่าด้วยการคุ้มครองและช่วยเหลือ
คนไทยในต่างประเทศ โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีฟิลิปปินส์

จัดทำโดย นางสาวสมใจ ตะเภาพงษ์
รหัส 8025

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงและความสำคัญของบทบาทและภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค โดยมุ่งเน้นปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 โดยเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติและระเบียบการช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจดังกล่าวที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญ สนองตอบการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับพันธกิจตามแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558-2561 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รวมทั้งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961 อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 และร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559

การคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศมีเป้าหมายเพื่อให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากและประสบความเดือดร้อนในต่างประเทศ ภายใต้วิธีการและระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 แต่โดยที่ภารกิจงานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้พัฒนาความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก การโยกย้ายถิ่นฐานของประชาชน ฯลฯ การปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจนี้ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือ คนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 จึงควรจะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การอำนวยความสะดวกและการให้ความช่วยเหลือประชาชนเป็นไปตามหลักความเสมอภาคและหลักมนุษยธรรม โดยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ ควรจะต้องมีการทบทวนความสำคัญของการกิจการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่กงสุลมีความคล่องตัว โปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น และบรรลุวัตถุประสงค์การคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากจริง

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรมากที่สุด โดยรัฐบาลฟิลิปปินส์ทุกยุคทุกสมัยและนโยบายต่างประเทศจะให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองคนชาติในต่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง มีการกำหนดกฎระเบียบและแนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนชาติที่ชัดเจนและเป็นระบบ มีกองทุนให้ความช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศทุกประเภท อีกทั้งมีชุมชนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศที่เป็นเสมือน Track II ทำให้การคุ้มครองและช่วยเหลือคนชาติมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้และนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้านคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

จากผลการศึกษาพบว่า ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 เป็นระเบียบที่มีแนวปฏิบัติและกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากผู้ไม่หวังดี โดยเฉพาะกระบวนการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปและความคาดหวังของประชาชนที่สูงขึ้น ตลอดจนภารกิจของภาครัฐตามแนวทางหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จะต้องปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติและปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังฯ ดังกล่าวให้ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากจริง โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและหลักมนุษยธรรม โดยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า บุคคลประเภทใดที่จะต้องขอใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ บุคคลประเภทใดที่ไม่ต้องขอใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ เพื่อมิให้เป็นภาระของรัฐ ในขณะที่ กระทรวงการต่างประเทศจะต้องพัฒนาแนวปฏิบัติในการดำเนินภารกิจดังกล่าวในเชิงรุกให้มากขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาศักยภาพและความรู้ด้านงานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศให้แก่ข้าราชการให้มากขึ้น การเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น การประชาสัมพันธ์เชิงรุก การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนไทยในต่างประเทศ การจ้างเอกชนภายนอกให้เข้ามาช่วยในการวิจัย วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลที่จะเอื้อให้การดำเนินภารกิจในด้านนี้พัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการพิจารณาจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศและเป็นผู้ที่ประสบความเดือดร้อนหรือความยากลำบากจริง

กิตติกรรมประกาศ

ดิฉันขอขอบพระคุณ เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์ เอกอัครราชทูต ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล อาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่านเป็นอย่างยิ่ง ที่ได้กรุณาชี้แนะ ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็น ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จนทำให้การจัดทำรายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี และในโอกาสนี้ ดิฉันขอขอบพระคุณ นายธนาธิป อุบัติศฤงค์ เอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา ผู้บังคับบัญชาที่สนับสนุนและให้คำแนะนำ ในการเข้าร่วมการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 นายมนินท ปานิสวัสดิ์ อัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา พี่น้องและเพื่อนร่วมงานที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลาทุกท่านที่เสียสละเวลา และช่วยเหลือทำงานในความรับผิดชอบของดิฉันตลอดระยะเวลาการฝึกอบรม นายธাত্রี เขาวชตา ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทิพรัตน์ บุบผะศิริ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และนายปกรณ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นและคำแนะนำในการจัดทำรายงาน ครอบครั้ว และเพื่อน ๆ ชาวไทยและชาวฟิลิปปินส์ ตลอดจนพี่น้องนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 สำหรับ กำลังใจและมิตรภาพที่มีให้ต่อกันในช่วงการฝึกอบรม และที่สำคัญคือ นางสาวภัทรีรัตน์ หงษ์ทอง ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการและเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน สำหรับการ จัดหลักสูตรการอบรมที่เป็นเลิศและมีประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาแนวความคิด เสริมสร้างประสบการณ์ และต่อยอดความรู้ของดิฉันเพื่อนำไปพัฒนาและใช้ประโยชน์สำหรับการ ทำงานในอนาคตต่อไป และในท้ายที่สุด ดิฉันขอขอบพระคุณทุกท่านที่เอ่ยนามถึงในข้างต้นมาอีกครั้ง ตลอดจนบุคคลต่าง ๆ ที่ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ดิฉันมาโดยตลอด

สมใจ ตะเภาพงษ์

สิงหาคม 2559

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	5
1.5 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 กฎหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง	6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	9
บทที่ 3 ผลการศึกษา	11
3.1 ความสำคัญของการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ	11
3.2 สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ	13
3.3 ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ	13
3.4 การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ	15
3.5 การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ กรณีสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา	17
3.6 การคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ	19
3.7 การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ กรณีสถานเอกอัครราชทูตฟิลิปปินส์ประจำประเทศไทย	24
3.8 สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ	25
3.9 ประมวลผลการศึกษา	27
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	30
4.1 สรุปผลการศึกษา	30
4.2 ข้อเสนอแนะ	31
บรรณานุกรม	34

ภาคผนวก	37
ก ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549	38
ข ร่างระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ.	44
ค ประกาศกระทรวงการต่างประเทศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนสมาคม องค์การท้องถิ่น กลุ่มคนไทย เจ้าหน้าที่ พลเมืองดี ในประเทศและต่างประเทศที่ช่วยเหลืองานการกงสุล มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2559	49
ประวัติผู้เขียน	51

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2553–2558	13
ตารางที่ 2	สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ เดือนมกราคม พ.ศ. 2557–7 มกราคม พ.ศ. 2559	26
ตารางที่ 3	สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์โดยใช้เงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือด้านกฎหมาย พ.ศ. 2554–2558	26
ตารางที่ 4	สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์โดยใช้เงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนชาติ พ.ศ. 2554–2558	27

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การคุ้มครองและช่วยเหลือคนชาติในต่างประเทศเป็นภารกิจที่รัฐบาลทุกประเทศให้ความสำคัญ รวมทั้งประเทศไทยและฟิลิปปินส์ และด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชากรโลกมีพลวัตและซับซ้อนขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อาทิ ท่องเที่ยว ทำงาน ศึกษา พำนัก ในต่างประเทศเป็นการถาวรหรือเป็นการชั่วคราว ซึ่งจากรายงานขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organisation for Migration) พ.ศ. 2558 ระบุว่า คนฟิลิปปินส์ประมาณ 5,315,848 คน หรือเท่ากับร้อยละ 5.01 ของจำนวนประชากรฟิลิปปินส์ที่พำนักอยู่นอกประเทศ ในขณะที่คนไทยประมาณ 854,327 คน หรือเท่ากับร้อยละ 1.24 ของจำนวนประชากรไทยที่พำนักอยู่นอกประเทศ¹ ซึ่งแม้จะเป็นจำนวนที่ไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ แต่ภารกิจงานคุ้มครองและช่วยเหลือคนชาติของทั้งสองประเทศถือเป็นวาระแห่งชาติที่ทวีความสำคัญและมีปริมาณมากขึ้น

ฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในประเทศที่มีการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรมากที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งหากศึกษาจากประวัติศาสตร์ของฟิลิปปินส์ซึ่งเคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของหลายประเทศ นโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมการส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำ ปัญหาการว่างงาน ทำให้การโยกย้ายถิ่นฐานของคนฟิลิปปินส์เป็นเสมือนวิถีชีวิตของคนฟิลิปปินส์ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลที่ยกย่องคนฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานในต่างประเทศว่าเป็นวีรบุรุษ (Hero) ที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ทุกยุคทุกสมัยและกระทรวงการต่างประเทศให้ความสำคัญต่อการดำเนินการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศมากที่สุด

ในส่วนของประเทศไทย รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยและกระทรวงการต่างประเทศโดยกรมการกงสุลให้ความสำคัญและดำเนินการในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ทั้งนี้ การดำเนินการในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเป็นการดำเนินการภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองคนชาติและนโยบายรัฐบาลดังนี้

1) อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961 ข้อ 3 (ข) ระบุหน้าที่ของตัวแทนทางการทูตว่า ตัวแทนทางการทูตมีหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของคนชาติของรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับภายในขีดจำกัดที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้²

¹ International Organisation of Migration, Migration, World Migration [Online], Available from: <https://www.iom.int/countries/thailand>; <https://www.iom.int/countries/philippines>.

² Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961.

2) อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 ข้อ 5 (ก) ระบุหน้าที่ของตัวแทนทางกงสุลในการคุ้มครองผลประโยชน์ไว้ว่า คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของชนชาติของรัฐผู้ส่ง ทั้งบุคคลธรรมดาและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรัฐผู้รับ ภายในขอบเขตที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาต³

3) พันธกิจที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561 และการดำเนินตามนโยบายการทูตเพื่อประชาชนของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557⁴

4) ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 บัญญัติรองรับภารกิจนี้ไว้ในมาตรา 66 ด้วยว่า “รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ”⁵

เพื่อให้การดำเนินการกิจดังกล่าวสอดคล้องกับพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศ นโยบายของรัฐบาล และร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศได้จัดตั้ง “กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ” ซึ่งอยู่ภายใต้กรมการกงสุล เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้การคุ้มครองและช่วยเหลือแก่คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ โดยมีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่เป็นกลไกประสานการขับเคลื่อนภารกิจนี้ โดยสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามภารกิจนี้ กระทรวงการต่างประเทศใช้จ่ายเงินตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549

การคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากและประสบความเดือดร้อนหรือตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในต่างประเทศ เช่น ให้ความช่วยเหลือและดูแลคนไทยที่พำนักในต่างประเทศ และที่เดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศ รวมทั้งช่วยเหลือแรงงานไทยและประมงไทยที่ประสบปัญหาในต่างประเทศ นอกจากนั้นยังให้ความช่วยเหลือกรณีคนไทยเสียชีวิต การติดตามคนไทยผู้สูญหาย และการช่วยเหลือคนไทยที่ประสบภัยพิบัติหรือภัยทางการเมืองในต่างประเทศให้กลับภูมิลำเนาอย่างปลอดภัย ภายใต้วิธีการและระเบียบ

³ Vienna Convention on Consular Relations 1963.

⁴ ข้อ 2.4 เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศบนหลักการที่ว่านโยบายต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าในด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม โดยจะนำกลไกทางการทูตแบบบูรณาการมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การคุ้มครองดูแลคนไทยและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างแดน

⁵ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 66 หน้า 20.

กระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 โดยยึดหลักการปฏิบัติต่อคนไทยบนพื้นฐานของความเสมอภาคและหลักมนุษยธรรม⁶

โดยที่ภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้พัฒนาความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ไปพร้อมกับการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศ และการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรโลก ตลอดจนความซับซ้อนของประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์ แต่ไม่มีการปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจนี้ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้การใช้จ่ายเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ ทำให้ทางราชการมีภาระในการติดตามหนี้สินที่เกิดจากการใช้จ่ายเงินตราพระราชการดังกล่าว นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศควรเป็นการช่วยเหลือตามหลักความเสมอภาค แต่ระเบียบกระทรวงการคลังฯ ดังกล่าวให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอย่างกว้างภายใต้ดุลพินิจของหัวหน้าสำนักงาน แม้จะเป็นผลดีที่ทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว แต่ก็อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ การไม่กล้าตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและหัวหน้าสำนักงาน ทั้งยังเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในทางที่มีข้อได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และต่อบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศในภาพรวม นอกจากนี้ อาจจะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลที่ไม่หวังดี โดยเฉพาะกระบวนการค้ามนุษย์ที่อาศัยช่องโหว่ของระเบียบกระทรวงการคลังฯ ในการดำเนินการ แม้ว่าในแนวปฏิบัติที่ผ่านมา การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศที่ประสบความยากลำบากและมายื่นคำร้องขอให้ส่งตัวกลับภูมิลำเนา จะดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนดภายหลังการพิสูจน์สัญชาติว่าเป็นคนไทย โดยหากผู้ร้องหรือครอบครัวไม่มีเงินก็จะให้ผู้ร้องหรือครอบครัวทำหนังสือสัญญารับรองการชดใช้เงินคืน และหนังสือสัญญารับสภาพหนี้ พร้อมทั้งบันทึกชื่อผู้ทำสัญญายืมเงินราชการเป็นบุคคลที่กองหนังสือเดินทางยังจะไม่ออกหนังสือเดินทางจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะชำระเงินคืนแก่ทางราชการตามที่ได้ยืมเงินค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ในต่างประเทศ โดยยึดหลักความเสมอภาคและหลักมนุษยธรรม แต่ไม่ได้มีการแยกประเภทว่าเป็นบุคคลยากไร้หรือบุคคลที่อยู่ในสถานะยากลำบาก⁷

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กรณีนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาทบทวนความสำคัญของการกิจการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ และพิจารณาทบทวนและปรับปรุงกลไกการปฏิบัติในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ รวมทั้งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 เพื่อให้บุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศสามารถปฏิบัติภารกิจนี้ได้อย่างคล่องตัว โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความน่าเชื่อถืออย่างแท้จริง และบรรลุวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากจริง

⁶ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล, คู่มือสำหรับประชาชน งานคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ).

⁷ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล, ข้อมูลกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2558).

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงและความสำคัญของบทบาทและภารกิจการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

1.2.2 ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศโดยมุ่งเน้นปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 โดยเปรียบเทียบกับระเบียบการช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ

1.2.3 เสนอแนะแนวทางการพัฒนาแนวปฏิบัติและปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศมีประสิทธิภาพสูงสุด

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ศึกษาวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงและความสำคัญของบทบาทและภารกิจการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

1.3.2 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราต่างประเทศ พ.ศ. 2549 และแนวทางการปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังฯ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศมีประสิทธิภาพสูงสุด

1.3.3 ศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการนำข้อมูลจากการศึกษามาประมวล วิเคราะห์ และใช้แนวทางแบบการพรรณนาโดยศึกษาเปรียบเทียบกับฟิลิปปินส์ (comparative description) เพื่อนำเสนอการวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวม พร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไขบรรเทาปัญหาดังกล่าวดังนี้

1) การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ โดยได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุลหน่วยงานของไทยและฟิลิปปินส์ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศและประเทศเจ้าบ้าน อาทิ สถานเอกอัครราชทูตฟิลิปปินส์ประจำประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ กระทรวงแรงงานและการจ้างงานฟิลิปปินส์ สมาคมคนฟิลิปปินส์ในประเทศไทยและคนฟิลิปปินส์ที่พำนักอยู่ในประเทศไทย รวมทั้งการจัดทำแบบสอบถามความเห็นของคนไทยในฟิลิปปินส์ และคนไทยในประเทศไทยเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 และข้อเสนอแนะ

2) การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ โดยได้จากการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ของทางราชการบรรดากระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี ผลการประชุมระดับอธิบดี โทรเลขของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่เกี่ยวกับข้อคิดเห็นการปรับปรุงระเบียบการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยใน

ต่างประเทศ และคู่มือการป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระเบียบและแนวปฏิบัติในการช่วยเหลือคนชาติอื่น ๆ ในอาเซียนที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ อาทิ ฟิลิปปินส์

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตลอดจนการเตรียมความพร้อมของกระทรวงการต่างประเทศในการทำงานเชิงรุก การพัฒนาระบบ และการพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

1.5 นิยามศัพท์

การกงสุล หมายความว่า การกิจที่เกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทาง การออกเอกสารเดินทาง การคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ และการดำเนินการในเรื่องสัญชาติและนิติกรณ์

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การพัฒนาระเบียงว่าด้วยการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีฟิลิปปินส์ ใช้กฎหมาย แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยดังนี้

2.1 กฎหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 นโยบายของรัฐและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.1.1.1 นโยบายต่างประเทศ⁸

นโยบายรัฐบาลข้อ 2 การรักษาความมั่นคงและการต่างประเทศ ข้อ 2.4 ระบุว่า นโยบายด้านการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะนำกลไกทางการทูตแบบบูรณาการมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การคุ้มครองดูแลคนไทยและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างแดน รวมทั้งคนไทยที่ถูกหลอกเป็นผู้เสียหายในขบวนการค้ามนุษย์ เช่น ค้าประเวณี ลูกเรือประมงไทย และแรงงานไทยที่ประสบปัญหาในต่างประเทศ และการให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน เช่น หนังสือเดินทาง เป็นต้น

2.1.1.2 แผนยุทธศาสตร์ 4 ปีกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561⁹

แผนยุทธศาสตร์ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการกิจของกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ โดยในกลยุทธ์ข้อ 7 กำหนดให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและพัฒนาคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการด้านการต่างประเทศ โดยเฉพาะการกงสุล พิธีการทูต และกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับการบริการที่ดีและทั่วถึงในด้านการต่างประเทศ และข้อ 8 กำหนดให้พัฒนาขีดความสามารถขององค์กร เพื่อบริหารทรัพยากรบุคคลและพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงทุกรูปแบบ

⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แลลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2557), หน้า 5.

⁹ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ, แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561 (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ), หน้า 12, 40–43.

2.1.1.3 พันธกิจกระทรวงการต่างประเทศ¹⁰

ข้อ 3 คุ่มครอง ส่งเสริม และดูแลสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของคนไทยในต่างประเทศ ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนด้านการกงสุล และข้อ 10 พัฒนาองค์กรให้มีความพร้อมในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

2.1.1.4 วิสัยทัศน์ของกรมการกงสุล¹¹

ดำรงไว้ซึ่งการเป็นหน่วยงานหลักในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนไทยทั้งในและนอกประเทศ และกระจายงานบริการด้านกงสุลไปทุกภูมิภาคด้วยนวัตกรรม เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนตามนโยบายการทูตเพื่อประชาชน

2.1.1.5 พันธกิจของกรมการกงสุล¹²

1) ประสานและอำนวยความสะดวกสถานทูต สถานกงสุลในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศภายใน 24 ชั่วโมง

2) ดำเนินมาตรการ/โครงการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและนอกประเทศ

3) จัดตั้งสำนักงานหนังสือเดินทางในส่วนภูมิภาคตามความเหมาะสม และจัดหน่วยหนังสือเดินทางเคลื่อนที่ไปยังจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลได้รับบริการอย่างทั่วถึง

4) ขยายงานบริการด้านการกงสุล ณ สำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราวทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ด้วยการเพิ่มงานบริการรับเรื่องส่งต่อในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ และงานบริการด้านนิติกรณ์

5) นำนวัตกรรมการให้บริการด้านกงสุลเพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน

2.1.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้¹³

ก. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

ข. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

¹⁰ กระทรวงการต่างประเทศ, วิสัยทัศน์และพันธกิจ [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.mfa.go.th/main/th/policy/9867-วิสัยทัศน์และพันธกิจ.html>.

¹¹ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, วิสัยทัศน์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.consular.go.th/main/th/organize/19712.html>.

¹² กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, พันธกิจ [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.consular.go.th/main/th/organize/19712.html>.

¹³ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก (9 ตุลาคม 2546), หน้า 2.

- ค. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ง. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- จ. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ฉ. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- ช. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวคิดเพื่อประเมินปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกว่ามีปัจจัยใดที่จะช่วยส่งเสริมและพัฒนางานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ศึกษาจุดอ่อนและจุดแข็งของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 และร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ.... โดยเปรียบเทียบกับระเบียบว่าด้วยการช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ เพื่อนำแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศมาปรับใช้กับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรด้านการกงสุล และกลไกในการพัฒนางานด้านคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศให้เกิดประสิทธิภาพ และสนองตอบความคาดหวังของประชาชนได้มากที่สุด

2.1.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549

เป็นระเบียบที่กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศนำเงินตราของราชการไปตรองจ่ายเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจอนุมัติและสั่งจ่ายเงินตราของราชการ โดยการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศ ในลักษณะที่ต้องขอใช้หรือไม่ต้องขอใช้เงินคืนทางราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและหลักความเสมอภาค

2.1.4 ร่างระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. ...

เป็นการมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามระเบียบนี้ โดยมีอำนาจบริหารจัดการใช้จ่ายงบเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป รายการเงินช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุน โดยระบุกรณีการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีที่ผู้ที่ตกทุกข์ได้ยากมิได้เดินทางกลับประเทศไทยที่ไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ ได้แก่ (ก) กรณีเกิดภัยพิบัติ เช่น ค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่าเวชภัณฑ์ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าที่พัก ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น (ข) กรณีต้องโทษในทางอาญา เช่น ค่าของเยี่ยม ค่าเวชภัณฑ์ ค่ารักษาพยาบาล และ (ค) กรณีศพไร้ญาติหรือศพที่ญาติไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายกรณีคนไทยเสียชีวิตในต่างประเทศ ได้แก่ ค่าจัดการศพ ค่าขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการจัดการศพและการขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย และค่าใช้จ่ายอื่น

ที่จำเป็น และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด รวมทั้ง ระเบียบที่ที่จะต้องขอใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ ให้ทำหนังสือสัญญารับรองการขอใช้เงินคืน หนังสือ สัญญารับสภาพหนี้ โดยเป็นไปตามแบบที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบจาก สำนักงานอัยการสูงสุด โดยผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือต้องชำระเงินคืนแก่ทางราชการทั้งหมดในทันทีที่ ทวงถาม ทั้งนี้ ภายในเวลา 2 ปี นับแต่วันที่ทำหนังสือสัญญารับรองการขอใช้เงินคืน กรณีที่ผู้ได้รับความช่วยเหลือไม่ขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการภายในเวลาดังกล่าว ให้ยกเลิกและเรียกคืนหนังสือ เดินทางของผู้ได้รับความช่วยเหลือตามข้อ 23 (6) แห่งระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการ ออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548

2.1.5 Philippine Laws and Regulation Affecting Filipinos overseas

ได้แก่ Migrant Workers and Overseas Filipino ACT of 1995

2.1.6 ประสบการณ์ของผู้เขียน

ผู้เขียนเคยปฏิบัติงานในฐานะเจ้าหน้าที่การทูต 3 กองคุ้มครองและดูแล ผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล (พ.ศ. 2535-2536) เป็นเวลา 1 ปี และกงสุล ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา (ตั้งแต่วันที่ 21 มีนาคม 2557) เป็นเวลา 2 ปี

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1) รายงานการศึกษาส่วนบุคคลของนางสิริพร ภาณุพงศ์ เรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนา ศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยใน ต่างประเทศ โดยใช้หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารบุคคลแนวใหม่

2) รายงานการศึกษาส่วนบุคคลของนางสาวพรรณพิมล สุวรรณพงษ์ เรื่อง การบริหาร จัดการงานบริการประชาชนในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงานบริการประชาชนใน ต่างประเทศให้ดียิ่งขึ้น โดยปรับเปลี่ยนจากการตั้งรับเป็นการดำเนินการเชิงรุก เพื่อสร้างความเชื่อมั่น และเป็นที่พึงของคนไทย โดยเน้นการปรับปรุงการบริหารจัดการในเรื่องงาน-เงิน-คน ภายใต้ สถานการณ์โลกปัจจุบันและประเทศไทยในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ปัญหาความมั่นคงทางการเมือง ปัญหาความต่อเนื่องของรัฐบาล ปัญหาในส่วนราชการที่ต้องประหยัดงบประมาณและมีข้อจำกัดด้าน ทรัพยากรกำลัง เพื่อนำมาปรับปรุงงานบริการประชาชนในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพิ่มขึ้น

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

1) บทที่ 3 จะศึกษาภาพรวมของการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศโดย ศึกษาเปรียบเทียบกับฟิลิปปินส์ว่ามีปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการพัฒนาการคุ้มครองและ ช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไร โดยจะศึกษาวิเคราะห์ระเบียบ กระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 ประเด็น ปัญหาและอุปสรรค ข้อดี ข้อเสียของระเบียบกระทรวงการคลังฯ โดยเปรียบเทียบกับระเบียบการ

ช่วยเหลือคนอาเซียนที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ อาทิ ฟิลิปปินส์ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ เพื่อหาแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ โดยยึดหลักความเสมอภาคและหลักมนุษยธรรม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2) บทที่ 4 จะนำเสนอแนวทางการปรับปรุงการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในภาพรวม อาทิ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 แนวทางในการพัฒนาบุคลากร และกลไกเพื่อพัฒนางานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ตลอดจนปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและการดำเนินการเชิงรุก เพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการได้ตามที่คาดหวัง ในขณะที่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านงานกงสุลสามารถปฏิบัติงานด้วยความมั่นใจและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของกฎหมาย คุณธรรม และจริยธรรมที่ดี

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 ความสำคัญของการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

ภารกิจในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้พัฒนาความสำคัญมากขึ้นไปพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก กระทรวงการต่างประเทศจึงจำเป็นต้องปรับบทบาทและภารกิจให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักมนุษยธรรม และหลักความเสมอภาค โดยสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพันธกรณีที่ระบุไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศและแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961 ข้อ 3 (ข) ระบุหน้าที่ของตัวแทนทางการทูตว่า ตัวแทนทางการทูตมีหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของชนชาติของรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับ ภายในขีดจำกัดที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้¹⁴

2) อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 ข้อ 5 (ก) ระบุหน้าที่ของตัวแทนทางกงสุลในด้านการคุ้มครองผลประโยชน์ไว้ว่า คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของชนชาติของรัฐผู้ส่ง ทั้งบุคคลธรรมดาและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรัฐผู้รับ ภายในขอบเขตที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาต¹⁵

3) แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561

4) การดำเนินตามนโยบายการทูตเพื่อประชาชนของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557¹⁶ ข้อ 2.4 ว่าด้วย การเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศบนหลักการที่ว่านโยบายต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าในด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม โดยจะนำกลไกทางการทูตแบบบูรณาการมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การคุ้มครองดูแลคนไทยและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างแดน

5) ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 บัญญัติรองรับภารกิจนี้ไว้ในมาตรา 66 ด้วยว่า “รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคใน

¹⁴ Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961.

¹⁵ Vienna Convention on Consular Relations 1963.

¹⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2557), หน้า 5.

การปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ”¹⁷

เพื่อให้การดำเนินการกิจดังกล่าวสอดคล้องกับพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศ นโยบายรัฐบาล ตลอดจนยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศข้างต้น กระทรวงการต่างประเทศได้จัดตั้ง “กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ” ซึ่งอยู่ภายใต้กรมการกงสุล ให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล และรักษาผลประโยชน์และช่วยเหลือคนสัญชาติไทย และนิติบุคคลสัญชาติไทย รวมทั้งเรือและอากาศยานไทยในต่างประเทศ รวมทั้งเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ โดยมีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่เป็นกลไกประสานการขับเคลื่อนภารกิจนี้

ภารกิจของกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศที่สำคัญมีดังนี้¹⁸

1) การให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากที่เดินทางไปต่างประเทศและประสบปัญหาไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ อาทิ นักท่องเที่ยวที่ถูกโจรกรรมทรัพย์สินและหนังสือเดินทาง เจ็บป่วยประสบปัญหาในการเดินทางกลับประเทศไทย ถูกจับกุมหรือขาดการติดต่อกับญาติพี่น้องและครอบครัว

2) การส่งตัวคนไทยตกทุกข์ได้ยากที่ร้องขอความช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศไทย การให้ความช่วยเหลือกรณีคนไทยเสียชีวิตในต่างประเทศ จะให้ความอนุเคราะห์ในเรื่องการจัดการศพตามการร้องขอของญาติในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ โดยช่วยเหลือประสานงานในการจัดส่งศพกลับประเทศไทยในกรณีที่กระทำได้ หรือ ฌาปนกิจศพแล้วส่งอัฐิกลับประเทศไทยและการออกมรณบัตร

3) การให้ความช่วยเหลือแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงไปต่างประเทศแล้วตกทุกข์ได้ยากเพื่อขอให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่พิจารณาช่วยเหลือส่งตัวกลับประเทศไทย

4) การให้ความช่วยเหลือหญิงไทยถูกหลอกลวงค้าประเวณี ปัจจุบันมีหญิงไทยถูกหลอกลวงและตั้งใจไปค้าประเวณีในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ไปทำงานเป็นหมอนวด แผนโบราณไปทำงาน ในร้านอาหารหรือไปรำไทย แต่ปรากฏว่าเมื่อเดินทางไปถึง กลับถูกบังคับให้ค้าประเวณีหรือมีการบีบบังคับหรือผิดข้อตกลง เมื่อสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทราบหรือเมื่อได้รับแจ้งจากญาติในประเทศไทย ก็ประสานงานกับตำรวจท้องถิ่นให้ไปช่วยเหลือและประสานงานในการส่งตัวกลับประเทศไทย

¹⁷ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 66 หน้า 20

¹⁸ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ, กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ : ภารกิจที่สำคัญของกองคุ้มครองฯ [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.consular.go.th/main/th/organize/5997/66477-ภารกิจที่สำคัญของกองคุ้มครองฯ.html>.

3.2 สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

รายงานขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organisation for Migration) พ.ศ. 2558 ระบุว่า มีคนไทยประมาณ 854,327 คน พำนักอยู่นอกประเทศไทย โดยมีคนไทยขอรับหรือได้รับความช่วยเหลือจากกระทรวงการต่างประเทศจำนวน 5,690 คน โดยแบ่งออกเป็นภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำนวน 1,945 คน คิดเป็นร้อยละ 44.68 ทวีปอเมริกาจำนวน 1,405 คน คิดเป็นร้อยละ 20.68 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกจำนวน 900 คน คิดเป็นร้อยละ 16.49 และภูมิภาคตะวันออกกลางจำนวน 718 คน คิดเป็นร้อยละ 10.61¹⁹

ตารางที่ 1 สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2553–2558

ปี	จำนวนคนไทยที่ได้รับการช่วยเหลือ	หมายเหตุ
2553	1,885	–
2554	8,493	การอพยพช่วยเหลือคนไทยออกจากสถานการณ์ความไม่สงบในอิรักและลิเบีย
2555	2,071	–
2556	3,192	การอพยพช่วยเหลือคนไทยออกจากสถานการณ์ความไม่สงบในอิรัก
2557	3,265	การอพยพช่วยเหลือคนไทยออกจากสถานการณ์ความไม่สงบในลิเบีย
2558	5,690	

ที่มา: กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ

3.3 ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

3.3.1 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549

กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุลได้ดำเนินการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศที่ประสบความยากลำบากและประสงค์ที่จะเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย โดยการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการต่างประเทศมีเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง โดยให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจบริหารจัดการเงินทดรองราชการรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการบริหารจัดการเงินทดรองราชการได้เท่าที่ไม่ขัด

¹⁹ ข้อมูลกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2558

หรือแย้งกับระเบียบฯ และให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจอนุมัติและสั่งจ่ายเงินทรงพระราชการกรณีได้รับการร้องขอจากคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ โดยไม่ถือเป็นการชดใช้ความเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าว

นอกจากนี้ ระเบียบฯ ดังกล่าวกำหนดว่า การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความสะดวกในต่างประเทศในลักษณะที่ต้องชดใช้หรือไม่ต้องชดใช้เงินคืนทางราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม คนไทยที่ได้รับการช่วยเหลือจะต้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการโดยทำหนังสือสัญญารับรองการชดใช้เงินคืนตามแบบที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด และต้องชำระเงินคืนแก่ทางราชการทั้งหมดในทันทีที่ทวงถาม ภายในเวลาสองปีนับแต่วันที่ทำหนังสือสัญญารับรองการชดใช้เงินคืน กรณีที่ผู้ได้รับความช่วยเหลือไม่ชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการภายในเวลาดังกล่าว ให้ยกเลิกและเรียกคืนหนังสือเดินทางของผู้ได้รับความช่วยเหลือตามข้อ 23 (6) แห่งระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 โดยให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นโจทก์ฟ้องคดีในกรณีที่ต้องดำเนินคดีเพื่อเรียกให้ชดใช้เงินคืน

3.3.2 ร่างระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. ...

ร่างระเบียบกระทรวงการต่างประเทศฯ มอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจบริหารจัดการและอนุมัติการใช้จ่ายงบเงินอุดหนุน ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป รายการเงินช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุน ในกรณีได้รับการร้องขอจากคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ หัวหน้าสำนักงานสามารถพิจารณาให้ความช่วยเหลือได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าหรือเพื่อให้ผู้ตกทุกข์ได้ยากสามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย แล้วแต่กรณี โดยไม่ถือเป็นการชดใช้ความเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าว

อย่างไรก็ดี การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีที่ได้เดินทางกลับประเทศไทยโดยไม่ต้องชดใช้คืนทางราชการ ให้พิจารณาจ่ายได้ตามประเภทรายจ่ายดังนี้

- 1) กรณีเกิดภัยพิบัติ เช่น ค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่าเวชภัณฑ์ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าที่พัก ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น
- 2) กรณีต้องโทษในทางอาญา เช่น ค่าของเยี่ยม ค่าเวชภัณฑ์ ค่ารักษาพยาบาล
- 3) กรณีศพไร้ญาติหรือศพที่ญาติไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายกรณีคนไทยเสียชีวิตในต่างประเทศ ได้แก่ ค่าจัดการศพ ค่าขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการจัดการศพ และการขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนดกรณีที่ต้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ ให้ดำเนินการเหมือนกับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทรงพระราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549

3.3.3 ประกาศกระทรวงการต่างประเทศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนสมาคม องค์กรท้องถิ่น กลุ่มคนไทย เจ้าหน้าที่ พลเมืองดี ในประเทศและต่างประเทศเพื่อช่วยเหลืองานการกงสุล

ประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2559 ให้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ช่วยเหลืองานการกงสุลได้ครั้งละไม่เกิน 50,000 บาท²⁰ เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนไทยในต่างประเทศ

3.4 การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ²¹ ได้กล่าวถึงหลักการการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศว่า การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ไม่ควรเลือกปฏิบัติ ควรคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและความเสมอภาค รวมทั้งพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ผ่านมาปัญหาที่ประสบเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการทอรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 เกิดจากการตีความของเจ้าหน้าที่กงสุลและ/หรือผู้บังคับบัญชา ทำให้การช่วยเหลือคนไทยบางครั้งมีความล่าช้าเพราะเจ้าหน้าที่กงสุลและผู้บังคับบัญชาไม่กล้าตัดสินใจที่จะอนุมัติเงินช่วยเหลือ ทั้งที่ระเบียบกระทรวงการคลังฯ ดังกล่าว ให้อำนาจแก่หัวหน้าสำนักงานในการใช้ดุลพินิจ มีระเบียบชัดเจนเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญา รับสภาพหนี้ และหนังสือสัญญา รับรองการชดใช้เงินคืน ในขณะที่คนไทยก็มีความคาดหวังต่อสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ โดยเฉพาะในเรื่องของ “น้ำใจ”

ในการนี้ เพื่อให้การคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศสนองตอบความคาดหวังของประชาชนและหลักการข้างต้น กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล ได้พิจารณาแนวทางในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ โดยได้พิจารณาเสนอกระทรวงการต่างประเทศในการออกร่างระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณปีละ 20 ล้านบาท ในการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีที่มีได้เดินทางกลับประเทศไทยโดยไม่ต้องชดใช้คืนแก่ทางราชการ ได้แก่

1) กรณีเกิดภัยพิบัติ เช่น ค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่าเวชภัณฑ์ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าที่พัก ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

2) กรณีต้องโทษในทางอาญา เช่น ค่าของเยี่ยม ค่าเวชภัณฑ์ ค่ารักษาพยาบาล

3) กรณีศพไร้ญาติหรือศพที่ญาติไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายกรณีคนไทยเสียชีวิตในต่างประเทศ ได้แก่ ค่าจัดการศพ ค่าขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการจัดการศพ

²⁰ อาศัยอำนาจตามความในข้อ 5.1 (5) ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547

²¹ สัมภาษณ์ นายชาติรี เขาวชตา, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 22 มิถุนายน 2559.

และการขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด เพื่อให้เจ้าหน้าที่กงสุลสามารถใช้ประกอบการตัดสินใจได้ ในการความช่วยเหลือได้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศจะต้องกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ มารองรับร่างระเบียบกระทรวงการต่างประเทศฯ ดังกล่าว (ขณะนี้ได้รับความรับความเห็นชอบในระดับกระทรวงฯ แล้ว)

แนวปฏิบัติการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศโดยการใช้ระเบียบ กระทรวงการคลังฯ กำหนดให้ผู้ตกทุกข์ได้ทุกคนจะต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ โดยทำหนังสือ สัญญารับรองการขอใช้เงินคืน และหนังสือสัญญารับสภาพนี้ หากไม่คืนภายในเวลาที่กำหนด กระทรวงการต่างประเทศโดยกลุ่มงานนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงจะดำเนินการฟ้องคดีเพื่อ เรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระเงินมาขอใช้คืนแก่ทางราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ โดยมีหนังสือถึง สำนักงานอัยการตามภูมิสำเนาของลูกหนี้เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการฟ้องคดี ซึ่งกลุ่มงานนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศจะต้องส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอัตรากำลังเพียงนิติกร 5 คนไป ประสานคดี โดยใช้งบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศสำหรับการเดินทางเพื่อประสานคดี ซึ่งจากสถิติระหว่างปี 2549-2552 พบว่า มีลูกหนี้ประมาณ 1,000 รายที่ยังติดค้างชำระเงินคืนแก่ ทางราชการ และประมาณร้อยละ 70 ที่สามารถติดตามเงินคืนมาได้ โดยรัฐต้องสูญเสียงบประมาณที่ ไม่สามารถติดตามคืนมาได้ ค่าใช้จ่ายในการประสานคดี ภายใต้อัตรากำลังที่จำกัด ดังนั้น การกำหนด บทลงโทษในการระงับการออกหนังสือเดินทางให้แก่ผู้ที่ยังไม่ชำระเงินคืนให้แก่ทางราชการตามแนว ปฏิบัติปัจจุบันจะเป็นการบังคับให้ผู้ตกทุกข์ได้ทุกคนมีความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม หากจะมีการปรับปรุง ระเบียบกระทรวงการคลังฯ ว่า บุคคลประเภทใดที่จะต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ หรือบุคคล ประเภทใดที่ไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ จะต้องมีความชัดเจน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อพิสูจน์ให้ได้ว่า ผู้ตกทุกข์ได้ทุกคนที่มีต้องขอใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ โดยการร่วมมือกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะผู้ตกทุกข์ได้ที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ หากพิสูจน์ได้ว่า บุคคลที่ได้รับการช่วยเหลือเป็น เหยื่อของการค้ามนุษย์จริง อาจพิจารณาให้ใช้เงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือผู้ตกทุกข์ได้เป็นแรงงานผิดกฎหมาย อาจพิจารณาให้ใช้เงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไป ทำงานในต่างประเทศของกระทรวงแรงงาน โดยอาจจะต้องปรับระเบียบการใช้เงินจากกองทุนให้ ครอบคลุมแรงงานที่เดินทางไปทำงานอย่างผิดกฎหมายและไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนดังกล่าว

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้จัดทำประกาศกระทรวงการต่างประเทศเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนสมาคม องค์กรท้องถิ่น กลุ่มคนไทย เจ้าหน้าที่ พลเมืองดี ในประเทศและต่างประเทศเพื่อช่วยเหลืองานการกงสุล มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2559 ให้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ช่วยเหลืองานการกงสุลได้ครั้งละไม่เกิน 50,000 บาท²² เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนไทยในต่างประเทศ และช่วยเหลือในฐานะ Track II

²² อาศัยอำนาจตามความในข้อ 5.1 (5) ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน การกงสุล พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการ กงสุล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547

การคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศส่วนใหญ่จะเป็นการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยประเภทนักท่องเที่ยว แรงงานผิดกฎหมาย ฯลฯ โดยยึดหลักความเสมอภาคและหลักมนุษยธรรม ในขณะที่คนไทยที่เป็นแรงงานถูกกฎหมายและเป็นสมาชิกของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานในต่างประเทศจะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือจากกระทรวงแรงงานผ่านกองทุนดังกล่าว และในกรณีคนไทยที่ถูกกระบวนการค้ามนุษย์ หลอกลวงและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ก็จะได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือผ่านกองทุนเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ภายใต้การดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

3.5 การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ กรณีสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา

ปัจจุบันมีคนไทยพำนัก ทำงาน ศึกษาต่ออยู่ในฟิลิปปินส์ที่ลงทะเบียนรายงานตัวกับสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา ประมาณ 1,025 คน (สถานะเดือนพฤษภาคม 2559) ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการและครอบครัว พนักงานบริษัทเอกชนไทย พนักงานองค์การระหว่างประเทศ พนักงานบริษัทต่างชาติในฟิลิปปินส์ และพนักงานบริษัท Call Center ของฟิลิปปินส์ นักเรียน นักศึกษา ภริยานักการทูตและองค์การระหว่างประเทศ ภริยาชาวต่างชาติที่ทำงานอยู่ในฟิลิปปินส์ รวมทั้งคนไทยที่สมรสกับบุคคลสัญชาติฟิลิปปินส์ โดยส่วนใหญ่จะพำนักและทำงานอยู่ในกรุงมะนิลา และนครเซบู เกาะวิซายาส และที่เหลือจะพำนักอยู่อย่างกระจัดกระจายทั่วประเทศ

โดยที่ไทยและฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีความตกลงว่าด้วยการยกเว้นการตรวจลงตราระหว่างกัน ทำให้คนไทยและคนฟิลิปปินส์สามารถเดินทางเข้าออกโดยไม่ต้องขอรับการตรวจลงตรา และพำนักอยู่ได้เป็นเวลา 30 วันในฐานะนักท่องเที่ยว ในขณะที่การเดินทางไปฟิลิปปินส์ใช้เวลาเดินทางโดยทางเครื่องบินประมาณ 3 ชั่วโมง และเป็นจุดเชื่อมต่อจากประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย ทำให้ปริมาณนักท่องเที่ยวและนักธุรกิจไทยเดินทางเข้าไปในฟิลิปปินส์ในระยะเวลาสั้น ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ฟิลิปปินส์เป็นประเทศหมู่เกาะที่มักจะประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่เป็นประจำ เป็นเส้นทางผ่านของพายุไต้ฝุ่น และภูเขาไฟที่ยังไม่สงบอีกจำนวนหนึ่ง จึงยังได้รับผลกระทบจากเหตุภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว ดินโคลนถล่ม คลื่นยักษ์สึนามิ ตลอดจนความเสี่ยงจากปัญหาอาชญากรรม และการก่อการร้าย โดยเฉพาะในพื้นที่ในเกาะมินดาเนา ทำให้ภารกิจในการคุ้มครองและช่วยเหลือ คนไทยในฟิลิปปินส์มีความหลากหลาย ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ของคนไทยในฟิลิปปินส์ ได้แก่

1) การไม่มารายงานตัวต่อสถานเอกอัครราชทูต เนื่องจากไม่ทราบและไม่เห็นความสำคัญ หรือความจำเป็นของการรายงานตัวต่อสถานทูตฯ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวหรือนักธุรกิจที่เข้ามาติดต่อธุรกิจระยะสั้น ๆ รวมทั้งการไม่ถอนชื่อออกเมื่อเดินทางกลับประเทศไทย ทำให้ฐานข้อมูลคนไทยในฟิลิปปินส์ยังไม่เสถียร

2) การพำนักอยู่อย่างผิดกฎหมายและ/หรือพำนักอยู่เกินกำหนด คนไทยกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นคนไทยที่สมรสกับคนฟิลิปปินส์ ภายหลังจากการสมรสมักจะเดินทางกลับมาพร้อมครอบครัวชาวฟิลิปปินส์โดยไม่ได้ขอรับการตรวจลงตราและไม่ได้ไปเปลี่ยนประเภทวีซ่าให้ถูกต้อง เนื่องจากไม่ทราบหรือไม่เข้าใจกฎหมายเข้าเมืองของฟิลิปปินส์ และส่วนใหญ่จะมีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับประเด็นสัญชาติว่า

การสมรสกับคนฟิลิปปินส์จะได้สัญชาติฟิลิปปินส์ในทันที จึงไม่จำเป็นต้องขอรับการตรวจลงตรา²³ แต่เมื่อประสบความเดือดร้อนหรือความยากจน จึงคิดที่จะเดินทางกลับประเทศไทยเพื่อแสวงหาโอกาสใหม่และไม่ต้องการแยกกับครอบครัว จึงมาขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยเข้าใจว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ จะช่วยเหลือในการส่งตัวกลับประเทศไทยโดยไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ เหมือนคนฟิลิปปินส์ที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลฟิลิปปินส์

3) ใช้วีซ่าผิดประเภท คนไทยกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเดินทางเข้าฟิลิปปินส์โดยไม่ขอรับการตรวจลงตราให้ถูกประเภท ส่วนใหญ่จะเป็นพนักงานบริษัทเอกชน นักเรียนหรือนักศึกษา โดยจะมาดำเนินการเปลี่ยนประเภทการตรวจลงตราในภายหลัง

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ดำเนินการในเชิงรุกเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น โดยการประชาสัมพันธ์ภารกิจด้านกงสุลและส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนไทยในฟิลิปปินส์ผ่าน (1) กลุ่มตัวแทนคนไทยที่มีการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการ และบริษัทเอกชนไทยในฟิลิปปินส์ (2) เข้าร่วมและจัดกิจกรรมร่วมกับคนไทย เช่น การแข่งขันกีฬาในกลุ่มคนไทย จัดการแข่งขันกีฬาระหว่างข้าราชการสถานเอกอัครราชทูตฯ กับ กลุ่มคนไทย (3) จัดโครงการกงสุลสัญจรไปตามเมืองต่าง ๆ ที่มีคนไทยพำนักอาศัย และเข้าพบกับผู้แทนของมหาวิทยาลัยที่มีนักศึกษาไทย (4) ปรับปรุงฐานข้อมูลรายชื่อคนไทย โดยการประสานกับกลุ่มตัวแทนของบริษัทไทย กลุ่มคนไทย (5) การปรับปรุงเว็บไซต์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้มีความทันสมัยและปรับปรุงข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประชาสัมพันธ์ให้คนไทยทราบอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการจัดทำแผนอพยพ (6) การแจ้งข้อมูล ข่าวสาร เพื่อเตือนภัยแก่คนไทยผ่านทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์และเว็บไซต์ของสถานเอกอัครราชทูต (7) การเยี่ยมเยียนคนไทยที่ถูกจับจำคุก รวมทั้งการประสานกับทางการฟิลิปปินส์เพื่อขอทราบความคืบหน้าของคดีอย่างต่อเนื่อง (8) เปิดสายตรงทางโทรศัพท์ Line application ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ และโทรสาร เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ประสบคือ การไม่มามีรายงานติดต่อสถานทูตฯ คนไทยจะติดต่อสถานทูตฯ เมื่อประสบความเดือดร้อน อาทิ ปัญหาการตรวจลงตรา ปัญหาการพำนักอยู่เกินกำหนด ปัญหาการทำ exit clearance โดยมีความเข้าใจที่ผิด ๆ ว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ มีอำนาจในการผลักดันเพื่อเร่งการดำเนินการได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวน่าจะแก้ไขได้ หากมีการส่งเสริมการรวมตัวของชุมชนคนไทยในฟิลิปปินส์และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนไทยเพื่อใช้เป็น

²³ คนไทยที่สมรสกับคนฟิลิปปินส์ ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่ไปทำงานในตะวันออกกลาง ไต้หวัน หรืออิสราเอล และเดินทางกลับไปฟิลิปปินส์พร้อมกับครอบครัว โดยไม่ได้ขอรับการตรวจลงตรา ซึ่งหากมีการสมรสกันถูกต้อง ทางการฟิลิปปินส์จะอนุญาตให้ได้รับการตรวจลงตราประเภท Balikbayan แก่ คนต่างชาตินที่สมรสกับชาวฟิลิปปินส์ซึ่งมีอายุ 1 ปี หลังจากนั้นจะต้องขอรับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวโดยสามารถพำนักอยู่ในฟิลิปปินส์ได้ครั้งละ 5 ปี แต่คนไทยส่วนใหญ่มักจะเข้าใจผิดว่าหากสมรสกับคนฟิลิปปินส์จะได้รับสัญชาติฟิลิปปินส์ในทันที หรือหากอยู่กินกับคนฟิลิปปินส์ฉันท์สามีภรรยาแล้วสามารถพำนักอยู่ในฟิลิปปินส์โดยไม่ต้องขอรับการตรวจลงตรา และเมื่อประสบปัญหาทางการเงินหรือไม่สามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ ก็จะมาร้องขอสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ช่วยเหลือส่งตัวกลับ โดยเข้าใจว่า หากประสบความเดือดร้อนสถานเอกอัครราชทูตฯ จะช่วยเหลือทั้งหมดโดยไม่ต้องขอคืนเงินเหมือนที่คนฟิลิปปินส์ได้รับการดูแลจากรัฐบาลฟิลิปปินส์ซึ่งตามระเบียบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองฟิลิปปินส์จะต้องชำระค่าปรับและดำเนินการเรื่อง exit clearance และตรวจสอบประวัติอาชญากรรม ส่วนใหญ่จะต้องชำระค่าปรับและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ รวมแล้วประมาณปีละ 50,000 เปโซ หรือ 35,000 บาท ซึ่งหากไม่มีเงินชำระค่าปรับดังกล่าวจะต้องถูกบันทึกชื่อไว้ในบัญชีห้ามเดินทางเข้าฟิลิปปินส์ (blacklist)

ช่องทางในการดำเนินนโยบายเชิงรุกของสถานเอกอัครราชทูตฯ และเป็น track II สนับสนุนการทำงานในการกิจดังกล่าวของสถานเอกอัครราชทูตฯ อย่างไรก็ตามขณะนี้คนไทยในฟิลิปปินส์ยังไม่มีกิจกรรมร่วมกันอย่างเป็นทางการ เป็นเพียงการรวมตัวในลักษณะของกลุ่มกิจกรรมและเป็นกลุ่มที่ก่อตั้งโดยบุคคลสองสัญชาติ (ไทยกับฟิลิปปินส์) ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้พยายามเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์และใช้เป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานด้านกงสุลและกิจกรรมอื่น ๆ ของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยในอนาคต สถานเอกอัครราชทูตฯ จะพยายามจัดตั้งชุมชนคนไทยในฟิลิปปินส์อย่างเป็นทางการ โดยการขอความร่วมมือจากบริษัทเอกชนไทยในฟิลิปปินส์ให้เป็นแกนกลางในการประสานงานต่อไป

3.6 การคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ

3.6.1 พื้นฐานของสังคมฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสเปนและสหรัฐอเมริกาอย่างยาวนาน ก่อนจะได้มีโอกาสพัฒนาวัฒนธรรมของตนเอง ทำให้สังคมฟิลิปปินส์มีลักษณะของอำนาจนิยม มีวัฒนธรรมแบบตะวันตกผสมผสานอยู่ด้วย ได้รับวัฒนธรรมและค่านิยมทางครอบครัวซึ่งเป็นแบบประเพณีนิยมและระบบเจ้าขุนมูลนาย ความใกล้ชิดและความผูกพันกันในครอบครัว การนับถือผู้อาวุโส และการยึดมั่นในศาสนาจากสเปน แต่ได้รับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจากสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังเป็นประเทศที่ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มทั้งทางเชื้อชาติและภาษา โดยแต่ละกลุ่มจะมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของตนเอง เนื่องมาจากภูมิประเทศของฟิลิปปินส์ที่ประกอบไปด้วยเกาะแก่งจำนวนมาก ทำให้มีความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรม โดยฟิลิปปินส์มีภาษาถิ่นมากกว่า 80 ภาษา จึงทำให้ฟิลิปปินส์ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการและภาษาในการสื่อสาร นอกเหนือจากเรื่องภาษา ฟิลิปปินส์ยังมีความเชื่อเรื่องการเป็นหนี้บุญคุณ การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง และให้สำนึกในบุญคุณของผู้ที่ช่วยเหลือ และในช่วงสงครามเย็นที่มีการต่อสู้ระหว่างค่ายโลกเสรีกับค่ายคอมมิวนิสต์จากการเข้ามาของสหรัฐฯ ทำให้ฟิลิปปินส์ในขณะนั้นต้องพึ่งพาสหรัฐฯ ประชาชนเริ่มปรับตัวและรับค่านิยมจากโลกเสรีตะวันตกมากขึ้น มองว่าโลกตะวันตกเป็นดินแดนแห่งความหวัง นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ปัญหาการว่างงาน จำนวนแรงงานไม่สอดคล้องกับอุปสงค์ของงานภายในประเทศ จึงทำให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานของคนฟิลิปปินส์มากขึ้น²⁴

3.6.2 พัฒนาการการโยกย้ายถิ่นฐานของคนฟิลิปปินส์²⁵

คนฟิลิปปินส์เริ่มโยกย้ายถิ่นฐานไปต่างประเทศเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1906 โดยในช่วงปี ค.ศ. 1906–1934 คนฟิลิปปินส์เข้าไปเป็นคณงานในโรงงานอ้อยและสับปะรดที่เกาะฮาวาย สหรัฐอเมริกา และทำงานด้านการเกษตรในรัฐแคลิฟอร์เนีย กรุงวอชิงตัน และเมืองโอเรกอน รวมทั้ง

²⁴ ศูนย์โลกสัมพันธ์ไทย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. "มวชน," แพลตฟอร์ม ปัญญาวันต์ จิตประคอง, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://www.thaiworld.org/th/thailand_monitor/answer.php?question_id=1095.

²⁵ Josefino I. Torres, *The Protection of Migrant Workers : The Centerpiece of the Philippines Workers' Migration Program*, Overseas Workers Welfare Administration, Department of Labor and Employment, Republic of the Philippines.

โรงงานบรรจุแผลมอนกระป๋องในอลาสก้า และทำงานด้านบริการ งานบ้าน และในเรือสินค้า ซึ่งยุติไปในปี ค.ศ. 1937 เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าเรือสัญชาติอเมริกันจะต้องมีคนสัญชาติอเมริกันร้อยละ 90 และโดยที่ฟิลิปปินส์เป็นเขตอาณานิคมของสหรัฐฯ การเดินทางภายในสหรัฐฯ ของคนฟิลิปปินส์จึงเป็นการเดินทางภายในประเทศ จนถึงปี ค.ศ. 1934 ที่ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชจากสหรัฐฯ ทำให้จำนวนคนฟิลิปปินส์ที่เดินทางไปทำงานไปสหรัฐฯ ลดลงเนื่องจากการจำกัดโควต้าวีซ่าไปสหรัฐฯ เหลือปีละ 50 คน จึงทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในฮาวาย

ในช่วงปี ค.ศ. 1960–1970 นโยบายส่งเสริมการโยกย้ายถิ่นฐานในยุโรป (pro-European immigration) อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลฟิลิปปินส์ในช่วงปี ค.ศ. 1970 ที่ส่งเสริมการส่งออกแรงงานทั้งที่มีฝีมือและไม่มีฝีมือไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศที่ตกต่ำ จำนวนประชากรในวัยทำงานมีมากกว่าปริมาณงานภายในประเทศ ทำให้แรงงานฟิลิปปินส์เดินทางไปทำงานในแคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เยอรมัน ญี่ปุ่น และประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางมากขึ้น

ในปี ค.ศ. 1974 รัฐบาลภายใต้การปกครองของนายเฟอร์ดินาน มาร์กอส (Ferdinand Marcos) ได้บัญญัติกฎหมายแรงงาน (Labor Code of the Philippines) เพื่อให้ภาครัฐและภาคเอกชนฟิลิปปินส์เข้ามามีบทบาทในการกระบวนการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศ โดยคณะกรรมการพัฒนาการจ้างงานในต่างประเทศและคณะกรรมการคนเรือแห่งชาติ (Overseas Employment Development Board and the National Seaman Board) ภายใต้กระทรวงแรงงานและการจ้างงานฟิลิปปินส์ (Labor and Employment Ministry) ได้จัดตั้งสำนักงานบริหารการจ้างงานในต่างประเทศของฟิลิปปินส์ (Philippine Overseas Employment Administration-POEA) ขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจตั้งแต่กระบวนการจัดทำสัญญาจ้างงาน การตรวจสอบการส่งแรงงาน การออกใบอนุญาต การออกกระเปียบ และควบคุมการจ้างงานของบริษัท จัดหางาน เป็นต้น รวมทั้งการสรรหาและจับคู่ระหว่างแรงงานกับนายจ้าง โดยในช่วงแรกภาคเอกชนได้เข้ามาช่วยภาครัฐดำเนินการ แต่มีการเก็บค่าธรรมเนียมเท่ากับเงินเดือนหนึ่งเดือนของแรงงาน ซึ่งภาครัฐเห็นว่า เป็นการสร้างภาระให้แก่แรงงานเนื่องจากแรงงานบางคนมีฐานะยากจนต้องกู้เงิน ทำให้เป็นหนี้ตั้งแต่ก่อนที่จะได้งานทำ จึงต้องทำงานเพื่อชดเชยหนี้ ดังนั้น POEA จึงจำเป็นที่จะต้องเข้ามาดำเนินการกระบวนการทั้งหมดจนกว่าจะส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ

กรณีการประหารชีวิตแรงงานฟิลิปปินส์ในสิงคโปร์เมื่อปี ค.ศ. 1995 เป็นจุดสำคัญที่ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศมากขึ้น มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ Migrant Workers and Overseas Filipinos Act (RA8042) และจัดตั้งสำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้านกิจการแรงงาน (Office of Undersecretary of migrant workers affairs) ให้เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ ในการให้ความช่วยเหลือแรงงานที่มีปัญหาทางกฎหมายในต่างประเทศ และมีสภาแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National labor relations council) ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับปัญหาการจ้างงานและการติดตามสิทธิและผลประโยชน์ของแรงงาน ในขณะเดียวกัน องค์กรที่มีใช้เอกชน องค์กรด้านศาสนา และองค์กรด้านการโยกย้ายถิ่นฐานได้ร่วมมือกันเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิของผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยการผลักดันให้มีการบัญญัติกฎหมาย เช่น The Anti-Trafficking in Persons Act of 2003, The

Overseas Absentee Voting Act of 2003, the Citizenship Retention and Reacquisition of 2003 การให้สัตยาบันของฟิลิปปินส์ต่อ UN Convention on the Rights of All Migrant Workers and Their Families, UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children

การไปทำงานในต่างประเทศของคนฟิลิปปินส์ถือเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต คนฟิลิปปินส์ ปัจจุบันฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ส่งออกแรงงานมากที่สุดในเอเชีย โดยรัฐบาลฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองและดูแลคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง โดยได้ออกกฎหมายมารองรับการบริหารจัดการและการคุ้มครองคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบรรดาประเทศในเอเชีย ฟิลิปปินส์มีกระบวนการส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศได้อย่างสมบูรณ์ และยุติธรรมครอบคลุมตั้งแต่ก่อนออกเดินทางไปจนถึงประเทศผู้รับ การเดินทางกลับ และการกลับคืนสู่สังคม (reintegration) ซึ่งเป็นการแสดงความพยายามของรัฐบาลในการสร้างสมดุลระหว่างความต้องการของตลาดแรงงานกับการคุ้มครองคนชาติ นอกจากนี้ ด้วยจุดแข็งของแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศที่ได้เปรียบด้านภาษา โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ และมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ภายใต้ความร่วมมือของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนองค์กรที่มีใช้เอกชนในฟิลิปปินส์และเครือข่ายซึ่งไม่เพียงแต่ให้บริการหรือสนับสนุนแรงงานฟิลิปปินส์ แต่สนับสนุนสิทธิของแรงงานด้วย โดยฟิลิปปินส์ถือเป็นประเทศแรกที่มีการร่างกฎหมายเพื่อสร้างมาตรฐานการคุ้มครองและส่งเสริมสวัสดิการของแรงงาน ครอบครัวและคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศที่ประสบความเดือดร้อนให้สูงขึ้น

3.6.3 ปัญหาของคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ

1) ไม่รายงานตัวต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ เมื่อเดินทางถึงประเทศผู้รับ²⁶ เนื่องจาก

²⁶ แม้ว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์จะมีกฎระเบียบในการช่วยเหลือและคุ้มครองคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศที่เข้มแข็ง แต่ยังคงประสบปัญหาเนื่องจากปัญหาข้อกำหนดเรื่องเงินเดือนขั้นต่ำที่กำหนดโดยรัฐบาลฟิลิปปินส์ ทำให้ประเทศผู้รับไม่สามารถจ่ายเงินเดือนขั้นต่ำให้แก่แรงงานฟิลิปปินส์ในจำนวนที่รัฐบาลฟิลิปปินส์กำหนดได้ โดยรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้กำหนดเงินเดือนขั้นต่ำไว้ที่ 400 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน แต่บางประเทศในอ่าวเปอร์เซียและประเทศในเอเชียสามารถจ่ายเงินเดือนขั้นต่ำได้เพียง 200-250 ดอลลาร์สหรัฐ แต่เมื่อแรงงานเดินทางถึงประเทศผู้รับจะต้องเซ็นสัญญาใหม่โดยได้รับเงินเดือนต่ำกว่าที่ทำสัญญาและค่าธรรมเนียมที่ประเทศผู้รับกำหนด ซึ่งแรงงานไม่ประสงค์ที่จะรายงานต่อรัฐบาลฟิลิปปินส์เนื่องจากกลัวเสียโอกาสในการทำงาน และหากมีการฟ้องร้องตามกฎหมายจะต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายสูง นอกจากนั้น บริษัทจัดหางานมักจะโยนภาระการจ่ายเงินสมาชิก OWWA และค่าประกันให้แก่แรงงานฟิลิปปินส์

แนวทางแก้ไขปัญหของรัฐบาลฟิลิปปินส์

3.1 รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้เจรจากับประเทศผู้รับในการจัดเตรียมด้านประกันสังคม (social security) ให้แก่แรงงานฟิลิปปินส์ โดยการจัดทำความตกลงทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ

3.2 รัฐบาลฟิลิปปินส์จัดระบบประกันสังคม (Social Security System - SSS) ให้แก่สมาชิกแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ (Overseas Foreign Workers - OFWs)

3.3 องค์กรที่มีใช้เอกชน (NGOs) ให้บริการด้านกฎหมายแก่แรงงานฟิลิปปินส์ในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิและสัญญา นอกจากนี้ยังจัดการสัมมนาให้ความรู้ และให้คำปรึกษาด้านจิตวิทยาแก่แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ เช่น Economic Resources Center for Overseas Filipinos, Philippines and Unlad Kabayan Migrant Services Foundation and Asian Migrant Center

เข้ามาทำงานผิดกฎหมาย ไม่ได้รับการตรวจลงตราถูกประเภท หรือไม่ได้ลงทะเบียนไว้กับกระทรวงแรงงานและจ้างงานฟิลิปปินส์ จึงเกรงว่า หากรายงานตัวต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ หรือสำนักงานแรงงานจะทำให้ถูกส่งตัวกลับ ทั้งนี้ คนฟิลิปปินส์บางคนมีปัญหาหนี้สินตั้งแต่ก่อนที่จะเดินทางออกมาทำงานในต่างประเทศ

2) หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพื่อทำงานในประเทศที่มีความเสี่ยง ปัจจุบันมีแรงงานฟิลิปปินส์ยังคงหลบหนีไปทำงานในประเทศที่มีความเสี่ยง เช่น ลิเบีย โดยไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์

3) หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพื่อทำงาน โดยใช้วีซ่าผิดประเภท ปัจจุบันมีคนฟิลิปปินส์จำนวนมากใช้ประโยชน์จากความตกลงว่าด้วยการยกเว้นการตรวจลงตราเดินทางเข้ามาในประเทศไทยแบบนักท่องเที่ยวและทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยไม่ผ่านกระบวนการจัดหางานจากกระทรวงแรงงานและการจ้างงานฟิลิปปินส์ และด้วยรูปพรรณสัณฐานที่มีความคล้ายคลึงกับคนไทย จึงสามารถหลบหลุดจากการตรวจจับได้

3.6.4 กลไกและกระบวนการการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ

รัฐบาลฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ โดยได้กำหนดไว้ในเสาหลักที่ 3 ของนโยบายต่างประเทศ²⁷ ให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือคนชาติ โดยมีหน้าที่ตาม Foreign Service Act ค.ศ. 1991 และ Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 (ฉบับแก้ไข) ที่กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศกำหนดและอนุมัตินโยบายและโครงการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของแรงงานฟิลิปปินส์และให้การช่วยเหลือด้านกฎหมายและกงสุลต่อคนฟิลิปปินส์ที่ประสบความเดือดร้อน และเข้าร่วมการประชุมระหว่างภูมิภาคและระหว่างประเทศเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของคนงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อปกป้องสิทธิและส่งเสริมสวัสดิการ รวมทั้งการมอบหมายให้สถานทูต สถานกงสุลในต่างประเทศสนับสนุนการปรับปรุงเงื่อนไขของแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ การสร้างความสัมพันธ์และสมานสามัคคีระหว่างแรงงานกับประเทศผู้รับผ่านรูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งการจัดทำความตกลง โดยการเน้นการทำงานแบบบูรณาการในลักษณะทีมชาติ (one country–team approach)

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ โดยเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานภายในประเทศที่ดูแลด้านกฎหมาย รวมทั้งกับกระทรวงแรงงานและการจ้างงาน (Department of Labor and Employment–DOLE) สำนักงานบริหารการจ้างงานในต่างประเทศของฟิลิปปินส์ (Philippine Oversea Employment Administration–POEA) สำนักงานการบริหารด้านสวัสดิการแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ (Office of Working Oversea Worker Welfare

²⁷ เสาหลักของนโยบายต่างประเทศฟิลิปปินส์มี 3 ข้อ คือ

- (1) preserve and enhancement of national security
- (2) promotion and attainment of economic security
- (3) protection of the rights and promotion of the welfare and interest of Filipinos overseas

Administration–OWWA) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรที่มีใช้รัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่แรงงานฟิลิปปินส์และคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศที่ได้รับความเดือดร้อน) รวมทั้งการบริหารกองทุนให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย (Legal Assistance Fund)

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้แบ่งกลไกและความรับผิดชอบในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศดังนี้

1) กระทรวงการต่างประเทศ²⁸ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่งตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้านกิจการแรงงาน (Migrant Workers Affairs) ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลแรงงานในต่างประเทศ

2) กำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ โดยให้ความสำคัญต่อการดูแลผลประโยชน์ของฟิลิปปินส์และคนฟิลิปปินส์ในประชาคมโลก โดยถือว่าคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศเป็นหุ้นส่วนสำคัญที่จะช่วยรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและความเป็นอยู่ของคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ

3.6.5 กลไกและนโยบายของรัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ

1) Republic Act 10022 กำหนดให้บริษัทต่างชาติที่จะจ้างงานชาวฟิลิปปินส์ จะต้องดำเนินการผ่าน Philippine Overseas Employment Administration (POEA) ขอใบอนุญาตตามกฎหมายและระเบียบของ POEA หน่วยงานของรัฐบาลฟิลิปปินส์จะมีหน้าที่ในการเจรจาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่แรงงาน โดยจะต้องมีเงินประกัน 1 ล้านเปโซ หรือประมาณ 7 แสนบาท เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตาม กฎของ POEA

2) การให้ความรู้และการฝึกอบรมแก่แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ โดย Overseas Workers Welfare Administration (OWWA) จะจัดสัมมนาให้แก่แรงงานฟิลิปปินส์ ทั้งก่อนเดินทางและเมื่อเดินทางถึงประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับกระบวนการตรวจคนเข้าเมือง กระบวนการศุลกากร การดำรงชีวิตในต่างประเทศ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเทศที่จะไปทำงาน และข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานที่จะขอรับความช่วยเหลือในกรณีที่ประสบปัญหาในต่างประเทศ รวมทั้งการฝึกอบรมด้านภาษา วัฒนธรรม และการจัดการกับความเครียด

²⁸ โครงสร้างกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ 1 คน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ 5 คน (ด้านนโยบาย ด้านความสัมพันธ์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ ด้านกิจการแรงงาน ด้านบริหาร และ ด้านความมั่นคงของพลเรือนและประเด็นที่เกี่ยวข้อง) ในส่วนของบุคลากร ประกอบด้วยข้าราชการ 1,499 คน โดยอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศ 260 คน สำนักงานภูมิภาคและสำนักงานกงสุลเคลื่อนที่ 1,333 คน และประจำการอยู่ในต่างประเทศ (อเมริกา 335 คน เอเชียแปซิฟิก 637 คน ยุโรป 380 คน ตะวันออกกลางและแอฟริกา 474 คน เจ้าหน้าที่สายสนับสนุน 318 คน ลูกจ้างท้องถิ่น 493 คน สำนักงานกงสุลกิตติมศักดิ์ 183 คน) ในส่วนของสำนักงานประกอบด้วย สำนักงานกงสุลภูมิภาค 21 แห่ง สำนักงานกงสุลเคลื่อนที่ 5 แห่ง สถานทูต 60 แห่ง คณะทูตประจำองค์การสหประชาชาติ 4 แห่ง และสถานกงสุลใหญ่ 20 แห่ง, แหล่งที่มา: เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ <http://www.dfa.gov.ph>

3) รัฐบาลฟิลิปปินส์จะต้องสรรหาหลักประกันที่ดีที่สุดให้แก่แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ โดยแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศจะต้องได้รับประกันครบวงจรทั้งประกันอุบัติเหตุ การเสียชีวิตโดยธรรมชาติ รวมทั้งค่าส่งตัวกลับ ค่าตอบแทน การเรียกร้องสิทธิประโยชน์ ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น นอกจากนี้ แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศจะต้องสมัครเป็นสมาชิกของสำนักงานประกันสุขภาพของฟิลิปปินส์ (Philippine Health Insurance Corporation–PhilHealth) ซึ่งจะคุ้มครองแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศกรณีเจ็บป่วย

4) รัฐบาลฟิลิปปินส์ตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนชาติ (Assistance to Nationals–ATN) เพื่อสนับสนุนการช่วยเหลือแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ โดยกองทุนดังกล่าวประกอบด้วย ค่าส่งกลับภูมิลำเนา การช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่แรงงานฟิลิปปินส์ที่ประสบความเดือดร้อน การส่งศพ หรืออัฐิ การติดตามสิทธิประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งจะครอบคลุมถึงแรงงานฟิลิปปินส์ที่ทำงานอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วยกองทุน ATN จะได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมโดยกองทุนเพื่อช่วยเหลือด้านกฎหมาย (Legal Assistance Fund–LAF) นอกจากนี้สำนักงาน OWWA ในหลายประเทศยังเป็นที่พึ่งพิงชั่วคราวสำหรับแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือกรณีฉุกเฉิน

5) OWWA จะรับผิดชอบการอำนวยความสะดวกในการส่งกลับแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศที่ประสบความเดือดร้อน และส่งกลับศพ รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือที่ท่าอากาศยาน การจัดหาที่พักพิงชั่วคราว การให้คำปรึกษาด้านจิตวิทยา และการลดความเครียด และการให้บริการรับ-ส่ง นอกจากนี้ เมื่อแรงงานฟิลิปปินส์ครบสัญญาการจ้างงานและเดินทางกลับประเทศ จะได้รับการฝึกอบรม ซึ่งประกอบด้วยการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการทำธุรกิจ การบริหารจัดการด้านการเงิน โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณจำนวน 2 พันล้านเปโซ (ประมาณ 44 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ต่อปี

3.7 การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ กรณีสถานเอกอัครราชทูตฟิลิปปินส์ประจำประเทศไทย²⁹

การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศเป็นนโยบายหลักที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในนโยบายต่างประเทศฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ความเข้มแข็ง วัฒนธรรมและธรรมชาติของคนฟิลิปปินส์ที่มักจะมีการรวมกลุ่มกันเพื่อทำกิจกรรมทางศาสนาหรือมีการพบปะกัน ทำให้ชุมชนคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศถือเป็นกำลังสำคัญและเป็นเสมือน Track II ของสถานทูตและสถานกงสุลใหญ่ฟิลิปปินส์ในต่างประเทศในการช่วยสนับสนุนการทำงานเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ รวมทั้งคอยเป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการได้อย่างดียิ่ง

การดำเนินการของรัฐบาลฟิลิปปินส์ในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ สถานทูตฯ จะให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ทุกคนอย่างเสมอภาคและบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม หลักความเสมอภาค ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย หากในประเทศใดมีสำนักงานแรงงาน สำนักงานแรงงานจะเป็นผู้ดูแลโดยการประสานงานกับสถานทูตและ

²⁹ สัมภาษณ์ Mr. Jim Gabrillo Minglana, เลขาธิการตรีและรองกงสุล สถานเอกอัครราชทูตฟิลิปปินส์ประจำประเทศไทย, 17 มิถุนายน 2559.

สถานกงสุลใหญ่ฟิลิปปินส์ในประเทศนั้น ๆ แต่หากไม่มีสำนักงานแรงงาน สถานทูตและสถานกงสุลใหญ่จะดำเนินการเอง

ปัจจุบันมีคนฟิลิปปินส์พำนักอยู่ในประเทศไทยจำนวน 14,000 คน (สถานะเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2559) หากรวมคนฟิลิปปินส์ที่ถือสองสัญชาติจะมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 17,000 คน ในขณะที่สมาคมคนฟิลิปปินส์ในประเทศไทย (Association of Filipino in Thailand-AFT) อ้างว่า มีคนฟิลิปปินส์พำนักอยู่ในประเทศไทยประมาณ 70,000 คน³⁰ ในส่วนของสถานทูตฟิลิปปินส์ประจำประเทศไทยได้มีการดำเนินการกิจเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในประเทศไทย ดังนี้

1) การจัดทำ Citizen's Charter เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชาภายในฝ่ายกงสุลมีหน้าที่ (1) การทำหนังสือเดินทาง (2) นิติกรณ์ (3) การตรวจลงตรา (4) การให้ความช่วยเหลือคนชาติ (Assistance to Nationals-ATN) โดยให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองคนฟิลิปปินส์ที่ประสบความเดือดร้อน รวมทั้งคนเรือและแรงงาน

2) กรณีสถานทูตฯ ได้รับแจ้งว่ามีคนฟิลิปปินส์ได้รับความเดือดร้อนก็จะให้ความช่วยเหลือในโอกาสแรก พร้อมทั้งจัดที่พักพิงชั่วคราวภายในสถานทูตฯ และช่วยเหลือจนเสร็จสิ้นกระบวนการและส่งกลับภูมิลำเนา ทั้งนี้ หากมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น สถานทูตฯ จะต้องขออนุมัติงบประมาณจากเมืองหลวงเพื่อใช้เงินจากกองทุน ATN และ LAF โดยผู้ที่ตกทุกข์ได้ไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ แต่ในบางครั้งหากค่าใช้จ่ายมีจำนวนไม่มาก ชุมชนฟิลิปปินส์จะระดมทุนจากสมาชิกภายในกลุ่มช่วยเหลือ เพราะเห็นว่าหากงบประมาณจากทางราชการจะใช้เวลานาน

3) สถานทูตฯ ใช้ชุมชนฟิลิปปินส์ในประเทศไทย³¹ เป็นช่องทางในการติดต่อ รวบรวมข้อมูลคนฟิลิปปินส์ในประเทศไทย และให้คำแนะนำคนฟิลิปปินส์ที่ประสบความเดือดร้อน หรือเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย

4) สถานทูตฯ จัดโครงการกงสุลสัญจรไปในภูมิภาคต่าง ๆ ของไทย และพบปะกับผู้นำชุมชนฟิลิปปินส์ในไทยเพื่อให้ช่วยเหลือในกรณีที่เกิดภัยพิบัติหรือเกิดเหตุฉุกเฉินกับคนฟิลิปปินส์ในไทย การจัดสัมมนาให้ความรู้ด้านกฎหมาย/ระเบียบการเข้าเมืองของไทยปีละ 1 ครั้ง และจัดงานส่งเสริมวัฒนธรรมปีละ 1 ครั้งเพื่อให้คนฟิลิปปินส์ทำความรู้จักกัน

3.8 สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ

1) การให้ความช่วยเหลือคนชาติ (Assistance to Nationals-ATN) ในช่วงปลายเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2015 มีคนฟิลิปปินส์ทำงานอยู่ในต่างประเทศประมาณ 7,979,716 คน โดยในช่วง

³⁰ สัมภาษณ์ Mrs. Aurora Buan Cornelio, ที่ปรึกษา Association of Filipino in Thailand, 18 มิถุนายน 2559.

³¹ ชุมชนคนฟิลิปปินส์ในประเทศไทยมีทั้งหมด 10 กลุ่ม โดยกลุ่มที่จดทะเบียนกับทางราชการไทยมี 2 กลุ่มคือ (1) Association of Filipino in Thailand (AFT) และ (2) Philippine Ladies' Group (PLG) และอีก 8 กลุ่มในภูมิภาคต่าง ๆ ของไทยที่ไม่ได้จดทะเบียน มีบทบาทในการช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ที่ประสบความเดือดร้อนในประเทศไทย ส่งเสริมความร่วมมือกับฝ่ายไทยในการเผยแพร่ภาพลักษณ์ของฟิลิปปินส์ในประเทศไทย ให้คำปรึกษาแก่คนฟิลิปปินส์ที่เข้ามาพำนักในประเทศไทย ร่วมมือกับสถานทูตในการจัดเสวนาให้ความรู้ด้านกฎหมายเข้าเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย และร่วมงานพบปะชุมชนฟิลิปปินส์ในประเทศไทย

ปลายเดือนพฤศจิกายน ปีเดียวกัน ได้รับการช่วยเหลือจากกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ 27,145 คน โดยใช้เงินจากกองทุน ATN และจำนวน 810 คน ได้รับการจัดหาทุนความและความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยใช้เงินจากกองทุน Legal Assistance Fund (LAF) ของกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์

2) ในปี ค.ศ. 2015 กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ได้ใช้งบประมาณจำนวน 299,067,558.58 เปโซจากงบประมาณ 301 ล้านเปโซ หรือเท่ากับร้อยละ 99.32 ในการจัดหาที่พักชั่วคราว ของจำเป็นพื้นฐาน การรักษาพยาบาลฉุกเฉิน การส่งกลับ และกรณีฉุกเฉิน

3) ในปี ค.ศ. 2015 กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ใช้งบประมาณจากกองทุน LAF จำนวน 144,336,969.49 เปโซ และจำนวน 286,320,996.03 เปโซ จากกองทุน ATN ในการจ้างทนายความ การให้บริการและคำปรึกษาทางกฎหมายสำหรับคนฟิลิปปินส์ที่มีปัญหาทางด้านกฎหมาย ในต่างประเทศ เทียบเท่ากับร้อยละ 99.89

ตารางที่ 2 สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ เดือนมกราคม พ.ศ. 2557–7 มกราคม พ.ศ. 2559

ช่วงเวลา	จำนวนคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศที่ได้รับการช่วยเหลือ
มกราคม–ธันวาคม 2557	20,939
มกราคม–ธันวาคม 2558	27,815
	จำนวนคนฟิลิปปินส์ที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ได้รับการช่วยเหลือ
มกราคม 2557	420
มกราคม 2558	271
	จำนวนคนฟิลิปปินส์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดที่ได้รับการช่วยเหลือ
สถานะ ณ วันที่ 7 มกราคม 2559	2,470

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.dfa.gov.ph>

ตารางที่ 3 สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์โดยใช้เงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือด้านกฎหมาย พ.ศ. 2554–2558

ปี	งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร (เปโซ)	งบประมาณที่ใช้ (เปโซ)	จำนวนคนที่ได้รับการช่วยเหลือ
2558	148,951,899.79	144,336,969.49	839
2557	50,562,677.86	50,510,784.03	253
2556	60,000,000.00	39,437,322.14	246
2555	60,000,000.00	15,301,638.50	627
2554	80,000,000.00	9,488,216.03	132

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.dfa.gov.ph>

ตารางที่ 4 สถิติการคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์โดยใช้เงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนชาติ
พ.ศ. 2554–2558

ปี	งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร (เปโซ)	งบประมาณที่ใช้ (เปโซ)	จำนวนคนที่ได้รับ การช่วยเหลือ
2558	301,100,000.00	286,320,996.03	36,290
2557	461,919,793.00	439,438,824.22	29,691
2556	362,659,060.87	350,739,267.87	18,029
2555	480,800,651.91	105,617,806.44	6,359
2554	420,371,703.01	303,471,051.10	8,339

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.dfa.gov.ph>

3.9 ประมวลผลการศึกษา

3.9.1 แนวทางการคุ้มครองและช่วยเหลือคนชาติของไทยและฟิลิปปินส์

ไทยและฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อการคุ้มครองและช่วยเหลือคนชาติเป็นอย่างยิ่ง แต่ด้วยกระบวนการและแนวทางในการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งจำนวนคนชาติของทั้งสองประเทศที่แตกต่างกัน โดยในส่วนของฟิลิปปินส์มีคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศเกือบ 7 ล้านคน และส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานถูกกฎหมาย ซึ่งมีกรอบและกองทุนในการให้ความช่วยเหลือกรณีประสบความเดือดร้อน ซึ่งตามนโยบายรัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลฟิลิปปินส์ทั้งหมดโดยการใช้เงินจากกองทุนช่วยเหลือคนชาติ (ATN) และกองทุนเพื่อช่วยเหลือด้านกฎหมาย (LAF) ในกรณีที่ต้องโทษหรือมีประเด็นด้านกฎหมาย โดยไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ อีกทั้งความเข้มแข็งของชุมชนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศที่เป็นเสมือน Track II ในขณะที่กระบวนการและแนวทางการให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศแม้ว่าจะมีนโยบายการช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 และผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือจะต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ ยกเว้น ในบางกรณีที่ระบุไว้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข แต่ถือได้ว่าระเบียบกระทรวงการคลังฯ ดังกล่าวได้วางกรอบไว้อย่างรัดกุมเพื่อป้องกันการแสวงประโยชน์จากกลุ่มที่ไม่หวังดี โดยเฉพาะกระบวนการค้ามนุษย์ ตลอดจนเน้นการสร้างวินัยและความรับผิดชอบให้แก่คนไทย อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองทุน ATN และกองทุน LAF ในกรณีของฟิลิปปินส์น่าจะอีกทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากจริง โดยจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือระเบียบให้รัดกุมมากขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ

3.9.2 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549

ระเบียบกระทรวงการคลังฯ ได้วางกรอบพื้นฐานสำหรับให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ และเพื่อป้องกันการใช้ประโยชน์ของกลุ่มผู้ไม่หวังดี โดยเฉพาะกระบวนการค้ามนุษย์ ในขณะที่สถานการณ์ระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มีปัญหาที่

อุบัติใหม่จากสาเหตุการค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติ การอพยพเคลื่อนย้ายของคนไทยทั้งในรูปแบบของนักท่องเที่ยว แรงงานทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งตามแนวปฏิบัติที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนดภายหลังการพิสูจน์สัญชาติว่าเป็นคนไทย โดยหากผู้ร้องหรือครอบครัวไม่มีเงินก็จะให้ผู้ร้องทำหนังสือสัญญารับรองการขอใช้เงินคืน และหนังสือสัญญารับสภาพหนี้ให้บันทึกชื่อผู้ทำสัญญายืมเงินราชการเป็นบุคคลที่กองหนังสือเดินทางยังจะไม่ออกหนังสือเดินทางจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะชำระเงินคืนแก่ทางราชการตามที่ได้ยืมเงินค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ในต่างประเทศ โดยยึดหลักความเสมอภาคและหลักมนุษยธรรม โดยไม่ได้มีการแยกประเภทว่าเป็นบุคคลยากไร้หรือบุคคลที่อยู่ในสถานะยากลำบาก

อย่างไรก็ดี กรณีคนไทยที่มีฐานะยากจนและตกทุกข์ได้ยากจริง อาทิ คนไทยที่ไปพำนักอยู่ในต่างประเทศเป็นเวลานาน และไม่ได้อยู่อย่างถูกกฎหมายเข้าเมืองเนื่องจากความไม่รู้เพิกเฉย หรือความเข้าใจผิดเกี่ยวกับระเบียบการเข้าเมือง และเมื่อประสบความเดือดร้อนเนื่องจากไม่สามารถดูแลครอบครัวต่างชาติได้ และประสงค์ที่จะเดินทางกลับประเทศไทยหรือต้องการเดินทางออกไปเพื่อตั้งต้นชีวิตใหม่ และผู้ต้องหาที่ได้รับการปล่อยตัว แต่กลับต้องมาประสบกับปัญหาการติดหนี้สินกับทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ เท่ากับเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ที่ตกทุกข์จริง และไม่ได้ช่วยให้คนเหล่านี้สามารถลืมตาอ้าปากได้ ในการนี้ ภาครัฐควรกำหนดมาตรการ กฎเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนหรือจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่กองกงสุลและผู้บังคับบัญชาสามารถให้ความช่วยเหลือได้โดยไม่ต้องตีความค่าว่าเป็นผู้ตกทุกข์ได้ยากหรือเป็นผู้ที่ประสบความยากลำบาก

3.9.3 การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศแบบไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ

- 1) คนไทยได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐและได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม
- 2) คนไทยขาดวินัยและความรับผิดชอบ
- 3) เอื้อประโยชน์ต่อกระบวนการค้ามนุษย์
- 4) รัฐสูญเสียงบประมาณ
- 5) ผู้ตกทุกข์ได้ยากจริงได้รับการช่วยเหลือไม่ทั่วถึง ไม่มีงบประมาณหมุนเวียนสำหรับช่วยเหลือคนที่ตกทุกข์ได้ยากจริง

3.9.4 การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศแบบต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ

- 1) คนไทยที่มีฐานะยากจนและตกทุกข์ได้ยากจริงไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐและเป็นการเพิ่มหนี้สินให้แก่คนที่ยากจนอยู่แล้ว
- 2) ลดปัญหาการใช้ประโยชน์จากระเบียบฯ ดังกล่าวของกลุ่มกระบวนการค้ามนุษย์
- 3) สร้างระเบียบวินัยและความรับผิดชอบให้แก่คนไทย
- 4) รัฐไม่สูญเสียงบประมาณ

3.9.5 ประเด็นที่สามารถเรียนรู้ได้จากฟิลิปปินส์

1) การจัดตั้งกองทุน Assistance to Nationals Fund และ Legal Assistance Fund กระทรวงการต่างประเทศสามารถนำเงินจากกองทุนมาใช้ในการช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยาก โดยไม่ต้องขอใช้เงินคืนทางราชการ อาทิ กรณีคนไทยที่ถูกจำคุกในต่างประเทศและได้รับการปล่อยตัว คนไทยที่พำนักอยู่เกินกำหนดในต่างประเทศเป็นระยะเวลามากกว่า 10 ปีขึ้นไป โดยในกรณีนี้จะต้องมีการวางหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการพิจารณาและการตรวจสอบสถานะที่แท้จริงเพื่อประกอบการพิจารณาของกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากนี้ยังสามารถใช้ร่างระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. ขึ้นมา เพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศและพิสูจน์ได้ว่ามีสถานะยากจนจริง เพื่อสนองตอบนโยบายการทูตเพื่อประชาชนและเป็นการปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมและความเสมอภาค อย่างไรก็ดี กระทรวงการต่างประเทศจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือระเบียบขึ้นมาเพื่อรองรับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวให้รัดกุม เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินในทางที่ผิดและเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

2) การเพิ่มงบประมาณและบุคลากรให้แก่กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศให้มากขึ้น เพราะเป็นกองที่ดูแลปลายเหตุและได้รับการคาดหวังจากประชาชนมากที่สุด จึงควรจะมีงบประมาณและบุคลากรเพียงพอในการดำเนินนโยบายเชิงรุกเพื่อผลักดันให้งานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3) การสนับสนุนและส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนไทยในต่างประเทศ โดยการจัดสรรงบประมาณแยกออกจากงบโครงการกงสุลสัญจรและงบโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนไทยในต่างประเทศ โดยใช้ระบบกลไกประชารัฐ อาศัยความร่วมมือระหว่างคนไทยกับภาคเอกชนไทยในต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตจัดสัมมนาหรือพบปะกับคนไทยในต่างประเทศ

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

ภารกิจการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเป็นนโยบายที่รัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญ โดยกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของหลักความเสมอภาค และหลักมนุษยธรรม ท่ามกลางสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลง และความคาดหวังของประชาชนที่สูงขึ้น กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเพื่อเตรียมรับมือกับประเด็นท้าทายต่าง ๆ โดยเฉพาะกับปัญหาที่อุบัติใหม่ตอบสนองความคาดหวังของประชาชน และเพื่อให้การดำเนินการกิจดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์และพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ

จากผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ไทยและฟิลิปปินส์เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ให้ความสำคัญต่อภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนชาติในต่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีการส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ต้องวางกรอบและกำหนดกฎหมายต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ แต่โดยที่คนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานถูกกฎหมาย ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือจึงเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้โดยกองทุนของกระทรวงแรงงานและการจ้างงาน ในขณะที่ รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนชาติ และกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย และแต่งตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเพื่อดูแลภารกิจในด้านนี้เป็นการเฉพาะ และการสนับสนุนจากชุมชนคนฟิลิปปินส์ในต่างประเทศเป็นเสมือน track II

ในส่วนของประเทศไทยแม้ว่าจะมีคนไทยในต่างประเทศน้อยกว่า แต่สามารถที่จะเรียนรู้แนวทางจากฟิลิปปินส์ เพื่อนำมาปรับปรุง พัฒนาแนวทางในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการจัดวางกรอบกฎหมาย อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศและคู่มือในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่กงสุลถือเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน การจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่คนไทยที่ประสบความเดือดร้อนทางด้านกฎหมาย รวมทั้งการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนไทยในต่างประเทศ การปรับปรุงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินการกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเชิงรุก การเพิ่มและพัฒนาบุคลากรด้านคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทย

4.2 ข้อเสนอแนะ

งานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเป็นเสมือนงานหน้าด่าน และปิดทองหลังพระ โดยประเด็นท้าทายภารกิจในด้านนี้ ได้แก่ สถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาที่อุบัติใหม่ ความคาดหวังของประชาชนต่อภาครัฐมีสูงขึ้น ทักษะที่เกี่ยวข้องกับงานด้านกงสุลของเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ ความรู้ด้านกฎหมาย ในขณะที่ภาครัฐจะต้องทำงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ สนองตอบนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในการนี้ กระทรวงการต่างประเทศจึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนทั้งในด้านการพัฒนาบุคลากร การเพิ่มอัตรากำลัง และการจ้างเอกชนภายนอก(outsource) เข้ามาช่วยในการดำเนินการ โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะดังนี้

4.2.1 ระยะสั้น

4.2.1.1 การเพิ่มอัตรากำลัง

ปัจจุบันภารกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นและมีความหลากหลาย ความคาดหวังของประชาชนที่สูงขึ้น ภารกิจของภาครัฐตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในขณะที่อัตรากำลังของกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศมีอัตราจำกัด โดยเป็นเจ้าหน้าที่การทูต 4 คน พนักงานราชการ และลูกจ้างชั่วคราว ทำให้การทำงานซึ่งจะต้องมีทั้งการดำเนินการเชิงรุกในการประชาสัมพันธ์บทบาทและภารกิจ ตลอดจนนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่ยังมีภารกิจที่จะต้องให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองคนไทยในกรณีเกิดเหตุวิกฤต เช่น กรณีภัยพิบัติ เหตุก่อการร้าย เป็นต้น และในขณะเดียวกัน กลุ่มงานนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ติดตามการฟ้องร้องติดตามการชดเชยเงินคืนแก่ทางราชการ มีบุคลากรที่จำกัดโดยมีนิติกร 5 คน และหัวหน้ากอง 1 คน จึงมีความจำเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศจะต้องพิจารณาการเพิ่มอัตรากำลังในภารกิจงานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

4.2.1.2 การพัฒนาบุคลากร

กระทรวงการต่างประเทศควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับงานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศให้แก่บุคลากรของกระทรวงฯ โดยเฉพาะข้าราชการแรกเข้า เพื่อปลูกฝังจิตสำนึก จริยธรรม ปรับทัศนคติ สร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจดังกล่าวว่าเป็นภารกิจสำคัญที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญ โดยการจัดฝึกอบรมข้าราชการทุกระดับที่จะไปดำรงตำแหน่งกงสุลเกี่ยวกับกฎระเบียบและพัฒนาการใหม่ ๆ ของงานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้มากขึ้น

4.2.1.3 การประชาสัมพันธ์เชิงรุก

กระทรวงการต่างประเทศควรส่งเสริมการทำงานเชิงรุก เพื่อประชาสัมพันธ์งานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ โดยใช้เครื่องมือผ่านสื่อต่าง ๆ ได้แก่ (1) สื่อโทรทัศน์และวิทยุ และสื่อสิ่งพิมพ์ (2) social media ได้แก่ facebook, twitter, line application

เป็นต้น เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือและคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ และการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการรายงานตัวต่อสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่เมื่อเดินทางไปต่างประเทศ (2) การจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน บรรจุข้อมูลของแต่ละสถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่ หมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉิน การปฏิบัติตนเมื่อประสบเหตุฉุกเฉินสำหรับแจกที่ท่าอากาศยาน กองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล (3) การประชาสัมพันธ์ในหนังสือเดินทางเพื่อเตือนให้คนไทยรายงานตัวก่อนออกเดินทางไปต่างประเทศหรือเมื่อเดินทางถึงประเทศต่าง ๆ และวิธีการรายงานตัว

4.2.1.4 การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนไทยในต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศควรกำหนดให้สถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่ทุกแห่งจัดงานสัมมนาหรือพบปะกับคนไทยเป็นประจำทุกปีเพื่อเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับระเบียบการเข้าเมือง การดำรงชีวิตในต่างประเทศให้แก่คนไทย โดยเฉพาะในประเทศที่มีคนไทยอาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายและจำนวนไม่มาก และเพื่อเป็นช่องทางในการดำเนินกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่คนไทยในต่างประเทศ และเป็นเครื่องมือของสถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่ในการช่วยเหลือและคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ

4.2.2 ระยะเวลา

4.2.2.1 การจัดทำ Consular Service Act

เพื่อให้ความสำคัญแก่งานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศมากขึ้น กำหนดแนวปฏิบัติ ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อเป็นคู่มือและแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่กงสุลมากขึ้น

4.2.2.2 การจ้างเอกชนภายนอก (Outsource)

โดยที่สถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในขณะที่จำนวนบุคลากรด้านคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศมีอยู่อย่างจำกัด กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาจัดจ้างเอกชนภายนอก (outsource) ให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและเตรียมความพร้อมกรณีเกิดวิกฤต ได้แก่ (1) การจัดทำระบบฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศ (2) การจัดทำ visa data center โดยความร่วมมือระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลก เพื่อรวบรวมข้อมูลการเดินทางไปต่างประเทศของคนไทย (3) การจัดทำเว็บไซต์ด้านคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศต่าง ๆ ประเด็นปัญหาที่ควรระวัง ข้อมูลของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในแต่ละประเทศ แนวทางการช่วยเหลือตนเองในเบื้องต้น กรณีตกทุกข์ได้ยากหรือประสบภัยพิบัติ เป็นต้น (4) การวิจัยและรวบรวมข้อมูลระเบียบ/กฎหมายเข้าเมืองของแต่ละประเทศทั่วโลก

4.2.2.3 การจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยาก

กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ วางระเบียบ กฎเกณฑ์ และเงื่อนไขให้ชัดเจน และร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการติดตามและตรวจสอบสถานะของผู้ตกทุกข์ได้ยาก เนื่องจากปัจจุบันมีคนไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนการหางานในต่างประเทศของกระทรวงแรงงาน รวมทั้งไม่ได้เป็น

สมาชิกกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ทำให้คนไทยกลุ่มนี้ รวมทั้งคนไทยที่ถูกหลอกลวงไปค้าประเวณีหรือทำงานที่ผิดกฎหมายในต่างประเทศมากขึ้นไม่ได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าวจะต้องวางระเบียบกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการแสวงประโยชน์จากช่องโหว่ของระเบียบ โดยเฉพาะกระบวนการค้ำมนุษย์

บรรณานุกรม

หนังสือ

กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล. ข้อมูลกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ. กระทรวงการต่างประเทศ, 2558.

_____. ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารการยืมเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549. กระทรวงการต่างประเทศ

_____. คู่มือสำหรับประชาชน งานคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ. กระทรวงการต่างประเทศ.

สำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ. แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558-2561. กรุงเทพฯ: บริษัท โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ (1987) จำกัด.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2557.

Department of Foreign Affairs of the Republic of the Philippines. Accomplishment Report : A principled diplomacy for peace and prosperity. Office of Policy Planning and Coordination, Department of Foreign Affairs, Manila, January 2016.

Josefino I. Torres. The Protection of Migrant Workers : The Centerpiece of the Philippines Workers' Migration Program. Overseas Workers Welfare Administration, Department of Labor and Employment, Republic of the Philippines.

กฎระเบียบ/กฎหมาย

กระทรวงการต่างประเทศ. ร่างระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. ...

_____. หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนสมาคม องค์กรท้องถิ่น กลุ่มคนไทยเจ้าหน้าที่ พลเมืองดี ในประเทศและต่างประเทศที่ช่วยเหลืองานการกงสุล. ประกาศวันที่ 9 มิถุนายน 2559.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก. 9 ตุลาคม. 2546.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 123 ตอนพิเศษ 63 ง. 26 พฤษภาคม 2549.

Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 (Republic Act No. 8042 and its implementing Rules and Regulations)

Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961

Vienna Convention on Consular Relations 1963

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. พันธกิจ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.consular.go.th/main/th/organize/19712.html>

_____. วิสัยทัศน์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.consular.go.th/main/th/organize/19712.html>

กระทรวงการต่างประเทศ. วิสัยทัศน์และพันธกิจ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.mfa.go.th/main/th/policy/9867-วิสัยทัศน์และพันธกิจ.html>

กองคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ. กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ : ภารกิจที่สำคัญของกองคุ้มครองฯ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.consular.go.th/main/th/organize/5997/66477-ภารกิจที่สำคัญของกองคุ้มครองฯ.html>

ศูนย์โลกสัมพันธ์ไทย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. "มวลชน," แปลโดย ปุณณวันต์

จิตประคอง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.thaiworld.org/th/thailand_monitor/answer.php?question_id=1095.

International Organization for Migration. Country Migration Report The Philippines 2013. [Online]. Available from: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/CMReport-Philippines-2013.pdf>

Migration Policy Institute. Labor Export as Government Policy: The Case of the Philippines. [Online]. 2004. Available from: <http://www.migrationpolicy.org/article/labor-export-government-policy-case-philippines>.

Migration Policy Institute. The Philippines' Culture of Migration. [Online]. 2006. Available from: <http://www.migrationpolicy.org/article/philippines-culture-migration>.

การสัมภาษณ์

นายชาติรี เขาวชตา. ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ
กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 22 มิถุนายน 2559.

Mrs. Aurora Buan Cornelio. ที่ปรึกษา Association of Filipino in Thailand. สัมภาษณ์.
18 มิถุนายน 2559.

Mr. Jim Gabrillo Minglana. เลขานุการตรีและรองกงสุล สถานเอกอัครราชทูตฟิลิปปินส์ประจำ
ประเทศไทย. สัมภาษณ์. 17 มิถุนายน 2559.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

หน้า ๖

เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๖๓ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕

ระเบียบกระทรวงการคลัง

ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๔๕

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศนำเงินอุดหนุนราชการไปท่ครองจ่ายเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๕”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๑

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หลักเกณฑ์และคำสั่งอื่นใดที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“สำนักงาน” หมายความว่า สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ณ ต่างประเทศ

“ภัยพิบัติ” หมายความว่า สาธารณภัยต่าง ๆ อันได้แก่ ภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากโรคระบาด อุบัติภัย ภัยสงคราม ภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ภัยอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางการเมือง และภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

ข้อ ๕ ให้ปลัดกระทรวงการคลังรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด ๑
เงินอุดหนุนราชการ

ข้อ ๖ ให้กระทรวงการต่างประเทศมีเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศ ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง และให้นำเงินอุดหนุนราชการนั้นไปดำเนินการ

ข้อ ๗ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจบริหารจัดการเงินอุดหนุนราชการตามข้อ ๖ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริหารจัดการเงินอุดหนุนราชการได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

ข้อ ๘ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจอนุมัติและสั่งจ่ายเงินอุดหนุนราชการ

หมวด ๒
การให้ความช่วยเหลือ

ข้อ ๙ ในกรณีที่คนไทยซึ่งพำนักอยู่ในต่างประเทศได้รับความเดือดร้อนและร้องขอความช่วยเหลือ หรือหัวหน้าสำนักงานพิจารณาเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือ ให้หัวหน้าสำนักงานพิจารณาดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ หรือข้อ ๑๓ ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หรือเพื่อให้คนไทยซึ่งได้รับความเดือดร้อนนั้นเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย แล้วแต่กรณี โดยไม่ถือเป็นการชดเชยความเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าว

ข้อ ๑๐ การให้ความช่วยเหลือตามระเบียบนี้ ให้จ่ายได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นและประหยัด

ข้อ ๑๑ การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศ กรณีที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนมิได้เดินทางกลับประเทศไทย ให้จ่ายได้ตามประเภทรายจ่ายดังนี้

(๑) กรณีเกิดภัยพิบัติ ได้แก่

(ก) ค่าอาหาร

(ข) ค่าเครื่องนุ่งห่ม

- (ค) ค่าเวชภัณฑ์
 - (ง) ค่ารักษาพยาบาล
 - (จ) ค่าเช่าที่พัก
 - (ฉ) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น
 - (๒) กรณีต้องโทษในทางอาญา ได้แก่
 - (ก) ค่าของเยี่ยม
 - (ข) ค่ารักษาพยาบาล
 - (ค) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น
 - (๓) กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม ได้แก่
 - (ก) ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ
 - (ข) ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี
 - (ค) ค่าใช้จ่ายในระหว่างการปล่อยตัวชั่วคราว หรือระหว่างรอการสอบสวน
 - (ง) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น
 - (๔) กรณีมีเหตุจำเป็นหรือกรณีเร่งด่วนอย่างอื่น ให้จ่ายได้ตามที่หัวหน้าสำนักงานเห็นสมควร
- ข้อ ๑๒ การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศกรณีที่ได้รับ
ความเดือดร้อนขอเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย ให้จ่ายตามประเภทรายจ่ายดังนี้
- (๑) ค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย
 - (๒) ค่าอาหารระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง
 - (๓) ค่าเช่าที่พักระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง
 - (๔) ค่ารักษาพยาบาล เมื่อเกิดการเจ็บป่วยระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง
 - (๕) ค่าใช้จ่ายสำหรับแพทย์หรือผู้ดูแลที่จำเป็นต้องเดินทางพร้อมกับผู้ได้รับความเดือดร้อน
 - (๖) ค่าเวชภัณฑ์
 - (๗) ค่าเครื่องนุ่งห่ม
 - (๘) ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ
 - (๙) ค่าปรับ หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามที่ทางราชการในต่างประเทศเรียกเก็บ

(๑๐) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือบุคคลสัญชาติอื่นพร้อมกับคนไทยให้ดำเนินการช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งได้

ข้อ ๑๓ ในกรณีที่คนไทยถึงแก่ความตายในต่างประเทศ และญาติไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศพหรือค่าใช้จ่ายในการส่งอัฐิได้ ให้จ่ายได้ตามประเภทรายจ่ายดังนี้

(๑) ค่าจัดการศพ

(๒) ค่าขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย

(๓) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

ข้อ ๑๔ การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศในลักษณะที่ต้องขอใช้หรือไม่ต้องขอใช้เงินคืนทางราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและหลักความเสมอภาค

ข้อ ๑๕ ในกรณีที่ต้องมีการขอใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือจัดทำหนังสือรับรองการขอใช้เงิน

การจัดทำหนังสือรับรองการขอใช้เงินให้เป็นไปตามแบบที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบจากสำนักงานอัยการสูงสุด

กรณีที่ไม่สามารถชำระเงินคืนได้ทั้งหมดในทันทีที่ทวงถาม จะให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือชำระหนี้โดยการผ่อนชำระก็ได้ แต่ต้องให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือนั้นทำสัญญารับสภาพหนี้ตามแบบที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบจากสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ ให้ผ่อนชำระได้ภายในเวลาไม่เกินสองปี

ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นโจทก์ฟ้องคดีในกรณีที่ต้องดำเนินคดีเพื่อเรียกให้ขอใช้เงินคืน

ข้อ ๑๖ เงินที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับชำระคืนตามข้อ ๑๕ ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ประเภทเงินรับคืนอื่น รหัส ๘๒๐

หมวด ๓

การจ่ายและชดใช้เงินทดรองราชการ

ข้อ ๑๗ เมื่อสำนักงานได้จ่ายเงินทดรองราชการไปแล้ว ให้หัวหน้าสำนักงานเร่งจัดทำบัญชีรายชื่อและที่อยู่ของผู้ได้รับความช่วยเหลือ และรายละเอียดค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น พร้อมทั้งรวบรวมใบสำคัญคู่จ่ายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ส่งให้กระทรวงการต่างประเทศเพื่อเบิกเงินงบประมาณชดใช้โดยเร็ว

ในกรณีที่ต้องมีการชดใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ ให้ส่งหนังสือรับรองการชดใช้เงินมาพร้อมกับเอกสารตามวรรคหนึ่ง ในการนี้ หากมีการทำสัญญารับสภาพหนี้ ให้ส่งสัญญานั้นมาด้วย

ข้อ ๑๘ ในกรณีที่มีการให้ความช่วยเหลือในเดือนสุดท้ายของปีงบประมาณ และไม่มีเงินงบประมาณรายจ่ายสนับสนุนเพื่อโอนชดใช้เงินทดรองราชการที่ได้จ่ายไปแล้วในปีงบประมาณนั้นได้ทันให้นำค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปเบิกจากเงินงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณถัดไป โดยให้ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ได้รับอนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ข้อ ๑๙ วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินในเรื่องใดที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๒๐ ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ ให้กระทรวงการต่างประเทศทำความเข้าใจทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลัง

หมวด ๔

การพัสดุและการบัญชี

ข้อ ๒๑ การจัดหาและควบคุมพัสดุ ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุโดยอนุโลม

ข้อ ๒๒ การบัญชีให้เป็นไปตามระบบบัญชีที่สอดคล้องกับหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่กระทรวงการคลังกำหนด

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๓ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดแบบหนังสือรับรองการชดใช้เงินและสัญญารับสภาพหนี้ตามระเบียบนี้ ให้ใช้แบบหนังสือรับรองการชดใช้เงินและสัญญารับสภาพหนี้ที่กำหนด

หน้า ๑๑

เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๖๓ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕

ในระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อสำรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนไทย ผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศให้กลับภูมิลำเนาเดิม พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งให้นำมาใช้ในการดำเนินการ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการกำหนดแบบหนังสือรับรองการขอใช้เงินและสัญญารับสภาพหนี้ ตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

ทงก พิทยะ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ภาคผนวก ข

(ร่าง)

ปรับแก้ตามการประชุมคณะทำงานฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ

ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นไปตามวัตถุประสงค์

เพื่อให้เป็นไปตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๕.๖/ว ๑๒๖ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๘ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ.”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หลักเกณฑ์และคำสั่งอื่นใดที่กำหนดไว้แล้ว หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ระงับระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“สำนักงาน” หมายความว่า สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ณ ต่างประเทศ

“หัวหน้าสำนักงาน” หมายความว่า เอกอัครราชทูต กงสุลใหญ่ ผู้อำนวยการสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ณ ต่างประเทศ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

“ภัยพิบัติ” หมายความว่า สาธารณภัยต่าง ๆ อันได้แก่ ภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากโรคระบาด อุบัติภัย ภัยสงคราม ภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ภัยอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางการเมือง และภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

ข้อ ๕ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามระเบียบนี้

(ร่าง)

ปรับแก้ตามการประชุมคณะทำงานฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

หมวด ๑

เงินอุดหนุน

ข้อ ๖ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจบริหารจัดการการใช้จ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป รายการเงินช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุน

ข้อ ๗ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจอนุมัติและสั่งจ่ายเงินอุดหนุน

หมวด ๒

การให้ความช่วยเหลือ

ข้อ ๘ ในกรณีคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศและร้องขอความช่วยเหลือ หรือหัวหน้าสำนักงานพิจารณาเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือ ให้หัวหน้าสำนักงานพิจารณาดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ หรือข้อ ๑๒ ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าให้แก่คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ หรือเพื่อให้คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากนั้นเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย แล้วแต่กรณี โดยไม่ถือเป็นการชดเชยความเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าว

ผู้ได้รับความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งต้องชดเชยเงินคืนให้แก่ทางราชการตามข้อ ๑๑ เว้นแต่เป็นกรณีตามข้อ ๑๐ วรรคสอง และข้อ ๑๒ วรรคสอง

ข้อ ๙ การให้ความช่วยเหลือตามระเบียบนี้ ให้จ่ายได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นและประหยัด

ข้อ ๑๐ การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีที่ผู้ตกทุกข์ได้ยากมิได้เดินทางกลับประเทศไทย ให้จ่ายได้ตามประเภทรายจ่าย ดังนี้

(๑) กรณีเกิดภัยพิบัติ ได้แก่

(ก) ค่าอาหาร

(ข) ค่าเครื่องนุ่งห่ม

(ค) ค่าเวชภัณฑ์

(ง) ค่ารักษาพยาบาล

(ร่าง)

ปรับแก้ตามการประชุมคณะทำงานฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

(จ) ค่าเช่าที่พัก

(ฉ) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

(๒) กรณีอยู่ในระหว่างถูกจับกุม ถูกควบคุมตัว ถูกกักขัง หรือถูกจำคุก ได้แก่

(ก) ค่าของเยี่ยม

(ข) ค่าเวชภัณฑ์

(ค) ค่ารักษาพยาบาล

(ง) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

(๓) กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม ได้แก่

(ก) ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ

(ข) ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี

(ค) ค่าใช้จ่ายในระหว่างการปล่อยตัวชั่วคราว หรือระหว่างรอการสอบสวน

(ง) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

(๔) กรณีมีเหตุจำเป็นหรือกรณีเร่งด่วนอย่างอื่น ให้จ่ายได้ตามที่หัวหน้าสำนักงานเห็นสมควร ผู้ได้รับการช่วยเหลือตามข้อ ๑๐ (๑) และ (๒) ไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ

ข้อ ๑๑ การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีที่ผู้ตกทุกข์ได้ยากขอเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย ให้จ่ายตามประเภทรายจ่าย ดังนี้

(๑) ค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย

(๒) ค่าอาหารระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง

(๓) ค่าเช่าที่พักระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง

(๔) ค่ารักษาพยาบาลเมื่อเกิดการเจ็บป่วยระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง

(๕) ค่าใช้จ่ายสำหรับแพทย์หรือผู้ดูแลที่จำเป็นต้องเดินทางพร้อมกับผู้ตกทุกข์ได้ยาก

(๖) ค่าเวชภัณฑ์

(๗) ค่าเครื่องนุ่งห่ม

(๘) ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ทางราชการในต่างประเทศเรียกเก็บ

(๙) ค่าปรับหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามที่ทางราชการในต่างประเทศเรียกเก็บ

(๑๐) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือบุคคลสัญชาติอื่นพร้อมกับคนไทยให้ดำเนินการช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งได้

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่คนไทยถึงแก่ความตายในต่างประเทศ ให้จ่ายได้ตามประเภทรายจ่าย ดังนี้

(ร่าง)

ปรับแก้ตามการประชุมคณะทำงานฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

- (๑) ค่าจัดการศพ
- (๒) ค่าขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย
- (๓) ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการจัดการศพและการขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย
- (๔) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

ในกรณีศพไร้ญาติหรือศพที่ญาติไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายข้างต้นได้ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด ให้ถือเป็นกรณีที่ไม่ต้องขอใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ

ข้อ ๑๓ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หัวหน้าสำนักงาน หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือทำหนังสือสัญญารับรองการขอใช้เงินคืน

หนังสือสัญญารับรองการขอใช้เงินคืนให้เป็นไปตามแบบที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบจากสำนักงานอัยการสูงสุด

ผู้ได้รับความช่วยเหลือต้องชำระเงินคืนแก่ทางราชการทั้งหมดในทันทีที่ทวงถาม ทั้งนี้ ภายในเวลาสองปีนับแต่วันที่ทำหนังสือสัญญารับรองการขอใช้เงินคืน กรณีที่ผู้ได้รับความช่วยเหลือไม่ขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการภายในเวลาดังกล่าว ให้ยกเลิกและเรียกคืนหนังสือเดินทางของผู้ได้รับความช่วยเหลือตาม

ข้อ ๒๓ (๖) แห่งระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘

ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นโจทก์ฟ้องคดีในกรณีที่ต้องดำเนินคดีเพื่อเรียกให้ขอใช้เงินคืน

ข้อ ๑๔ เงินที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับชำระคืน ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

หมวด ๓

การใช้จ่ายเงินอุดหนุน

ข้อ ๑๕ เมื่อสำนักงานได้จ่ายเงินอุดหนุนไปแล้ว ให้หัวหน้าสำนักงานจัดทำบัญชีรายชื่อและที่อยู่ของผู้ได้รับความช่วยเหลือ และรายละเอียดค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น พร้อมทั้งรวบรวมใบสำคัญคู่จ่ายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ส่งให้กระทรวงการต่างประเทศ

ในกรณีที่ต้องมีการขอใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ ให้สำนักงานส่งหนังสือรับรองการขอใช้เงินมาพร้อมกับเอกสารตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๑๖ วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินในเรื่องใดที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการนั้น

(ร่าง)

ปรับแก้ตามการประชุมคณะทำงานฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

หมวด ๔

การพัสดุและการบัญชี

ข้อ ๑๗ การจัดหาและควบคุมพัสดุ ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุโดยอนุโลม

ข้อ ๑๘ การบัญชีให้เป็นไปตามระบบบัญชีที่สอดคล้องกับหลักการและนโยบายบัญชี
สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่กระทรวงการคลังกำหนด

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ภาคผนวก ค



ประกาศกระทรวงการต่างประเทศ

เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนสมาคม องค์กรท้องถิ่น
กลุ่มคนไทย เจ้าหน้าที่ พลเมืองดี ในประเทศและต่างประเทศที่ช่วยเหลืองานการกงสุล

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศ อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕.๑ (๕) ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล พ.ศ. ๒๕๔๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ กระทรวงการต่างประเทศ จึงเห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนสมาคม องค์กรท้องถิ่น กลุ่มคนไทย เจ้าหน้าที่ พลเมืองดี ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ช่วยเหลืองานการกงสุล ดังนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศกระทรวงการต่างประเทศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนสมาคม องค์กรท้องถิ่น กลุ่มคนไทย เจ้าหน้าที่ พลเมืองดี ในประเทศและต่างประเทศที่ช่วยเหลืองานการกงสุล”

ข้อ ๒ ในประกาศนี้

“สำนักงาน” หมายถึง กรมการกงสุล สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ณ ต่างประเทศ

“หัวหน้าสำนักงาน” หมายถึง อธิบดีกรมการกงสุล เอกอัครราชทูต กงสุลใหญ่ หัวหน้าสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ณ ต่างประเทศ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

“งานการกงสุล” หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล รักษา ผลประโยชน์และช่วยเหลือคนสัญชาติไทยและนิติบุคคลสัญชาติไทย รวมทั้งเรือและอากาศยานไทยในต่างประเทศ รวมไปถึงการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมทางด้านศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมไทยในต่างประเทศ

“ผู้ช่วยเหลืองานการกงสุล” หมายถึง องค์กรท้องถิ่น กลุ่มคนไทย เจ้าหน้าที่ พลเมืองดี ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ได้ช่วยเหลืองานการกงสุล

ข้อ ๓ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจ่ายเงินอุดหนุน

๓.๑ เป็นผู้ช่วยเหลือสำนักงานในการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานการกงสุลทั้งในประเทศหรือต่างประเทศ

๓.๒ การช่วยเหลือของผู้ช่วยเหลืองานการกงสุลตอบสนองต่อวัตถุประสงค์หรือเป็นประโยชน์ต่องานการกงสุลของสำนักงาน

ข้อ ๔ วิธีการขออนุมัติจ่ายเงินอุดหนุน

๔.๑ ให้หัวหน้าสำนักงานขออนุมัติการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ช่วยเหลืองานการ
กงสุลในข้อ ๓ ต่อกระทรวงการต่างประเทศ

๔.๒ ให้หัวหน้าสำนักงานเสนอรายงานการดำเนินการช่วยเหลืองานด้านการกงสุล
ตามแบบที่แนบท้าย เพื่อขออนุมัติการจ่ายเงินอุดหนุนต่อกระทรวงการต่างประเทศ

๔.๓ ให้ขออนุมัติการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ช่วยเหลืองานการกงสุลได้ครั้งละไม่เกิน
ห้าหมื่นบาท

ข้อ ๕ ให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาอนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ช่วยเหลืองานการ
กงสุลเท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็น เหมาะสมและประหยัด

ข้อ ๖ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙

วิฑูรย์

(นายวิฑูรย์ ศรีวิหค)

รองปลัดกระทรวงฯ รักษาการแทน
ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นางสาวสมใจ ตะเภาพงษ์

ประวัติการศึกษา

- ศิลปศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับที่ 2) สาขาภาษาและวรรณคดีอังกฤษ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตบางแสน
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการทูตและการระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการค้าระหว่างประเทศและการต่างประเทศ มหาวิทยาลัย Monash ประเทศออสเตรเลีย
- ประกาศนียบัตรหลักสูตรนักการทูต กระทรวงการต่างประเทศ ออสเตรเลีย
- ประกาศนียบัตรหลักสูตรนักการทูตระดับสูง กระทรวงการต่างประเทศ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ประวัติการทำงาน

- | | |
|--------------------------------|---|
| 31 มกราคม พ.ศ. 2535 | เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล |
| พ.ศ. 2536-2537 | เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองยุโรป 2 กรมยุโรป |
| พ.ศ. 2538-2540 | เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจ |
| พ.ศ. 2540-2542 | เลขานุการตรี และเลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก |
| พ.ศ. 2542-2546 | เลขานุการโท และเลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ |
| พ.ศ. 2546-2548 | นักการทูตชำนาญการ กองกิจการเพื่อการพัฒนา กรมองค์การระหว่างประเทศ |
| พ.ศ. 2548-2552 | เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง |
| พ.ศ. 2552-2557 | นักการทูตชำนาญการ กองเอเชียตะวันออก 1 กรมเอเชียตะวันออก |
| 21 มีนาคม พ.ศ. 2557 - ปัจจุบัน | อัครราชทูตที่ปรึกษา/กงสุล และ Head of Chancery สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา |

ตำแหน่งปัจจุบัน

อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา