

สถานการณ์แรงงานข้ามชาติ ธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทย

ต่อคณะทำงานสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

โดยเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG)¹

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.)²

การปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

1. นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ จากประเทศเพื่อนบ้าน ลาว กัมพูชา และเมียนมา

ประเทศไทยมีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 ในการดูแล กระทรวงแรงงานระบุตัวเลขที่แรงงานข้ามชาติได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ณ เดือนมีนาคม 2568 เป็นจำนวน 3,101,183 คน³ โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย

กลุ่มนี้สามารถขึ้นทะเบียนเพื่อให้สามารถทำงานและอยู่อาศัยในประเทศไทยได้ชั่วคราวเป็นระยะเวลา 1 ปี ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลไทยแต่ฝ่ายเดียว และ กลุ่มแรงงานที่มีสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เคยขึ้นทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีก่อนปี 2567 จำนวน 2,381,166 คน เป็นแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศเมียนมาสูงถึง 2 ล้านคน ซึ่งวาระการจ้างงานจะสิ้นสุดลงในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2568 ให้สามารถต่อใบอนุญาตทำงานและวีซ่าต่อไปได้ แต่มีการกำหนดเงื่อนไขการต่ออายุในรูปแบบเดียวกับแรงงานที่มีการนำเข้าตามบันทึกข้อตกลงระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน คือแรงงานข้ามชาติจะต้องเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรหรือไปยังสถานที่อื่นที่กรมการจัดหางานกำหนด โดยให้ประเทศต้นทางตรวจสอบบัญชีรายชื่อของแรงงานข้ามชาติ จัดเก็บข้อมูลและดำเนินการตามแนวทางของตน แต่จากสถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมา รวมทั้งการบังคับเกณฑ์ทหารของรัฐบาลทหารเมียนมา จะสร้างความเสี่ยงให้แก่แรงงานข้ามชาติจากเมียนมา และเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ในการอนุมัติเอกสาร จาก การเรียกเก็บภาษีของรัฐบาลทหารเมียนมา 2% ของค่าจ้าง นอกจากนั้นแล้วความล่าช้าของการดำเนินการเนื่องจาก

¹ เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ หรือ Migrant Working Group (MWG) เป็นเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประชากรข้ามชาติด้านสุขภาพ การศึกษา และสิทธิแรงงานข้ามชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการแลกเปลี่ยนข้อมูลของเครือข่ายประชากรข้ามชาติ การวิเคราะห์ปัญหา กำหนดประเด็นเชิงนโยบายและการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ในงานรณรงค์กับหน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชากรข้ามชาติได้รับสิทธิพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

² มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.) ได้ดำเนินกิจกรรมด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การดำเนินคดีด้านยุทธศาสตร์ ส่งเสริมความรู้และเข้าใจด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ และกิจกรรมด้านการรณรงค์ เพื่อมุ่งสู่การจัดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ โดยมูลนิธิฯได้ทำงานร่วมกับเครือข่ายด้านการส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ กลุ่มสหภาพแรงงานทั้งระดับภายในและระหว่างประเทศ รวมถึงการประสานความร่วมมือกับองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญไทย เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นต้น

³ https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/2f3afb6961c0750735f6956ccbeea157.pdf

การเพิ่มขึ้นตอนการอนุมัติจากประเทศต้นทาง ยังทำให้แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์ 2 ล้านคนยังไม่สามารถดำเนินการอะไรต่อได้ ทำให้รัฐบาลไทยต้องออกมติคณะรัฐมนตรีขยายระยะเวลาให้แรงงานดำเนินการต่อใบอนุญาตและวีซ่าให้แล้วเสร็จภายในเดือนสิงหาคม 2568 ซึ่งมีผลกระทบต่องาน การเข้าถึงหลักประกันทางสุขภาพ และความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งมีความเสี่ยงต่อการเกิดภาระหนี้ที่เป็นฐานของการบังคับแรงงาน

กลุ่มแรงงานประเภทนำเข้า ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐไทยกับประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ได้คราวละ 2 ปี และสามารถต่ออายุใบอนุญาตทำงานและวีซ่าได้อีก 2 ปี ปัจจุบันมีจำนวน 687,414 คน เครือข่ายพบว่า ข้อท้าทายสำหรับแรงงานกลุ่มนี้คือ มีความเสี่ยงที่จะหลุดจากระบบการจ้างงานแบบนำเข้า หากต้องเผชิญกับกระบวนการเดินทางไปยังไปประเทศต้นทางและอาจถูกบังคับเกณฑ์ทหาร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สูงขึ้น รวมทั้งการบังคับเสียภาษี 2% ของค่าจ้าง

กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนการจ้างงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่มีภูมิลำเนาติดกับชายแดนไทย-เมียนมาร์ และไทย-กัมพูชา สามารถขอใบอนุญาตทำงานในอาชีพกรรมกร และคนรับใช้ในบ้านได้ครั้งละไม่เกิน 3 เดือน ปัจจุบันมีอยู่จำนวน 32,603 คน แม้จะมีการขึ้นทะเบียนในลักษณะชั่วคราวแต่แรงงานส่วนใหญ่ทำงานอยู่ภาคกิจการที่เป็นลักษณะประจำ เช่น โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า ซึ่งมีหลายโรงงานงานที่เกี่ยวข้องกับการตัดเย็บเสื้อผ้าเพื่อการส่งออก เครือข่ายได้รับข้อมูลถึงความกังวลจากแรงงานว่ายังไม่เข้าถึงระบบประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน และสำนักงานประกันสังคมยังขาดการนำกฎหมายบังคับใช้อย่างจริงจัง เช่น การเพิกเฉยไม่เรียกให้นายจ้างมาขึ้นทะเบียนประกันสังคมและกองทุนทดแทน

2. การให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศ

ไทยได้ลงนามเป็นภาคีอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญไปแล้วจำนวน 7 ฉบับ⁴ รวมทั้งอนุสัญญาด้านแรงงานระหว่างประเทศอีกจำนวน 20 อนุสัญญาและ 1 พิธีสาร⁵ แต่อย่างไรก็ตามยังมีอนุสัญญาด้านแรงงานระหว่างประเทศฉบับหลักอีก 2 ฉบับ ที่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้ลงนามในอนุสัญญา ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการเคลื่อนไหว และฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ประเทศไทยได้จัดให้มีแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 (พ.ศ.2562-2565) กำหนดให้มีเพียงการศึกษาความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาด้านแรงงานระหว่างประเทศ เฉพาะฉบับที่ 98 ต่อมาในการจัดทำแผนปฏิบัติการของรัฐในระยะที่ 2 (2566-2570) กำหนดกรอบกิจกรรมให้มีการดำเนินการพิจารณาเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาด้านแรงงานระหว่างประเทศทั้งฉบับที่ 87 และ 98 ซึ่งทางเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติพบว่า กระทรวงแรงงานได้มีการตั้งคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียทั้งสามฝ่าย คือภาครัฐ นายจ้างและลูกจ้างในการขับเคลื่อนการให้สัตยาบันอนุสัญญา

⁴ <http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/>

⁵ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102843

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 ในเดือนพฤศจิกายน 2566 และต่อมาคณะทำงานดังกล่าวได้มีมติให้รัฐบาลลงนามในอนุสัญญาทั้งสองฉบับ โดยกระทรวงแรงงานได้จัดทำกรอบระยะเวลาการดำเนินการไว้ โดยให้มีการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ และเสนอลงนามอนุสัญญาทั้งสองฉบับในเดือน เมษายน 2568 แต่ปัจจุบันนี้ ยังไม่มีความคืบหน้าทั้งเรื่องการแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับกฎหมายด้านแรงงานระหว่างประเทศและการลงนามอนุสัญญาทั้งสองฉบับ ทำให้กลุ่มแรงงานข้ามชาติยังต้องเผชิญข้อท้าทายด้านเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง เนื่องจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ฉบับปัจจุบันกำหนดให้ผู้มีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเป็นกรรมการสหภาพแรงงานจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น นอกจากนี้ยังเป็นการขัดต่ออนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ไทยได้ลงนามเป็นรัฐภาคีแล้ว คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR) ดังนั้น รัฐบาลไทยในฐานะสมาชิกขององค์การด้านแรงงานระหว่างประเทศและในฐานะผู้ร่วมก่อตั้งองค์การดังกล่าว มาตั้งแต่ปี 1919 จะต้องเร่งดำเนินการให้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับหลักที่เหลืออยู่โดยทันที

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคม

เครือข่ายฯ พบว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 ยังมีการออกประกาศ กฎหมายลำดับรอง และแนวปฏิบัติที่มีลักษณะกีดกันลูกจ้างในบางกิจการในการเข้าถึงโอกาสในการเป็นผู้ประกันตน และการเข้าถึงการคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลูกจ้างในภาคเกษตร และประมง ที่เป็นลูกจ้างตามฤดูกาล รวมถึงลูกจ้างทำงานบ้าน และแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน

ทั้งนี้ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในประเทศเพื่อสร้างบรรทัดฐานการคุ้มครองแรงงานในการเข้าถึงเงินทดแทนภายใต้กฎหมายเงินทดแทนโดยไม่เลือกปฏิบัติ กรณีแรงงานข้ามชาติประสบอันตราย เสียชีวิตหรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ตั้งแต่ปี 2558 เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างทุกคน อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

แต่อย่างไรก็ตามแรงงานข้ามชาติ ยังเผชิญความท้าทายในการเข้าถึงการเยียวยาดังกล่าว โดยมีกรณีล่าสุดที่ทางมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องสำนักงานประกันสังคม จังหวัดเชียงใหม่ และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน กรณีที่คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ปฏิเสธสิทธิของทนายในการเข้าถึงเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน โดยอ้างว่า นายจ้างของคณงานไม่ได้ขึ้นทะเบียนกองทุนเงินทดแทนต่อสำนักงานประกันสังคม ดังนั้น นายจ้างจึงเป็นฝ่ายรับผิดชอบในการจ่ายเงินทดแทนให้กับทนายของแรงงานที่เสียชีวิตเอง ซึ่งต่อมาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ พิพากษายืนยันทันทีว่า “การที่สำนักงานประกันสังคมได้ออกแนวปฏิบัติหนังสือที่ รง 0607/ว987 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2555 เรื่องการให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน โดยกำหนดว่า แรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน จะต้องมียุทธศาสตร์การจดทะเบียนและมีใบอนุญาตทำงาน ทั้งได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือผ่านการพิสูจน์สัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 โดยหากไม่มีหลักฐานดังกล่าว นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนตาม พรบ.เงินทดแทนฯ เองนั้น เป็นแนวปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” จึงให้เพิกถอนคำสั่งของสำนักงานประกันสังคม และเพิกถอนคำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ที่สั่งให้บริษัทจ่ายเงินทดแทนแก่ภรรยาของแรงงานข้ามชาติที่เสียชีวิตเอง แล้วให้สำนักงานประกันสังคมจ่ายเงินจากกองทุนเงินทดแทนแก่ภรรยาในฐานะทายาทแรงงานข้ามชาติผู้เสียชีวิต ปัจจุบันนับเป็นเวลากว่า 5 ปีแล้ว ที่ทายาทยังไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยา เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมและคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนยังคงใช้สิทธิทางศาลในการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา⁶ ดังนั้น สำนักงานประกันสังคมต้องยึดหลักการคุ้มครองแรงงานทุกคนอย่างเสมอภาค โดยไม่นำเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการจ้างงาน รูปแบบการจ้างงาน และสถานภาพทางกฎหมายของแรงงานมาเป็นเกณฑ์ในการเลือกปฏิบัติต่อแรงงาน

4. การพัฒนาการบังคับใช้และแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางาน

ในกรอบของนโยบายด้านการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลนั้น พบว่า รัฐบาลมีนโยบายการจัดการไปในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการชี้แนะทั่วไปขององค์การด้านแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดหางานอย่างเป็นธรรม (ILO General Principles and Operational Guidelines on Fair Recruitment) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการห้ามเรียกเก็บหรือรับค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการจัดหางานจากแรงงาน การห้ามเก็บเอกสารส่วนตัวของคนงาน การกำหนดเงื่อนไขการเลิกสัญญาจ้างและที่เกี่ยวกับความตกลงระหว่างรัฐ การแต่งตั้งและให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในการแทรกแซงกระบวนการจัดหางานโดยบริษัทจัดหางานและได้นำจ้าง ซึ่งรัฐได้บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีอีกหลายประเด็นที่ยังไม่ได้บัญญัติให้มีการสอดคล้องกับหลักการทั่วไปของ ILO

เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ ได้ร่วมมือกับฝ่ายการเมืองจากพรรคประชาชนในการนำเสนอร่างแก้ไขพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 ในการแก้ไขเพิ่มเติม อาทิ ที่เกี่ยวข้องกับคำนิยามที่ให้ความครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง บทบาทของคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเพื่อเพิ่มบทบาทของผู้แทนของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมากขึ้น ปรับปรุงวิธีนำแรงงานข้ามชาติมาทำงานในประเทศ และการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะการจัดทำสัญญาจ้างงาน การเปลี่ยนนายจ้างใหม่ การห้ามยึดเอกสาร ขยายระยะเวลาอนุญาตให้ทำงานให้ยาวขึ้นจากสองปี เป็นสี่ปี เนื่องจากเมื่อแรงงานข้ามชาติทำงานกับนายจ้างจนมีความชำนาญแล้วย่อมทำให้เป็นผลดีต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและทำให้แรงงานมีสถานะการทำงานที่มั่นคง ลดค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินการทางเอกสารที่ใช้ระยะเวลาและมีราคาที่สูง รวมถึงการแก้ไขให้มีการปรับปรุงกองทุนการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 ให้สามารถช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ถูกละเมิดสิทธิแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ภาคธุรกิจในการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน

1. การใช้หลักการ “นายจ้างจ่าย”

เนื่องจากที่ผ่านมาภาคธุรกิจไทยเลือกที่จะลดต้นทุนการผลิตโดยหันไปหาแรงงานข้ามชาติราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านทดแทนแรงงานภายในประเทศ ทำให้เกิดกระบวนการนายหน้าสรรหาแรงงานจากประเทศต้นทางอย่างผิดกฎหมาย แรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูงตั้งแต่ประเทศต้นทางแลกับการอำนวยความสะดวก

⁶ <https://hrdfoundation.org/?p=4866>

ในการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ภาครัฐทั้งไทยและประเทศต้นทางเล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้ลงนามข้อตกลงสรรหาแรงงานระหว่างรัฐขึ้นมาเพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าว

อย่างไรก็ตามเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ ได้ออกรายงาน ผลกระทบของการผ่อนปรนมาตรการของรัฐบาลไทยต่อแรงงานข้ามชาติและความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับ Report on the Impact of the Thai Government's Migrant Worker Amnesty Program and Forced Labour Risk⁷ พบว่ากว่า 90 % ของแรงงานข้ามชาติที่ไม่สามารถดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานได้ด้วยตัวเอง ยังต้องพึ่งพานายจ้าง นายหน้า และบริษัทจัดหางาน และ 79% ของแรงงานข้ามชาติที่ถูกเก็บค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนเป็นแรงงาน ที่สูงเกินจริง และต้องมีภาระหนี้สิน ต้องชำระค่าใช้จ่ายทั้งค่าบริการและค่าธรรมเนียม คืนให้กับนายจ้าง หรือนายหน้าที่ออกค่าใช้จ่ายให้กับแรงงาน ทำให้แรงงานมีความเสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับ

ทั้งนี้มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ได้มีการรวบรวมคดีที่ให้การช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในกิจการประมง พบว่าแรงงานในกิจการประมงยังคงถูกยึดเอกสารโดยนายจ้างเพื่อเป็นหลักประกันการชดเชยหนี้จากการขึ้นทะเบียนแรงงาน⁸ นับว่าสอดคล้องกับรายงานของเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ

ดังนั้น รัฐบาลควรกำหนดกรอบกฎหมายและสร้างกลไกการตรวจสอบสถานประกอบการที่ใช้แรงงานข้ามชาติควรจะมีผู้รับผิดชอบค่าสรรหาแรงงานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องตามหลักการ “นายจ้างจ่าย” (employer pay principle)⁹ โดยคำนวณค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นหนึ่งในต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการเอง

2.การมุ่งเน้นนโยบายให้มีการประเมินความเสี่ยงในการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยให้มีการตรวจสอบรอบด้าน (Human Rights Due Diligence)

รัฐบาลได้มีแผนในการทำให้กระบวนการตรวจสอบรอบด้าน หรือ Human Rights Due Diligence มีผลบังคับในทางกฎหมาย โดยจัดให้มีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียรวมถึงภาคประชาสังคม เพื่อรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างกฎหมาย เนื่องจาก โดยผู้แทนภาคประชาสังคม ได้นำเสนอสถานการณ์ของพื้นที่ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน หลายกรณีเกี่ยวข้องโดยตรงกับกลุ่มห่วงโซ่อุปทานที่เป็นสายสัมพันธ์ทางธุรกิจ ที่เป็นคู่ค้าผู้รับเหมา ผู้หาวัตถุดิบ แต่กระบวนการตรวจสอบยังไม่สามารถก่อให้เกิดการเคารพสิทธิของแรงงานได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการประกาศให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น นอกจากการจัดทำร่างกฎหมายให้มีการตรวจสอบรอบด้านแล้ว เห็นว่ารัฐควรมีแผนการทำงานร่วมกับสภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า โดยลงนามในข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ส่งเสริมในการดำเนินธุรกิจที่เคารพสิทธิมนุษยชน รวมถึงประชาสัมพันธ์ส่งเสริมให้สมาชิกของสภาอุตสาหกรรมและหอการค้าเข้าร่วมโครงการองค์กรต้นแบบด้านสิทธิมนุษยชน ประเภทองค์กรธุรกิจ โดยการเข้าร่วมโครงการองค์กรต้นแบบฯ ต้องมีการจัดทำรายงานประเมินผลด้านสิทธิมนุษยชนของธุรกิจ (human rights due diligence)^[11] ครอบคลุมองค์กรที่ดำเนินธุรกิจร่วมกัน หรืออยู่ในห่วงโซ่อุปทาน เพื่อเป็นมาตรการในการป้องปรามการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานโดยมิชอบ โดยรายงานดังกล่าวจำเป็นต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อสร้างความรับรู้และง่ายต่อการสอบทาน

3.การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

⁷ <https://mwgthailand.org/sites/default/files/2023-04/Report-on-the-Impact-of-the-Thai-Governments-Migrant-Worker-Amnesty-Program-and-Forced-Labor-Risk.pdf>

⁸ <https://hrdfoundation.org/?p=4291> ดูจากรายงานหน้าที่ 12

⁹ <https://www.ihrb.org/employerpays/the-employer-pays-principle>

แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ในด้านการตรวจสอบรอบด้านนั้นจะมุ่งไปที่ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจ แต่เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ เห็นว่ารัฐในฐานะผู้กระทำการทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 โดยมาตรา 8 นั้นได้กำหนดไว้เพียงว่า การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐนั้นต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และสอดคล้องกับหลักการคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและตรวจสอบได้ในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้างฯ ทางเครือข่ายฯ เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวยังคงขาดหลักการสำคัญในการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนผ่านการจัดซื้อจัดจ้างฯ ของภาครัฐ ซึ่งได้มีกรณีศึกษาที่มีการละเมิดสิทธิแรงงานของบริษัท หรือผู้รับเหมาจากบริษัทที่ชนะประมูลโครงการพัฒนาของรัฐ¹⁰ รวมทั้งความเสี่ยงด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน เช่น กรณีแรงงานจำนวนมากรวมถึงแรงงานข้ามชาติที่ต้องประสบอันตรายจากการทำงานกรณีอาคารก่อสร้างของรัฐถล่มจากเหตุแผ่นดินไหว¹¹ ที่สังคมให้ความสนใจต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐที่นำมาสู่ความสูญเสียของแรงงานในภาคก่อสร้าง

ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบรอบด้านนั้นจะต้องครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบกรณีบริษัทเอกชนที่ชนะการประมูลจากโครงการทั้งของรัฐและ รัฐวิสาหกิจ ต้องมีความรับผิดชอบต่อและเคารพสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) เพื่อประกันว่าโครงการเหล่านั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ลูกจ้างใน โครงการและสิ่งแวดล้อม อันเป็นการสนับสนุนให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบยั่งยืนตามเจตจำนงค์ของรัฐอย่างแท้จริง

การเยียวยาความเสียหาย

1. การใช้กลไกร้องทุกข์เพื่อการเยียวยาผ่านกระบวนการศาล

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีนโยบายที่จะไม่ดำเนินการไกล่เกลี่ยกรณีที่มีการละเมิดสิทธิแรงงาน และจะมีการออกคำสั่งคุ้มครองสิทธิที่ไม่ต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด แต่กระบวนการคุ้มครองในศาลแรงงานกลับไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางเดียวกันนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลแรงงานเน้นการสร้างสัมพันธอันดีระหว่างนายจ้างลูกจ้างเป็นสำคัญ และพบว่าศาลแรงงานไม่มีความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะในประเด็นการจัดทำเอกสาร หรือกลไกที่เกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ระหว่างบริษัทนำเข้าแรงงานกับนายจ้างของแรงงาน ทำให้การไกล่เกลี่ยและการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเป็นไปโดยจำกัดและไม่อำนวยความสะดวกแก่แรงงานข้ามชาติ

การไกล่เกลี่ยเพียงแต่พิจารณาถึงความพอใจของคู่ความซึ่งมิได้มีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกันแต่ได้คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้มีการตกลงการเยียวยาที่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ ในเรื่องการบังคับตามข้อตกลงนั้น ปรากฏว่าแรงงานได้รับการเยียวยาตามบันทึกข้อตกลงการเจรจานั้นน้อยกว่าที่ควรได้รับจริงตามกฎหมายแรงงาน และเนื่องจากบันทึกการเจรจาไม่มีสภาพบังคับทางอาญา นายจ้างมักอาศัยช่องทางนี้ในการหลีกเลี่ยงการเยียวยาต่อลูกจ้าง และเป็นการผลักภาระแก่ลูกจ้างในการติดตามหาทรัพย์สินของนายจ้างให้เข้าสู่กระบวนการขายทอดตลาด ซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อน ยากลำบาก มีค่าใช้จ่ายและมีระยะเวลา ที่ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถได้รับการเยียวยาได้จริง **ดังนั้น** กลไกทาง

¹⁰ <https://hrdfoundation.org/?p=3017&lang=en>

¹¹ <https://mwgthailand.org/en/press/1743422336>

ศาลต้องมีมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดการใช้ช่องว่างทางการบังคับใช้คดีดังกล่าวนี้ทำให้ลูกจ้างเข้าไม่ถึงการเยียวยา

2.การขาดแคลนล่าม ปัจจุบัน กระทรวงแรงงานมีล่ามที่พูดภาษาของแรงงานข้ามชาติไม่มากและไม่เพียงพอต่อการช่วยเหลือทั้งในชั้นพนักงานตรวจแรงงาน หน่วยงานด้านสาธารณสุข และในชั้นศาลนั้นพบว่าไม่ได้มีการจัดหาล่ามให้กับแรงงาน แรงงานข้ามชาติต้องจัดหาล่ามไปเอง หรือใช้บริการล่ามของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในที่มีพนักงานตรวจของสำนักงานสวัสดิการเป็นคู่ความหรือมาเป็นพยานในวันนัดพิจารณาคดี แต่หากแรงงานข้ามชาติไม่ได้ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสวัสดิการแรงงาน แรงงานข้ามชาติจะต้องหาล่ามมาเอง ดังนั้น รัฐจะต้องมีนโยบายในการจ้างผู้ประสานงานล่าม อันเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้กับแรงงานที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทุกคน

3.การเข้าถึงไม่ถึงกลการเยียวยา กรณีที่มีการยึดเอกสารคนงาน จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2568 ทำให้แรงงานก่อสร้างในโครงการก่อสร้างสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เสียชีวิต เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ พบว่าทายาทของแรงงานที่เสียชีวิตไม่สามารถนำเอกสารประจำตัวของแรงงานที่เสียชีวิตไปยื่นรับการเยียวยาจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากนายจ้างได้ยึดถือไว้ไม่คืนให้กับทายาท และไม่ได้รับการช่วยเหลือติดตามเอกสารจากกรมการจัดหางาน กรณีดังกล่าวทายาทต้องหาวิธีการอื่นเพื่อให้ได้สำเนาเอกสารคนงานผู้เสียชีวิตเพื่อนำไปใช้สิทธิการเข้าถึงเยียวยา และปัญหาที่เกิดขึ้นขยายไปถึงการยึดเอกสารคนงานของโรงพยาบาลบางแห่งเพื่อเป็นหลักประกันในการจ่ายค่ารักษาพยาบาล ปัญหาการยึดเอกสารทั้งจากนายจ้างและหน่วยงานของรัฐย่อมเป็นข้อบ่งชี้ถึงการขาดความตระหนักและความรู้ด้านกฎหมายบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่เป็นปัจจัยให้เกิดแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ ดังนั้น กระทรวงแรงงาน ต้องบังคับใช้กฎหมายที่ห้ามให้มีการยึดเอกสารของแรงงานอย่างเคร่งครัด

ข้อมูลเพิ่มเติมติดต่อ นายอดิสร เกิดมงคล ผู้ประสานงาน เครือข่ายประชากรข้ามชาติ โทรศัพท์ 089 788 7138 หรือ
อีเมลล์ contact@mwgthailand.org