

# การย้ายถิ่นของแรงงานในอาเซียน : กรณีแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย<sup>1</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล นิราทร

2

## บทนำ

ผลกระทบที่ปฏิเสธไม่ได้จากความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา ในกรณีของ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน การเคลื่อนย้ายมีลักษณะสำคัญคือ ประเทศต้นทางของแรงงานย้ายถิ่นก็คือ มีประชากรหนาแน่นมีอัตราการว่างงานสูง โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานมีฝีมือ ส่วนประเทศปลายทาง มักเป็นประเทศมีการเพิ่มของประชากรต่ำ ขาดแคลนแรงงานในงานที่เรียกว่า 3 ส. (สกปรก เสี่ยงอันตราย แสนลำบาก) ประเทศต้นทางคือ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม เมียนมาร์ กัมพูชา และ ลาว ส่วนประเทศปลายทาง ได้แก่ บรูไน มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย

กว่าร้อยละ 40 ของประชากรประมาณ 600 ล้านคน มีสถานภาพเป็นกำลังแรงงาน ประชากรในอาเซียน กว่า 148 ล้านคนมีรายได้ต่ำกว่า 2 ดอลลาร์สหรัฐ และ 28.8 ล้านคน มีรายได้ ต่ำกว่า หนึ่งดอลลาร์สหรัฐ การย้ายถิ่นของแรงงานในอาเซียน จึงเป็นสถานการณ์ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียนส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายแบบชั่วคราว ตามสัญญาการจ้างงาน ซึ่งมักจะมีระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี และ เป็นการทำงานในภาคอุตสาหกรรมเฉพาะ ที่สำคัญคือ การอพยพจำนวนมาก เป็นการอพยพที่ไม่ถูกกฎหมาย และมีลักษณะแบ่งแยกอย่างชัดเจน กล่าวคือ หากเป็นแรงงานชาย ก็เป็นแรงงานในกลุ่มงาน 3Ds หากเป็นแรงงานหญิง จะเป็นแรงงานในภาคบริการ เช่น งานบ้าน งานดูแลสุขภาพ มาเลเซียและไทย มีจำนวนแรงงานย้ายถิ่นที่ไม่ถูกกฎหมายมากที่สุด (IOM 2011) ในขณะที่อาเซียนยอมรับการย้ายถิ่นของแรงงานมีฝีมือ มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญหรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 (ค.ศ.2015) เป็นต้นไป แต่ก็ยังไม่มีข้อตกลงการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ แต่ละประเทศมีแนวทางในการจัดการกับประเด็นปัญหาที่เกิดจากการย้ายถิ่นลักษณะนี้แตกต่างกัน

## การย้ายถิ่นของแรงงานในอาเซียน

ในงานศึกษาเกี่ยวกับแรงงานย้ายถิ่นในอาเซียน ในปี 2011 Pasadilla (2011, 5-7) นำเสนอภาพรวมของการย้ายถิ่นของแรงงานในบางประเทศในภูมิภาคอาเซียนในปี 2010 (ตารางที่ 1)

ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการย้ายถิ่นของแรงงาน ในกรณีปัจจัยดึง (Pull factor) ก็คือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการพัฒนา การขาดแคลนแรงงาน การปรับเปลี่ยนในโครงสร้างประชากร และ ความต้องการของตลาดแรงงาน รวมทั้งเครือข่ายที่มีอยู่ในประเทศปลายทาง ส่วนปัจจัยผลักดันได้แก่ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ อัตราการว่างงานสูง ค่าจ้างที่สูงกว่า นโยบายการส่งออกแรงงาน และ ปัจจัยทางการเมือง ทั้งนี้การย้ายถิ่นของแรงงาน อาจกระทำโดยผ่านช่องทางดังต่อไปนี้

1. การตกลงนอกระบบ ผ่านคนกลางและเครือข่าย ที่ไม่เป็นทางการ
2. ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ผ่านบันทึกข้อตกลง

<sup>1</sup> บทความแนะนำเสนอในสัมมนาโครงการธรรมศาสตร์-อาเซียน เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไรในอาเซียน :

ประชาคมภายใต้ความหลากหลาย ห้อง LT- 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ 30 เมษายน 2555

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ กลุ่มชำนาญการพัฒนาระบบงานและสวัสดิการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

e-mail : narumolnira@hotmail.com

ตารางที่ 1 การย้ายถิ่นในอาเซียน ในปี 2553

	ภายในอาเซียน (1)			การย้ายถิ่นรวม (2)			สัดส่วน (1)/(2) (%)	
	ออก	เข้า	ออก/เข้า	ออก	เข้า	ออก/เข้า	ออก	เข้า
บรูไน	9,313	120,578	0.08	24,343	148,123	0.16	38.26	81.40
กัมพูชา	53,722	320,573	0.17	350,485	335,829	1.04	15.33	95.46
อินโดนีเซีย	1,518,687	158,485	9.58	2,504,297	397,124	6.31	60.64	39.91
ลาว	82,788	10,134	8.17	366,663	18,916	19.38	22.58	53.58
มาเลเซีย	1,195,566	1,882,987	0.63	1,481,202	2,357,603	0.63	80.72	79.87
เมียนมาร์*	321,100	814	394.47	514,667	98,008	5.25	62.39	0.83
ฟิลิปปินส์	335,407	9,096	36.87	4,275,612	435,423	9.82	7.84	2.09
สิงคโปร์	122,254	1,162,960	0.11	297,234	1,966,865	0.15	41.13	59.13
ไทย	262,721	448,218	0.59	811,123	1,157,263	0.70	32.39	38.73
เวียดนาม	221,956	21,511	10.32	2,226,401	69,307	32.12	9.97	31.04
รวม	4,123,515	4,135,357	1.00	12,852,027	6,984,461	1.84	32.08	59.21

\*สถิติปี 2550

ที่มา : Gloria O. Pasadilla (2011)

3. การตกลงระหว่างเอกชน สำนักจัดหางานกับบริษัทที่ต้องการแรงงาน
4. การตกลงระหว่างรัฐกับเอกชน เช่น กรมการจัดหางานกับบริษัทเอกชนในต่างประเทศ

### แรงงานย้ายถิ่นในประเทศไทย : กรณีแรงงานต่างด้าวจาก พม่า ลาว กัมพูชา

ณ เดือนธันวาคม 2553 สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่พระราชอาณาจักร มีจำนวนรวมทั้งสิ้นจำนวน 1,314,382 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน, 2552, น.8-9) การเปรียบเทียบสถิติย้อนหลังระหว่างปี 2547-2552 พบว่าจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี มีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยส่วนใหญ่เป็นสัญชาติพม่า และทำงานเป็นกรรมกร นอกจากนี้ ยังมีแรงงานที่ได้รับอนุญาตนำเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย ตามบันทึกความร่วมมือด้านการจ้างงานแรงงานระหว่างไทย กับลาว พม่า และกัมพูชา ว่าด้วยการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Employment Cooperation) ซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงาน 2 ตำแหน่งคือ คนรับใช้ในบ้านและกรรมกร ซึ่งมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับกลุ่มที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมาย

ค่าใช้จ่ายในกระบวนการจ้างงานตาม MOU อยู่ในช่วง 15,500 บาท (484 ดอลลาร์สหรัฐ) ถึง 25,000 บาท (781 ดอลลาร์สหรัฐ) สำหรับแรงงานลาว ส่วนแรงงานกัมพูชาอยู่ในช่วง 600 ถึง 700 ดอลลาร์สหรัฐ กระบวนการดำเนินการใช้เวลา 3-6 เดือน ส่วนค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากลาวและกัมพูชา คิดเป็น 100 ดอลลาร์สหรัฐ หากเป็นพม่า ค่าใช้จ่ายประมาณ 240-550 ดอลลาร์สหรัฐ (Vasuprasat 2010)

ชาวไทยมีปฏิริยาที่แตกต่างกันต่อการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าว สำหรับกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ เช่น อุตสาหกรรม และ คริวเรือ น ปฏิริยาเป็นไปในทางบวก เนื่องจากโดยทั่วไปแรงงานเหล่านี้ทำงานมีประสิทธิภาพ และ ยอมรับค่าจ้างที่ต่ำ รวมถึงอดทนต่อการทำงานในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม

การสำรวจในปี 2006 (2549) พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เชื่อว่า ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว และยังมี ความเห็นอกเห็นใจแรงงานที่ด้อยทุนทุกซ์ทำงานกับนายจ้างที่ไร้มนุษยธรรม มากกว่าครั้งที่แสดงความไม่เห็นด้วยว่าแรงงาน เหล่านี้ควรได้รับค่าจ้างเท่ากับแรงงานไทย แต่ควรได้รับอนุญาตให้มีวันหยุด วันลาวันพักผ่อนเท่ากับแรงงานไทย ที่น่าสนใจก็ คือ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าแรงงานเหล่านี้ควรได้รับสิทธิและเสรีภาพที่จำกัด ไม่ควรมีสวัสดิการตั้งสหภาพแรงงาน หรือมีสิทธิแสดง ความคิดเห็น จำนวนคนที่รับทราบข่าวอาชญากรรมที่ก่อโดยแรงงานต่างด้าว มีมากกว่าที่ได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ แรงงานกว่าสองเท่า (IOM 2009).

อาชีพที่แรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคน ต่างด้าวทำ พ.ศ. 2521 ที่กำหนดอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย โดยกำหนดประเภทงาน 39 รายการที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อ เป็นการค้า หรือหารายได้โดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ในราชอาณาจักร

### สถานการณ์ปัญหาของแรงงานต่างด้าว

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภานายความ (2554) ได้ รวบรวมปัญหาที่มักพบและเกิดกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยไว้ดังนี้

#### 1. ด้านสถานะบุคคล บัตรประจำตัวบุคคล

แรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจะมีปัญหาด้านสิทธิการถือครองบัตรประจำตัว ปัญหาด้านการออกบัตรอนุญาต ทำงานล่าช้าของหน่วยงานภาครัฐ ปัญหาการปลอมแปลงบัตรประชาชนตัวโดยขบวนการลักลอบขนแรงงานต่างด้าวโดยผิด กฎหมาย และการสวมสิทธิในบัตรประจำตัว เช่น การสวมสิทธิบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนของชาวพม่าและ ชาวโรฮิงญา เป็นต้น ปัญหาการตรวจ ยึด จับังกุม ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เมื่อถูกเจ้าหน้าที่จับกุมจะถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง โดยศาลจะลงโทษด้วยการปรับ เมื่อเสียค่าปรับหรือกักขังแทนค่าปรับแล้ว บุคคลเหล่านี้จะถูกส่งไปที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกประเทศ ซึ่งสถานะเช่นนี้เองทำให้เป็นจุดอ่อน สำคัญในการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิต่างๆ

ความแตกต่างระหว่างตัวเลขแรงงานที่จดทะเบียน และ ตัวเลขประมาณการเป็นเครื่องยืนยันว่ามีแรงงานที่ปฏิเสธการ จดทะเบียน Vasuprasat (2010) เสนอว่าเป็นเช่นนี้เพราะความซับซ้อนของกระบวนการจดทะเบียน และ ค่าใช้จ่ายที่สูงใน การจดทะเบียน ทั้งแรงงานที่จดทะเบียนยังถูกจำกัดการเดินทางภายในประเทศ และ การเปลี่ยนนายจ้างด้วย ทั้งที่ตระหนักว่า การไม่จดทะเบียนทำให้ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงเป็นอย่างมาก แรงงานบางรายยอมจ่ายเงินให้มอเตอรืไซค์รับจ้างสูงถึง 8,000 บาทเพื่อที่จะให้จดทะเบียนเป็นนายจ้าง

#### 2. สภาพการทำงาน ค่าจ้าง และรายได้

งานศึกษาหลายชิ้นยืนยันปัญหาด้านการจ้างแรงงานและสภาพการทำงานของแรงงาน เช่นในงานศึกษาเกี่ยวกับ แรงงานเกษตร งานบ้าน เรือประมงและการแปรรูปปลา และการผลิตในปี 2549 (อิเลน เพียร์สันและคณะ, 2549) พบว่า แรงงานรับใช้ในบ้านกว่าครึ่งหนึ่งและลูกเรือหาปลาอีกกว่า 1 ใน 5 ถูกห้ามออกจากที่ทำงาน และทำงานมากกว่า 12 ชั่วโมงต่อ วัน หรือถูกนายจ้างละเมิดสิทธิมนุษยชนแรงงานข้ามชาติ ตั้งแต่การไม่ได้รับค่าแรงหรือการจ่ายค่าแรงต่ำกว่าที่ควรได้ เรียกร้อง ให้ทำงานเกินเวลา ไปจนถึงการละเมิดที่รุนแรงจนเข้าข่ายการบังคับทำงานและการค้ามนุษย์ ปัญหาที่น่าเป็นห่วงก็คือ ทศนคติ ของนายจ้าง โดยเฉพาะในเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง โดยนายจ้างมากกว่าครึ่งให้สัมภาษณ์กับนักวิจัยว่า เห็นด้วย กับข้อความที่ว่า "กักแรงงานไว้ในตอนกลางคืนเพื่อไม่ให้หลบหนีไปไหน" ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่ทำงานรับใช้ในบ้าน ร้อยละ 8 ยืนยันว่าเคยถูกนายจ้างกักตัว นายจ้างคนไทยจำนวนมากนิยมจ้างแรงงานเด็กและแรงงานเด็กต่างด้าวที่อายุน้อยเนื่องจากเชื่อ ว่าเด็กเหล่านี้เชื่อฟังและควบคุมง่าย อย่างไรก็ตาม งานวิจัยระบุว่า เด็กเหล่านี้ไม่ได้ถูกค้ามนุษย์โดยผู้จัดหาแรงงาน

การสำรวจชั่วโมงการทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปีเดียวกันพบว่า กว่าร้อยละ 41 ของแรงงานในภาคเกษตรทำงานวันละ 9 ถึง 12 ชั่วโมง ในขณะที่ภาคการผลิต พบแรงงานกว่าร้อยละ 64 ทำงานใน ชั่วโมงการทำงานดังกล่าว ร้อยละ 45 ของแรงงานรับใช้ในบ้านทำงาน 9 ถึง 14 ชั่วโมงต่อวัน การสำรวจในปี 2550 พบว่า แรงงานต่างด้าวได้รับค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 6,000 บาท ในขณะที่ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไทยอยู่ที่ 8,280 บาท (**สำนักงาน สถิติแห่งชาติ, 2551**)

### 3. ความปลอดภัยในการทำงาน

ปัญหาในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน และค่าชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เกิดขึ้นเนื่องจาก แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในกิจการที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุหรืออันตรายต่อสุขภาพค่อนข้างมาก ทำให้ พบว่าหลายกรณีแรงงานจำนวนมากประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน จนสูญเสียอวัยวะ พิการ หรือเสียชีวิต โดยปกติแล้ว แรงงานสามารถเรียกร้องค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 โดยให้นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน แต่ที่ผ่านมา นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้จ่ายเงินสมทบกองทุนนี้ นอกจากนี้ยังพบว่าเมื่อแรงงานที่จะต้องได้รับค่าชดเชยจากกรณี ต่างๆ เช่น เสียชีวิตและไม่สามารถไปรับค่าชดเชยด้วยตนเองได้ ก็มักจะประสบปัญหาในเรื่องผู้รับค่าชดเชยแทน เนื่องจาก ปัญหาสถานภาพทางกฎหมายของคู่สมรสหรือทายาท เช่น ภรรยาของผู้เสียหายไม่ได้มีการจดทะเบียนสมรสหรือมีเอกสารทาง ราชการรับรองการสมรส หรือไม่มีหลักฐานในการรับรองการเป็นบุตร ทำให้ไม่สามารถรับค่าชดเชยทดแทนได้ ซึ่งก็ก่อให้เกิด ปัญหาในการรับค่าชดเชยแทน

### 4. สิทธิในการรวมกลุ่ม

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดว่า ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น แรงงานจากพม่า ลาว กัมพูชา จึงไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ แม้จะสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ ข้อจำกัดในการรวมตัวทำให้การเรียกร้องสิทธิเป็นไปได้ยากขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่านายจ้างกีดกันการรวมตัวแรงงานโดยใช้ วิธีการต่างๆ เช่น ให้ออกจากงาน ชี้นับบัญชีดำ เมื่อแรงงานมีการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้าง โดยส่วนใหญ่แล้วใน ประเทศไทยนายจ้างมักจะใช้วิธีการไล่แรงงานที่เรียกร้องสิทธิของตนออกจากงาน

### 5. การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ อนามัย และการบริการทางสาธารณสุข

แรงงานที่จดทะเบียนและมีบัตรสุขภาพสามารถเข้าถึงการบริการได้ง่ายกว่า กลุ่มที่ไม่มีบัตรหรือกลุ่มที่ไม่สามารถมา ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว รวมถึงกลุ่มผู้ติดตามและครอบครัวของแรงงานที่ไม่มีเลข 13 หลัก หรือ ทร.38/1 ด้วยเช่นกัน เวลา ที่แรงงานเจ็บป่วยจึงเลือกใช้วิธีการรักษาแบบตามมีตามเกิดมากกว่าการมารับการรักษาที่โรงพยาบาล

### 6. การเข้าถึงกลไกคุ้มครองสิทธิและกระบวนการยุติธรรม

แรงงานจำนวนมากไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกกฎหมาย ทำให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้ด้วยความ ยากลำบากเพราะเกรงว่าจะถูกส่งกลับ จึงไม่กล้าเข้าร้องเรียนเมื่อถูกละเมิดสิทธิ เนื่องจากไม่ว่ากรณีใดๆ และถึงแม้แรงงานจะ เป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิในการได้รับการเยียวยาตามกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม หากเข้าเมืองผิดกฎหมายก็จะถูกส่งกลับ ก่อนที่จะได้รับการพิจารณาโดยกระบวนการยุติธรรมและได้รับการเยียวยา หรือแม้เป็นแรงงานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วก็ยังมี ความกลัวและไม่มั่นใจที่จะร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ

### 7. อคติทางชาติพันธุ์

อคติและการผลิตซ้ำอคติทำให้สังคมไทยสร้างภาพความหวาดระแวงต่อแรงงานโดยเฉพาะแรงงานพม่า แรงงานเอง ต้องคอยหลบๆซ่อนๆด้วยเกรงว่าจะถูกจับกุมทำร้าย สภาพการณ์เหล่านี้ถูกสร้างเป็นมายาคติกดทับให้สังคมไทยหวาดระแวง แรงงาน เกิดเป็นคำถามสำคัญว่าในฐานะมนุษย์ที่อยู่ร่วมพรมแดนติดต่อกันจะดำรงสถานภาพของมิตรภาพและสันติสุขต่อกัน ได้อย่างไรในเมื่อต่างหวาดระแวงปราศจากความไว้วางใจต่อกันและกัน (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2550 อ้างถึงในสภา ทนายความ, คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ 2554ง)

## 8. ความปลอดภัยในร่างกาย สิทธิ ชีวิต และทรัพย์สิน

แรงงานต่างด้าวเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อในการก่ออาชญากรรม ด้วยปัญหาสถานะบุคคล ความไม่กล้าเรียกร้องสิทธิ ความไม่รู้กระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายและกลไกคุ้มครองสิทธิ ความกลัวการถูกจับกุมและส่งกลับประเทศต้น การเลือกปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่รัฐ กระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้ายาวนาน เหล่านี้เป็นปัจจัยที่ไม่เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในแรงงานข้ามชาติ

## 9. ปัญหาการละเมิดสิทธิโดยนโยบายรัฐ และกฎหมาย

มีกฎหมายหลายฉบับที่แรงงานข้ามชาติเข้าถึงได้ยาก เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล งานบ้าน และงานที่รับไปทำที่บ้าน พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งแรงงานทั้งที่ขึ้นทะเบียนอนุญาตทำงานและไม่ขึ้นทะเบียนอนุญาตทำงาน เมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงานไม่สามารถขอรับสิทธิในเงินกองทุนได้ ต้องดำเนินการเรียกร้องเอาคืนนายจ้าง ซึ่งต้องผ่านแบบพิธีตามกฎหมายกลไกที่ยาวนาน เป็นต้น

ปัญหาข้างต้นมีที่มาจากการบริหารจัดการการย้ายถิ่น การขาดกลไกในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว และ รวมทั้งกลไกในการเสริมพลังแรงงานต่างด้าว (IOM, 2009; TDR, 2009; Vasuprasat, 2010) แรงงานต่างด้าวบางรายใช้วิธีการรุนแรงในการแก้ปัญหา ในขณะที่บางรายหันมาใช้วิธีการรวมกลุ่มร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เหตุการณ์แรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่เข้าร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ว่านายจ้างจ้างงานอย่างไม่เป็นธรรม และ เรียกร้องให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ในเดือนมีนาคม 2554 (ประชากร, 2554) และเหตุการณ์แรงงานในเชียงใหม่เรียกร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ขยายเวลาพิสูจน์สัญชาติ เป็นต้น

ในขณะที่แรงงานบางรายมีความเห็นว่า ปัญหาเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของชีวิต ดังที่แรงงานพม่าในกรุงเทพมหานครรายหนึ่งเล่าว่า ได้รับเงินเดือน 6,500 บาท ซึ่งแม้ว่าจะน้อย แต่ก็ยังนับว่าดีกว่าอยู่ที่บ้าน แรงงานรายนี้เข้าใจถึงสิทธิที่ตนพึงได้รับตามกฎหมาย แต่เนื่องจากมีความผูกพันกับนายจ้าง เพราะทำงานมากกว่าสิบปี เขาเล่าว่า แรงงานต่างด้าวจำนวนมากไม่รู้สิทธิของตน และไม่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการรักษาสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน ความรู้ส่วนใหญ่จะมาจากเพื่อนแรงงานต่างด้าวด้วยกัน และหากเห็นว่า สภาพที่เป็นอยู่ไม่น่าพอใจ ก็จะมีเครือข่ายชาวพม่าคอยให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งงาน ทั้งนายจ้างก็พอใจที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีแหล่งอ้างอิงมากกว่าด้วย

10. การตกเป็นเหยื่อในขบวนการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานบังคับ แรงงานจำนวนไม่น้อยตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานบังคับ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมประมง

## พัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทย พิจารณาได้สองระดับ คือ ระดับชาติ และ ระดับทวิภาคี

### ระดับชาติ

ในระดับชาติ นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว แยกออกได้เป็นระยะต่างๆ ดังนี้

พ.ศ. 2535-2541 เป็นนโยบายในเชิงพื้นที่ ไม่มีใช้ระบบโควตา และจำกัดเฉพาะแรงงานพม่าเท่านั้น ก่อนที่ขยายรวมเอาแรงงานลาวและกัมพูชาเข้ามาด้วย

พ.ศ. 2542-2543 กำหนดระยะเวลาให้แรงงานจดทะเบียน และกำหนดโควตาเพื่อจำกัดจำนวนแรงงานที่จดทะเบียน

พ.ศ. 2544-2546 เปิดให้แรงงานจดทะเบียนโดยไม่กำหนดโควตา มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในปี 2544

ในปี 2547 รัฐบาลกำหนดระบบการจดทะเบียนใหม่ ให้แรงงานและผู้ติดตามไปจดทะเบียนด้วยตนเอง ได้รับเลขบัตรประจำตัว 13 หลัก นโยบายในปี 2547 เป็นผลจากการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ด้วยมาตรการสำคัญ 3 ประการ

คือ การจดทะเบียนแรงงานและผู้ติดตาม ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้แรงงานที่อยู่ในประเทศไทย (ที่พิสูจน์สัญชาติได้) อยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

พ.ศ. 2548-2549 คณะรัฐมนตรีมีมติขยายระยะเวลาการให้อยู่ในราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 3 สัญชาติที่จดทะเบียนกับกรมการปกครองแล้ว โดยให้ขอรับใบอนุญาตทำงาน เพื่อทำงานกับนายจ้างที่ได้รับโควตา

พ.ศ.2550 กำหนดให้ผู้จดทะเบียนแรงงานต้องเป็นผู้ที่เคยจดทะเบียนต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2547 หรือ 2549 เท่านั้น และให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นกรณีพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา บัตตานี นราธิวาส สตูล และจังหวัดสงขลาในเขตอำเภอจะนะ นาทวี สะบ้าย้อย และเทพา) แรงงานต้องทำงานเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น  
ยุติการอนุญาตผู้ติดตามอาศัยที่อยู่ในประเทศไทย ยกเว้นบุตรที่เป็นผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547

เริ่มมีการรับแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมายตาม MOU ระหว่างไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา จำนวนประเทศละ 10,000 คน และมีการปรับลดค่าธรรมเนียมในการตรวจลงตราหนังสือเดินทางเหลือ 500 บาท

พ.ศ.2551 ประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แทนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 นอกจากนี้ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติด้านการประกันสุขภาพให้เปิดกว้างกับแรงงานต่างชาติและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใดๆเลย เพื่อเปิดโอกาสให้เข้าถึงบริการสุขภาพได้มากขึ้น โดยให้แต่ละสถานบริการพิจารณาตามความเหมาะสม

#### ระดับทวิภาคี

พ.ศ.2542 มีการจัดทำ “ปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ” ในการประชุมผู้นำระดับสูงของประเทศในอาเซียนและแปซิฟิกว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแรงงานย้ายถิ่น โดยมีรัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพ

พ.ศ. 2545 ลงนามบันทึกความร่วมมือด้านการจ้างงานแรงงาน ไทย-ลาวว่าด้วยการจ้างแรงงาน

พ.ศ.2546 ลงนามบันทึกความร่วมมือด้านการจ้างงานแรงงาน ไทย-กัมพูชา และพม่าว่าด้วยการจ้างแรงงาน

#### การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

กลไกหลักในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานที่ถูกจัดอยู่ในประเภทกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ผ่อนผันให้ทำงานได้ชั่วคราว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาวและกัมพูชา คือ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งมีหน้าที่ กำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งการป้องกันปราบปรามและดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง คณะกรรมการชุดนี้มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

แม้ประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของแรงงานย้ายถิ่นในระดับหนึ่ง แต่การละเมิดสิทธิของแรงงานก็ยังเป็นความท้าทายสำหรับรัฐบาลไทย ในฐานะที่เป็นประเทศปลายทางที่สำคัญ มีเสียงเรียกร้องทั้งจากนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และ องค์กรระหว่างประเทศ ให้รัฐบาลไทยพัฒนานโยบายระยะยาวซึ่งพิจารณาประโยชน์ร่วมของประเทศ นายจ้างและลูกจ้าง สำหรับในประเทศไทยเอง องค์กรพัฒนาเอกชน และ กลุ่มที่ทำงานพิทักษ์สิทธิแรงงาน มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานพิทักษ์สิทธิแรงงานข้ามชาติ และนับได้ว่าเป็นการทำงานในเชิงเปลี่ยนรูป ((Devereaux and Sabates-Wheeler 2004) ทั้งนี้ขอเสนอสำหรับรัฐบาลไทยเป็นดังนี้ (Chavez 2007; IOM 2009; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2552 ; Vasuprasat 2010; สภาทนายความแห่งประเทศไทย 2553ค)

1. ยอมรับว่าจะยังมีการหลั่งไหลของแรงงานย้ายถิ่นเข้าประเทศไทยในช่วงสิบปีข้างหน้า และ จำเป็นต้องมีนโยบายระยะยาวเกี่ยวกับแรงงานกลุ่มนี้

2. นโยบายระยะยาวและการดำเนินการจามนโยบายควรมีความครอบคลุม เสมอต้นเสมอปลาย โปร่งใส และระดมการมีส่วนร่วมจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่ามีประสิทธิผลอย่างแท้จริง
3. มีมาตรการที่ชัดเจน และ แข็งขันในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และ การบูรณาการแรงงานย้ายถิ่นกับสังคมไทย รวมทั้งเมื่อแรงงานกลุ่มนี้ย้ายกลับประเทศต้นทางของตน
4. ปรับขั้นตอนการจดทะเบียนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสร้างแรงจูงใจในการจดทะเบียนแรงงาน เพื่อสนับสนุนให้ทั้งแรงงานและนายจ้างเข้าสู่ระบบ
5. รณรงค์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับแรงงานย้ายถิ่นในสังคมไทย

### การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศปลายทาง : กรณีมาเลเซีย

มาเลเซียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ “เปิดรับ” แรงงานต่างชาติ นับแต่ทศวรรษที่ 1950 แรงงานจากอินโดนีเซียจำนวนมาก หลั่งไหลเข้ามามาเลเซีย ด้วยความคล้ายคลึงทางเชื้อชาติ และ ภาษา ทำให้แรงงานอินโดนีเซียมีความกลมกลืน และบูรณาการเข้ากับสังคมมาเลเซียได้ไม่ยาก ปัญหาแรงงานข้ามชาติเริ่มจะมีความชัดเจนในทศวรรษที่ 1980 เมื่อเศรษฐกิจของมาเลเซียเริ่มชะลอตัว และ เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งแรงงานต่างด้าวมีบทบาทอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจ และมีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจำนวนมาก พัฒนาการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของมาเลเซียจำแนกได้เป็นสามช่วงสำคัญ (Kanapathy 2008)

ช่วงทศวรรษ 1950- ต้น 1980 แรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายส่วนใหญ่มาจาก อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และ มีเป็นส่วนน้อยที่มาจากไทย กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานต่างชาติ จำกัดเฉพาะแรงงานมีฝีมือ ส่วนแรงงานไร้ฝีมือเป็นแรงงานที่ไม่มีตัวตน เพราะไม่ส่งผลต่อการจ้างงานคนในพื้นที่ แรงงานเหล่านี้ไม่ได้สร้างผลกระทบทางลบ แรงงานจำนวนมากได้สัญชาติมาเลเซียในที่สุด

ช่วงกลางทศวรรษ 1980 ถึง 1997 เศรษฐกิจมาเลเซียชะลอตัว มีความพยายามในการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รัฐบาลกำหนดแนวทางในการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมืออย่างถูกกฎหมาย แต่ก็พบว่ามีการเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากเกินกว่าจะจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามมาตรการจัดการไม่ได้เด็ดขาดรุนแรง และไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม จำนวนแรงงานที่มากขึ้นทำให้รัฐบาลดำเนินนโยบายจำกัดแรงงานต่างชาติ ในปี 1991-1992 ในปี 1995 เมื่อปรากฏชัดว่าภาคการผลิตซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของมาเลเซียเผชิญปัญหาขาดแคลนแรงงาน มาเลเซียเริ่มตระหนักถึงการวางยุทธศาสตร์ระยะกลาง และ ยาวในการจัดการกับอุปสงค์ อุปทานแรงงาน และแม้จะมีความพยายามในการจัดการแรงงานให้ถูกต้อง และ ลดการนำเข้าแรงงานไม่ถูกกฎหมาย แต่นโยบายก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร คือแม้ว่าแรงงานที่เข้ามาถูกต้องเพิ่มขึ้น แต่แรงงานที่เข้ามาไม่ถูกต้องก็เพิ่มขึ้น เนื่องจาก กำลังแรงงานในประเทศไม่เพียงพอ ทั้งการนำเข้าอย่างถูกต้องก็ใช้กระบวนการยาวนาน ค่าใช้จ่ายสูง แรงงานต่างด้าวเผชิญการเอารัดเอาเปรียบ ในขณะที่เดียวกันเครือข่ายทางสังคมของแรงงานทำให้การเข้าม่งง่ายขึ้น เช่นเดียวกับไทย มาเลเซียเผชิญกับปัญหาการจัดการแรงงานต่างชาติและจำเป็นต้องให้ความสำคัญทั้งต่อมิติความมั่นคง และ เศรษฐกิจ

ช่วง 1997 ถึงก่อน 2011 วิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ประกอบกับภัยคุกคามทางสังคมและความมั่นคงทางการเมือง และสุขภาพ ทำให้รัฐบาลมาเลเซียปรับท่าทีต่อแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย มีการกำหนดโทษรุนแรงต่อแรงงานและนายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมาย รวมทั้งเจ้าของพื้นที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ ทั้งนี้ก่อนการบังคับใช้กฎหมาย รัฐบาลนิรโทษกรรมแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยส่งกลับบ้านโดยไม่ถูกลงโทษ หลังจากนั้นรัฐบาลมาเลเซียได้สนับสนุนพลเรือนอาสา 500,000 นาย ในการกวาดล้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มาตรการนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่กลับส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น ความไม่มีประสิทธิผลในการจัดการแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายทำให้รัฐบาลมาเลเซียเริ่ม

ตระหนักว่าการจัดการไม่ใช่เรื่องภายในประเทศต่อไป แต่ต้องทำงานในระดับรัฐต่อรัฐ ข้อตกลงด้านการนำเข้าแรงงานระหว่างรัฐบาลมาเลเซียมาใช้ ในเวลาเดียวกันข่าวเกี่ยวกับการปราบปราม การลงทะเบียนแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในมาเลเซียทำให้ประเทศที่เป็นต้นทางเริ่มให้ความสนใจต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานของตนมากขึ้น การถ่ายโอนความรับผิดชอบในการจัดการประเด็นแรงงานข้ามชาติจากหน่วยงานด้านแรงงาน ไปสู่หน่วยงานด้านมหาดไทย สะท้อนชัดเจนถึงการให้ความสำคัญต่อความมั่นคงมากกว่าเรื่องตลาดแรงงาน

เป็นที่น่าสังเกตว่า มาเลเซียเผชิญปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายคล้ายคลึงกับไทย และมีความพยายามในการจัดการกับปัญหามาอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับไทยเช่นกัน ในทำนองเดียวกัน ข้อเสนอต่อรัฐบาลมาเลเซียในการจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าว ก็ใกล้เคียงกับข้อเสนอของหลายฝ่ายที่มีต่อรัฐบาลไทยเช่นกัน กล่าวคือ มีข้อเสนอให้มาเลเซียจัด แทนที่จะใช้มาตรการที่แข็งกร้าวต่อแรงงาน มาเลเซียควรพยายามลดอุปสงค์แรงงานไร้ฝีมือ ทักษะต่ำ โดยให้ความสำคัญกับนโยบายพัฒนาผลิตภาพแรงงาน แม้ว่าเท่าที่ผ่านมาความพยายามในการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน รวมทั้งลดการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นดูจะไม่ประสบผลสำเร็จ

ในปี 2011 รัฐบาลมาเลเซีย ประกาศมาตรการนิรโทษกรรมและจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย เพื่อรวบรวมสถิติแรงงานและเพื่อให้แรงงานที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดอยู่ในประเทศได้ ส่วนแรงงานที่ไม่เข้าเกณฑ์จะถูกส่งกลับ โดยไม่มีการลงทะเบียน (Business Week 2011)

### กลไกการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในอาเซียน

ความร่วมมืออาเซียนด้านแรงงานอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงาน(ASEAN Labour Ministers Meeting-ALMM) ซึ่งมีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงานทุกสองปี ประเด็นแรงงานย้ายถิ่น บรรจุอยู่ในประชาคม สังคม-วัฒนธรรมอาเซียน

ในปี 2550 ผู้นำในประเทศอาเซียน ให้การรับรองปฏิญญาอาเซียนเรื่องการปกป้องและส่งเสริมสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers หรือ ACMW) ปฏิญญานี้ระบุให้ทั้งประเทศต้นทางและปลายทางสนับสนุนศักยภาพและศักดิ์ศรีของแรงงานย้ายถิ่น รวมทั้งตระหนักในสิทธิพื้นฐานของแรงงานรวมทั้งครอบครัวที่อาศัยอยู่ในประเทศปลายทาง และยังระบุข้อผูกมัดของทั้งประเทศต้นทางและปลายทาง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า แรงงานย้ายถิ่นที่ไม่ถูกกฎหมายไม่ได้ถูกรวมไว้ในปฏิญญานี้

กลไกการทำงานด้านแรงงานประกอบด้วย ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแรงงานอาเซียน (Senior Labour Official Meeting Working Group : SLOM-WG) และ คณะกรรมการการปฏิบัติตามปฏิญญาอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานอาเซียน (The ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers : ACMW) คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ ดังนี้ (Association of Southeast Asian Nations, 2007)

1. ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของปฏิญญา
2. สนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น
3. สนับสนุนความร่วมมือทวิภาคีและระดับภูมิภาคและความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น
4. สนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานย้ายถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนนโยบายและแผนงานคุ้มครองและสนับสนุนสิทธิของแรงงานข้ามชาติทั้งในประเทศต้นทางและปลายทาง
5. สนับสนุนองค์การระหว่างประเทศ, ประเทศที่เป็นภาคีการเจรจา (Dialogue Partners) และประเทศอื่นๆในการให้การเคารพ สนับสนุนกฎต่างๆ และสนับสนุนช่วยเหลือในการนำมาตรการในปฏิญญาไปสู่การปฏิบัติ



6. สนับสนุนความสอดคล้องของกลไกระหว่างประเทศที่ส่งออกและรับเข้าแรงงานซึ่งคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงาน เพื่อให้เป็นไปตามข้อผูกพันตามย่อหน้าที่ 17 ของปฏิญญา

7. ดำเนินการอย่างใกล้ชิดร่วมกับสำนักเลขาธิการอาเซียนในการจัดเตรียมรายงานของเลขาธิการอาเซียนในการประชุมสุดยอดอาเซียน

8. ดำเนินการในการพัฒนากลไกของอาเซียนในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น

คณะกรรมการชุดนี้รายงานต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่แรงงานอาวุโส (Senior Labour Official Meeting หรือ SLOM) และมีภาระหน้าที่สำคัญคือการร่างกรอบตราสารอาเซียนในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้กำหนดแผนการทำงานในปี 2551 โดยเน้นย้ำการคุ้มครองและส่งเสริมแรงงานย้ายถิ่น รวมทั้งการพัฒนากรอบอาเซียนในการคุ้มครองและส่งเสริมแรงงานกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตามกระบวนการนี้หยุดชะงักลง เนื่องจากกลุ่มสมาชิกอาเซียนไม่สามารถบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นทั้งที่ถูกต้องกฎหมายและไม่ถูกต้องกฎหมาย (Djamin 2011)

### สรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้ได้ให้ข้อมูลสถานการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานในภูมิภาคอาเซียน โดยมีจุดเน้นที่การย้ายถิ่นที่ของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติในประเทศไทย นับแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ท่าทีของทั้งรัฐบาลไทย นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ ต่อประเด็นแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ปรากฏทั้งในมิติความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และ มนุษยธรรม พัฒนาการของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยสะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในการประนีประนอมระหว่างมิติทั้งสามข้างต้น ในขณะที่เดียวกันความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างไทย และ ประเทศต้นทางทั้งสาม เป็นเครื่องยืนยันถึงความเป็นไปได้ในการสนับสนุนให้มีการย้ายถิ่นอย่างถูกต้อง แม้ว่าในทางปฏิบัติ ยังคงต้องมีมาตรการที่สนับสนุนให้ข้อตกลงนี้มีประสิทธิผลมากขึ้นในเชิงปฏิบัติ

กรณีศึกษาของมาเลเซียสะท้อนถึง “เส้นทาง” ที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยในการบริหารจัดการการย้ายถิ่นของแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการจำกัดจำนวน การจดทะเบียน และ การทำงานในระดับทวิภาคีกับประเทศต้นทาง และทำหยุดการนิรโทษกรรม ความซบเซงกันของการร่างกรอบตราสารอาเซียนในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติอันเนื่องมาจากประเด็นแรงงานย้ายถิ่นผิดกฎหมาย รวมถึงกฎแห่ง “วิถีอาเซียน” หรือ ASEAN Way ซึ่งให้ความสำคัญต่อการไม่แทรกแซง การปรึกษาหารือ มติร่วม การไม่ใช้กำลัง และการไม่เผชิญหน้า เป็นเครื่องสะท้อนว่าการบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้ยังเป็นเรื่องภายในในประเทศ และการจัดการระดับทวิภาคี ความสมดุลระหว่างประโยชน์เชิงเศรษฐกิจและผลกระทบทางสังคมย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในหลายกรณีมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ภายใต้ความเป็นจริงข้างต้น การกำหนดนโยบายระยะยาว รวมถึงการรณรงค์ให้ความรู้ เพื่อสร้างทัศนคติที่เหมาะสมต่อการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งในระดับประเทศ และ ภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อให้วิสัยทัศน์อาเซียน 2015 เป็นจริง

### เอกสารอ้างอิง

- กรมการจัดหางาน, สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.(2552). ข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2552. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2554, จาก <http://wp.doe.go.th/node/114>
- กรมการจัดหางาน, สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.(2553). ข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร เดือน ธันวาคม 2553. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2554, จาก <http://wp.doe.go.th/node/198>
- ประชา วสุประสาท. (2553). วาระนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: เส้นทางสู่ความสามารถในการแข่งขันระยะยาว. กรุงเทพฯ: องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.

ประชากรกรม. (2554). *แรงงานร้องเรียนผู้ว่า*. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2554 , จาก

[http://www.prachatham.com/detail.htm?code=n3\\_03032011\\_01](http://www.prachatham.com/detail.htm?code=n3_03032011_01)

สภาพทนายความ, คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น. (2554). *มติกรม*.

14/12/2553 เรื่องการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554, จาก <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/7834>

สภาพทนายความ, คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น. ( 2554).

*สถานการณ์การย้ายถิ่นในประเทศไทย : สภาพปัญหา ผลกระทบ และแนวโน้ม*. สืบค้น เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2554, จาก <http://www.statelessperson.com/www/?q=taxonomy/term/18>

สภาพทนายความ, คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น

(2554). *สถิติและสภาพปัญหา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2554, จาก <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/6706>

สภาพทนายความ, คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น. (2554). *สิทธิขั้น*

*พื้นฐาน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2554, จาก <http://www.statelessperson.com/www/?q=taxonomy/term/19>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2550). *การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแกดดันในการนำเข้า*

*แรงงานข้ามชาติของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). *ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคพินิจสัญชาติ*.

กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2551). *การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร*. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง

อีเลน เพียร์สัน, สุรีย์พร พันพึ้ง, อารี จำปากลาย, ศิริพันธ์ กิตติสุขสถิต, และอารีย์ พรหมไม้. (2549). *งาน ทำทนายที่ลุ่มแม่น้ำ*

*โขง การจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย : งานหนัก จ่ายน้อย และไม่ได้รับ การคุ้มครอง*. กรุงเทพฯ : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.

Association of Southeast Asian Nations. (2007). *Statement of the Establishment of the ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Retrieved September 7, 2011, from <http://www.asean.org/20768.htm>

Business Week. (2011). Retrieved April 20, 2011, from

<http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D9OR80400.htm>

Devereux, S., & Sebastes-Wheeler, S. (2004, October). *Transformative Social Protection*. Retrieved June 27, 2011, from <http://www.ids.ac.uk/files/Wp232.pdf>

International Organization for Migration. (2009). *Understanding Migrant Workers*. Bangkok: Author.

International Organization for Migration (2011) . *The Role of Parliamentarians in the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers in ASEAN*. Paper presented at the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly Seminar, Phnom Penh, Cambodia.

International Organization for Migration and World Health Organization. (2009). *Financing Healthcare for Migrants: A case study from Thailand*. สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2554, จาก

[http://aidsdatahub.org/dmdocuments/Financing\\_Healthcare\\_for\\_Migrants\\_Thailand.pdf](http://aidsdatahub.org/dmdocuments/Financing_Healthcare_for_Migrants_Thailand.pdf)

- International Organization for Migration (2011). *Migrant Workers in Asia*. ASEAN Inter-Parliamentary Assembly Seminar: The Role of Parliamentarians in the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers in ASEAN 3-6 April, 2011.
- Kanapathy, Vijayakumari. (2008). *Controlling Irregular Migration : The Malaysian Experience* Bangkok : International Labour Organisation.
- Pasadilla, Gloria O. (2011). *Social Security and Migration in ASEAN*. Tokyo : ADB Institute.
- Philip, Martin. (2007). *The Economic Contribution of Migrant Workers in Thailand : Toward Policy Development*. Bangkok : ILO.
- Rafendi, D. (2011, July). *Migrant Workers and The State : A Regional Agenda*. Paper presented at the Migrant Workers in Asia: Policies and Practices in Social Sciences, LIPI, Jakarta
- Tirtosudarmo, R. (2011, July). *Migrant Workers as a Constitutional Challenge for Indonesia*. Paper presented at the Migrant Workers in Asia: Policies and Practices in Social Sciences, LIPI, Jakarta
- Vasuprasat, P. (2010). *Agenda for Labour Migration Policy in Thailand : Towards Long-term Competitiveness*. Bangkok: International Labour Organization.