



International
Labour
Organization

The Mekong Challenge

Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/Practices versus International Labour Standards?

สิ่งพิมพ์ฉบับนี้ประกอบด้วยคำแปลภาษาไทยอย่างไม่เป็นทางการ

Part of a series of studies on human trafficking and labour migration in the Greater Mekong Sub-region



The Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking in Children and Women

The Mekong Challenge
Employment and Protection of Migrant Workers in
Thailand: National Laws/Practices versus
International Labour Standards?

by Vitit Muntarbhorn

(สิ่งพิมพ์ฉบับนี้ประกอบด้วยคำแปลภาษาไทยอย่างไม่เป็นทางการ)

[This publication contains an unofficial translation in Thai]

Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking
in Children and Women

International Programme on the Elimination of Child Labour
International Labour Office Bangkok

Copyright © International Labour Organization 2005
First published 2005

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to the Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email: pubdroit@ilo.org. The International Labour Office welcomes such applications.

Libraries, institutions and other users registered in the United Kingdom with the Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP [Fax: (+44) (0)20 7631 5500; email: cla@cla.co.uk], in the United States with the Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 4470; email: info@copyright.com] or in other countries with associated Reproduction Rights Organizations, may make photocopies in accordance with the licences issued to them for this purpose.

Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking in Children and Women
The Mekong Challenge – Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/Practices versus International Labour Standards? – by Vitit Muntarbhorn
Bangkok, International Labour Office, 2005
92-2-017551-7 (print)
92-2-017552-5 (web pdf)

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

ILO publications can be obtained through major booksellers or ILO local offices in many countries, or direct from ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Catalogues or lists of new publications are available free of charge from the above address, or by email: pubvente@ilo.org.

Copies of this publication can be obtained at:
ILO Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking in Children and Women
10th Floor, United Nations Building
Rajdamnern Nok Avenue, PO Box 2-349
Bangkok 10200 Thailand
Visit our project website at: www.childtrafficking.net
Cover photo: ILO/DCOMM – Worker is not a victim of trafficking.

Printed in Thailand

สารบัญ

บทคัดย่อ	76
1. บทนำ	81
2. การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย	85
3. กฎหมายและแนวทางปฏิบัติของไทย	95
4. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ	103
5. กฎหมาย/การปฏิบัติของไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ	109
6. ทิศทาง	117
7. เชิงอรรถท้ายเล่ม	123
ANNEX I	127

บทคัดย่อ

แรงงานข้ามชาติอาจสร้างคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง หากมีการจัดการกระบวนการอย่างดี และหากมีการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้จากการถูกละเมิดและการเอารัดเอาเปรียบ ในความเป็นจริงแล้ว สถานการณ์แรงงานข้ามชาติมีความซับซ้อน เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่ได้เดินทางสู่ประเทศปลายทางอย่างถูกกฎหมาย และเป็นเรื่องที่ไม่น่าดีใจที่หลายคนกลายเป็นเหยื่อของการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ภายใต้กลไกตลาดที่ถูกกำหนดด้วยอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน นอกจากนี้การหลั่งไหลเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติโดยไม่มีเอกสารที่จำเป็น เช่น วีซ่าและใบอนุญาตทำงานมาด้วย ทำให้หลายครั้ง แรงงานเหล่านี้ถูกดำเนินมาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น การถูกรัฐบาลของประเทศปลายทางส่งกลับประเทศต้นทางโดยปราศจากหลักประกันด้านความปลอดภัยและการปกป้องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

ถึงปัจจุบันนี้ บทเรียนที่เราสรุปได้จากกรณีของประเทศไทย ก็คือ นโยบายเพื่อแก้ปัญหาการอพยพของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นนโยบายปิดนั้น เป็นนโยบายที่ไม่ได้ผล เนื่องจากความหละหลวมในการปฏิบัติ ณ จุดเข้าออกตามชายแดน บวกกับตลาดแรงงานของประเทศไทยเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ กระนั้นก็ยังไม่มีมติอันดีที่ในปัจจุบัน ประเทศไทยเริ่มหันมามุ่งสู่นโยบายใหม่ซึ่งมีลักษณะ “เปิดประตู” มากขึ้น กล่าวคือ มีการบริหารจัดการแรงงานอพยพโดยอาศัยร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางทั้งหลายและประเทศไทยในฐานะรัฐปลายทาง นอกจากนี้ ยังมีความพยายามที่จะประสานเชื่อมกับตลาดแรงงานของประเทศไทยเองอีกด้วย ในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยได้ริเริ่มกระบวนการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ โดยใช้มาตรการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและจดทะเบียนนายจ้าง และให้หลักประกันว่าแรงงานเหล่านี้จะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งนโยบายดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้รับการสนับสนุนอย่างดีโดยการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติต่อแรงงานทุกคนอย่างมีมนุษยธรรม

ในมุมมองของการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ มีมาตรฐานระหว่างประเทศหลายฉบับซึ่งระบุอยู่ในสนธิสัญญาและตราสารที่เกี่ยวข้องซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นผู้ริเริ่มและได้รับการพัฒนาและสนับสนุนต่อมาโดยสหประชาชาติมาตรฐานเหล่านี้ให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทุกคน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จดทะเบียนหรือไม่ได้จดทะเบียน ถูกระเบียบหรือไม่ถูกระเบียบ ถึงแม้ว่าในหลายกรณี แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่จดทะเบียนทำงาน จะได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างกว้างขวางกว่าแรงงานที่ทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หัวใจสำคัญของกลไกระหว่างประเทศทั้งหลาย เรียกร้องให้คุ้มครองมนุษย์ทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และไม่คำนึงถึงที่มาและกลุ่มของบุคคลนั้นๆ

แม้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ แต่ก็ถือว่ากฎหมายไทยสอดคล้องกับกลไกระหว่างประเทศอยู่หลายลักษณะ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ความคุ้มครองทุกคนรวมถึงแรงงานข้ามชาติที่มีได้จดทะเบียน ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนหลายฉบับด้วยกัน อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ยัง

มีอุปสรรคปัญหามากมาย ในส่วนของมาตรการเพื่อต่อต้านการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ ประเทศไทยเองมีกฎหมายหลายฉบับซึ่งปัจจุบันใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านอาชญากรรมดังกล่าวอยู่แล้ว โดยเสริมไปกับกรอบการดำเนินงานระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายบางฉบับโดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งบังคับใช้ต่อคนไทยและคนที่ไม่ได้เป็นคนไทยอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยให้การปกป้องคนไทยมากกว่าชาวต่างชาติ กฎหมายที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติเหล่านี้จึงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งยึดหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติระหว่างคนในชาติและคนต่างชาติ

กฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติโดยรวม คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 สำหรับผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้อ่อนุญาตให้มีการส่งตัวผู้ที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมายออกนอกประเทศ แต่ได้ให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องใช้ดุลพินิจในการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดต่อบุคคลดังกล่าว เพื่ออนุญาตให้บุคคลนั้นสามารถอยู่ในประเทศไทยชั่วคราว นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดกระบวนการเพื่ออนุญาตให้ผู้เข้าประเทศไทย โดยผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในหลายกรณี

กฎหมายเหล่านี้ ถูกกำหนดและเป็นตัวกำหนดนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่ง ซึ่งผันแปรอยู่ระหว่างนโยบาย “ปิดประตู” “กึ่งเปิดกึ่งปิด” และนโยบายในปัจจุบันที่เปิดมากขึ้นสำหรับแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ประตูบานนี้ยังคงติดสปริงที่ยังสามารถกระดอนเปิด-ปิดอยู่ได้ตลอดเวลา เพราะแม้เมื่อรัฐมนตรีนโยบายที่เปิดประตูมากขึ้น ก็ยังติดอยู่กับเงื่อนไขบางอย่าง เช่น ความจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติร่วมกันระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงภายใต้กรอบของบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ ความจำเป็นที่แรงงานข้ามชาติจะต้องเข้าเมืองตามช่องทางที่เปิดแทนวิธีการลักลอบเข้าเมืองแบบเดิมรวมทั้งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่ผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้กลับประเทศของตนอย่างปลอดภัยและได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม

เพื่อเป็นหลักประกันว่าแนวทางใหม่นี้จะมีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ทิศทางในอนาคตสำหรับประเทศไทยที่น่าจะเป็น ก็คือ ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้มีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบในประเทศให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศมากขึ้น ช่วยให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นโดยการเชื่อมโยงเข้าสู่กลไกระหว่างประเทศ และก่อให้เกิดแรงกระตุ้นให้มีการปฏิรูปกฎหมายในประเทศ และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างกลไกระดับสากลและระดับชาติ บทพื้นฐานเดียวกันกับประชาคมโลก

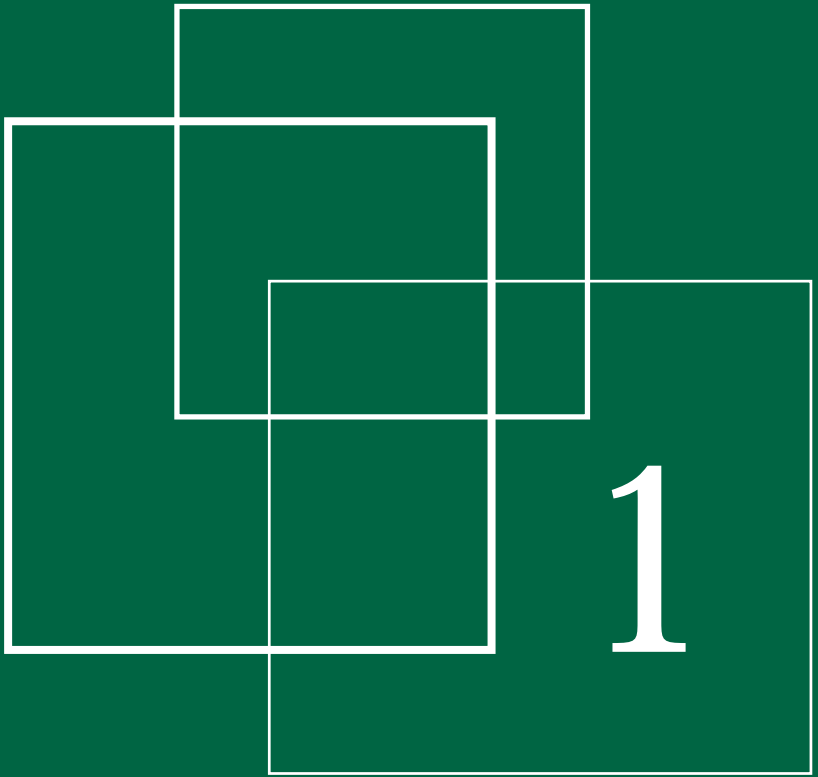
ดังนั้น ข้อเสนอแนะต่อไปนี้เป็นข้อเสนอแนะที่มุ่งเน้นไปที่ประเทศไทยโดยเฉพาะ โดยจะต้องดำเนินการโดยประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคที่ไม่ใช่รัฐบาล

1. ดำเนินการตามนโยบายที่ “เปิดประตู” มากขึ้นต่อแรงงานข้ามชาติตามแนวทางของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแบบบูรณาการโดยมุ่งเน้นไปที่การจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทาง (ในกรณีประเทศไทยเป็นประเทศปลายทาง) และระหว่างประเทศไทยและประเทศปลายทาง (ในกรณีประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง) โดยมีช่องทางสำหรับการย้ายถิ่นที่เปิดและมีประสิทธิภาพมีหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานความปลอดภัยในการย้ายถิ่นและการกลับบ้าน และมีวิธีการเผยแพร่ข้อมูลไปยังแรงงานข้ามชาติอย่างกว้างขวาง รณรงค์ให้แรงงานเหล่านี้เดินทางเข้าประเทศโดยใช้ช่องทางที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังต้องเร่งดำเนินการตามนโยบายจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ และให้หลักประกันว่าแรงงานทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานกลุ่มที่มีปัญหาด้านสุขภาพ

2. ให้หลักประกันว่ากฎหมายตรวจคนเข้าเมืองจะต้องบังคับใช้ด้วยความยืดหยุ่นเพื่อไม่ให้เกิดการข้ามแดนสภาพการเป็นเหยื่อของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นเหยื่อของการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ นอกจากนี้เมื่อถึงคราวจำเป็น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงผู้ที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ให้ถูกละเมิดและเอารัดเอาเปรียบ
3. บังคับใช้กฎหมายและนโยบายแห่งชาติซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและมีความละเอียดอ่อนเป็นพิเศษในประเด็นทางเพศและต่อเด็ก
4. ปฏิรูปกฎหมายและนโยบายระดับชาติซึ่งยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม
5. เสริมสร้างศักยภาพของผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยประสานความร่วมมือกับประชาสังคมและนายจ้างกับภาคธุรกิจ เพื่อบังคับใช้กฎหมายและนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสร้างแรงกระตุ้นเพื่อให้เกิดการทำงานที่เป็นแบบอย่าง และมีบทลงโทษการกระทำผิด และการซื้อราษฎรบังหลวง
6. ให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มประชาสังคม องค์กรอิสระอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย และผู้แทนของแรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วมและบทบาทในการตรวจตราสถานการณ์เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ และส่งเสริมการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และการคุ้มครองจากการละเมิดและการเอารัดเอาเปรียบ
7. ส่งเสริมมาตรการป้องกันปัญหา เช่น การระดมสรรพกำลังของชุมชนและการสร้างความตระหนักเรื่องปัญหาแรงงานข้ามชาติ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิทางแรงงานและให้มีการเยียวยาที่เข้าถึงแรงงานข้ามชาติอย่างได้ผล (เช่น การให้บริการเป็นภาษาของแรงงานเหล่านั้น การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย และให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการขอความช่วยเหลือในกระบวนการศาล สายด่วน (hotline) บริการเคลื่อนที่ บริการในลักษณะเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (one stop service) และอาสาสมัครชุมชนที่สามารถเข้าถึงแรงงานข้ามชาติ)
8. การดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศในปัจจุบันภายใต้สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีให้เกิดผล เช่น สิทธิของเด็กที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิด สิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา และสิทธิที่ให้ครอบครัวอยู่ร่วมกันได้ (ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก) ทั้งนี้ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูปและแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบอื่นๆหากจำเป็น
9. ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหของชนเผ่า เช่น ชาวเขาเผ่าต่างๆ ในประเทศไทย เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากการได้รับสัญชาติและการว่าจ้างงาน สิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองจากการถูกละเมิดและเอารัดเอาเปรียบ โดยให้ถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ โดยควรดำเนินการควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศอื่นๆ
10. รณรงค์ให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศต่างๆ โดยกำหนดให้มีกลไกการติดตามผลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดการบังคับใช้

11. พัฒนาทักษะและให้การศึกษาร่วมกับสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อยกระดับมาตรฐานของแรงงานทั้งชายและหญิงของไทย เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันโดยมุ่งสู่เป้าหมายเชิงคุณภาพ รวมทั้งลดระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไหลออกของแรงงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศ (ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการอพยพของแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ประเทศไทย) โดยการเพิ่มพูนโอกาสและช่องทางการทำมาหากินให้กับแรงงานไทยเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ในประเทศไทยได้แทนที่จะต้องออกไปหางานทำที่ต่างแดน
12. ปรับแก้ทัศนคติที่ไม่เหมาะสมต่อแรงงานข้ามชาติ โดยให้การศึกษแก่สาธารณชนไทยอย่างกว้างขวางมากขึ้น เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของแรงงานข้ามชาติ (ตัวอย่างเช่น การเน้นให้เห็นถึงต้นแบบและตัวอย่างที่ดีของแรงงานข้ามชาติ) และส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างผู้คนที่เชื้อชาติต่างๆ กัน โดยเริ่มตั้งแต่ยังอายุน้อยๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างเชื้อชาติ (ตัวอย่างเช่น อาจทำได้โดยการส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมร่วมกันของเยาวชนที่มาจากภูมิหลังทางวัฒนธรรมต่างๆ กัน เช่น โครงการอาสาสมัครของเยาวชนนานาชาติเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ)

และท้ายที่สุด คงต้องทำการรณรงค์ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ว่ามีทิศทางจริยธรรมของโลกาภิวัตน์นั้น เรียกร้องให้เราทุกคนปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติทุกคนอย่างมีมนุษยธรรม - “เพื่อความปลอดภัยและอย่างมีศักดิ์ศรี”



1. บทนำ

ประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติเริ่มทวีความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ¹ ปรากฏการณ์การอพยพที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและข้ามพรมแดน ทั้งที่ไหลเข้ามาในประเทศและไหลออกนอกประเทศ มักจะดำเนินไปในขณะเดียวกันในประเทศที่มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานอพยพ ในช่วงไม่กี่สิบปีที่ผ่านมา ก็ปรากฏเป็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ปัจจัยด้านอุปสงค์อุปทาน แรงผลักดันจากประเทศต้นทางและแรงดึงจากประเทศปลายทาง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานอพยพเดินทางออกจากบ้านเกิดเพื่อแสวงหาชีวิตใหม่ที่ดีกว่าในทุ่งหญ้าเศรษฐกิจที่อุดมสมบูรณ์กว่าที่บ้านตัวเอง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์

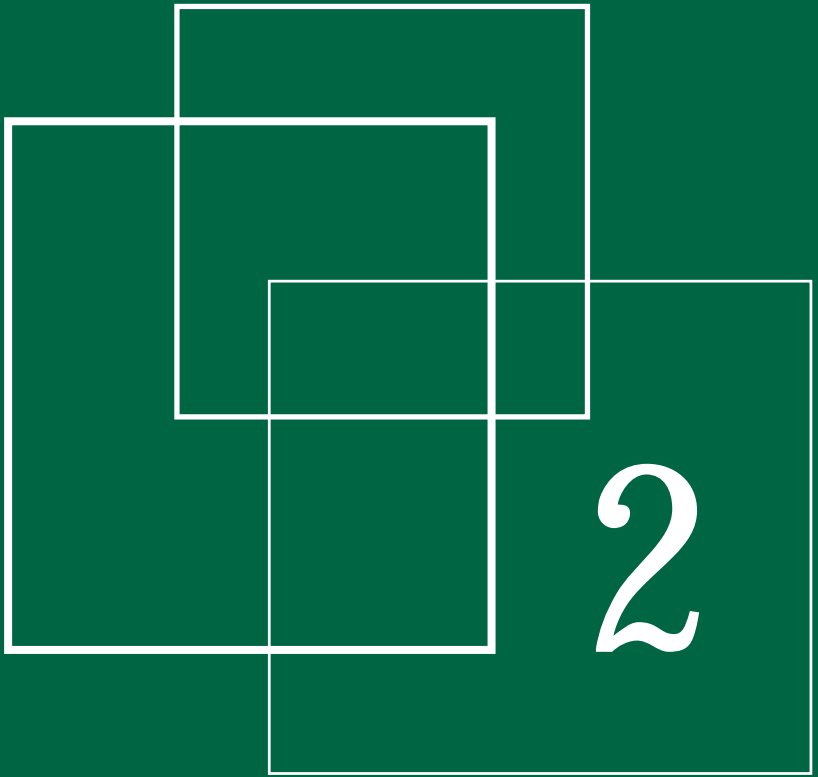
สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติได้อย่างครอบคลุมที่สุดก็คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติทั้งมวลและสมาชิกในครอบครัวของพวกเขา (ปี ค.ศ. 1990) อนุสัญญานี้ให้คำนิยามของ “แรงงานข้ามชาติ” (migrant worker) ว่าหมายถึง “บุคคลใดที่มีพันธะเกี่ยวพันในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ในรัฐที่เขาหรือเธอไม่ได้มีสัญชาตินั้น” ดังนั้น คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” ในเบื้องต้นจึงหมายถึงกรณีที่มีการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศเท่านั้น แม้ว่าในสถานการณ์ที่เป็นจริงการอพยพย้ายถิ่นภายในประเทศจะเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั่วโลกก็ตาม

ปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติเริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้นในช่วงไม่กี่ปีให้หลัง เนื่องจากประเทศต่างๆ เริ่มใช้มาตรการที่เข้มงวดในการดำเนินการแก้ปัญหาการอพยพข้ามชาติ ซึ่งมีที่มาจากแรงกดดันด้านจำนวนประชากรและความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์โลกปัจจุบันที่อยู่ในยุคสมัยของการก่อการร้าย (terrorism) และการต่อต้านการก่อการร้าย (anti-terrorism) สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งซับซ้อนยิ่งขึ้น เมื่อผนวกเข้ากับความรุนแรงของปัญหาการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่แสวงหาผลกำไรจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และหลายครั้งผลกำไรเหล่านั้นได้มาจากการกดขี่ข่มเหงผู้อพยพให้อยู่ในสภาพเยี่ยงทาส

ในส่วนของประเทศไทย ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 เกิดปรากฏการณ์แรงงานไทยที่ลี้ภัยออกนอกประเทศเพื่อไปทำงานในแถบตะวันออกกลางและประเทศอื่นๆ เส้นทางของการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเมื่อไม่นานมานี้เอง² โดยส่วนใหญ่เริ่มเปลี่ยนเส้นทางไปยังประเทศแถบเอเชียตะวันออกมากขึ้น เช่น ใต้หวันและฮ่องกง จำนวนแรงงานไทยในตะวันออกกลางเริ่มลดลง และตลาดสำหรับแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานฝีมือต่ำเริ่มอิ่มตัว ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจก็คือ การลี้ภัยออกนอกประเทศของแรงงานไทยก่อให้เกิดภาวะการณ์ขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยในอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น อุตสาหกรรมก่อสร้างและแรงงานในบ้านภาวะนี้จึงเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้เกิดการอพยพแรงงานระดับที่สองในรูปของการลี้ภัยของแรงงานจากประเทศอื่นเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อรองรับภาวะขาดแคลนแรงงาน ปรากฏการณ์นี้จึงก่อให้เกิดคำถามมากมายเกี่ยวกับสมดุลและประสิทธิภาพของนโยบายแรงงานไทยที่ผ่านมา

ด้วยเหตุนี้เอง จำนวนแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านของ ไทยจึงทวีจำนวนขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะที่มาจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา คนงานเหล่านี้จำนวนมากเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยโดยไม่มีวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน ดังนั้น จึงมีสถานภาพ “ผิดระเบียบ” และ “ผิดกฎหมาย” มีคำนิยามหลายคำที่ใช้ กล่าวถึงสถานภาพที่ไม่แน่นอนของคนงานเหล่านี้ ได้แก่ “แรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียน” (undocumented workers) “แรงงานผิดระเบียบ” (irregular workers) และ “ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย” (illegal immigrants)

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยจะได้รับการคุ้มครอง และได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของ ไทยได้หรือไม่ กฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปของ มาตรฐานแรงงานและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศถูกนำมา ใช้กับประเทศไทยและกับแรงงานข้ามชาติมากน้อยแค่ไหน? กฎหมายและแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยมีความสอดคล้อง กับมาตรฐานระหว่างประเทศมากน้อยเพียงไร? และมีหนทาง ไตบ้างที่จะช่วยบริหารจัดการการอพยพอย่างปลอดภัย มี ประสิทธิภาพและเป็นผลดีต่อทุกฝ่าย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ ของทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง และตัวแรงงาน ข้ามชาติเองควรจะมีบทบาทและมีสิทธิมากน้อยแค่ไหนในการ คุ้มครองผลประโยชน์และสิทธิของตนเอง



2. การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

บุคคลที่มาจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า หรือเป็นแรงงานที่มีฝีมือย่อมมีสถานภาพเป็นแรงงาน “เสื้อขาว” (white collar) หรือ “ชาวต่างชาติ” (expatriates) ซึ่งสามารถเดินทางเข้าออกประเทศใดๆ ในโลกนี้ได้สะดวกสบาย รวมทั้งประเทศไทยด้วย เนื่องจากคนกลุ่มนี้มักมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขของการเข้าเมืองและการจ้างงานตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย จึงสามารถเข้าเมืองมาได้อย่างถูกต้องและสามารถใช้ชีวิตในประเทศปลายทาง ได้อย่างเป็นสุข อย่างไรก็ตาม แรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ (semi-skilled) ที่มาจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าประเทศปลายทาง มักต้องเผชิญกับอุปสรรคใหญ่หลวงในการเดินทางเข้าประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะในกรณีที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามกฎหมายเกณฑ์สำหรับการจ้างงานตามกฎหมาย สถานภาพอันล่อแหลมของแรงงานกลุ่มนี้ยังเสี่ยงอันตรายมากขึ้น เห็นได้จากตัวอย่างหลายกรณีที่มีการทารุณกรรม การแสวงหาประโยชน์และความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับพวกเขาทั้งที่นี้และที่อื่นๆ

นักวิเคราะห์ผู้หนึ่ง ได้จำแนกแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยออกเป็น 3 ประเภท คือ

- คนต่างด้าวและผู้อพยพตลอดชีวิตที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2515 และได้รับสถานภาพพลเมืองถาวร (permanent resident status) ซึ่งในบรรดาคนต่างด้าวจำนวน 270,000 คนกลุ่มนี้ ร้อยละ 85 คือชาวจีนที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร
- แรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือ ซึ่งได้รับการว่าจ้างในอาชีพที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 281 พ.ศ. 2515 เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2544 สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวรายงานว่ามีแรงงานข้ามชาติที่ถูกต้องตาม

กฎหมายอาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวน 99,656 คน ในจำนวนนี้ส่วนมากทำงานอยู่ในกรุงเทพมหานครประมาณร้อยละ 25 เป็นชาวญี่ปุ่น

- แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย เช่น พม่า (ร้อยละ 80 ถึง 90 ของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือทั้งหมด) ลาวและกัมพูชา รัฐเปิดโอกาสนายจ้างของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือเหล่านี้นำคนงานของตนไปจดทะเบียนได้หลายครั้ง เพื่อชะลอระยะเวลาการส่งคนเหล่านี้กลับประเทศ โดยเปิดช่องให้แรงงานเหล่านี้ทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมาย³

แรงงานข้ามชาติในกลุ่มที่ 3 นี้เองที่เป็นเป้าหมายหลักของการศึกษาชิ้นนี้ นโยบายและแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยที่มีต่อแรงงานกลุ่มนี้ผันแปรไปมาในแต่ละช่วง บางช่วง ประเทศไทยดำเนินนโยบายปิดโดยมุ่งเน้นการส่งกลับแรงงานต่างชาติที่เข้าประเทศมาอย่างผิดกฎหมาย บางช่วงก็จะดำเนินนโยบายกึ่งเปิดกึ่งปิด คืออนุญาตให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขว่า แรงงานเหล่านี้ต้องเลิกทำงานอย่างหลบๆ ซ่อนๆ และยอมมาจดทะเบียนเพื่อทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกระเบียบ คำถามสำคัญที่ตามมาก็คือ ในอนาคต ประเทศไทยจะสามารถกำหนดช่องทางที่ชัดเจนและปลอดภัยให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้าประเทศไทยเพื่อช่วยบรรเทาสถานะขาดแคลนแรงงานได้หรือไม่ แนวทางนี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่าประเทศไทยยังขาดแคลนแรงงานในบางอุตสาหกรรมและจะยังขาดแคลนอีกต่อไปในอนาคต ดังนั้น ย่อมต้องมีความต้องการแรงงานจากต่างชาติให้มาทำงานเหล่านี้

มีการคาดประมาณอย่างไม่เป็นทางการคาดว่า มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่ในประเทศไทยมากกว่า 1 ล้านคน ในขณะที่แรงงานที่จดทะเบียนกับทางการมีจำนวนหลายแสนคน ซึ่งตัวเลขดังกล่าวนี้เป็นเพียงส่วนเล็ยวหนึ่งของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงในประเทศไทยที่มีอยู่มากมายมหาศาล ดังนั้นการย้อนกลับไปทบทวนความเป็นมาของนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีมาแต่อดีต ย่อมเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่จะทำความเข้าใจแนวทางการจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติของไทย ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ของกฎหมาย และนัยของการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเหล่านั้น

ก) นโยบายรัฐในอดีต

ช่วงก่อนวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 มีการประกาศมติกรมหลายฉบับเกี่ยวกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ เพื่ออนุญาตให้แรงงานเหล่านี้สามารถทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราว หากพวกเขายอมเปิดเผยตัวและมาจดทะเบียน อย่างไรก็ตามนโยบายการผลักดันแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ออกนอกประเทศหรือส่งกลับประเทศก็ยังคงดำเนินไปอยู่ในขณะเดียวกัน ไม่ว่าพวกเขาจะยอมทำงานอย่างเปิดเผยหรือไม่ก็ตาม ดังที่นักวิเคราะห์คนหนึ่งกล่าวไว้ว่า

“การจดทะเบียนเพื่อให้ “ถูกระเบียบ” ครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2539 นโยบายนี้เปิดโอกาสให้นายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมายจากพม่า กัมพูชา และลาวนำลูกจ้างของตนมาจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นเวลา 2 ปีหลังจากที่จ่ายค่าประกันจำนวน 1,000 บาท ค่าธรรมเนียม 1,000 บาทและค่าตรวจสุขภาพอีก 500 บาท เมื่อนโยบายนี้เริ่มบังคับใช้กำหนดให้นายจ้างจาก และโรงงานอุตสาหกรรม) ใน 39 จังหวัดเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้ในภายหลัง ประเภทของอุตสาหกรรมก็ถูกขยายให้ครอบคลุมกว้างขวางขึ้น โดยรวมถึงคนรับใช้ในบ้านและอาชีพอื่นๆ ในส่วนของจำนวนจังหวัดก็ขยายออกเป็น 43 จังหวัด ในระหว่างวันที่ 1 กันยายน ถึง 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 323,123 คนมาจดทะเบียน ในจำนวนนี้เป็นชาวพม่าเสียร้อยละ 88 และทางการออกไป

อนุญาตทำงานเป็นเวลา 2 ปีให้แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นจำนวน 293,652 ใบ ร้อยละ 80 ของแรงงานข้ามชาติที่นายจ้างพามาจดทะเบียนอยู่ในภาคอุตสาหกรรม 3 ประเภท คือ ก่อสร้าง (ร้อยละ 33) เกษตรกรรม (ร้อยละ 28) และประมง (ร้อยละ 18)”⁴

นัยสำคัญประการหนึ่งของการจดทะเบียนดังกล่าวมากก็คือแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับค่าแรงขั้นต่ำเท่าเทียมกับแรงงานไทย อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนายจ้างมีแนวโน้มว่าจะจ่ายค่าแรงแก่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนายจ้างจำนวนมากเห็นว่าแรงงานข้ามชาติที่ง่ายต่อการกดขี่และเอาเปรียบมากกว่าแรงงานไทย

ผลที่ตามมาก็คือ ทางการพยายามจำกัดไม่ให้แรงงานข้ามชาติทำงานหลายประเภท ด้วยหวังว่าจะเปิดโอกาสให้งานเหล่านั้นตกเป็นของคนไทย ในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2541 เจ้าหน้าที่ทางการไทยเข้มงวดกับนโยบายนี้มากยิ่งขึ้นด้วยการประกาศว่าจะผลักดันคนต่างด้าวจำนวน 300,000 คนออกนอกประเทศ และเริ่มดำเนินการส่งแรงงานข้ามชาติจำนวนมากกลับประเทศ แต่ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2541 ทางการไทยก็คลายความเข้มงวดในการบังคับใช้นโยบายนี้และอนุโลมให้แรงงานข้ามชาติจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานต่อได้อีก 1 ปี ตามมาด้วยการตัดสินใจอนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติอีกในปีพ.ศ. 2542 และ 2543 โดยยึดหลักการว่า แรงงานข้ามชาติที่ไม่จดทะเบียนจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศ

เมื่อประเทศไทยมีการผลัดรัฐบาลใหม่ในปี พ.ศ. 2544 ก็มีการกำหนดนโยบายเรื่องแรงงานข้ามชาติขึ้นใหม่ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 โดยอนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในรูปแบบที่เปิดกว้างกว่าเดิม นับว่าเป็นนโยบาย “กึ่งเปิด” หรือเป็นนโยบายแบบที่ผู้กำหนดนโยบายเรียกว่า “นโยบายเปิดประตูปิดหน้าต่าง” นโยบายนี้ต่างจากนโยบายก่อนๆ ตรงที่การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในบางจังหวัดเท่านั้น แต่เปิดให้มีการจดทะเบียนได้ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามนโยบายที่จะมีการส่งแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนกลับประเทศก็ยังมีอยู่ นโยบายนี้มีผลบังคับใช้กับแรงงานที่มาจาก

ประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา และอนุญาตให้จดทะเบียนได้ เฉพาะในงาน 10 ประเภทดังต่อไปนี้

“1. กิจการเกษตร ได้แก่ การเพาะปลูกผัก สวนผลไม้ ไร่อ้อย สวนยางพารา สวนปาล์ม พืชไร่และกาแฟ 2. กิจการเหมืองแร่และเหมืองหิน 3. โรงงานอิฐ โฉง เครื่องกระเบื้องและเครื่องดินเผา 4. กิจการก่อสร้าง 5. กิจการโรงสีข้าว 6. กิจการปศุสัตว์ เช่น ฟาร์มหมู ฟาร์มกึ่งและสัตว์อื่นๆ 7. กิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องประมงทะเล เช่น โรงงานแปรรูปปลา 8. แรงงานในโกดัง 9. ผู้รับใช้ในบ้าน 10. งานอื่นๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึงในข้อ 1 – 9 อันประกอบด้วย 10.1 งานที่มีนายจ้าง และ 10.2 งานที่ไม่มีนายจ้าง (ลูกจ้างทั่วไป)”⁵

โดยการดำเนินงานตามนโยบายจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติก็คือ

“ในการจดทะเบียน นายจ้างจะต้องชำระค่าธรรมเนียมจำนวน 3,250 บาท ซึ่งแยกเป็นค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท (ได้รับบริการสุขภาพจากโรงพยาบาลของรัฐ) ค่าใบอนุญาตทำงาน 6 เดือน 900 บาท ค่าบัตรประจำตัวติดรูปถ่าย 150 บาท และเงินมัดจำอีก 1,000 บาทซึ่งจะถูกริบเป็นค่าปรับหากแรงงานข้ามชาติหายตัวไป หลังจากพ้น 6 เดือน แรงงานข้ามชาติสามารถจะไปจดทะเบียนใหม่อีกครั้งระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ถึง 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 เพื่อรับใบอนุญาตทำงานที่มีอายุ 6 เดือน ซึ่งจะต้องชำระค่าใบอนุญาตทำงาน 900 บาท และค่าประกันสุขภาพ 300 บาท สำหรับใบอนุญาตทำงานที่มีอายุ 12 เดือน จะต้องชำระทั้งหมด 4,450 บาท ในกรณีนี้ ค่าใบอนุญาตทำงานคือ 1,800 บาทหรือถือเป็นร้อยละ 40 ของค่าธรรมเนียมทั้งหมด

ในระหว่างเดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. 2544 มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 568,000 คนเข้ารับการจดทะเบียน และในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม พ.ศ. 2545 มีคนงานจำนวน 429,000 คน หรือร้อยละ 76 จดทะเบียนเพื่อต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ในการจดทะเบียนครั้งแรก มีแรงงานที่เป็นชาวพม่าจำนวน 451,000 คน ซึ่งในจำนวนนี้มี 349,000 คนที่จดทะเบียนเพื่อต่ออายุ มีแรงงานชาวลาวจำนวน 59,000 คน โดยมี 42,000 คนจดทะเบียนเพื่อต่ออายุ และแรงงานชาว

กัมพูชาจำนวน 58,000 คน โดยมี 38,000 คนจดทะเบียนต่ออายุ”⁶

สถิติจากกระทรวงแรงงานเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2545 ให้ข้อมูลที่ได้รับ การปรับปรุงแก้ไขแล้วคือ ตัวเลขของแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียน ณ วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2544 คือ 568,249 คน ส่วนตัวเลขของการจดทะเบียนต่ออายุ ณ วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 คือ 430,074 คน

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ตัวเลขของการจดทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตทำงานลดลงจากตัวเลขของแรงงานข้ามชาติที่ก้าวออกจากสภาพการทำงานแบบหลบๆ ซ่อนๆ เพื่อมาจดทะเบียนในครั้งแรก ตัวเลขที่ลดลงนี้มีมากถึง 100,000 คนในระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2545 ดังที่อ้างถึงก่อนหน้านี้นี้ ปრაกฏการณ์ดังกล่าวนี้อาจมีสาเหตุหลายประการ แรงงานข้ามชาติบางคนอาจรู้สึกว่าการค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนค่อนข้างสูง แรงงานบางคนอาจจะเปลี่ยนงานและรู้สึกว่านโยบายของไทยไม่อนุญาตให้ตนจดทะเบียนเพื่อทำงานในประเภทงานใหม่ เนื่องจากการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานได้อย่างถูกระเบียบนั้นขึ้นอยู่กัประเภทของงานที่แรงงานข้ามชาติจดทะเบียนเอาไว้ตั้งแต่แรก แรงงานข้ามชาติจึงอาจรู้สึกไม่มั่นใจที่จะกลับมาจดทะเบียนเมื่อตนเปลี่ยนงานใหม่ ส่วนคนอื่นๆ อาจรู้สึกว่า การเดินทางมายังสถานที่ที่รับจดทะเบียนและขั้นตอนในการจดทะเบียนนั้น ยากลำบากและซับซ้อนเกินไป

ข) นโยบายใหม่

จะเห็นได้ว่า นโยบายการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติที่กล่าวมาเบื้องต้นนั้น เป็นนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและตั้งรับปัญหา มากกว่าจะเป็นนโยบายที่จัดตั้งกลไกที่เป็นระบบชัดเจน และแก้ปัญหาในเชิงรุก ในปีพ.ศ. 2546 มีความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินแนวทางการจัดการแรงงานข้ามชาติที่เป็นระบบมากขึ้น โดยการประกาศมติ ครม. วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงแรงงานวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2546 โดยจะมีผลบังคับว่า แรงงานข้ามชาติที่มาจดทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตทำงานจะได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อได้อีก 1 ปีจนถึงวันที่

25 กันยายน พ.ศ. 2547 ซึ่งนโยบายนี้มีนัยสำคัญในฐานะที่เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่นโยบายใหม่ การขยายเวลานี้จะครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติจำนวนประมาณ 409,000 คน แต่แรงงานข้ามชาติประมาณ 12,000 คนที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมจะไม่อยู่ในข่ายของการขยายเวลา การจดทะเบียนเพื่อต่ออายุนี้ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติจากพม่า ลาวและกัมพูชา โดยอนุญาตให้ทำงานและจ้างงานได้เฉพาะในงาน 6 ประเภทเท่านั้น เช่น แรงงานทั่วไป เช่น กิจการคมนาคมขนส่ง แรงงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมง แรงงานในโรงงานโดยมีข้อยกเว้นงานประเภทที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ งานคนรับใช้ตามบ้าน กิจการเลี้ยงสัตว์ และแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก นโยบายนี้บังคับใช้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ โดยปราศจากข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์

ตัวเลขล่าสุดของแรงงานข้ามชาติที่ปรากฏตัวออกมาจดทะเบียนซ้ำในปี พ.ศ. 2546 คือ 288,780 คน (กันยายน 2546) หลังจากที่มีการขยายเวลาการจดทะเบียนต่ออายุการทำงานเป็น 1 ปี ภายใต้มติ ครม. ปี พ.ศ. 2546 นี้แล้ว รัฐบาลจะกำหนดนโยบายใหม่เพื่อมาใช้จัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ

แนวทางใหม่ก็คือการปรับนโยบายให้มีลักษณะ “เปิดประตู” มากขึ้น เพื่อเน้นการจัดการมากกว่าการขจัดแรงงานข้ามชาติ โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติประสานงานร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การสนับสนุนของนายกรัฐมนตรี จัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติทั้งระบบนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 7 ประการ ดังนี้⁷

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติ
2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานข้ามชาติ
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้ามาทำงาน
4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง หลักการคือ เพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำผิดกฎหมาย

5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานข้ามชาติ (มุ่งเน้นแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองมาทางช่องทางที่ผิดกฎหมาย)
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานข้ามชาติ
7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล

โดยมีมาตรการ 4 มาตรการในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ประการ คือ

1. การจดทะเบียนนายจ้าง มาตรการนี้นับว่าเป็นแนวทางที่ใหม่มากสำหรับประเทศไทย เพราะนโยบายที่ผ่านมาจะมุ่งเน้นการจดทะเบียนแรงงานมากกว่าจดทะเบียนนายจ้าง นายจ้างจะต้องให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทงานและจำนวนแรงงานที่ตนจ้างงานอยู่ และแจ้งจำนวนแรงงานที่ยังขาดอยู่
2. การเปิดโอกาสให้คนไทยมีงานทำก่อนแรงงานข้ามชาติ มาตรการนี้เปิดให้แรงงานไทยสามารถสมัครงานที่ยังขาดแคลนแรงงานตามที่นายจ้างได้แจ้งไว้ โดยกระทรวงแรงงานให้การช่วยเหลือโดยประกาศโฆษณาตำแหน่งงานว่าง และกำหนดระยะเวลาที่เปิดโอกาสให้คนไทยสามารถสมัครงานได้คือ 15 วัน
3. การออกใบอนุญาตให้มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ ในกรณีที่มีแรงงานไทยมาสมัครงานในตำแหน่งที่ยังขาดแคลนแรงงานอยู่ไม่พอ คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจะพิจารณาสถานการณ์และอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานข้ามชาติตามความเหมาะสม ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องดำเนินการจ้างงานแรงงานข้ามชาติภายในระยะเวลา 1 ปีหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตให้จ้างงานแรงงานข้ามชาติได้
4. การจ้างงานแรงงานข้ามชาติ เมื่อนายจ้างได้รับใบอนุญาตให้จ้างงานแรงงานข้ามชาติ กระบวนการและขั้นตอนอื่นๆ โดยเฉพาะขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านหลายฉบับ (ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป) ก็จะเข้ามามีความสำคัญ

โดยรวมถึงการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติ และให้ประเทศต้นทางออกเอกสารรับรองสัญชาติเพื่อเป็นหลักฐานพิสูจน์สถานะของแรงงานข้ามชาติ และเพื่ออำนวยความสะดวกให้รัฐบาลไทยออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร และออกใบอนุญาตทำงาน ในกรณีที่ไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติของบุคคลนั้นๆ ได้ก็ให้ส่งกรณีเหล่านี้ไปตรวจสอบยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิสูจน์ว่าแรงงานข้ามชาติรายนั้นมีสถานะเป็นชนกลุ่มน้อย 18 กลุ่ม (ในประเทศไทย) ตามที่กำหนดไว้หรือไม่

แนวทางดังกล่าวได้รับความเห็นชอบเป็นมติ ครม. ในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 และ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 ซึ่งครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติจากพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และกัมพูชา โดยมีขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอนในการจัดระเบียบสถานะของแรงงานข้ามชาติ คือ

- จดทะเบียนทั้งแรงงานข้ามชาติและนายจ้าง หากแรงงานข้ามชาติไม่ยอมออกมาจดทะเบียน ทางรัฐจะดำเนินการจัดส่งตัวกลับประเทศและจะลงโทษนายจ้าง
- การตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าวเพื่อได้ใบรับรองแพทย์ที่รับรองว่าไม่ได้เป็นโรคตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด หากแรงงานต่างด้าวไม่ยอมเข้ารับการตรวจร่างกาย ก็จะถูกส่งกลับประเทศ หากได้รับใบรับรองแพทย์อย่างถูกต้อง ก็จะได้รับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งจะได้รับสวัสดิการคุ้มครองสุขภาพเช่นเดียวกับแรงงานไทย
- ได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นระยะเวลา 1 ปี ซึ่งหมายความว่า แม้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะเปลี่ยนงานหรืออยู่ในสภาพตกงานในช่วง 1 ปีนั้น ก็ยังยังสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง

ตามหลักแล้ว ระยะเวลาของการจดทะเบียนเดิมกำหนดให้หมดเขตในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 แต่ต่อมาได้ขยายเวลาออกไปเป็นวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 และก็ไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างจริงจังแม้กระทั่งเมื่อล่วงเข้าต้นปี พ.ศ. 2548 เมื่อถึงสิ้นปี พ.ศ. 2547 ข้อมูลจากกระทรวงแรงงานชี้ให้เห็นว่า แรงงาน

ข้ามชาติจำนวนประมาณ 1,284,000 คนที่มีสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทยจะต้องมาจดทะเบียน มีแรงงานต่างด้าวประมาณ 1,220,000 คนที่ออกมารายงานตัว ได้รับการถ่ายรูปและประทับรอยนิ้วมือเพื่อจดทะเบียน ในขณะที่เดียวกันแรงงานต่างด้าวอีก 160,000 คนยังไม่ออกมาในที่เปิดเผย ซึ่งจำนวนนี้ย่อมเป็นเพียงส่วนเสี้ยวเดียวของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายทั้งหมดและไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสถิติตัวเลขของทางการ

มีการสำรวจจำนวนความต้องการแรงงานที่แท้จริงของนายจ้างหลายครั้ง จากข้อมูลของกระทรวงแรงงานที่รวบรวมเมื่อต้นปี พ.ศ. 2548 ความต้องการแรงงานของนายจ้างมีสูงกว่าจำนวนแรงงานที่มีอยู่ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องเปิดประตูรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทดแทนแรงงานไทยอย่างน้อยก็ในทางทฤษฎี

หากมองในระดับปฏิบัติ ถึงแม้ว่าแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนจะได้รับสิทธิการรักษาพยาบาล แต่ก็ยังไม่ถึงสิทธิการประกันสังคมแบบเดียวกับที่แรงงานไทยได้รับ นอกจากนี้ยังอาจมีอุปสรรคอื่นๆ อีก เช่น กระบวนการดำเนินงานตาม 3 ขั้นตอนดังที่กล่าวไว้เบื้องต้นอาจเป็นไปได้ช้า และประเทศไทยยังขาดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพได้เมื่อไรและอย่างไรนโยบายใหม่นี้ต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรหรือหน่วยงานในพื้นที่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อสนับสนุนขั้นตอนการสำรวจความต้องการแรงงานและบริหารการดำเนินงาน กระบวนการนี้ยังขึ้นอยู่กับการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และเงื่อนไขต่างๆ ของฝ่ายประเทศต้นทาง เช่น ในปีพ.ศ. 2548 การออกเอกสารการเดินทาง (เช่น พาสปอร์ต) ของประเทศเหล่านั้นยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับบันทึกความเข้าใจหลายฉบับดังเช่นที่จะกล่าวถึงต่อไป

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามนโยบายใหม่ในปีพ.ศ. 2548 นี้ยังมีความท้าทายอยู่อย่างน้อย 5 ประการ คือ ประการแรก แรงงานข้ามชาติยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่จะต้องถูกส่งตัวกลับ

ประเทศภายหลังได้รับผลการตรวจสุขภาพ โดยหลักการแล้ว ผลการตรวจสุขภาพจะออกมาใน 4 แนวทาง คือ

- ผู้ที่ตรวจพบว่ามีสุขภาพแข็งแรงเป็นปกติ ก็จะได้รับใบรับรองแพทย์ และจะนำไปสู่การออกใบอนุญาตทำงาน
- ผู้ที่ผ่านการตรวจสุขภาพ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมพิเศษเนื่องจากมีปัญหาสุขภาพบางประการ เช่น วัณโรคหรือซิฟิลิส กลุ่มนี้จะได้รับการช่วยเหลือด้านการแพทย์ แต่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน
- ผู้ที่ไม่ผ่านการตรวจสุขภาพเนื่องจากตรวจพบว่าเป็นโรคใดโรคหนึ่งใน 7 โรคที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมถึงวัณโรคในระยะติดต่อ โรคเรื้อรังขั้นร้ายแรง โรคเท้าช้างขั้นร้ายแรง โรคซิฟิลิสขั้นร้ายแรง ตีบยาเสพติด โรคติดแอลกอฮอล์ขั้นร้ายแรง และโรคจิต
- หญิงตั้งครรภ์

แรงงานข้ามชาติที่ตกอยู่ในกลุ่มที่ 3 จะต้องถูกส่งกลับประเทศเป็นที่น่าสนใจว่า การติดเชื้อ HIV/AIDS ไม่ได้ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้โรคร้ายแรงทั้ง 7 โรคที่จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน และผู้ปฏิบัติตามนโยบายจะต้องเข้าใจอย่างกระจ่างแจ้งว่าแรงงานที่ติดเชื้อ HIV/AIDS ไม่ต้องถูกส่งตัวกลับประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อต้นปี พ.ศ. 2548 มีเจ้าหน้าที่ทางการเสนอแนะว่าควรจะส่งตัวแรงงานหญิงที่ตรวจพบว่ามีครรภ์กลับประเทศด้วย แต่เมื่อได้รับการทักท้วงและต่อต้าน ทางกรจึงเปลี่ยนจุดยืนเป็นไม่ต้องส่งกลับ

ประการที่สอง ในบางพื้นที่ของประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากคลื่นสึนามิ ซึ่งเป็นธรณีพิบัติภัยที่เกิดขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2547 เหตุการณ์ครั้งนี้มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบไปด้วย แรงงานที่จดทะเบียนแล้วแต่สูญเสียเอกสารอนุญาตการทำงานไปจำเป็นต้องไปจดทะเบียนใหม่ แรงงานข้ามชาติบางคนเสียชีวิตในระหว่างเหตุการณ์ และก่อให้เกิดปัญหาในการพิสูจน์ตัวตนของคนเหล่านั้น และทำอย่างไรจึงจะสามารถนำตัวญาติ ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศตนทางเข้ามาชี้ตัวและรับศพกลับไป

ประการที่สาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีนโยบายในการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติแล้ว แต่ก็ยังจำเป็นต้องปฏิบัติต่อแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างมีมนุษยธรรม มีหลายกรณีที่ไม่สามารถจำแนกแยกแยะได้อย่างชัดเจนว่า เป็นกรณีแรงงานผิดกฎหมายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ ซึ่งหากเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ก็จะได้รับปฏิบัติเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะได้รับการบำบัดฟื้นฟูร่างกายและจิตใจเป็นการชั่วคราว และได้รับการช่วยเหลือให้กลับบ้านได้อย่างปลอดภัย

ประการที่สี่ ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายต่อกรณีที่แรงงานข้ามชาติถูกแสวงหาผลประโยชน์และถูกทารุณยังคงเป็นปัญหาสำคัญ ในส่วนของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ก็มีคดีละเมิดสิทธิแรงงานขึ้นศาลน้อยมาก องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ยกประเด็นการบังคับใช้กฎหมายขึ้นมากล่าวถึงในหลายโอกาส ซึ่งรวมถึงบทบาทของผู้ตรวจแรงงานที่มีหน้าที่ตรวจการคุ้มครองแรงงาน และจำนวนคดีละเมิดแรงงานที่ผ่านขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

ประการที่ห้า องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) บางองค์กรสะท้อนว่าการทำงานเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติของตนได้รับผลกระทบเนื่องจากการข่มขู่หลายรูปแบบ โดยเฉพาะในกรณีที่องค์กรเหล่านี้ให้การช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน แม้เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ก็ยังต้องขัดแย้งกับผู้บังคับใช้กฎหมายว่า องค์กรเอกชนเหล่านี้ให้การช่วยเหลือคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องถูกลงโทษตามกฎหมายไปด้วย

ค) บันทึกความเข้าใจ (MOU) กับประเทศเพื่อนบ้าน

นโยบายใหม่ที่กล่าวถึงข้างต้นมีความเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้นกับการที่ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจทวิภาคีกับประเทศพม่า ลาวและกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานข้ามชาติ ความคืบหน้าของการดำเนินการดังกล่าวนี้เปิดประตูให้มีการจัดระเบียบการอพยพและแรงงานข้ามชาติได้

อย่างมีระบบมากขึ้น โดยเชื่อมโยงกับปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทาน และการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางและปลายทาง

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานได้รับการลงนามในวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 บันทึกความเข้าใจนี้ได้ก่อให้เกิดช่องทางความร่วมมือในการส่งรายชื้อของแรงงานข้ามชาติกลับไปยังประเทศต้นทางเพื่อพิสูจน์สถานะและสัญชาติ การเปลี่ยนสถานะของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้กลายเป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมายเพื่อการทำงานนั้น ครอบคลุมเฉพาะผู้ที่ได้จดทะเบียนเป็นแรงงานตามกฎหมายในประเทศไทยแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ ยังกำหนดมาตรการควบคุมนายหน้าจัดหางานอย่างเข้มงวดมากขึ้น ซึ่งจะเป็นมาตรการคุ้มครองตัวแรงงานข้ามชาติจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ ทั้งสองประเทศจะร่วมมือกันในกระบวนการส่งตัวแรงงานข้ามชาติกลับประเทศเมื่อสัญญาจ้างงานหมดอายุหรือถูกเพิกถอน นอกจากนี้ ยังมีมาตรการปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและการจ้างงานผิดกฎหมาย รวมทั้งการติดตามผลโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใต้บันทึกความเข้าใจ การประชุมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานครั้งแรกรั้งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2546

บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานไทย - กัมพูชาได้รับการลงนามเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งมีระยะเวลา 5 ปี โดยเบื้องต้น บันทึกความเข้าใจฉบับนี้เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถส่งตัวแรงงานข้ามชาติกลับประเทศและรับแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศ โดยให้หลักประกันด้านสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้กฎข้อบังคับตามกฎหมายในประเทศ แรงงานจะได้รับหลักประกันด้านความปลอดภัย และได้รับอนุญาตให้ส่งเงินกลับบ้านได้ สัญญาจ้างงานอาจจะสิ้นสุดลงได้ด้วยสาเหตุหลายประการ ซึ่งรวมถึงปัญหาด้านสุขภาพของคนงาน รวมทั้งการติดเชื้อ HIV/AIDS

ฝ่ายไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงานระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 15-17 ธันวาคม

พ.ศ. 2546 ที่กรุงเทพฯ จากบันทึกการประชุมดังกล่าว พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงในการประชุมครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจในระดับปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงประเด็นต่อไปนี้

“การคุ้มครองแรงงาน

1. ฝ่ายไทยตระหนักถึงความกังวลของฝ่ายกัมพูชาในเรื่องการคุ้มครองแรงงานกัมพูชาในประเทศไทย ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่า ในช่วงระยะเวลาของการจ้างงาน แรงงานควรได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสมและไม่ควรถูกส่งให้ไปทำงานกับนายจ้างรายใหม่โดยไม่ได้รับการอนุญาตอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และได้รับความยินยอมจากตัวแรงงาน.....

การแก้ปัญหาการพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน

2. ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่า การแก้ปัญหาการพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานจะต้องได้รับการดำเนินการอย่างสอดคล้องกับสัญญาว่าจ้าง กฎหมาย และกฎระเบียบของแต่ละประเทศ.....

การกลับคืนสู่ประเทศต้นทางของแรงงาน

3. เพื่อให้การส่งคนงานกลับคืนสู่ภูมิลำเนาเดิมในประเทศต้นทางหลังจากได้ทำงานครบกำหนดตามสัญญาจ้างงาน หรือการยุติใบอนุญาตทำงานดำเนินไปอย่าง เป็นระเบียบ ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่านายจ้าง โดยความช่วยเหลือของหน่วยงานจัดหางานภาคเอกชน จะเป็นผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการส่งแรงงานกลับคืนภูมิลำเนา

มาตรการต่อการจ้างงานผิดกฎหมาย

4. ที่ประชุมได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงาน การข้ามพรมแดนและการค้ามนุษย์ซึ่งมีขอบด้วยกฎหมาย ทั้งสองฝ่ายจึงตกลงกันว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่า จะเผยแพร่รณรงค์สู่สาธารณชนและจัดการอบรมอย่างสม่ำเสมอให้แก่บุคคลในเขตชายแดนในเรื่องการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผลกระทบด้านลบ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานในประเทศของตน...
6. ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่า จะดำเนินการมาตรการที่จำเป็นให้สอดคล้องกับปฏิญญากรุงเทพฯ ด้วยการเข้าเมืองผิดกฎหมาย ค.ศ. 1999 (Bangkok Declaration on Irregular Migration 1999) และบันทึกข้อตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือระดับทวิภาคีด้านการป้องกันและขจัด การข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานผิดกฎหมาย การจ้างงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์”⁸

บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับพม่าได้รับการลงนามในวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2545 บันทึกความเข้าใจฉบับนี้มีความคล้ายกับบันทึกความเข้าใจฉบับอื่นๆ คือ เป็นการสร้างช่องทางเพื่อจัดระเบียบการอพยพย้ายถิ่นและเพื่อแลกเปลี่ยนรายชื่อของบุคคลที่มีโอกาสจะเป็นแรงงานข้ามชาติ ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของข้อตกลงฉบับนี้อยู่ในมาตรา 1 ดังนี้

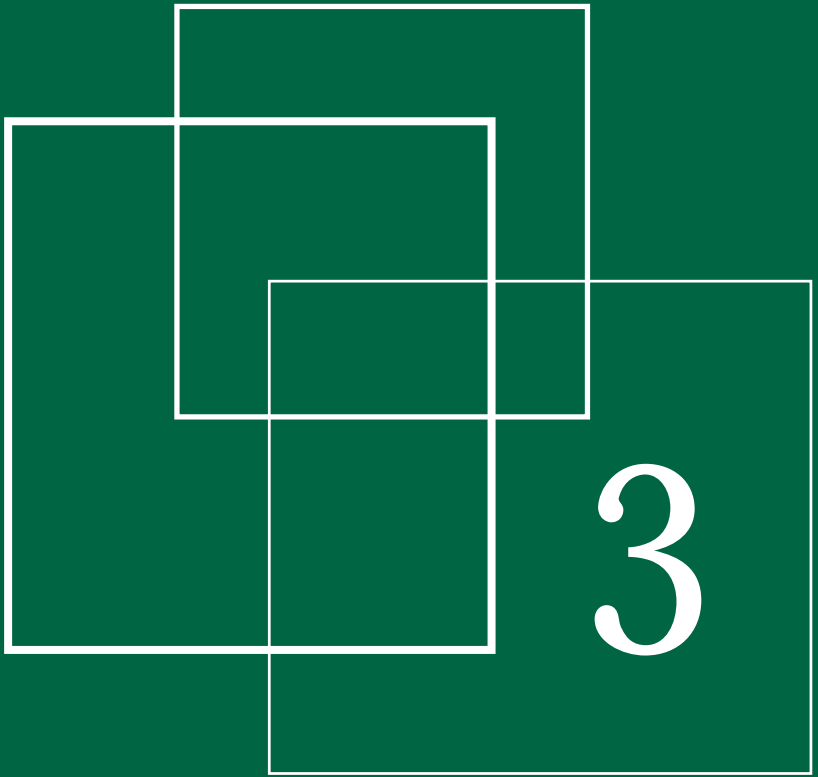
“ทั้งสองฝ่ายจะดำเนินการมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้หลักประกันในเรื่องต่อไปนี้

1. กระบวนการที่เหมาะสมในการว่าจ้างแรงงาน
2. กระบวนการส่งกลับที่มีประสิทธิภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานจนครบวาระและเงื่อนไขตามสัญญาจ้างงาน หรือที่ถูกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังประเทศปลายทางส่งกลับไปยังถิ่นพำนักถาวรก่อนที่จะครบวาระและเงื่อนไขตามสัญญาจ้างงาน
3. การคุ้มครองแรงงานตามสมควรเพื่อเป็นหลักประกันว่าแรงงานเหล่านั้นมิได้สูญเสียสิทธิหรือการคุ้มครองแรงงาน และให้หลักประกันว่าพวกเขาจะได้รับสิทธิตามที่ควรจะได้
4. มีมาตรการป้องกันและมาตรการที่มีประสิทธิภาพในเรื่องของการข้ามพรมแดนเข้าเมือง การค้ามนุษย์และการจ้างงานแรงงานอย่างผิดกฎหมาย”⁹

การประชุมครั้งแรกระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องภายใต้บันทึกความเข้าใจนี้กำหนดให้มีขึ้นเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2547

ดังนั้น บันทึกความเข้าใจเหล่านี้เป็นเครื่องมืออีกชิ้นหนึ่งในการสนับสนุนนโยบายที่ดำเนินไปในแนวทางใหม่ที่หันมายอมรับว่าการอพยพย้ายถิ่นและแรงงานข้ามชาติเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ ที่จะต้องได้รับการบริหารจัดการให้ถูกต้องชอบธรรม แทนที่จะปฏิเสธว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้น ดังนั้นทางออกที่ดีคือการบริหารจัดการให้เกิดช่องทางที่เปิดและปลอดภัยสำหรับแรงงานข้ามชาติ และขจัดแนวทางแบบเดิมๆ ที่ปฏิเสธและไม่ยอมรับแรงงานข้ามชาติ ส่งผลให้คนเหล่านี้ต้องอยู่อย่างหลบๆ ซ่อนๆ และหันไปพึ่งกระบวนการผิดกฎหมายในการเข้าประเทศ ซึ่งมักจะทำให้คนเหล่านี้ตกเป็นเหยื่อของการเอารัดเอาเปรียบและความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ และเนื่องจากจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมาจากผู้ที่สมัครไปทำงานยังต่างประเทศ ในอนาคตรายได้เหล่านี้จะนำมาใช้ก่อตั้งกองทุนเพื่อบริหารจัดการกระบวนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งหมด

ในบรรดาบันทึกความเข้าใจทั้ง 3 ฉบับ ฉบับที่ยากต่อการปฏิบัติมากที่สุดก็คือบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและพม่า เนื่องจากสถานการณ์ล่อแหลมทางด้านการเมืองของประเทศหลัง นอกจากนี้ ประเทศพม่ายังเผชิญกับสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มและรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง จึงมีแนวโน้มว่าแรงงานข้ามชาติที่มาจากชุมชนกลุ่มน้อยตามตะเข็บชายแดนของพม่าจะไม่ต้องการเปิดเผยตัวโดยการมาลงทะเบียนเป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทย และตกอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาลประเทศพม่าที่พวกตนมีความขัดแย้งด้วยอยู่ นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียมที่จะมีการจัดเก็บจากแรงงานตามบันทึกความเข้าใจจะต้องสมเหตุสมผล และขั้นตอนการดำเนินงานตามระบบราชการจะต้องลดทอนความยุ่งยากลง หากค่าธรรมเนียมสูงเกินไป หรือขั้นตอนยุ่งยากเกินไป ก็อาจจะทำให้แรงงานข้ามชาติไม่ยอมมาจดทะเบียน และเท่ากับเป็นการผลักให้พวกเขาหันไปพึ่งพาช่องทางที่ผิดกฎหมายอีกครั้ง



3. กฎหมายและแนวทางปฏิบัติของไทย

ก) ภาพรวม

เสาหลักที่สำคัญของกฎหมายไทยก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญถือว่า “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” เป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งคำดังกล่าวมีความหมายเหมือนกับ “สิทธิมนุษยชน” เพราะหมายรวมครอบคลุมบุคคลทุกคนไม่ว่าจะมีที่มาจากไหน หมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพคือ หมวดที่ 3 ซึ่งได้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพหลายประการ และตั้งชื่อหมวดว่า “สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองไทย” ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงจำกัดวงของสิทธิเสรีภาพให้เฉพาะกับประชาชนไทยเท่านั้น แทนที่จะหมายรวมถึงบุคคลทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย ในหมวดที่ 3 ยังมีบทบัญญัติหลายข้อที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน เช่น มาตรา 45 ที่ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัว มาตรา 50 ว่าด้วยเสรีภาพในการก่อตั้งธุรกิจและสิทธิในการทำงาน และมาตรา 51 ว่าด้วยสิทธิในการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับ การจำกัดสิทธิเหล่านี้ไม่สามารถกระทำได้ยกเว้นว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้

อย่างไรก็ตาม ในส่วนอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญไทยนั้นไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่างชาวไทยและบุคคลที่ไม่ใช่คนไทย และนั่นย่อมตีความครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวด้วย ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายหรือไม่ ตัวอย่างเช่น หมวดที่ 8 ซึ่งว่าด้วยกระบวนการศาลยุติธรรม ครอบคลุมบุคคลทุกคนโดยไม่จำกัดสถานภาพหรือสัญชาติ ภารกิจขององค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็กว้างพอที่จะครอบคลุมบุคคลทุกคนโดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องสัญชาติ หลักการเหล่านี้ยังได้รับการหนุนเสริมจากกฎหมายและการปฏิบัติอื่นๆ ที่เป็นการเปิดประตูให้แก่บุคคลที่ไม่ได้มี

สัญชาติไทย รวมทั้งแรงงานข้ามชาติเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างไรก็ตาม ดังที่จะกล่าวต่อไปว่า ผู้ที่มีสถานภาพไม่ถูกต้องตามกฎหมายมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงกระบวนการศาลและช่องทางอื่นๆ เพื่อเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญไทยได้ยากกว่า

โดยหลักการแล้ว กฎหมายแรงงานไทยและกฎหมายอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติทุกคนไม่ว่าจะเข้าเมืองมาอย่างถูกกฎหมายหรือไม่และเป็นแรงงานจดทะเบียนหรือไม่ ประเทศไทยยังมีกฎหมายเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับประเภทของงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถทำได้และเงื่อนไขที่แนบท้ายมากับงานเหล่านั้น ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป ถึงกระนั้น ในระดับปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติต่อแรงงานสัญชาติไทยกับแรงงานข้ามชาติ รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนและที่ไม่จดทะเบียนอย่างไม่เท่าเทียมกัน แรงงานข้ามชาติที่ไปจดทะเบียนกับทางการไทยจะได้รับการคุ้มครองมากกว่าพวกที่ไม่ได้จดทะเบียน เนื่องจากมีสถานภาพที่ชัดเจนและเข้าถึงสิทธิและประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับแรงงานไทย (อย่างน้อยก็ในหลักการ) อย่างไรก็ตาม แรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนอาจถูกจำกัดให้อยู่ในประเภทของแรงงานผิดกฎหมาย หรือคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศทันทีหากตรวจพบ

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่หลายกรณีแสดงให้เห็นว่า แม้กระทั่งคนงานที่จดทะเบียนแล้วและต้องการเรียกร้องสิทธิที่ควรจะได้ของตน เช่น ค่าแรงที่เป็นธรรม ก็ยังถูกนายจ้างกดดันหรือลงโทษในรูปแบบต่างๆ เช่น ให้ออกจากงาน เมื่อแรงงานเหล่านี้ถูกไล่ออก หรือพ้นสภาพจากการทำงานที่ตนได้จดทะเบียนไว้

สถานภาพของพวกเขาที่จะเปลี่ยนเป็นบุคคลผิดกฎหมายทันที และจะต้องถูกส่งกลับประเทศ นอกจากนี้ว่าเจ้าหน้าที่จะใช้ดุล พินิจและผ่อนผันให้พวกเขาสามารถอยู่ต่อได้ ดังนั้น สถานการณ์ ของแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนก็ยิ่งแยกว่า ชีวิตและ ความปลอดภัยของพวกเขาจึงต้องขึ้นอยู่กับความเมตตาของ คนอื่นรวมทั้งนายจ้างเพียงสถานเดียว

ข) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

อาจฟังดูแปลกที่กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าว มากที่สุด ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานแต่กลับเป็นกฎหมาย ที่ว่าด้วยเรื่องของคนเข้าเมือง ภายใต้ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยหลักแล้ว บุคคลที่เดินทางเข้าประเทศโดยไม่มีวีซ่าและ/ หรือกระทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิดกฎหมายคนเข้าเมือง ถือเป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมายและจะต้องถูกส่งตัวกลับ ประเทศหรือถูกส่งโทษตามบทลงโทษในกฎหมายอื่นๆ ดังนั้น แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองมาโดยไม่มีเอกสารการเดินทางหรือ ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานจึงอยู่ในข่ายที่จะต้องถูกส่งตัว กลับประเทศ อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ในมาตรา 17 ว่าให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ ดุลพินิจในการบังคับใช้ (หรือไม่บังคับใช้) บทบัญญัติในพระ ราชบัญญัติคนเข้าเมืองได้ ซึ่งมาตรานี้เท่ากับเป็นการเปิดช่อง ให้ยกเว้นการส่งตัวแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายกลับประเทศ อย่างน้อยที่สุดก็เมื่อแรงงานเหล่านี้ยอมออกมาจากสภาพการ ทำงานที่หลบๆ ซ่อนๆ และจดทะเบียนเป็นแรงงานอย่างถูกต้อง

กฎหมายคนเข้าเมือง นโยบายด้านความมั่นคงของชาติและ นโยบายของประเทศโดยรวมมีความเกี่ยวข้องกันอยู่อย่าง สำคัญประการหนึ่ง นั่นก็คือ นโยบายของประเทศที่สะท้อนอยู่ใน นโยบายความมั่นคงของชาติเป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนด สาระสำคัญของ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง ดังนั้น มติ ครม. หลาย ฉบับที่กล่าวถึงไว้ในข้างต้นจึงสร้างสมดุลในการบังคับใช้พระ ราชบัญญัติฉบับนี้และทำให้นโยบายของประเทศไทยในการ จัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติมีลักษณะแบบ “กึ่งปิดกึ่งเปิด” ในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา

ค) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

การจ้างงานของคนต่างด้าวต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการ ทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยทั่วไปแล้ว ลูกจ้างชาว ต่างชาติจะต้องมีใบอนุญาตทำงานจึงจะสามารถทำงานใน ประเทศไทยได้ ถึงแม้ว่ากฎเกณฑ์นี้จะมีข้อยกเว้นบ้างตาม นโยบายส่งเสริมการลงทุน (ตัวอย่างเช่น ในกฎระเบียบที่ เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจภายใต้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) และคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงานในกิจการบางประเภท ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และบังคับใช้โดยหน่วยงาน ราชการที่เกี่ยวข้อง (ซึ่งปัจจุบันคือกระทรวงแรงงาน) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“มาตรา 11 คนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 7 ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือ ได้รับอนุญาต ให้เข้ามาในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว ตามกฎหมาย ว่า ด้วย คนเข้าเมือง โดยมีชื่อได้รับอนุญาต ให้เข้ามาใน สถานะนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน
- (2) ไม่เป็นบุคคล ที่ขาดคุณสมบัติ หรือต้องห้ามตาม เงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 12 คนต่างด้าวดังต่อไปนี้จะทำงานใดได้เฉพาะที่ รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใน ประกาศดังกล่าว รัฐมนตรีจะกำหนด เงื่อนไข อย่างไรก็ได้ตามที่เห็นสมควร

- 1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใด แทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ
- 2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับ อนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และ อยู่ใน ระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร
- 3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337... หรือตาม กฎหมายอื่น

4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือตามกฎหมายอื่น

คนต่างด้าวจะทำงานใดที่รัฐมนตรีกำหนดตามวรรคหนึ่ง ได้ต่อเมื่อ ได้รับใบอนุญาต จากอธิบดี หรือ เจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีมอบหมาย”¹⁰

พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดงาน 39 ประเภทที่ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวทำในประเทศไทย ซึ่งงานดังกล่าวรวมถึง แรงงานทั่วไป การเพาะปลูก การทอผ้าและก่อสร้าง และเนื่องจากกลุ่มเป้าหมายของการศึกษาชั้นนี้เป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่ประเทศไทยโดยปราศจากใบอนุญาตทำงาน มาตรา 12 ของกฎหมายฉบับที่กล่าวถึงในเบื้องต้น จึงเปิดโอกาสให้หน่วยราชการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้สามารถทำงานบางประเภทในบางอุตสาหกรรมได้เป็นการชั่วคราว ตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและมติ ครม. หลายฉบับ

ง) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานทุกคนอย่างกว้างขวางที่สุด และสอดคล้องกับมาตรฐานด้านแรงงานระหว่างประเทศตามที่ จะกล่าวถึงในช่วงถัดไป โดยหลักการแล้ว กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้กับแรงงานข้ามชาติทุกคน โดยไม่คำนึงถึงว่าสถานะของพวกเขาเหล่านั้นถูกกฎหมายหรือไม่ ประเด็นสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมถึง

- การปฏิบัติต่อลูกจ้างทุกคนตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- สภาพการทำงานที่มีมนุษยธรรม มีการกำหนดเวลาพัก มีการกำหนดชั่วโมงการทำงานตามกฎหมาย (8 ชั่วโมงต่อวัน) การห้ามไม่ให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด (ยกเว้นกรณีเฉพาะที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย) และมีบทบัญญัติห้ามไม่ให้ลูกจ้างทำงานที่เสี่ยงอันตราย (ยกเว้นกรณีเฉพาะที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย)

- การปฏิบัติ (และการจ่ายค่าตอบแทน) ต่อแรงงานหญิงและชายอย่างเท่าเทียมกัน
- การห้ามไม่ให้มีการคุกคามทางเพศต่อลูกจ้างหญิงและเด็ก

สิทธิของสตรีและเด็กได้รับการกล่าวถึงเป็นพิเศษใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. ได้บัญญัติการใช้แรงงานหญิงในมาตราที่ 38 ถึง 40 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

“มาตรา 38 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) งานเหมืองแร่หรืองานก่อสร้างที่ต้องทำไต่ดิน ไต่น้ำ ในถ้ำ ในอุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา เว้นแต่ลักษณะของงานไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้างนั้น
- 2) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- 3) งานผลิตหรือขนส่งวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ
- 4) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 39 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด หรือทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) งานเกี่ยวกับเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ที่มีความสั่นสะเทือน
- 2) งานขับเคลื่อนหรือติดไปกับยานพาหนะ
- 3) งานยก แบก หาม หาบ ทูน ลาก หรือเข็นของหนักเกินสิบห้ากิโลกรัม
- 4) งานที่ทำในเรือ
- 5) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

กฎหมายยังบัญญัติให้ลูกจ้างหญิงที่ตั้งครรภ์สามารถลาคลอดได้ไม่เกิน 90 วัน นำเสียดายที่ตัวบทกฎหมายกับการปฏิบัติตามกฎหมายในสถานการณ์จริงยังมีช่องว่างอยู่มากมาย ทำให้ได้เห็นลูกจ้างหญิงมีครรภ์ถูกเลิกจ้าง และเห็นความล้มเหลวของระบบการตรวจแรงงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายในประเด็นนี้

ในส่วนของการใช้แรงงานเด็ก อายุขั้นต่ำของการจ้างงานเด็กในปัจจุบันคือ 15 ปี และสำหรับงานที่เสี่ยงอันตราย อายุขั้นต่ำกำหนดให้เป็น 18 ปี ตามบทบัญญัติที่คุ้มครองแรงงานเด็กเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

“มาตรา 44 ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปี เป็นลูกจ้าง

มาตรา 45 ในกรณีที่มีการจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปี เป็นลูกจ้าง ให้นายจ้างปฏิบัติดังนี้

- 1) แจ้งการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงานภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน
- 2) จัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง พร้อมทั้งจะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ในเวลาทำการ
- 3) แจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงานภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่เด็กออกจากงาน...

มาตรา 49 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ
- 2) งานปี้มโลหะ
- 3) งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติ อันอาจเป็นอันตรายตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง
- 4) งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 5) งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือเชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 6) งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่ในงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 7) งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 8) งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
- 9) งานที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา

- 10) งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 11) งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ขณะเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน
- 12) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- 13) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 50 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในสถานที่ดังต่อไปนี้

- 1) โรงฆ่าสัตว์
- 2) สถานที่เล่นการพนัน
- 3) สถานเดินรำ รำวง หรือร้องเงิง
- 4) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บําเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอนหรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า
- 5) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้เด็กได้รับค่าจ้างเท่ากับผู้ใหญ่ อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าที่ผ่านมามีการละเมิดกฎหมายนี้อยู่บ่อยครั้ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ในขณะที่ตัวบทกฎหมายของไทยมีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ แต่ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายยังคงเป็นความท้าทายสำคัญของไทย ซึ่งรายงานฉบับนี้จะได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวในตอนถัดไป

๑) กฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน

การคุ้มครองแรงงานไทยที่เดินทางออกจากประเทศไทยเพื่อไปทำงานในประเทศอื่นๆ มีการพัฒนาขึ้นมาโดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติเกี่ยวกับบริษัทรับจัดหางานและการคุ้มครองผู้หางาน พ.ศ. 2528 โดยหลักการแล้ว กฎหมายฉบับนี้ห้ามไม่ให้บุคคลหรือองค์กรใดกระทำการเป็นนายหน้าจัดหางานยกเว้นว่าจะได้จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงานอย่างถูกต้อง ผู้ที่ต้องการจดทะเบียนจะต้องมีสัญชาติไทย กฎหมายยังห้ามไม่ให้เรียกเอาเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ นอกจากค่าตอบแทนสำหรับ

บริการที่จัดให้ นอกจากนี้ นายหน้าจัดหางานจะต้องขอ อนุญาตจากกระทรวงฯ หากนายจ้างต้องการจะส่งแรงงานออก นอกประเทศ กระทรวงฯมีอำนาจในการคัดกรองแรงงานข้าม ชาติที่มีความประสงค์จะเดินทางไปต่างประเทศเพื่อ วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความปลอดภัยของแรงงานเหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ ที่ประสบปัญหา

ในส่วนของกฎหมายประกันสังคม ไม่ได้มีการแบ่งแยกระหว่าง แรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ ตราบใดที่แรงงานเข้าเกณฑ์ ของตัวบทกฎหมายหลักเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งก็ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2537 (ตัวอย่างเช่น กฎหมาย กำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกัน สังคม) แรงงานก็จะได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายไม่ว่าจะมี สัญชาติใด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจำนวนมากทำงานอยู่อย่างหลบๆ ซ่อนๆ ภายใต้สภาพการจ้างงานที่ ไม่ถูกกฎหมาย จึงเป็นไปได้บ่อยมากที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ ตามกฎหมายนี้

ในส่วนของเรื่องแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการ รวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ มีความเหลื่อมล้ำกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานที่ไม่ใช่คน ไทยอยู่บางประเด็น นั่นก็คือ ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานภายใต้ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ กฎหมายอนุญาตให้ผู้ที่มิใช่สัญชาติไทย เท่านั้นเป็นสมาชิกของคณะกรรมการสหภาพฯได้ (มาตรา 101) นอกจากนี้ กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เปิดโอกาสให้ คนไทยเท่านั้นสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจได้ (มาตรา 41) ในขณะที่กฎหมายไม่ได้มีข้อห้ามผู้ที่มิได้มี สัญชาติไทยเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้มีสถานภาพถูกกฎหมายก็มีโอกาสน้อย มากที่จะได้รับการยอมรับให้เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ ยังมีข้อห้ามอีกมากมายเกี่ยวกับการก่อตั้ง สหภาพแรงงานในบางสาขาอาชีพ การที่แรงงานข้ามชาติจะก่อ ตั้งสหภาพแรงงานตามที่ตนต้องการจึงเป็นไปได้ยากมาก ดังนั้น

สิทธิด้านแรงงานสัมพันธ์ของแรงงานข้ามชาติส่วนมากจึงมีแนว โน้มว่าจะเป็นเพียงระดับทฤษฎีเท่านั้น

ท้ายสุด ยังมีพระราชบัญญัติการทำธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลให้ยกเลิกการบังคับใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (พ.ศ. 2515) กฎหมายฉบับนี้วางกฎเกณฑ์สำหรับ ชาวต่างชาติที่ต้องการทำธุรกิจในประเทศไทย มาตรา 6 ห้าม ไม่ให้ชาวต่างชาติเดินทางเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย (ตามพ.ร.บ.คนเข้าเมือง) จัดตั้งธุรกิจในประเทศไทย กฎหมาย ฉบับนี้เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพ ทางเศรษฐกิจต่ำกว่าโดยตรง ในกรณีที่คนกลุ่มนี้ต้องการทำ ธุรกิจหรือเป็นเจ้าของนายตนเองแทนที่จะถูกจ้างงานโดยคนอื่น แม้ กระทั่งผู้ที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย ก็ยังถูกห้ามไม่ให้ประกอบ กิจการบางประเภท เช่น ชาวต่างชาติไม่ได้รับอนุญาตให้ทำ ธุรกิจหนังสือพิมพ์ เกษตรกรรม ปศุสัตว์ ธุรกิจที่ดิน กิจการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ (เช่น การผลิตและ คำอาวุธ) และกิจการใดๆ ที่ชาวไทยยังไม่พร้อมที่จะแข่งขัน (เช่น การประมง) เป็นต้น

ฉ) การลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ปรากฏการณ์ของผู้อพยพเข้าเมืองที่ตก เป็นเหยื่อของการลักลอบและการค้ามนุษย์เพื่อให้ได้เข้ามาใน ประเทศปลายทาง รวมถึงประเทศไทยทวีความรุนแรงมากขึ้น อย่างรวดเร็ว กรณีการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่มักเกี่ยวพันกับการ แสวงหาประโยชน์ทางเพศเป็นหลัก แต่เหยื่อค้ามนุษย์จำนวน มากก็ถูกเอารัดเอาเปรียบด้านแรงงานในรูปแบบอื่นๆ ปัญหา นี้เองที่นำไปสู่การศึกษาค้นคว้าเพื่อปรับปรุงกฎหมายทั้งในระดับ ประเทศและระหว่างประเทศเพื่อให้ครอบคลุมปัญหาอย่างลึก ซึ้งมากขึ้น

ประเทศไทย มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทซึ่งกำหนด กฎหมายและกฎระเบียบอื่นๆ เช่น ในมาตรา 53 บัญญัติให้มี ดำเนินเพื่อต่อต้านการกระทำในลักษณะรุนแรงต่อเด็ก โดยมาก จะใช้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาในการดำเนินการ

กับผู้ที่กระทำความผิดในการค้าหญิงและเด็ก ประเทศไทยยังมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดบทลงโทษขั้นรุนแรงสำหรับผู้ที่ป็นธุระจัดหาผู้อื่นมาค้าประเวณีและให้การคุ้มครองผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปีจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีพ.ร.บ. มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540¹¹ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้คุ้มครองเฉพาะเด็กหญิงอายุต่ำกว่า 18 ปีเท่านั้น แต่ยังคุ้มครองเด็กชายจากการกระทำหลายประเภทที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ด้วย เช่น การแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงาน กฎหมายยังเปิดช่องให้เหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถให้ปากคำเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีไว้ล่วงหน้า เพื่อที่จะได้กลับบ้านโดยเร็ว และยังกำหนดบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการให้ที่พักพิงแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ ในปัจจุบัน มีความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อขยายการคุ้มครองจากหญิงและเด็กให้กว้างขึ้นเป็นการคุ้มครองมนุษย์ทุกคน (รวมถึงผู้ชาย) และเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับใหม่ที่ว่าด้วยการลักลอบและการค้ามนุษย์ซึ่งที่จะกล่าวถึงต่อไป

นอกจากกฎหมายหลายฉบับดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีบันทึกข้อตกลง (MOUs) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานเอกชนในประเทศไทยในด้านความร่วมมือและจัดสรรความรับผิดชอบในการดูแลเหยื่อของการค้ามนุษย์ ที่สำคัญก็คือ ในขณะที่ในอดีตเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่เข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย (หรือละเมิด พ.ร.บ. คนเข้าเมือง) มักจะต้องถูกส่งเข้าที่คุมขังของหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองหลังจากที่ได้รับการช่วยเหลือออกมาจากเงื้อมมือของผู้ค้ามนุษย์ แต่แนวทางใหม่จากที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงหลายฉบับเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ก็คือการให้เหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถเข้าพำนักในสถานสงเคราะห์และบำบัดฟื้นฟูหลังจากได้รับการช่วยเหลือ แทนที่จะถูกกักตัวระหว่างรอการส่งกลับประเทศ นอกจากนี้ยังมีมาตรการและขั้นตอนเพื่อจัดส่งผู้เสียหายกลับประเทศบ้านเกิดอย่างปลอดภัยส่วนช่องทางในการอำนวยความสะดวกสำหรับกระบวนการส่งกลับนั้นมีรายละเอียดอยู่ในบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น บันทึกข้อตกลงไทยกับกัมพูชาว่าด้วยเรื่องการค้ามนุษย์ ซึ่งได้กล่าวถึงไว้แล้วก่อนหน้านี้

ช) การบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายต่างๆ ที่กล่าวมาส่วนมากมุ่งเน้นไปในทิศทางที่ต้องการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ แม้แรงงานเหล่านั้นจะเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีความลักลั่นอยู่มาก กล่าวคือ ไม่ว่าจะแรงงานข้ามชาติจะเปิดเผยตัวและออกมাজดทะเบียนเพื่อให้ตนเองมีสถานภาพที่ถูกกฎหมายหรือไม่ การเรียกร้องสิทธิของแรงงานกลุ่มนี้ก็มักเผชิญกับอุปสรรคมากมาย ตัวอย่างเช่น เมื่อแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิพื้นฐาน เช่น ค่าจ้างที่เป็นธรรม หลายครั้งคนงานเหล่านี้กลับถูกนายจ้างให้ออกจากงาน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า เมื่อคนงานเหล่านี้ตกงาน สถานภาพของพวกเขา ก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในทันทีและจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศ และเมื่อแรงงานเหล่านี้ถูกส่งกลับ ก็ย่อมไม่สามารถดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยแรงงานจากกระบวนการศาลยุติธรรมของไทยได้ อย่างไรก็ตาม ตามหลักการของนโยบายใหม่ของไทยที่เพิ่งออกมาเมื่อปีพ.ศ. 2548 เมื่อแรงงานข้ามชาติจดทะเบียนอย่างถูกต้องแล้ว แม้จะถูกไล่ออกจากงานที่จดทะเบียนไว้แต่แรกก็ตาม ก็ยังสามารถอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายเป็นเวลา 1 ปี และนั่นหมายความว่า ภายในระยะเวลา 1 ปีนี้ แรงงานกลุ่มนี้ จะไม่ต้องถูกส่งกลับประเทศ

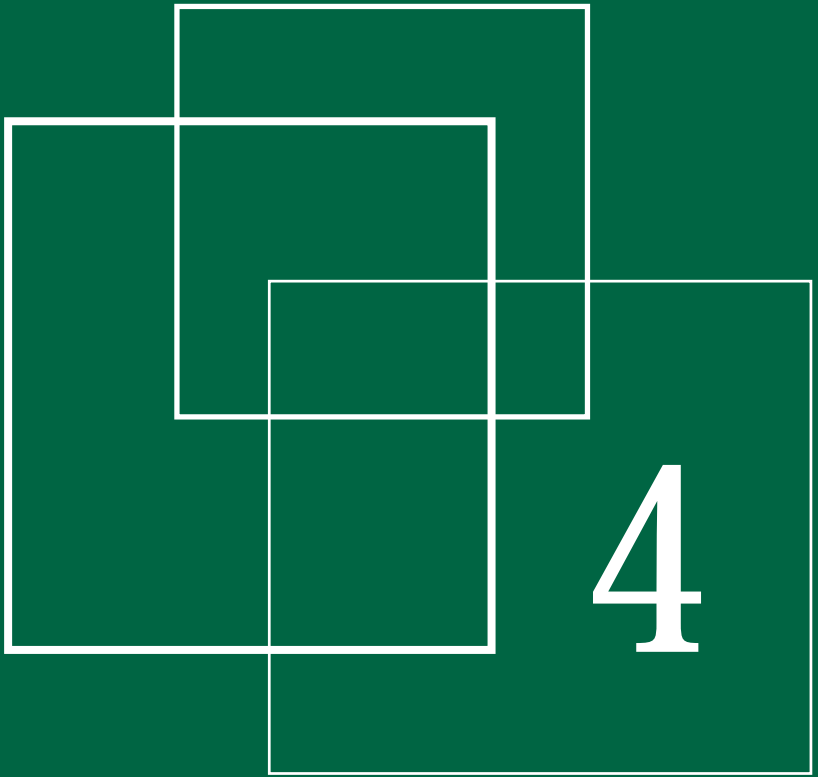
สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน สถานการณ์อาจแยกลงไปอีก หากแรงงานกลุ่มนี้ต้องการเรียกร้องสิทธิใดๆ จากนายจ้าง ก็มีแนวโน้มที่นายจ้างจะเอาตัวเขาเปรียบแรงงานกลุ่มนี้ได้โดยง่าย ด้วยการพูดว่าจะส่งตัวกลับประเทศตามกฎหมายคนเข้าเมือง

อย่างไรก็ตาม ยังมีแสงสว่างอยู่ที่ปลายอุโมงค์สำหรับสถานการณ์ดังกล่าว ประการแรก ไม่ว่าจะแรงงานข้ามชาติจะมีสถานะที่ถูกกฎหมายหรือไม่ หากแรงงานกลุ่มนี้ยื่นข้อร้องทุกข์ต่อศาลแรงงานเพื่อเรียกร้องสิทธิอันพึงได้ของตน (เช่น ค่าแรงที่เป็นธรรมและการจ่ายค่าแรง) ศาลจะไม่คำนึงถึงว่าสถานภาพของแรงงานกลุ่มนี้ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย แต่จะช่วย

เหลือคุ้มครองแรงงานของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยอาจดำเนินการโดยใช้การประณอมข้อพิพาท หรือการชี้ขาดข้อพิพาท เนื่องจากศาลแรงงานดำเนินการตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ แรงงานทุกคนจะต้องได้รับสิทธิ (เช่น ค่าแรงที่เป็นธรรม) ไม่ว่าจะ มีสถานภาพที่ถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

ประการที่สอง ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายหลักที่ให้การคุ้มครองบุคคลที่อยู่ในประเทศไทยไม่ว่าจะมีสัญชาติใดหรือมีสถานะที่ถูกกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น หากแรงงานข้ามชาติถูกกระทำทารุณทางร่างกาย ก็จะต้องได้รับการช่วยเหลือ (อย่างน้อยตามกฎหมาย) ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าบุคคลนั้นอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายหรือไม่ ตัวอย่างเช่น เมื่อเร็วๆ นี้ มีชาวไทยจำนวนหนึ่งถูกดำเนินคดีโดยศาลจังหวัดในแถบตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศไทยภายใต้ข้อหาฆาตกรรมแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในเขตชายแดนไทย-พม่า

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า โอกาสที่แรงงานข้ามชาติจะเข้าถึงกระบวนการศาลยุติธรรมไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะกลุ่มคนที่อยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย การจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่แล้ว หากแรงงานข้ามชาติไม่ดิ้นรนด้วยตนเองก็มักจะได้รับ的帮助เหลือโดยองค์กรพัฒนาเอกชน อุปสรรคอีกประการหนึ่งก็คือ การบังคับใช้กฎหมายของไทยยังมีอุปสรรคสำคัญอยู่ที่การปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใสในหลายๆ จุด บวกกับปัญหาการคอร์รัปชันในหมู่เจ้าหน้าที่ราชการบางคน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นความท้าทายสำคัญของสังคมไทยโดยทั่วไปอยู่แล้ว น่าเศร้าที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงยิ่งกว่าต่อบุคคลที่อยู่ชายขอบของสังคมอย่างแรงงานข้ามชาติ



4. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ก) ภาพรวม

กลไกเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสนธิสัญญา (ที่เรียกว่า “อนุสัญญา” และ “ข้อแนะ” (ซึ่งบางครั้งจะเป็นส่วนเสริมของอนุสัญญาฉบับหนึ่งๆ แต่ก็ไม่ได้เสมอไป) ที่รับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อประเทศเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเหล่านั้น ก็จะต้องดำเนินตามพันธกรณีในอนุสัญญาโดยทำเป็นมาตรการระดับชาติ เช่น การจัดให้มีการปฏิรูปและบังคับใช้กฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาดังกล่าว ในขณะที่ “ข้อแนะ” ไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย แต่นำหนักเช่นเดียวกับอนุสัญญาเนื่องจากผ่านกระบวนการตรา โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับอนุสัญญา โดยให้รายละเอียดแนวทางในการปฏิบัติตามอนุสัญญา เพื่อชี้แนะนโยบายการปฏิบัติการในระดับประเทศ ในระบบกฎหมายระหว่างประเทศนั้นกฎเกณฑ์ที่กำกับดูแลประเด็นใดๆ แม้จะไม่สนธิสัญญาประเด็นใดก็ยังมีหลักการทางกฎหมายที่รู้จักกันในฐานะ “จารีตประเพณีระหว่างประเทศ” หรือ “กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ” หลายครั้ง ธรรมเนียมเหล่านี้จะพบอยู่ในตัวสนธิสัญญา แต่หลายครั้งแม้กระทั่งไม่มีสนธิสัญญาในเรื่องนั้นๆ ก็ตาม ก็อาจพบธรรมเนียมเหล่านี้อยู่ ธรรมเนียมนี้ก่อให้เกิดข้อผูกมัดกับประเทศต่างๆ โดยทั่วไป แม้แต่ประเทศที่ไม่ได้ลงนามรับรองสนธิสัญญาซึ่งอาจจะรวมเอาสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วย

ปัจจุบัน มีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่ชุดหนึ่ง ที่ถือได้ว่าเป็นตัวกำหนดธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ ที่ได้รับการ

รับรองอย่างกว้างขวาง และกำหนดสิทธิแรงงานพื้นฐาน อนุสัญญาหลักเหล่านั้นได้แก่

- อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948
- อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949
- อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน ค.ศ. 1951
- อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958
- อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930
- อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957
- อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจได้ ค.ศ. 1973
- อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999

คุณลักษณะแห่งความสำคัญของอนุสัญญาเหล่านี้ได้รับการตอกย้ำอีกครั้งโดยปฏิญญาฉบับสำคัญที่รับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2541 นั่นก็คือ ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ทำงานและการติดตามผล (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-up)

ปฏิญญาฉบับนี้ให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้คนที่จะมีอำนาจถ่วงดุลการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและเก็บเกี่ยวส่วนแบ่งที่เป็นธรรมของการเติบโตทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งรวมถึงสิทธิในการสมาคมและรวมตัวกัน สิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันระหว่างคนงานหญิงและชาย สิทธิที่จะปลอดภัยจากการเลือกปฏิบัติ สิทธิที่จะไม่ต้องทำงานก่อนวัยอันควร และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด เช่น การค้าประเวณีเด็ก สื่อลามกเด็ก และแรงงานอันตราย ในอารัมภบทของปฏิญญาฉบับนี้เรียกร้องให้ทุกประเทศให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากโลกาภิวัตน์มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นเพื่อการจ้างงาน และแรงงานข้ามชาติเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการเอาเปรียบ และมักจะเป็นคนกลุ่มสุดท้ายที่จะได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผลกระทบของปฏิญญานี้ที่มีต่อประเทศที่ยังไม่เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับหลักๆ อาจเห็นได้ดังต่อไปนี้

“ข้อกังวลอีกประการหนึ่งก็คือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีระบบในการตรวจตราการดำเนินการของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานพื้นฐาน (อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานทั้งหลาย) หรือไม่ แม้ว่าประเทศนั้นๆ ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาเหล่านั้น ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงในปี พ.ศ. 2541 จากการรับรองปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการขั้นพื้นฐานและสิทธิในที่ทำงานและการติดตามผล โดยหลักการแล้ว ปฏิญญาฉบับนี้ให้การคุ้มครองสิทธิของคนงานทุกคน แม้แต่ในประเทศที่ไม่ได้ลงนามอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และให้มีการตรวจตราการดำเนินการตามมาตรฐานระหว่างประเทศแม้แต่ในประเทศที่ยังไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ รัฐบาลประเทศต่างๆ ซึ่งไม่ได้รับรองอนุสัญญาแรงงานฉบับหลักๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะต้องจัดทำรายงานประจำปี และรายงานประจำปีจะได้รับการทบทวนโดยฝ่ายปกครองขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ นอกจากนี้ องค์การแรงงาน

ระหว่างประเทศยังผลิตรายงานระดับโลกในแต่ละประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานแต่ละประเด็นเป็นประจำทุกปี ในระยะของปีพ.ศ. 2542 - 2543 ได้มีการผลิตรายงานฉบับหนึ่งว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการสมาคม ในขณะที่อีกสองปีต่อไปประเด็นหลักของรายงานระดับโลกคือ “แรงงานบังคับ” และ “แรงงานเด็ก” เพื่อขจัดจุดอ่อนในระดับประเทศในการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิแรงงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังดำเนินการระดมทรัพยากรและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งนับเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอำนวยความสะดวก¹²

ข) อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาด้านแรงงานบางฉบับที่กล่าวถึงไว้แล้วข้างต้นรวมถึงอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ อีก ปัจจุบัน อนุสัญญาที่รัฐบาลไทยให้สัตยาบัน มีดังต่อไปนี้¹³

- อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานสถานประกอบการอุตสาหกรรม ค.ศ. 1921
- อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุสำหรับคนงานในชาติและคนงานต่างชาติ ค.ศ. 1925
- อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930
- อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการปรับปรุงแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญาที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศรับเอาในยี่สิบแปดสมัยประชุมแรกเพื่อกำหนดการปฏิบัติหน้าที่บางหน้าที่ในอนาคตของสำนักงานปฏิบัติงานของสถานทูตที่อนุสัญญาดังกล่าวมอบหมายต่อเลขาธิการของสันนิบาตชาติและการเสนอข้อแก้ไขเพิ่มเติมในอนุสัญญาเหล่านั้นอันเป็นผลจากการยุบสันนิบาตชาติและการแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ค.ศ. 1946

- อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดองค์การบริหารจัดการงาน ค.ศ. 1948
- อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน ค.ศ. 1951
- อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการยกเลิกบทลงโทษทางอาญาต่อกรณีละเมิดสัญญาจ้างงานโดยคนงานพื้นเมือง ค.ศ. 1955
- อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957
- อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญาที่รองรับโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในสามสิบสองสมัยประชุมแรก ค.ศ. 1961
- อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ ค.ศ. 1964
- อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน ค.ศ. 1965
- อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ ค.ศ. 1967
- อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999

แหล่งข่าวทางการให้ความเห็นว่า อนุสัญญาที่ส่งอิทธิพลต่อการดำเนินงานในระดับประเทศมากที่สุด ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 (ว่าด้วยแรงงานบังคับ) ฉบับที่ 105 (ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ) ฉบับที่ 100 (ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน) ฉบับที่ 122 (ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ) และฉบับที่ 182 (ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก) อนุสัญญาเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในประเทศ เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน อิทธิพลของอนุสัญญาฉบับที่ 138 ยังสะท้อนให้เห็นในกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีด้วยซ้ำ กฎหมายคุ้มครองการจ้างงานได้ขยายอายุขั้นต่ำของการจ้างงานธรรมดาเป็น 15 ปี และการทำงานอันตรายเป็น 18 ปีตามมาตรฐานที่ระบุไว้ในอนุสัญญา

อนุสัญญาฉบับที่ 122 ยังส่งผลกระทบต่อสิทธิของแรงงานข้ามชาติอีกด้วย และเจ้าหน้าที่ราชการของไทยจะต้องทำความเข้าใจในอนุสัญญาดังกล่าวให้มากกว่านี้ ด้วยเหตุนี้เอง คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Committee of Experts) ให้ความคิดเห็นไว้ในข้อเรียกร้องโดยตรงที่คณะกรรมการมีต่อประเทศไทยในปี พ.ศ. 2545 ดังต่อไปนี้

“9 ... คณะกรรมการจะรู้สึกขอบคุณอย่างยิ่งหากรัฐบาลจะผนวกเอาเรื่องการบริหารจัดการการหลังไหลของการอพยพไว้ในรายงานของประเทศในฉบับถัดไป โปรดให้รายละเอียดถึงการดำเนินการเพื่อป้องกันการทารุณกรรมไม่ให้เกิดขึ้นในกระบวนการจัดหาแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และการป้องกันการแสวงหาประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย”

ค) อนุสัญญาด้านแรงงานที่ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี

เห็นได้ชัดว่าประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาหลักเกี่ยวกับแรงงานบางฉบับ รวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยเรื่องแรงงานอื่นๆ สำหรับอนุสัญญาหลักเกี่ยวกับแรงงานที่รอให้ประเทศไทยรับรองก็คือ อนุสัญญาที่ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม การร่วมเจรจาต่อรอง และการเลือกปฏิบัติ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเทศไทยได้ลงนามเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาหลักฉบับหนึ่งที่ว่าด้วยอายุขั้นต่ำของการจ้างงานในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม อาจจะกล่าวได้ว่า สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการสมาคม การร่วมเจรจาต่อรอง และเสรีภาพจากการเลือกปฏิบัติก็เป็นจารีตประเพณี (customary rule) ของกฎหมายระหว่างประเทศ และผูกมัดกับทุกประเทศ แม้กระทั่งประเทศที่ไม่ได้เข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาที่ว่าด้วยเรื่องดังกล่าวก็ตาม

อนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานข้ามชาติ ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคี (ผนวกกับข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญานั้นๆ) รวมถึงอนุสัญญาต่อไปนี้

- อนุสัญญาว่าด้วยการอพยพเพื่อการมีงานทำ (แก้ไข) ค.ศ. 1949 (ฉบับที่ 97) (และข้อแนะนำว่าด้วยการอพยพเพื่อการจ้างงาน (ฉบับปรับปรุง) ค.ศ. 1949 (ฉบับที่ 86))
- อนุสัญญาว่าด้วยการอพยพในสภาพที่ถูกกดขี่และการส่งเสริมมีโอกาสดำเนินงานและการปฏิบัติต่อคนงานอพยพ (มาตราเสริม) ค.ศ. 1975 (ฉบับที่ 143) (และข้อแนะนำว่าด้วยแรงงานอพยพ ค.ศ. 1975 (ฉบับที่ 51))
- อนุสัญญาว่าด้วยชนพื้นเมืองและประชากรที่เป็นเผ่าชนในประเทศเอกราช ค.ศ. 1989 (ฉบับที่ 169)
- อนุสัญญาว่าด้วยบริษัทรับจัดหางานเอกชน ค.ศ. 1997 (ฉบับที่ 181) (และข้อแนะนำว่าด้วยบริษัทรับจัดหางานเอกชน (ฉบับที่ 188))

ถึงแม้ว่าประเทศไทยยังไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่สาระสำคัญของอนุสัญญาดังกล่าวก็ปรากฏอยู่ในกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศไทยในระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น สิทธิในการสมาคมและการรวมตัวกันปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติเสริมด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ว่าด้วยเรื่องการจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่สำคัญก็คือการรณรงค์ให้สิทธิเหล่านี้ไม่จำกัดอยู่ในหมู่ของผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ควรบังคับใช้กับพลเมืองทุกสัญชาติรวมถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติด้วย โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สัญชาติ และสถานะทางสังคม

นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องตระหนักอีกประการหนึ่งก็คือ การยุติการจ้างงานเนื่องจากการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บชั่วคราวนั้น ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 6 ของอนุสัญญาว่าด้วยการว่าเลิกจ้างโดยนายจ้างเป็นฝ่ายริเริ่ม ค.ศ. 1982 (ฉบับที่ 158)) การหยุดงานเนื่องจากลาคลอดก็ไม่ถือเป็นเหตุผลที่หนักแน่นพอที่จะทำให้คนงานนั้นถูกยุติการจ้างงาน (ซึ่งมีการกล่าวถึงไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 158 และในอนุสัญญาคุ้มครองความเป็นแม่ ค.ศ. 2000 (ฉบับที่ 183) นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 111 แนว

ปฏิบัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วย HIV/AIDS และโลกของการทำงาน (มาตรา 4.8) ก็ยังมีบทกำหนดว่าห้ามให้ถูกจ้างออกจากงานเนื่องจากการติดเชื้อ HIV ว่า “การติดเชื้อ HIV ไม่ใช่เป็นสาเหตุของการเลิกจ้าง เช่นเดียวกับเงื่อนไขอื่น ๆ อีกหลายประการ บุคคลที่ติดเชื้อ HIV ควรจะสามารถทำงานต่อไปในงานที่มีอยู่และเหมาะสมตราบเท่าที่สภาพร่างกายยังสามารถทำงานได้อยู่”

ความพยายามในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ดำเนินไปอย่างจริงจังในปัจจุบัน ไม่ควรมองข้ามความจริงที่ว่า การจำแนกความแตกต่างของแรงงานบนพื้นฐานของสถานะที่ถูกระเบียบและไม่ถูกระเบียบ ทำให้เกิดการละเลยปัจจัยอื่นๆ ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดชะตากรรมและสภาพของบุคคลนั้นๆ เช่น ผู้อพยพ คนพลัดถิ่น และเหยื่อของการค้ามนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เรียกร้องให้ประเทศมุ่งความสนใจไปยังข้อเท็จจริงที่ว่ามาตรการใดๆ ที่ทำให้แรงงานไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดหวาดกลัวที่จะออกมาเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ของทางการ ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (ฉบับที่ 29) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้มีการบังคับใช้บทลงโทษทางอาญาอย่างเข้มงวด “ต่อผู้ที่รับผิดชอบการใช้แรงงานบังคับของผู้เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย รวมถึงในโรงงานขนาดเล็ก การค้าประเวณี แรงงานในบ้านและในภาคเกษตร” (General Observation on Convention No. 29, 2001)

ง) สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

ในกลไกของสหประชาชาติได้มีการจัดทำสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนขึ้นหลายฉบับ และเชิญชวนให้ประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีเพื่อที่จะได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศนั้นๆ สนธิสัญญาที่กล่าวถึงเหล่านี้ครอบคลุมประเด็นที่กว้างกว่าอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ก็ถือได้ว่ากำหนดมาตรฐานที่สำคัญที่เอื้อประโยชน์ให้แก่แรงงานข้ามชาติด้วย สนธิสัญญา

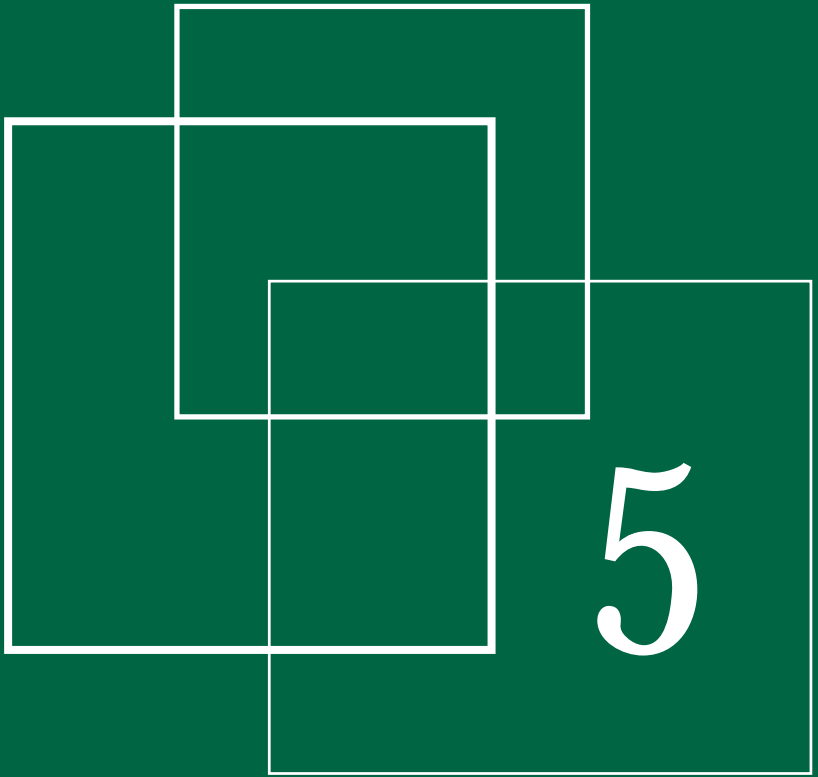
ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลักๆ มีทั้งหมด 7 ฉบับด้วยกัน ได้แก่¹⁴

- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 (CERD)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ICCPR) (พร้อมพิธีสาร 2 ฉบับ)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (ICESCR)
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (CEDAW) (และพิธีสาร 1 ฉบับ)
- อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมและไร้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ค.ศ. 1984 (CAT) (และพิธีสาร 1 ฉบับ)
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (CRC) (และพิธีสาร 2 ฉบับ)
- อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติทุกประเภทและครอบครัว ค.ศ. 1990 (ICPRAMWTF)

ประเทศไทยเป็นภาคีของสนธิสัญญาเหล่านี้ทุกฉบับยกเว้น อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ค.ศ. 1984 และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติทุกประเภทและครอบครัว ค.ศ. 1990 ในส่วนของพิธีสารหลายฉบับ ประเทศไทยเป็นภาคีของพิธีสาร CEDAW เพียงฉบับเดียวเท่านั้น

กลไกระหว่างประเทศเหล่านี้ก็ประสบกับความท้าทายที่สำคัญ เช่นเดียวกับอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศทั้งหลาย นั่นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะรณรงค์ให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่า สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิของพลเมืองทุกคน ไม่ได้จำกัดเฉพาะพลเมืองไทยเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น ในขณะที่หลักของการไม่เลือกปฏิบัติเป็นเนื้อหาสำคัญที่สอดแทรกอยู่ในสนธิสัญญาเหล่านี้ ในระดับประเทศยังมีช่องว่างมากมายในการเสริมสร้างทัศนคติ และการดำเนินการในระดับปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันว่าแรงงานข้ามชาติได้รับประโยชน์จากสิทธิมนุษยชนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ท้ายที่สุดแล้ว มีสนธิสัญญาใหม่อีกฉบับหนึ่งที่ประเทศไทยลงนามแต่ยังไม่ได้รับรอง และยังมีพิธีสารอีก 3 ฉบับ ซึ่ง 2 ฉบับเกี่ยวข้องกับการศึกษาขึ้นนี้โดยตรง สนธิสัญญาที่ยังเป็นคำถามอยู่ก็คืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 1998 และพิธีสารที่เกี่ยวข้องอีก 2 ฉบับ คือ พิธีสารเพื่อป้องกัน ขจัด และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก และพิธีสารเพื่อจัดการลักลอบจัดแจงให้ผู้อพยพทางบก ทะเลและอากาศ แนบทำอนุสัญญาว่าด้วยองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ขณะนี้ ประเทศไทยกำลังเตรียมการที่จะผ่านกฎหมายฉบับใหม่เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อขยายขอบเขตของกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และพิธีสารแนบทำอนุสัญญา



5. กฎหมาย/การปฏิบัติของไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ก) สอดคล้องหรือแตกต่าง

ดังที่กล่าวถึงไปแล้ว กฎหมายของไทยหลายฉบับ (เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน) โดยหลักการแล้วไม่ได้แบ่งแยกระหว่างชาวไทยกับชาวต่างชาติ ดังนั้นจึงควรบังคับใช้กับแรงงานข้ามชาติด้วย ด้วยเหตุนี้เอง จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไทยจึงสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี (เช่น อนุสัญญาต่อต้านแรงงานบังคับ และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก) และอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจงานได้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยฉบับอื่นๆ ก็ยังมีบทบัญญัติที่แบ่งแยกระหว่างชาวไทยและชาวต่างชาติ เช่น ในเรื่องของเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง รวมทั้งการจัดตั้งสหภาพแรงงานซึ่งให้สิทธิเฉพาะชาวไทยเท่านั้น แม้ว่าเกณฑ์ของการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไม่ได้ห้ามชาวต่างชาติ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ชาวต่างชาติซึ่งมีสถานะไม่มั่นคง เช่น แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีสภาพเป็นแรงงานผิดกฎหมายจะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นโดยคนงานไทย แนวทางเช่นนี้จึงไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้รับรอง อนุสัญญาฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ว่าไม่ให้มีการแบ่งแยกระหว่างพลเมืองของประเทศนั้นๆ และชาวต่างชาติ และให้บังคับใช้หลักการของสิทธิมนุษยชนบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ

ในอีกแง่หนึ่ง เป็นที่น่าสนใจว่าประเทศไทยยังไม่รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 111 ซึ่งว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เหตุผลที่ประเทศไทยยังลังเลที่จะรับรองอนุสัญญาฉบับนี้อาจเป็นดังที่กล่าวมา คือเนื่องจากกฎหมายไทยบางฉบับยังแบ่งแยกระหว่างชาวไทยและชาวต่างชาติ นี่เป็นประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณประโยชน์ที่แรงงานข้ามชาติสร้างไว้ให้ประเทศที่พวกเขาทำงานอยู่ บ่อยครั้งที่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศปลายทางเติบโต

อาจกล่าวได้ว่า อนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศที่ว่าด้วยประเด็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ (เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 97 143 และ 169) ไม่อยู่ในความสนใจลำดับแรกๆ ของผู้บริหารประเทศไทยที่จะต้องเร่งเดินหน้ารับรอง นอกจากนี้ การขาดความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือเหล่านี้ ทำให้เกิดความลังเลที่จะรับรองมากยิ่งขึ้น หรือไม่ก็อาจเป็นเพียงความกลัวว่าจะเป็นการเปิดประตูอ้าแขนรับแรงงานต่างชาติให้ทะลักเข้าประเทศจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพ

อันที่จริงแล้ว ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญก็คือ สนธิสัญญาบางฉบับรับเอาแนวทางแบบเกี่ยวข้องกับใช้กับแรงงานข้ามชาติหลายครั้ง สนธิสัญญาเหล่านั้นมุ่งเน้นการใช้หลักการไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกับผู้ที่อยู่ในเขตแดนของประเทศอย่างถูกกฎหมาย แทนที่จะให้หลักประกันอย่างเดียวกันกับผู้อาศัยอยู่ในเมืองอย่างผิดระเบียบหรือผิดกฎหมาย ประเด็นนี้อยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานระหว่างประเทศซึ่งเรียกร้องหลักการหลายข้อให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใด เช่น

เสรีภาพในการสมาคม การคุ้มครองจากแรงงานบังคับ การคุ้มครองจากการใช้แรงงานเด็ก และการคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติแทนที่จะใช้หลักการเหล่านั้นบนพื้นฐานของสัญชาติ (เช่น เพศ เชื้อชาติ)

วิธีนี้อาจช่วยลดความกังวลของเจ้าหน้าที่ทางการทั้งหลายที่หวาดเกรงว่าแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายอาจเรียกร้องและได้รับสิทธิทุกประการเช่นเดียวกับคนไทย ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นไปไม่ได้ อย่างที่เห็นได้จากข้อบทที่ 6 ของอนุสัญญาฉบับที่ 97 ซึ่งรับประกันสิทธิของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตแดนของประเทศอย่างถูกกฎหมายเท่านั้น ดังต่อไปนี้

“ข้อบทที่ 6

1) รัฐภาคีที่อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับนี้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในประเด็นของสัญชาติ เชื้อชาติ ศาสนา หรือเพศ ต่อผู้อพยพเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายภายในเขตแดนของตน โดยไม่ให้น้อยกว่าการปฏิบัติที่ใช้กับประชาชนสัญชาติของตนในประเด็นต่อไปนี้

- ในเรื่องที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบหรือที่อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร
 - ค่าตอบแทน รวมถึงค่าใช้จ่ายสำหรับครอบครัว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุดโดยได้รับค่าจ้าง ข้อบังคับของการรับงานไปทำที่บ้าน อายุขั้นต่ำของการจ้างงาน การฝึกงานและอบรม การทำงานของลูกจ้างหญิงและเด็ก
 - การเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานและได้รับประโยชน์จากการร่วมเจรจาต่อรอง
 - อาหารและที่อยู่
- การประกันสังคม (อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบาดเจ็บเนื่องมาจากการทำงาน การลาคลอด การป่วย การพิการ อายุมาก การ

ตาย การตกงาน และความรับผิดชอบของครอบครัว และกรณีอื่นๆ ซึ่ง ตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของประเทศแล้ว ได้รับการคุ้มครองโดยมาตรการประกันสังคม) อยู่ภายใต้ข้อจำกัดต่อไปนี้

- อาจมีการจัดการที่เหมาะสมสำหรับการดำรงอยู่ของสิทธิที่กำหนด และสิทธิที่ได้รับในภายหลัง
- กฎหมายหรือกฎระเบียบของประเทศที่มีการอพยพเกิดขึ้น อาจจะถูกกล่าวถึงการจัดการเป็นพิเศษที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือส่วนของผลประโยชน์ที่สามารถจะจ่ายออกจากกองทุนสาธารณะทั้งหมด และกล่าวถึงค่าตอบแทนที่จ่ายให้กับบุคคลที่ไม่เข้าเกณฑ์ที่จะสามารถจ่ายสมทบที่บัญญัติไว้สำหรับการได้รับบำนาญตามกฎหมาย

- ภาษีการจ้างงาน ค่าธรรมเนียม หรือเงินส่วนที่จะต้องจ่ายในกรณีที่บุคคลนั้นได้รับการจ้างงาน
- กระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ ดังที่กล่าวถึงในอนุสัญญา”¹⁵

ในกรณีของการส่งเงินกลับบ้าน อนุสัญญาฉบับนี้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ในกฎหมายของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเงินตราออกนอกประเทศ ดังนั้น ความกลัวว่าแรงงานข้ามชาติจะส่งเงินออกนอกประเทศมากจนเป็นภาระของระบบการส่งเงินตราออกนอกประเทศก็น่าจะบรรเทาไปด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า การกระทำดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

โดยเนื้อหาแล้ว กฎหมายของไทยก็ยังคงมีความคล้ายคลึงกับอนุสัญญาฉบับที่ 143 ด้วย เพราะทั้งกฎหมายและอนุสัญญามีบทบัญญัติที่ต่อต้านขบวนการลักลอบพาผู้อพยพเข้าเมืองและการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ของไทยสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้โดยการประกันสิทธิของคนงานต่อค่าแรงที่เป็นธรรมและผลประโยชน์อื่นๆ ไม่ว่าจะแรงงานข้ามชาติจะอยู่ในประเทศอย่างถูกกฎหมายหรือไม่ (ถึงแม้ว่าบทบัญญัติทางกฎหมายประการนี้ยากที่จะบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้วและจะกล่าวถึงถัดไป)

ในอนุสัญญาฉบับที่ 169 ที่ว่าด้วยชนพื้นเมืองและประชากรที่เป็นเผ่าชนในประเทศเอกราช ยากยิ่งกว่านั้นอีกเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายและการปฏิบัติของไทย ประการแรก คำว่า “ชนพื้นเมือง” (indigenous peoples) นั้นไม่ชัดเจนในกฎหมายและนโยบายของประเทศไทย ในขณะที่ชาวเขาในประเทศไทยจัดประเภทตนเองว่าเป็นชนพื้นเมือง ในแวดวงของทางการกลับไม่ชัดเจนในคำว่า “ชนพื้นเมือง” และบางกรณีก็ไม่ใช่คำๆ นี้เลย ใครกันที่เป็นชนพื้นเมืองที่แท้จริงของไทย ชาวเขาในภาคเหนือ หรือชาวไทยในที่ราบภาคกลาง หรือชาวมุสลิมในภาคใต้ของไทย คนไทยหลายกลุ่มที่อาจจะถือว่าเป็นชนพื้นเมืองได้ก็ถูกเรียกว่า “ชนกลุ่มน้อย” (minorities) มากกว่าจะเรียกว่าชนพื้นเมือง ที่น่าสนใจก็คือ อนุสัญญาฉบับนี้กล่าวว่าการจะตัดสินว่าใครเป็นชนพื้นเมืองหรือไม่นั้น ให้ขึ้นอยู่กับกระตือรือร้นของตนเอง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการตีความเพื่อมุ่งแบ่งแยกดินแดน อนุสัญญานี้ระบุว่า “คำว่าประชาชน (People)” ในอนุสัญญานี้ “ไม่ได้ใช้แสดงนัยเกี่ยวกับสิทธิซึ่งอาจติดกับคำนี้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายระหว่างประเทศ

ประการที่สอง การดำเนินการต่อชาวเขาในประเทศไทยนั้น อยู่ภายใต้นโยบายแห่งชาติ ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลาหลายปีแล้วและผู้เพิ่งมาถึง สำหรับชาวเขาที่อยู่ในประเทศไทยมาแต่เดิม ก็จะต้องได้รับการปฏิบัติเหมือนคนไทย อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญก็คือ คนกลุ่มนี้ไม่มีเอกสารรับรองสัญชาติไทยและเข้าไม่ถึงบริการต่างๆ ที่จำเป็น ภาคประชาสังคมดำเนินการกดดันรัฐบาลเป็นเวลานานเพื่อเร่งให้สัญชาติแก่คนกลุ่มนี้และแก้ปัญหาคนไร้รัฐ ปัญหานี้ยังซับซ้อนมากขึ้นไปอีกเมื่อรัฐเรียกคืนสัญชาติไทยที่ให้กับสมาชิกชนเผ่าบางคนไปแล้วกลับคืน

ในการเปรียบเทียบระหว่างชาวเขาในประเทศไทยที่อาศัยอยู่ที่นี่มานานหลายปี ผู้ที่มาใหม่และแรงงานอพยพ ฐานะทั่วไปของกลุ่มแรกน่าจะมีสิทธิประโยชน์มากกว่าสองกลุ่มหลังในเรื่องของโอกาสในการจ้างงานและการเข้าถึงบริการที่จำเป็น แม้ตามกฎหมายแล้ว ชาวเขาบางคนอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานหลายปีอาจจะยังไม่ได้สัญชาติไทย ในความเป็นจริง พวก

เขาก็ควรจะได้รับปฏิบัติเสมือนหนึ่งเป็นคนไทย พวกเขาควรจะได้รับ การนับถือโดยคนไทยคนอื่นๆ นี่จึงเป็นการสอดคล้องกับหลักของการไม่เลือกปฏิบัติที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 169 และข้อกำหนดให้มีการปฏิบัติที่ข้อบทที่ 2 - 3 ของอนุสัญญา ดังต่อไปนี้

“ข้อบทที่ 2

1. รัฐบาลต้องรับผิดชอบในการพัฒนา โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การดำเนินงานที่มีการประสานความร่วมมือและอย่างเป็นระบบ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคนเหล่านี้ และเพื่อเป็นหลักประกันการเคารพสำหรับบูรณภาพของพวกเขา
2. การดำเนินการดังกล่าวควรรวมถึงมาตรการดังต่อไปนี้
 - ให้หลักประกันว่าสมาชิกของคนกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์บนสถานการณ์ที่เท่าเทียมกัน จากสิทธิและโอกาสตามที่กฎหมายและกฎระเบียบในประเทศให้แก่สมาชิกอื่นๆ ของประชากร
 - ส่งเสริมความตระหนักอย่างเต็มที่ต่อสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ภายใต้การเคารพต่อตัวตนทางสังคมและวัฒนธรรมของพวกเขา ประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติและสถาบันของพวกเขา
 - ช่วยเหลือสมาชิกของคนกลุ่มนี้เพื่อจัดช่องว่างทางสังคมและเศรษฐกิจที่อาจจะมียู่ระหว่างสมาชิกชนพื้นเมืองและสมาชิกอื่นๆ ของพลเมืองในประเทศ ในวิธีที่ตรงกับความต้องการและวิถีชีวิตของพวกเขา

ข้อบทที่ 3

1. ประชาชนของชนพื้นเมืองและชนเผ่าจะต้องได้รับมาตรการขั้นเต็มที่ของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานโดยปราศจากสิ่งกีดขวางหรือการเลือกปฏิบัติ บทบัญญัติในอนุสัญญาจะต้องได้รับการนำไปใช้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติต่อสมาชิกเพศชายและหญิงของคนกลุ่มนี้
2. รูปแบบใดๆ ของการบังคับจะต้องไม่ถูกนำมาใช้ในการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานของคนกลุ่มนี้ รวมทั้งสิทธิต่างๆ ที่กล่าวถึงในอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย”¹⁶

ในอีกมิติหนึ่ง ก็มีการถกเถียงกันน้อยมากในประเทศไทยเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของการเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาฉบับที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้โดยตรงที่สุด นั่นก็คือ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติทั้งปวงและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families) อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดหลักของการไม่เลือกปฏิบัติดังต่อไปนี้

“ข้อบทที่ 1

1. อนุสัญญานี้มีผลใช้ ยกเว้น... ต่อแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัวของพวกเขาทั้งปวง โดยปราศจากการแบ่งแยกความแตกต่างใดๆ เช่น เพศ เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนาหรือการลงโทษ ความคิดเห็นทางการเมืองหรือเรื่องอื่นๆ ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์หรือสังคม สัญชาติ อายุ สถานะทางเศรษฐกิจ ทรัพย์สิน สถานภาพการสมรส การเกิดหรือสถานภาพอื่นๆ

ข้อบทที่ 7

รัฐภาคีรับที่จะ โดยสอดคล้องกับเครื่องมือระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เคารพและให้หลักประกันต่อแรงงานข้ามชาติทั้งปวงและสมาชิกในครอบครัวของพวกเขาที่อยู่ภายใต้เขตแดนของตนเองหรือภายใต้เขตอำนาจศาลถึงสิทธิที่จะให้สิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้โดยปราศจากการแบ่งแยกความแตกต่างใดๆ เช่น เพศ เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนาหรือการลงโทษ (conviction) ความคิดเห็นทางการเมืองหรือเรื่องอื่นๆ ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์หรือสังคม สัญชาติ อายุ สถานะทางเศรษฐกิจ ทรัพย์สิน สถานภาพการสมรส การเกิดหรือสถานภาพอื่นๆ”¹⁷

ในบางมุม อนุสัญญาฉบับนี้ก็แบ่งแยกระหว่างแรงงานที่ถูกระเบียบหรือจดทะเบียนกับแรงงานที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ได้จดทะเบียน สิทธิบางประการเป็นของแรงงานทุกคนไม่ว่าจะถูกระเบียบหรือไม่ก็ตาม แต่แรงงานที่ถูกระเบียบอาจจะได้รับสิทธิมากขึ้น สิทธิของแรงงานข้ามชาติทุกคนรวมถึง สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย สิทธิที่จะต่อต้านการกระทำทรามาน สิทธิต่อต้านแรงงานบังคับ สิทธิต่อเสรีภาพทางความคิด สิทธิต่อการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและความปลอดภัยของบุคคล

สิทธิที่จะเข้าถึงเจ้าหน้าที่ด้านกงสุล สิทธิที่จะเข้าถึงศาล และ สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่ไม่น้อยกว่าที่พลเมืองของประเทศนั้นๆ จะได้รับในเรื่องของค่าตอบแทน

แรงงานข้ามชาติที่ถูกระเบียบ จะได้รับสิทธิอื่น (เพิ่มเติม) ภายใต้อนุสัญญา รวมถึงสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการไปไหนมาไหนได้ภายในเขตแดนประเทศที่เข้าไปทำงาน สิทธิที่จะจัดการสมาคม และสิทธิที่จะเข้าถึงสถาบันการศึกษาต่างๆ เช่นเดียวกับผู้ที่มีสัญชาติของประเทศในการจ้างงานได้รับ

กฎหมายของไทยส่วนมากแล้วสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ ตัวอย่างเช่น แรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะถูกระเบียบหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิที่จะเข้าถึงศาลยุติธรรมเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม (แม้ว่าจะเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ) คนงานที่ทำงานอยู่ในโรงงานห้องแถวมีสิทธิที่จะไปศาลแรงงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างในอัตราที่เท่ากับแรงงานไทย อย่างไรก็ตาม มาตรฐานระหว่างประเทศกับกฎหมายของไทยก็มีความแตกต่างอยู่บางประการ ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2540 อนุญาติให้ผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ อนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับเปิดกว้างกว่า โดยอนุญาติให้แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายสามารถเข้าถึงสิทธิเรื่องเสรีภาพในการสมาคม ซึ่งตีความรวมถึงการจัดตั้งสหภาพแรงงานด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวข้างต้น อาจจะอธิบายได้ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้ว นั่นก็คือ การขาดความรู้เกี่ยวกับกลไกระหว่างประเทศของสนธิสัญญาทั้งหลายและเครื่องมือระหว่างประเทศอื่นๆ ความลังเลต่อสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับแรงงานและสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ (ด้วยความกลัวในสิ่งที่ไม่รู้) การที่รัฐไม่ให้ความสำคัญปัญหาในลำดับแรกๆ ความกลัวว่าแรงงานข้ามชาติจะหลั่งไหลเข้าประเทศมามากเกินไปและกลัวว่าจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ปัจจัยเหล่านี้ผนวกเข้ากับความรู้ลึกของเจ้าหน้าที่ราชการบางส่วนว่ากฎหมายของประเทศจะต้องสอดคล้องกับสนธิสัญญาเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เสียก่อน ประเทศไทยจึงจะเข้าเป็นภาคีได้ หรือข้อโต้แย้งที่บางครั้งก็ได้ยินว่า “กฎหมายของเราที่สอดคล้องตามมาตรฐานของสนธิสัญญาเหล่านั้นอยู่แล้ว ทำไมประเทศไทยต้องเข้าเป็นภาคีอีกด้วย”

ท้ายที่สุดแล้ว มีสถานการณ์บางกรณีที่ตั้งแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นภาคีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศสักฉบับหนึ่ง การดำเนินการในระดับประเทศก็ไม่สามารถที่จะทำให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่สนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับนั้นๆ กำหนดไว้ได้ กรณีหนึ่งที่เราเห็นได้ชัดก็คืออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้ เด็กคือบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และมีสิทธิที่จะต้องได้รับการคุ้มครองหลายประการ รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดและการเข้าถึงการศึกษาในระดับปฐมภูมิ ปัจจุบัน ประเทศไทยไม่ได้จดทะเบียนการเกิดให้เด็กที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติบางกลุ่ม (เช่น เด็กที่ไม่ได้เกิดในโรงพยาบาลของรัฐ) และถึงแม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของไทยให้หลักประกันว่าทุกคนจะสามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นประถมไม่ว่าจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ เจ้าหน้าที่บางคนก็ยังไม่ยอมให้ลูกหลานของแรงงานข้ามชาติเข้าเรียน นอกจากนี้ บางกรณีก็ยังไม่อนุญาตให้เด็กได้อยู่ร่วมกับครอบครัวของตนในประเทศไทยอีกด้วย การอนุญาตให้คู่สมรสหรือลูกหลานของแรงงานข้ามชาติเดินทางเข้าเมืองมาพร้อมกับครอบครัวไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายของไทย ถึงแม้ว่าตามมาตรฐานระหว่างประเทศแล้ว ข้อนี้ถือเป็นหลักขั้นพื้นฐาน

ข) การสร้างมาตรฐานหรือการปฏิบัติตาม

มาตรฐาน

ความท้าทายที่สำคัญไม่ใช่การขาดแคลนการสร้างบรรทัดฐานหรือการสร้างมาตรฐาน (normalisation) แต่เป็นการดำเนินการให้ถึงมาตรฐานที่มีอยู่แล้วต่างหาก ดังเช่นที่กล่าวมาแล้ว มีสนธิสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศจำนวนมากมายาวนานที่ว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ แสดงให้เห็นว่าเราไม่ได้ขาดมาตรฐานสำหรับปฏิบัติ แต่เราขาดการปฏิบัติตามมาตรฐานเหล่านั้นต่างหาก

ดังนั้นการนำกฎหมายมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติในปัจจุบันยังขาดแคลนอยู่อย่างมาก หากมองจากมุมมองของการปฏิบัติ ยังต้องการมาตรการที่ครอบคลุมยิ่งกว่านี้เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรม มีแรงจูงใจและบทลงโทษสำหรับการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

น่าเสียดายที่ยังมีปัจจัย 5 ประการที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นก็คือ การคอร์รัปชัน การสมรู้ร่วมคิด การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ระบบอุปถัมภ์และอาชญากรรม จริงๆ แล้วมีการตรวจสอบคุณภาพของการบังคับใช้กฎหมายและการตรวจแรงงานที่สำคัญประการหนึ่ง ยังมีช่องว่างอีกมากมายที่จะให้คำปรึกษาด้านวิชาการเพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายแรงงาน และการเสริมสร้างศักยภาพของผู้ตรวจแรงงาน และนายจ้าง/บริษัทเพื่อช่วยบังคับใช้มาตรฐาน ไม่ใช่เฉพาะในด้านของการคุ้มครองให้แรงงานข้ามชาติได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม แต่ยังรวมถึงการป้องกันการทารุณที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานของประเทศนั้นๆ

ความพยายามที่จะบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับในประเทศไทยที่เอื้อประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่ถูกระเบียบและถูกกฎหมายหรือไม่นั้นเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ ทั้งนี้อาจเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลายครั้ง เมื่อแรงงานเรียกร้องค่าจ้างที่เป็นธรรม การจ่ายค่าจ้างตามนั้น และการปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม การต่อสู้ดิ้นรนเพื่อความยุติธรรมเป็นไปอย่างยากลำบาก ดังเช่นกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

“...ในวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 คนงานจำนวนกว่า 700 คนของโรงงาน... (ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย) ได้ประท้วงเพื่อเรียกร้องให้โรงงานขึ้นค่าแรงงาน การประท้วงเริ่มต้นขึ้นเมื่อเวลา 11 นาฬิกา เมื่อคนงานจำนวน 100 คนนัดหยุดงาน คนงานได้ค่าแรงราว 75 ถึง 80 บาท เมื่อคนงานถักเสื้อกันหนาวขนสัตว์จำนวน 1 โหล เมื่อเวลา 15 นาฬิกา คนงานก็เริ่มการเจรจากับผู้จัดการโรงงาน แต่ผู้จัดการโรงงานปฏิเสธที่จะรับข้อเรียกร้องขอขึ้นค่าแรงงานของคนงาน เมื่อเวลา 1 นาฬิกาของเช้าวันรุ่งขึ้น ผู้จัดการไล่คนงานจำนวน 20 คนที่เป็นแกนนำของการนัดหยุดงานครั้งนี้ออกจากงาน ในขณะเดียวกัน คนงานทั้งหมด 700 คนในโรงงานยังคงดำเนินการประท้วงการไล่แกนนำแรงงานออกและเรียกร้องขึ้นค่าแรงต่อไป เมื่อคนงานทั้งหมดหยุดงาน ผู้จัดการโรงงานก็กล่าวว่าไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้จึงได้ติดต่อกับเจ้าของโรงงานในกรุงเทพฯ เช้าวันรุ่งขึ้นของวันที่ 6 พฤศจิกายน เจ้าของโรงงานได้เดินทางมาถึงโรงงานและเจรจากับคนงาน คนงานที่ร่วมในการนัดหยุด

งานทั้งหมดเป็นแรงงานที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายและถูกหักค่าจ้างเดือนละ 300 บาทเป็นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนทุกเดือน”¹⁸

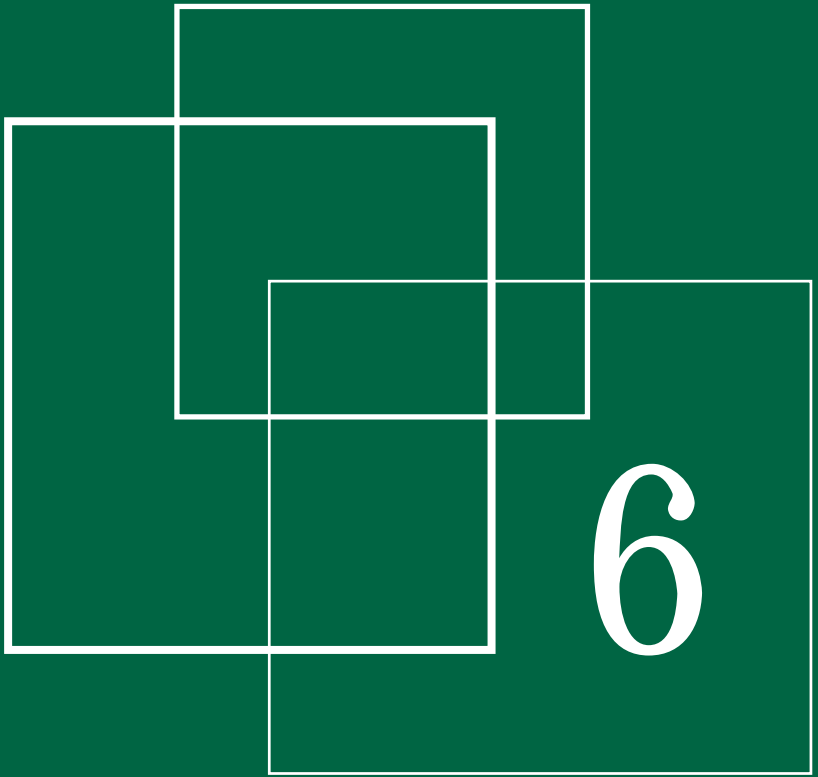
ความสำเร็จของการเรียกร้องของแรงงานข้ามชาติดังกรณีที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นจะเป็นกรณียกเว้นที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ทั่วไปส่วนใหญ่แล้วแรงงานที่รวมตัวประท้วงมักถูกนายจ้างไล่ออก ส่วนแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือผู้ที่อยู่ในสถานะแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ยิ่งต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่เลวร้ายกว่านั้นอีก นั่นก็คือ แรงงานผิดกฎหมายมักถูกขู่ว่าจะจับส่งกลับประเทศ หรือถูกแจ้งตำรวจจับส่งกลับประเทศในทันที

ค) โน้มเอียงไปสู่ความเป็นโลกาภิวัตน์หรือความเฉพาะแต่ละท้องถิ่น

สถานการณ์โลกและท้องถิ่นกำลังเปลี่ยนแปลง ผลพลอยได้ประการหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์ก็คือ นอกเหนือจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโลก ซึ่งมีการเกิดขึ้นขององค์การการค้าโลก (WTO) เป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญแล้ว ประเด็นเรื่องเกี่ยวกับแรงงานก็มีบทบาทมากยิ่งขึ้นด้วย ในขณะที่บางคนอาจจะอยากเก็บประเด็นเหล่านี้ให้ห่างไกลจากองค์การการค้าโลก อีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการ บางคนก็อยากให้เห็นประเด็นเหล่านี้ได้รับการเจรจาและแก้ปัญหาในเวทีอื่น เช่น ภายใต้ภารกิจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉะนั้น ความท้าทายก็คือทำอย่างไรจึงจะสามารถรณรงค์ส่งเสริมวิสัยทัศน์ว่าการค้าให้ประโยชน์ต่อสิทธิแรงงาน และแรงงานก็ให้ประโยชน์ต่อการค้า

ความท้าทายอีกประการหนึ่งก็คือการแผ่ขยายของเขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zones) ในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวจะให้สิทธิพิเศษมากมายแก่นักลงทุน หลายครั้งสิทธิพิเศษนั้นก็รวมถึงการละเมิดสิทธิแรงงาน ทำอย่างไรจะจัดการให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านั้นมีมนุษยธรรมมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ขณะที่ประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเจรจาเรื่องเขตการค้าเสรี (free trade areas) กับต่างประเทศรวมถึงสหรัฐอเมริกา สิทธิแรงงานก็ดูเหมือนจะเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการเจรจานั้น แนวทางที่สมดุลระหว่างโลกาภิวัตน์ทางการค้าและโลกาภิวัตน์ทางสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานแรงงาน ดูเหมือนจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุด และถูกหยิบยกขึ้นมานำเสนอโดยสนธิสัญญาาระหว่างประเทศหลายฉบับดังที่ได้กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้ ซึ่งเสนอให้มีมิติทางจริยธรรมเสริมเข้าไปในกระบวนการตลาดเสรีที่กำลังขยายตัว

หากมองอีกมุมหนึ่ง ยังมีความท้าทายของการพัฒนาท้องถิ่นและผลกระทบที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมาในรูปของการปฏิบัติงานในพื้นที่ภายใต้แนวคิด “แนวทางเฉพาะแต่ละท้องถิ่น” (localization) ตัวอย่างเช่น นโยบาย “เปิดประตู” ซึ่งเป็นนโยบายใหม่ของประเทศไทยต่อแรงงานข้ามชาติ มีแนวโน้มว่าจะผนวกเข้ากับกระบวนการกระจายอำนาจและทรัพยากรลงไปสู่หน่วยงานราชการระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ นโยบายผู้ว่าราชการแบบบูรณาการที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบาย คำถามก็คือ บุคลากรของรัฐเหล่านี้มีความเข้าใจและรอบรู้ในประเด็นปัญหาและนโยบายการแก้ไขปัญหาอย่างน้อยแค่ไหน? ในขณะที่นโยบายระดับชาติได้ให้กรอบกว้างๆ ของนโยบายการอพยพย้ายถิ่น แต่ในระดับปฏิบัติในอนาคต คงต้องขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำ การบูรณาการ และการจัดทำแผนงานที่มุ่งเน้นประเด็นด้านมนุษยธรรมที่อยู่ภายใต้ของอำนาจในระดับจังหวัด



6. ทิศทาง

แรงงานข้ามชาติอาจสร้างคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อทั้งประเทศ ต้นทางและประเทศปลายทาง หากมีการจัดการกระบวนการอย่างดีและหากมีการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้จากการถูกละเมิด และการเอารัดเอาเปรียบ ในความเป็นจริงแล้ว สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีความซับซ้อน เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่ได้เดินทางสู่ประเทศปลายทางอย่างถูกกฎหมาย และนำเสรีภาพที่หลายคนกลายเป็นเหยื่อของการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ ภายใต้กติกาตลาดที่ขับเคลื่อนด้วยอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน นอกจากนี้ การหลังไหลเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติโดยไม่มีเอกสารที่จำเป็นเช่น วีซ่าและใบอนุญาตทำงานมาด้วย ทำให้หลายครั้งแรงงานเหล่านี้ถูกดำเนินมาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น การถูกรัฐบาลของประเทศปลายทางส่งกลับประเทศต้นทางโดยปราศจากหลักประกันด้านความปลอดภัยและการปกป้องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

ถึงปัจจุบันนี้ บทเรียนที่เราสรุปได้จากกรณีของประเทศไทย ก็คือ นโยบายเพื่อแก้ปัญหาการอพยพและการพลัดถิ่นของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นนโยบายปิดนั้น เป็นนโยบายที่ไม่ได้ผล เนื่องจากแนวตะเข็บชายแดนมีช่องโหว่มากมาย บวกกับตลาดทางแรงงานของประเทศไทยที่มีความต้องการแรงงานอย่างมากเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ เป็นนิมิตหมายอันดีที่ในปัจจุบัน ประเทศไทยเริ่มหันมามุ่งสู่นโยบายใหม่ซึ่งมีลักษณะ “เปิดประตู” มากขึ้น กล่าวคือ มีการบริหารจัดการแรงงานอพยพโดยอาศัยร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางทั้งหลายและประเทศไทยในฐานะรัฐปลายทาง นอกจากนี้ ยังมี ความพยายามที่จะประสานเชื่อมกับตลาดแรงงานของประเทศไทยเองอีกด้วย ในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยได้ริเริ่มกระบวนการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ โดยใช้มาตรการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและจดทะเบียนนายจ้าง และให้หลัก

ประกันว่าแรงงานเหล่านี้จะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งนโยบายดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้รับการสนับสนุนอย่างดีโดยการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติต่อแรงงานทุกคนอย่างมีมนุษยธรรม

ในประเด็นของการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ มีมาตรฐานระหว่างประเทศหลายมาตรฐานซึ่งระบุอยู่ในบรรดาสันธิสัญญาและตราสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งองค์การแรงงานสากลเป็นผู้ริเริ่มและได้รับการพัฒนาและสนับสนุนต่อมาโดยองค์การสหประชาชาติ มาตรฐานเหล่านี้ให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทุกคน ไม่ว่าจะเป็แรงงานที่ชอบด้วยกฎหมายหรือผิดกฎหมาย จดทะเบียนหรือไม่ได้จดทะเบียน ถูกระเบียบหรือไม่ถูกระเบียบ ถึงแม้ว่าในหลายกรณี แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่จดทะเบียนหรือที่ถูกต้องจะได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างกว้างขวางกว่าแรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หัวใจสำคัญของกลไกระหว่างประเทศทั้งหลายเรียกร้องให้คุ้มครองมนุษย์ทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และไม่คำนึงถึงที่มาและกลุ่มของบุคคลนั้นๆ

แม้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ แต่ก็ถือว่ากฎหมายไทยสอดคล้องกับกลไกระหว่างประเทศอยู่หลายข้อ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ความคุ้มครองทุกคนรวมถึงแรงงานข้ามชาติที่มีได้จดทะเบียน แนวคิดนี้สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนหลายฉบับด้วยกัน อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ยังมีอุปสรรคปัญหามากมาย ในส่วนของมาตรการเพื่อต่อต้านการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ ประเทศไทยเองมีกฎหมายหลายฉบับซึ่งปัจจุบันใช้เป็น

เครื่องมือในการต่อต้านอาชญากรรมดังกล่าวอยู่แล้ว โดยเสริมไปกับการรณรงค์ดำเนินงานระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายบางฉบับโดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งบังคับใช้ต่อคนไทยและคนที่ไม่ได้เป็นคนไทยอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยให้การปกป้องคนไทยมากกว่าชาวต่างชาติ กฎหมายที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติเหล่านี้จึงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งยึดหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติระหว่างคนในชาติและคนต่างชาติ

กฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติโดยรวม คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 สำหรับผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้อุญาตให้มีการส่งตัวผู้ที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมายออกนอกประเทศ แต่ได้ให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องใช้ดุลพินิจในการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดต่อบุคคลดังกล่าว เพื่ออนุญาตให้บุคคลนั้นสามารถอยู่ได้ในประเทศไทยชั่วคราว นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดกระบวนการเพื่ออนุญาตให้ผู้เข้าประเทศไทยโดยผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในหลายกรณี

กฎหมายเหล่านี้ ถูกกำหนดและเป็นตัวกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติระดับชาติจำนวนหนึ่ง ซึ่งผันแปรอยู่ระหว่างนโยบาย “ปิดประตู” “กึ่งเปิดกึ่งปิด” และนโยบายในปัจจุบันที่เปิดมากขึ้นสำหรับแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ยังคงติดสปริงที่ยังสามารถกระดอนเปิด-ปิดอยู่ได้ตลอดเวลา เพราะแม้เมื่อรัฐมีนโยบายที่เปิดประตูมากขึ้น ก็ยังติดอยู่กับเงื่อนไขบางอย่าง เช่น ความจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติร่วมกันระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงภายใต้กรอบของบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ ความจำเป็นที่แรงงานข้ามชาติจะต้องเข้าเมืองตามช่องทางที่เปิดแทนวิธีการลักลอบเข้าเมืองแบบเดิมรวมทั้งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่ผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดตามกฎหมายได้กลับประเทศของตนอย่างปลอดภัยและได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม

เพื่อเป็นหลักประกันว่าแนวทางใหม่จะมีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ทิศทางในอนาคตสำหรับประเทศไทยที่น่าจะเป็น ก็คือ ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้มีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบในประเทศให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศมากขึ้น ช่วยให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นโดยการเชื่อมโยงเข้าสู่กลไกระหว่างประเทศ และก่อให้เกิดแรงกระตุ้นให้มีการปฏิรูปกฎหมายในประเทศ และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างกลไกระดับสากลและระดับชาติ บทพื้นฐานเดียวกันกับประชาคมโลก

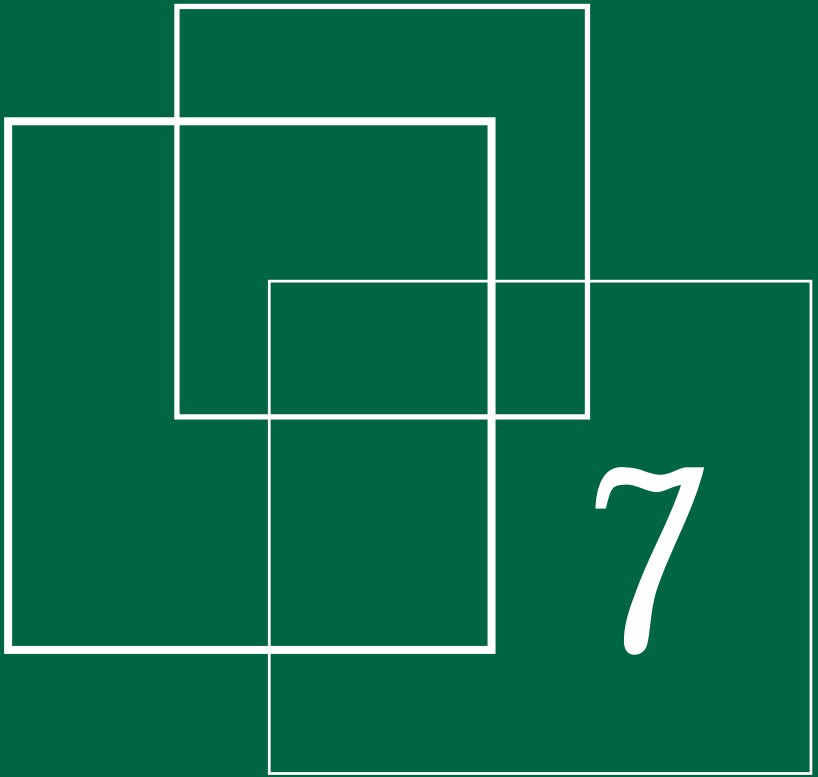
ดังนั้น ข้อเสนอแนะต่อไปนี้เป็นข้อเสนอแนะที่มุ่งเน้นไปที่ประเทศไทยโดยเฉพาะ โดยจะต้องดำเนินการโดยประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคที่ไม่ใช่รัฐบาล

1. ดำเนินการตามนโยบายที่ “เปิดประตู” มากขึ้นต่อแรงงานข้ามชาติตามแนวทางของกราคุ่มคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแบบบูรณาการ โดยมุ่งเน้นไปที่การจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทาง (ในกรณีในประเทศไทยเป็นประเทศปลายทาง) และระหว่างประเทศไทยและประเทศปลายทาง (ในกรณีประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง) โดยมีช่องทางสำหรับการย้ายถิ่นที่เปิดและมีประสิทธิภาพ มีหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานความปลอดภัยในการย้ายถิ่นและการส่งกลับบ้าน และมีวิธีการเผยแพร่ข้อมูลไปยังแรงงานข้ามชาติอย่างกว้างขวาง รมรณรงค์ให้แรงงานเหล่านั้นเดินทางเข้าประเทศโดยใช้ช่องทางที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังต้องเร่งดำเนินการตามนโยบายจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ และให้หลักประกันว่าแรงงานทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานกลุ่มที่มีปัญหาด้านสุขภาพ

2. ให้หลักประกันว่ากฎหมายตรวจคนเข้าเมืองจะต้องถูกบังคับใช้ด้วยความยืดหยุ่นเพื่อไม่ให้มีการซ้ำเติมสภาพการเป็นเหยื่อของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นเหยื่อของการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ เมื่อถึงคราวจำเป็น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงผู้ที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ให้ถูกละเมิดและเอารัดเอาเปรียบ
3. บังคับใช้กฎหมายและนโยบายแห่งชาติซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและมีความละเอียดอ่อนเป็นพิเศษในประเด็นทางเพศและต่อเด็ก
4. ปฏิรูปกฎหมายและนโยบายระดับชาติซึ่งยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสมาคม และการต่อรองโดยรวม
5. เสริมสร้างศักยภาพของผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยประสานความร่วมมือกับประชาสังคมและนายจ้างกับภาคธุรกิจ เพื่อบังคับใช้กฎหมายและนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสร้างแรงกระตุ้นเพื่อให้มีการทำงานที่เป็นแบบอย่าง และมีบทลงโทษการกระทำผิด และการจู่โจมร้ายแรง
6. ให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มประชาสังคม องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้แทนของแรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วมและบทบาทในการตรวจตราสถานการณ์เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ และส่งเสริมการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และการคุ้มครองจากการละเมิดและการเอารัดเอาเปรียบ
7. ส่งเสริมมาตรการป้องกันปัญหา เช่น การระดมสรรพกำลังของชุมชนและการสร้างความตระหนักเรื่องปัญหาแรงงานข้ามชาติ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิทางแรงงานและให้มีการเยียวยาที่เข้าถึงแรงงานข้ามชาติอย่างได้ผล (เช่น การให้บริการเป็นภาษาของแรงงานเหล่านั้น การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย และให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการขอความช่วยเหลือในกระบวนการศาล สายด่วน (hotline) และการบริการเคลื่อนที่ บริการในลักษณะเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (one stop service) และอาสาสมัครชุมชนที่สามารถเข้าถึงแรงงานข้ามชาติ)
8. บังคับใช้พันธกรณีระหว่างประเทศในปัจจุบันภายใต้สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีให้เกิดผล เช่น สิทธิของเด็กที่จะได้รับการจดทะเบียนเมื่อแรกเกิด สิทธิของเด็กที่จะได้ไปโรงเรียน และสิทธิที่ให้ครอบครัวอยู่ร่วมกันได้ (ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก) ทั้งนี้ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูปและแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบอื่นๆ ในระดับประเทศหากจำเป็น
9. ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามาของชนเผ่า เช่น ชาวเขาเผ่าต่างๆ ในประเทศไทย เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากการได้รับสัญชาติและการว่าจ้างงาน สิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองจากการถูกละเมิดและเอารัดเอาเปรียบ โดยให้ถือว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ โดยควรดำเนินการควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศอื่นๆ
10. รมรณรงค์เรียกร้องให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศต่างๆ โดยกำหนดให้มีกลไกการติดตามผลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้มีการบังคับใช้
11. พัฒนาทักษะและให้การศึกษาร่วมกับสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อยกระดับมาตรฐานของแรงงานทั้งชายและหญิงของไทย เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันโดยมุ่งสู่เป้าหมายเชิงคุณภาพ รวมทั้งลดระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไหลออกของแรงงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศ (ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการอพยพของแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ประเทศไทย) โดยการเพิ่มพูนโอกาสและช่องทางการทำมาหากินให้กับแรงงานไทยเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ในประเทศไทยได้แทนที่จะต้องออกไปหางานทำที่ต่างแดน
12. ขจัดทัศนคติที่เป็นลบต่อแรงงานข้ามชาติ โดยให้การศึกษาก่อสร้างทัศนคติไทยอย่างกว้างขวางมากขึ้น เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของแรงงานข้ามชาติ (ตัวอย่างเช่น การเน้นให้เห็นถึงต้นแบบและตัวอย่างที่ดีของแรงงานข้ามชาติ) และส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างผู้คนที่มิใช่เชื้อชาติต่างๆ กัน โดย

เริ่มตั้งแต่ยังอายุน้อยๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างเชื้อชาติ (ตัวอย่างเช่น อาจทำได้โดยการส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมร่วมกันของเยาวชนที่มาจากวัฒนธรรมต่างๆ กัน เช่น โครงการอาสาสมัครของเยาวชนนานาชาติเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ)

และท้ายที่สุดคงต้องทำการรณรงค์ทั้งในระดับชาติและนานาชาติว่ามิติทางจริยธรรมของโลกาภิวัตมนั้นนี้ เรียกร้องให้เราทุกคนปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติทุกคนอย่างมีมนุษยธรรม — “เพื่อความปลอดภัยและอย่างมีศักดิ์ศรี”

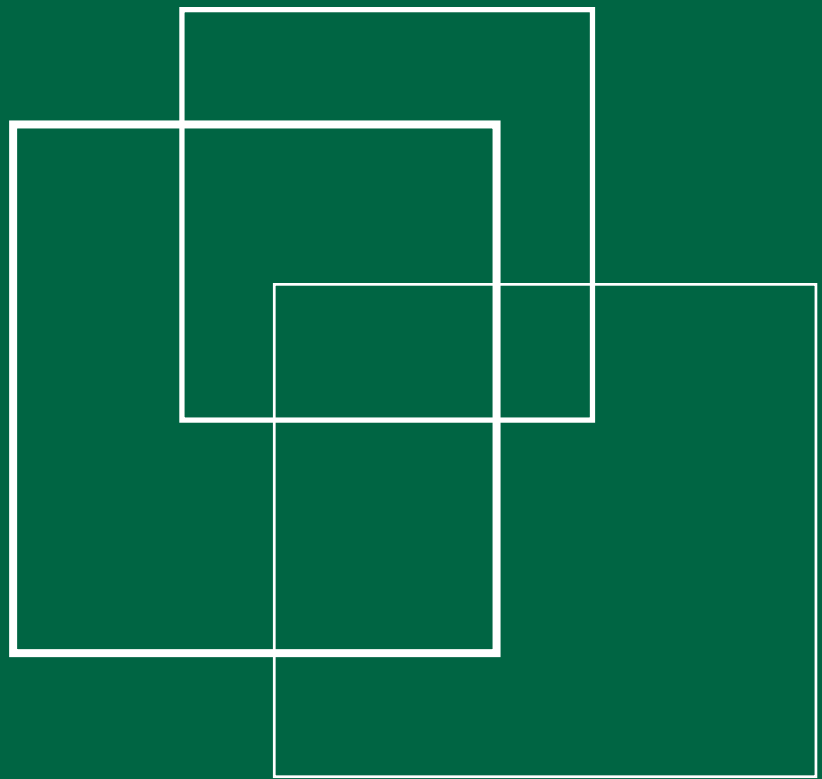


7. เซึ่งอรรถทำยเล่ม

- 1 สำหรับงานเขียนเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น และกฎหมายระหว่างประเทศ โปรดดู T.A. Aleinikoff and V. Chetail (eds.), **Migration and International Legal Norms** (The Hague: Asser Press, 2003).
- 2 สำหรับงานศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในปัจจุบัน โปรดดู: P.Martin, **Thailand: Improving the Management of Foreign Workers** (Bangkok; ILO, 2003); Supang Chantawanich et al, **Policies on Migrant Workers and Directions for Solving Problems in the Short-term (2001) together with the Long Term** (Bangkok: Asian Migration Institute/Chulalongkorn University, 2001); Supang Chantawanich et al, **Monitoring of the Registration of Migrant Workers 2001: Process and Problems** (Bangkok: Asian Migration Institute/Chulalongkorn University, 2002)
- 3 K. Archavanitkul, **Transnational Population and Policy Options for Importation of Foreign Labour into Thailand**, 1998, อ้างใน P. Martin, เพิ่งอ้าง, หน้า 16-7.
- 4 P. Martin, เพิ่งอ้าง, หน้า 20.
- 5 กระทรวงแรงงาน, คู่มือสำหรับการประชาสัมพันธ์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยกระทรวงแรงงาน, หน้า 1 (Ministry of Labour, “Manual for Public Relations to Solve the Problem of Migrant Workers in Thailand”, paper of the Ministry of Labour, Bangkok, n.d.,)
- 6 P. Martin, อ้างแล้ว, หน้า 23-4.
- 7 นโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว หน้า 4 (Ministry of Labour, “Administration of Policy and Solutions for the Migrant Labour Problem”, paper of the Ministry of Labour, Bangkok, 2003).
- 8 Agreed Minutes of the First Senior Officials Meetings for the Implementation of the Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers between the Ministry of Labour of the Kingdom of Thailand and the Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation of the Kingdom of Cambodia, Bangkok, Thailand, 15-16 December 2003.

- 9 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน, 21 มิถุนายน คริสต์ศักราช 2003
- 10 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
- 11 ดูเพิ่มเติม: บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิง และเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546
- 12 V. Muntarbhorn, “International Commerce and the Rights of the Child”, in **World Trade and the Protection of Human Rights: Human Rights in Face of Global Economic Exchanges** (Brussels: Bruylant, 2001), หน้า 151-177; 164.
- 13 ดูเพิ่มเติม: อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ไทยให้สัตยาบัน ระหว่างคริสต์ศักราช 1971-2001
- 14 ดูเพิ่มเติม: UN, **Human Rights: A Compilation of International Instruments** (New York: UN, 1997) (2 Volumes).
- 15 <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C097>
- 16 เพิ่งอ้าง.
- 17 Human Rights: A Compilation of International Instruments, อ้างแล้ว.
- 18 “A Review of Labour Law in Burma”, a paper of the Burma Solidarity Organisation, 8 August 2002, หน้า 10.

Annex I



ANNEX I

Bilateral and multilateral Memoranda of Understanding on cross-border cooperation on employment procedures and efforts to combat human trafficking:

1. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง
2. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน
3. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการบริหารจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์
4. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน
5. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน
6. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

บันทึกความเข้าใจ ว่าด้วย ความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

เรา ผู้เป็นผู้แทนของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

กังวลอย่างลึกซึ้งถึงความทุกข์ทรมาน ซึ่งมีสาเหตุมาจากการค้ามนุษย์ภายในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงและจากอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงไปยังภูมิภาคอื่นทั่วโลก

ยืนยันว่าการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่สามารถยอมรับได้ว่ามนุษย์ได้ถูกนำมาค้า ซื่อ ขาย ล่อลวง กักขัง และตกอยู่ในสถานการณ์ของการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งถือเป็นการขัดขวางสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงจะได้รับ

ยอมรับว่าความยากจน การขาดโอกาสทางการศึกษา และความไม่เสมอภาค รวมถึงการขาดโอกาสที่เท่าเทียมกันนั้น เป็นสาเหตุที่ทำให้บุคคลเสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์

ยอมรับด้วยว่า มีความเชื่อมโยงระหว่างการค้ามนุษย์และความต้องการที่เพิ่มขึ้นในการแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้แรงงาน รวมทั้งการแสวงหาผลประโยชน์จากการบริการทางเพศ

ยอมรับ ว่าการค้ามนุษย์มีความรุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการเลือกปฏิบัติทางทัศนคติ แนวนโยบายและการปฏิบัติ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของมิติบทบาทหญิงชาย อายุ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และกลุ่มทางสังคมที่แตกต่างกัน

ย้ำ ว่าเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงอย่างยิ่ง จำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับการคุ้มครอง และมีความเป็นอยู่ที่ดี

กังวลว่าการค้ามนุษย์นั้น มีความเกี่ยวข้องกับสมาชิกในชุมชนและกลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

ตระหนักถึงความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และเพื่อให้ผู้กระทำผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับโทษจากการกระทำนั้น

ยอมรับความสำคัญของการลงโทษผู้ค้ามนุษย์อย่างสาสม รวมถึงการยึดทรัพย์ และการนำทรัพย์นั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

ยอมรับถึงความสำคัญในความร่วมมือจากผู้รอดจากการเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่เป็นไปด้วยความสมัครใจ เพื่อช่วยดำเนินการในการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งการดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์

ยอมรับถึงบทบาทที่สำคัญของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในเรื่องการป้องกัน การคุ้มครอง การดำเนินคดี การให้ความช่วยเหลือ การส่งกลับ การบำบัดฟื้นฟู และการส่งคืนผู้ส่งกลับ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

ยอมรับว่ารัฐบาลแต่ละประเทศต้องรับผิดชอบในการดำเนินการด้วยตนเอง และการรับการสนับสนุน ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วยวิธีการที่เหมาะสม เพื่อมุ่งไปสู่ความสำเร็จตามพันธะสัญญาที่ปรากฏอยู่ในบันทึกความเข้าใจ

ระลึกถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในข้อที่ 4 ซึ่งระบุไว้ว่า “บุคคลใดๆ จะถูกยึดเป็นทาส หรือต้องภาวะจำยอมไม่ได้ ความเป็นทาส และการค้าทาสเป็นอันห้ามขาดทุกรูป”

ยกย่องประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติต่อกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์ ดังต่อไปนี้

- อนุสัญญาและพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็กและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็กและเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 และ 105 ว่าด้วยการบังคับใช้แรงงาน
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และมีการส่งเสริมให้ทุกประเทศที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้สัตยาบัน หรือ ภาคยานุวัติต่อกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว

ยืนยันอีกครั้งถึงความสำคัญของหลักการ และแนวทางปฏิบัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานของข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่อสภาเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ

ยืนยันอีกครั้งถึงการริเริ่มการดำเนินการ รวมถึงการให้คำมั่นสัญญาในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคนี้

ยอมรับความริเริ่มในการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าหญิงและเด็ก และการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546 และมุ่งมั่นที่จะร่วมมือกับประเทศอื่นในอนุภูมิภาคนี้เช่นเดียวกัน

ยอมรับความสำคัญของข้อตกลงทวิภาคีว่าด้วยการย้ายถิ่น เช่น บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ สหภาพพม่า ซึ่งทำให้การย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายลดลง และเป็นการตัดโอกาสสำหรับผู้ค้ามนุษย์

ประสงค์ให้บันทึกความเข้าใจฉบับนี้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลเพื่อร่วมมือกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์

ระลึกถึงทุกประเทศที่อยู่นอกเหนือจากประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อร่วมมือกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์
ได้ให้คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติร่วมกันตามหัวข้อ ดังต่อไปนี้

I นโยบายและความร่วมมือ (ระดับชาติ และระหว่างประเทศ)

1. การส่งเสริมการใช้คำจำกัดความของคำว่าการค้ามนุษย์ซึ่งระบุไว้ในพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ
2. การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ
3. การทำงานร่วมกัน โดยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคมเพื่อต่อต้าน การค้ามนุษย์ เพื่อกำหนดนโยบายในการประสานการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการระดับชาติ และการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์
4. การสร้างกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือในระดับภูมิภาคและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานกลางระดับชาติในการต่อต้านการค้ามนุษย์
5. การปรับปรุงความร่วมมือในระดับภูมิภาคในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความร่วมมือแบบทวิภาคีและพหุภาคี
6. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์

II กรอบทางกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

7. การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมโดยเร็วเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์
8. การยอมรับแนวทางที่เหมาะสม และการจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในการคัดแยกผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างทันทั่วถึง และถูกต้อง เหมาะสม รวมทั้งการสอบสวน การดำเนินคดี และการดำเนินการเกี่ยวกับศาล
9. การสืบสวน การจับกุม การดำเนินคดี และการนำผู้กระทำความผิดโทษฐานค้ามนุษย์มาลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
10. การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ รวมทั้งการให้ข้อมูลต่าง ๆ ในภาษาที่สามารถเข้าใจได้
11. การพัฒนาความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษ และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
12. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างชายแดนในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ของ 6 ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยผ่านกระบวนการยุติธรรม
13. จัดสรรบุคลากรและงบประมาณที่จำเป็นสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพแก่องค์กรบังคับใช้กฎหมายระดับชาติที่มีบทบาทภารกิจในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และ
14. ส่งเสริมให้มีข้อตกลงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อร่วมมือกันในการดำเนินการเกี่ยวกับศาล

III การคุ้มครอง การฟื้นฟู และการส่งกลับคืนสู่สังคม

15. ส่งเสริมเรื่องมิติบทบาทหญิงชาย และเด็กให้มากขึ้นในการทำงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
16. รับรองว่าบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์จะไม่ถูกกักขัง หน่วงเหนี่ยว ภายใต้อำนาจของกฎหมาย
17. บริการให้กับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้านที่พักอาศัย การให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์
18. ยอมรับนโยบายและกลไกต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์
19. เสริมสร้างความร่วมมือของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
20. มั่นใจในความร่วมมือระหว่างชายแดนในการส่งกลับผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีความปลอดภัย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้มั่นใจในความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
21. ทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการด้านการบำบัดฟื้นฟู การส่งกลับคืนสู่สังคมของผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดกลับมาสู่กระบวนการค้ามนุษย์อีก

IV มาตรการป้องกัน

22. ยอมรับมาตรการต่างๆ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงต่อบุคคล โดยสนับสนุนให้เกิดโครงการแก้ปัญหาความยากจน การเพิ่มโอกาสทางด้านเศรษฐกิจ การเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ รวมถึงการจัดบริการด้านการออกเอกสารสำคัญส่วนบุคคล รวมทั้งทะเบียนการเกิด
23. สนับสนุนให้ชุมชนและสังคมเรียนรู้ในการปกป้องตนเอง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายในการเฝ้าระวังแก่ผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์
24. สร้างความตระหนักแก่สาธารณชนในทุกระดับ โดยการรณรงค์ให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งชี้ให้เห็นถึงอันตราย และผลกระทบด้านต่างๆ ของการค้ามนุษย์ และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
25. ประยุกต์ใช้กฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานทุกคนซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติและความเสมอภาค
26. สนับสนุนประเทศปลายทาง รวมทั้งประเทศต่างๆ ที่อยู่นอกเหนือจากประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อลดการยอมรับในเรื่องการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ซึ่งส่งเสริมให้เกิดความต้องการการใช้แรงงานและการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น รวมทั้งการประสานความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการปราบปราม อาชญากรรมด้านการค้าหญิงและเด็ก
27. แสวงหาความร่วมมือกับภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและธุรกิจบันเทิง เพื่อเพิ่มบทบาทเชิงรุกในการต่อต้านการค้ามนุษย์

V กลไกสำหรับการดำเนินงาน การติดตาม และการประเมินผลตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

28. จัดทำแผนปฏิบัติการระดับอนุภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2548-2550 และดำเนินการให้เกิดการปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง
29. พัฒนาให้เกิดกระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์อยู่บนพื้นฐานของงานวิจัย ประสพการณ์ และบทวิเคราะห์ที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน
30. กำหนดให้มีการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ เพื่อประเมินผลสถานการณ์ และการดำเนินงานของแต่ละประเทศตามพันธสัญญาที่ปรากฏอยู่ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ รวมทั้ง การจัดประชุมผู้บริหารระดับสูงปีละ 1 ครั้ง
31. ทบทวนการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ และจัดทำแผนปฏิบัติการฉบับใหม่โดยจัดประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศใน อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ในช่วยปลายปี พ.ศ. 2550
32. จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจระดับชาติในการดำเนินงานความร่วมมือกับโครงการสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) ซึ่งเป็นเลขานุการการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อ การต่อต้านการค้ามนุษย์และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
33. เชิญชวนขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ หน่วยงานสหประชาชาติที่เกี่ยวข้ององค์การระหว่างประเทศ องค์กร เอกชนและภาคเอกชน ในด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่ม แม่น้ำโขง เพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ และแผนปฏิบัติการที่กำลังจะเกิดขึ้น
34. ยอมรับว่าการปรับปรุงแก้ไขบันทึกความเข้าใจฉบับนี้สามารถจะกระทำได้ในอนาคต โดยรัฐบาลแต่ละประเทศสามารถ ดำเนิน การตามขั้นตอนดังนี้ (1) สมาชิก 4 ใน 6 ประเทศที่ลงนามมีความเห็นร่วมกันว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไข โดย ประสานกับ ฝ่ายเลขานุการอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อจะได้อำนวยความสะดวกในการดำเนินการ (2) วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ เป็นไปเพื่อการปรับปรุงแก้ไขบันทึกความเข้าใจ (3) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบันทึกความเข้าใจจะต้องเป็นมติเอกฉันท์จาก รัฐบาลทั้ง 6 ประเทศ โดยจะต้องยืนยันเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรมายังฝ่ายเลขานุการ

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา
เรื่อง
ความร่วมมือทวิภาคี
ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

This memorandum is available in English Language only.
Please refer to Annex I in the English version of this report.

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จัดทำขึ้นเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น
ในกรณีที่มีความตีความให้อ้างถึงฉบับภาษาอังกฤษเป็นหลักเท่านั้น

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา
เรื่อง
ความร่วมมือทวิภาคี
ว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ภาคีคู่สัญญา”)

มุ่งกระชับความสัมพันธ์แห่งมิตรภาพระหว่างทั้งสองประเทศและเพิ่มความร่วมมือทวิภาคีในการปราบปรามการค้าเด็กและหญิง

ยอมรับว่าการค้าเด็กและหญิงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและเป็นการเหยียบย่ำศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ กังวลอย่างยิ่งว่าการค้าเด็กและหญิงมีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาด้านกายภาพ จิตใจ อารมณ์ และศีลธรรม ของแต่ละบุคคล รวมทั้งส่งผลเสียหายต่อสายใยและคุณค่าของสังคม

คำนึงถึงว่ากลุ่มและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันในการค้าเด็กและหญิง และอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อประเทศกัมพูชาและประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อทั้งภูมิภาคและประชาคมโลกโดยรวมด้วย

ยืนยันว่าภาคีคู่สัญญามีความวิตกกังวลร่วมกันในปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติดังที่ได้กล่าวไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ซึ่งได้มีการพิจารณากันในการประชุมนานาชาติ ว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานในหัวข้อ มุ่งสู่ความร่วมมือในระดับภูมิภาคในเรื่องการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ/การย้ายถิ่นฐานแบบไม่มีเอกสารเป็นหลักฐาน ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 21-23 เมษายน 2542 และการประชุมระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ ที่บาห์ลี ระหว่างวันที่ 26-28 กุมภาพันธ์ 2545

ระลึกถึงบันทึกการประชุมที่ได้มีการรับรองแล้วของการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีระหว่างราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 3 ที่จังหวัดเสียมเรียบราชอาณาจักรกัมพูชา ระหว่างวันที่ 31 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ 2543 เกี่ยวกับการเสริมสร้างความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าหญิงและเด็ก

อ้างถึงพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ตระหนักว่าการปราบปรามอาชญากรรมค้าเด็กและหญิงโดยการร่วมมือกันในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการพิจารณาความอาญาเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพเพื่อผดุงความยุติธรรมในการต่อต้านการค้ามนุษย์

ปฏิญาณว่าภาคีสัญญาจะร่วมมือกันอย่างจริงจังในการจัดการค้าเด็กและหญิงและคุ้มครอง¹เหยื่อการค้ามนุษย์
ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

I. ขอบเขตของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ข้อ 1

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะใช้กับการค้าเด็กและหญิงตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

II คำจำกัดความ

ข้อ 2

เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

- (ก) “การค้าเด็กและหญิง” หมายถึงการจัดหา ขนส่ง ขนย้าย ให้ที่พัก หรือรับบุคคล โดยการข่มขู่ ใช้กำลัง หรือการกระทำอื่นซึ่งมีลักษณะของการข่มขืนใจ ลักพาตัว ฉ้อแฉะ ใช้กลลวง ใช้อำนาจในทางมิชอบหรือใช้ความอ่อนแอไปในทางมิชอบ หรือการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือบุคคลอีกคนหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์การแสวงประโยชน์ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากผู้อื่นโดยการค้าประเวณีหรือรูปแบบอื่นของการแสวงประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือการบริการบังคับ แรงงานทาสหรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การเป็นทาสรับใช้หรือการตัดอวัยวะ
- (ข) ความยินยอมของผู้ตกเป็นเหยื่อการค้าเด็กและหญิงต่อการแสวงประโยชน์ตามที่เจตนาตามที่ได้ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้จะไม่เป็นประเด็นพิจารณา ในกรณีที่มีการใช้วิธีการตามที่ระบุไว้ในวรรค (ก)
- (ค) เด็กซึ่งถูกจัดหา ขนส่ง ขนย้าย หรือให้ที่พัก เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงประโยชน์จะถือว่าเป็น เหยื่อของการค้ามนุษย์ แม้จะมีได้ใช้วิธีการที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้ก็ตาม
- (ง) “เด็ก” หมายถึง บุคคลใดซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

ข้อ 3

ภาคีสัญญารับว่า ตัวอย่างของวัตถุประสงค์ในการค้าเด็กและสตรีรวมถึง แต่ไม่จำกัดเฉพาะ

- (ก) การค้าประเวณี
- (ข) แรงงานบังคับหรือแรงงานที่ถูกแสวงประโยชน์ในบ้าน
- (ค) แรงงานทาส และแรงงานรูปแบบอื่นที่เป็นงานเสี่ยงภัย มีอันตราย และถูกแสวงประโยชน์
- (ง) การแต่งงานเพื่อให้เป็นข้ารับใช้
- (จ) การรับเป็นบุตรบุญธรรมอันเป็นเท็จ
- (ฉ) การท่องเที่ยวและการให้ความบันเทิงทางเพศ
- (ช) การถ่ายภาพและจัดทำสื่อลามก
- (ซ) การขอทาน และ
- (ฌ) การทำให้เด็กและสตรีตาเป็นทาสโดยใช้ยาเสพติด

¹ “และช่วยเหลือ” ตามข้อเสนอแก้ไขของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

III มาตรการป้องกัน

ข้อ 4

ภาคีคู่สัญญาจะดำเนินการปฏิรูปกฎหมายที่จำเป็นและใช้มาตรการที่เหมาะสมอื่นๆ เพื่อให้แน่ใจว่า กรอบกฎหมายในเขตอำนาจศาลของประเทศตนสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ และตราสารระหว่างประเทศอื่นด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งภาคีคู่สัญญาได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ และมีประสิทธิผลในการจัดการค้าเด็กและหญิงและคุ้มครองสิทธิทุกประการของเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

ข้อ 5

ภาคีคู่สัญญาจะจัดให้มีโครงการให้การศึกษาและฝึกอาชีพ โดยเฉพาะแก่หญิงและเด็ก เพื่อเพิ่มโอกาสในการ มีงานทำและลดความเสี่ยงจากการค้ามนุษย์

ข้อ 6

ภาคีคู่สัญญาจะพยายามอย่างสุดความสามารถในการป้องกันการค้าเด็กและหญิงโดยข้ามมาตรการป้องกัน ดังต่อไปนี้

- (ก) เพิ่มการบริการทางสังคม เช่น บริการจัดหางานและสร้างรายได้ และการจัดการรักษาพยาบาลให้แก่เด็กและหญิงที่อาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์
- (ข) ปฏิรูปโครงการฝึกอบรมด้านการศึกษาและการฝึกอาชีพเพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงาน
- (ค) ส่งเสริมให้สาธารณชนตระหนักและเข้าใจในประเด็นเกี่ยวกับการค้าเด็กและหญิงมากขึ้น และ
- (ง) เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวกับการค้าเด็กและหญิงและธุรกิจต่างๆ ที่แสวงประโยชน์จากเด็กและหญิง

IV การคุ้มครองเด็กและหญิงที่ถูกค้า

ข้อ 7

เด็กและหญิงที่ถูกค้าจะถือเป็นเหยื่อ มิใช่ผู้ละเมิดหรือกระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมือง ดังนั้น

- (ก) เด็กและหญิงที่ถูกค้าจะไม่ถูกดำเนินคดีในข้อหาเดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย
- (ข) เด็กและหญิงที่ถูกค้าจะไม่ถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในระหว่างที่รอขั้นตอนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ แต่จะให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงกิจการสังคม แรงงาน การฝึกอาชีพและฟื้นฟูเยาวชน (ประเทศกัมพูชา) หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (ประเทศไทย) และจะมีการจัดหาที่พักและให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อตามนโยบายของแต่ละรัฐ
- (ค) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดูแลความปลอดภัยของเด็กและหญิงที่ถูกค้า และ
- (ง) ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมตลอดกระบวนการให้ความคุ้มครองและการส่งกลับประเทศและกระบวนการทางศาล

ข้อ 8

ภาคีคู่สัญญาจะใช้มาตรการที่เหมาะสม ซึ่งอาจรวมถึงการปฏิรูปกฎหมายและการช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อให้แน่ใจว่าเหยื่อของการค้ามนุษย์จะได้รับการเยียวยาทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- (ก) ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจเรียกคืนซึ่งทรัพย์สินและสิ่งของส่วนบุคคลที่ไม่มีการโต้แย้งสิทธิและเจ้าหน้าที่รับหรือ ได้ไว้ในระหว่างกระบวนการควบคุมตัวหรือกระบวนการทางอาญาอื่น
- (ข) ผู้กระทำความผิดในคดีการค้ำมนุษย์จะต้องรับผิดชอบสำหรับการคืนสิ่งที่ทำให้ร้ายผิดปกติซึ่งได้มาจากการค้ำมนุษย์หรือการแสวงประโยชน์
- (ค) ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดต่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดจากการค้าเด็กและหญิง
- (ง) ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจเรียกให้ผู้กระทำความผิดชำระเงินค่าบริการซึ่งตนยังไม่ได้รับได้ และ
- (จ) ผู้ตกเป็นเหยื่อสามารถเข้าถึงกระบวนการที่ถูกต้องของกฎหมายเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมทางอาญาการชดใช้ค่าเสียหายและการเยียวยาอื่นๆ ทางศาล

ข้อ 9

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยการร่วมมือกับองค์การเอกชนตามความเหมาะสมจะจัดหาที่พักที่ปลอดภัย ให้การรักษาพยาบาล ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและดำเนินการที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่หญิงและเด็กที่ถูกค้าและครอบครัวของหญิงและเด็ก

V ความร่วมมือในการปราบปรามการค้าเด็กและหญิง

ข้อ 10

หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในประเทศทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ณ บริเวณชายแดน จะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อเปิดเผยการค้าหญิงและเด็กทั้งในประเทศและข้ามแดน

ข้อ 11

- (ก) ให้ปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้คล่องตัวเพื่อให้สามารถต่อสู้กับอาชญากรรมการค้าเด็กและหญิงได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (ข) ให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดและองค์กรอาชญากรรมในคดีการค้ำมนุษย์อย่างจริงจัง
- (ค) ภาคีสัญญาจะจัดโครงการฝึกอบรมทั้งฝ่ายเดียวและทวิภาคีเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้และทักษะในการสืบสวนสอบสวนและการคุ้มครองในคดีการค้ำมนุษย์แก่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นเรื่องสิทธิของหญิงและเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอื่นด้านสิทธิมนุษยชน และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 12

ภาคีสัญญาจะส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีในกระบวนการทางศาลต่อการค้ำมนุษย์ อาทิ การดำเนินคดีกับผู้ค้ำมนุษย์ข้ามชาติ การจัดการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการบวนการทางอาญา
ภาคีสัญญาจะให้ซึ่งกันและกันซึ่งมาตรการความช่วยเหลือในทางกฎหมายที่กว้างที่สุดในการสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี และกระบวนการทางศาลเกี่ยวกับการค้าเด็กและหญิง รวมทั้งข้อตกลงส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีอยู่แล้ว

ข้อ 13

ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องในประเทศทั้งสองจะร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับคดีการค้ำมนุษย์ อาทิ เส้นทางการค้า สถานที่ค้า รูปพรรณสัณฐานของผู้ค้า เครือข่ายการค้า วิธีการค้า และข้อมูลเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

ข้อ 14

- (ก) กระทรวงการต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกิจการสังคม แรงงาน การฝึกอาชีพ และฟื้นฟูเยาวชน กระทรวงกิจการสตรีและทหารผ่านศึก กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการท่องเที่ยว (ประเทศกัมพูชา) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตำรวจท่องเที่ยว หรือด่านตรวจคนเข้าเมือง (ประเทศไทย) พร้อมทั้งองค์การเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะร่วมมือกันในการรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีการค้ามนุษย์
- (ข) ข้อมูลและพยานหลักฐานที่ได้มาตามวรรคข้างต้นให้ส่งโดยถูกต้องให้แก่สำนักงานตำรวจที่มีอำนาจสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานอัยการที่มีอำนาจ หรือฝ่ายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่เป็นผู้ดำเนินการทางกฎหมายต่อคดีการค้าเด็กและหญิง อาทิ การค้นหาผู้กระทำความผิด การสืบสวนสอบสวนคดี การดำเนินคดี ผู้กระทำความผิด และดำเนินการตามขั้นตอนอื่น ๆ ในกระบวนการทางศาล

ข้อ 15

ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่เหมาะสมของรัฐที่เกี่ยวข้องจะจัดให้มีโครงการให้การคุ้มครองความปลอดภัยแก่เหยื่อและพยานบุคคลจากการแก้แค้นหรือการคุกคามระหว่าง และหลังกระบวนการทางศาลตามที่จำเป็น

VI การส่งกลับประเทศ

ข้อ 16

- (ก) เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องการส่งกลับประเทศจะใช้ช่องทางการติดต่อทางการทูตในการแจ้งภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งถึงการเตรียมการส่งเด็กและหญิงที่ถูกค้ากลับประเทศ
- (ข) การส่งเด็กและหญิงที่ถูกค้ากลับประเทศจะเตรียมการและปฏิบัติโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของบุคคลเหล่านั้น
- (ค) เด็กและหญิงผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้าจะไม่ถูกส่งออกนอกประเทศ การส่งเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อกลับประเทศจะดำเนินการโดยสอดคล้องกับความข้างต้น

ข้อ 17

- (ก) ภาคีสัญญาจะจัดตั้งจุดประสานงานเพื่อดำเนินกระบวนการส่งเด็กและหญิงที่ถูกค้ากลับประเทศ
- (ข) จุดประสานงานจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากภาคีสัญญา
- (ค) จุดประสานงานจะปฏิบัติหน้าที่ดังต่อไปนี้
- 1) เตรียมการส่งกลับเด็กและหญิงที่ถูกค้า
 - 2) ดำเนินการส่งกลับเด็กและหญิงที่ถูกค้าตามที่ได้เตรียมการไว้
 - 3) ให้ความปลอดภัยแก่เด็กและหญิงที่ถูกค้าในระหว่างกระบวนการส่งกลับประเทศ
 - 4) พยายามติดตามการค้าเด็กและหญิง และ
 - 5) จัดตั้งเครือข่ายข้อมูลเกี่ยวกับทางปฏิบัติของการค้าเด็กและหญิงระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศและองค์กรประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง

VII การกลับสู่สังคม

ข้อ 18

- (ก) ภาคิ์คู้สั้ญญญาจะพยายามทุกวิถีทางเท่าที่เป็นไปได้เพื่อให้เหยื่อการค้ำมมนุษย์กลับเข้าสู่สังคมและครอบครัวได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ เพื่อฟื้นฟูศักดิ์ศรี เสรีภาพ และความภาคภูมิใจในตนเองของบุคคลดังกล่าว
- (ข) เพื่อการนี้ ภาคิ์คู้สั้ญญญาจะใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อบรรลุมัตถุประสงค์ต่อไปนี้
- 1) เหยื่อการค้ำมมนุษย์จะต้องไม่ทนทุกข์ใดๆ กับการเป็นเหยื่อ ถูกดูแคลน หรือได้รับ ความกระทบกระเทือนทางจิตใจในขั้นตอนทางศาลเพิ่มเติมอีก
 - 2) จะต้องให้การสนับสนุนด้านสังคม ด้านการรักษาพยาบาล ด้านจิตใจ และด้านอื่นๆ ที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องแก่เด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ำมมนุษย์และครอบครัวของเด็กและหญิงนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ได้รับเชื้อโรคติดต่อจากการมีเพศสัมพันธ์รวมถึงเอชไอวี/เอดส์
 - 3) เด็กและหญิงซึ่งเป็นเหยื่อจากการค้าจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือดูแคลนทางด้านสังคม และ
 - 4) เหยื่อที่เป็นเด็กที่อยู่ในวัยเรียนจะต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เหมาะสม

ข้อ 19

ภาคิ์คู้สั้ญญญาจะจัดโครงการฝึกอบรมดังต่อไปนี้เพื่อการนำกลับเข้าสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

- (ก) โครงการฝึกอาชีพให้แก่ผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ำมมนุษย์เพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือกในการดำรงชีพ
- (ข) โครงการฝึกอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่กับเหยื่อการค้ำมมนุษย์ในเรื่องพัฒนาการของเด็กสิทธิเด็ก และปัญหาเกี่ยวกับเด็ก/เพศโดยอ้างอิงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ และตราสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนซึ่งภาคิ์คู้สั้ญญญาทั้งสองฝ่ายเป็นภาคี

VIII คณะทำงานร่วม

ข้อ 20

- (ก) ภาคิ์คู้สั้ญญญาจะจัดตั้งคณะทำงานร่วม
- (ข) คณะทำงานร่วมจะประกอบด้วยผู้แทนที่มีอำนาจจากภาคิ์คู้สั้ญญญาทั้งสองฝ่าย
- (ค) คณะทำงานร่วมจะมีการประชุมกันเมื่อมีความจำเป็น โดยภาคิ์คู้สั้ญญญาจะตกลงกัน เรื่องวันและสถานที่ของการประชุมคณะทำงานร่วม
- (ง) คณะทำงานร่วมจะมีหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้
- 1) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ และรายงานต่อที่ประชุมประจำปีของคณะกรรมการร่วมเพื่อความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยและกัมพูชา
 - 2) ริเริ่มการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิบัติและกรอบการดำเนินงานที่จะเป็นอื่นเพื่อดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้
 - 3) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาเพิ่มเติมซึ่งความร่วมมือซึ่งกันและกันในการต่อต้านการค้าเด็กและหญิง
 - 4) ทบทวนการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ทุก 5 ปี

IX บทส่งท้าย

ข้อ 21

ภาคีสัญญาจะพยายามระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ด้วยการเจรจา บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ในวันที่มีการลงนามโดยภาคีสัญญาทั้งสองฝ่าย

ข้อ 22

คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจบอกเลิกบันทึกความเข้าใจฉบับนี้เมื่อใดก็ได้โดยแจ้งให้คู่สัญญาอีกฝ่ายทราบเป็นลายลักษณ์อักษร ผ่านช่องทางการทูต และการบอกเลิกดังกล่าวจะมีผลภายใน 6 เดือน นับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิก

ข้อ 23

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้อาจแก้ไขได้เมื่อรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเห็นพ้องกัน บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จัดทำขึ้นเป็นสามภาษา คือ ภาษาเขมร ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ แต่ละภาษาถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความ ให้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลัก เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตนได้ลงนามบันทึกความเข้าใจนี้

ทำขึ้น ณ เสียมราฐ เมื่อวันที่ 31 เดือนพฤษภาคม คริสต์ศักราช 2003

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ภาคี”)

มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาค และผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง

ยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบปี 2542”
ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศได้ตกลงกัน ดังนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ข้อ 1

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จะเป็นทั้งปวงเพื่อให้มี

- 1) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
- 2) มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ตรวจพบการจ้างงานหรือถูกเนรเทศ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิม
- 3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย
- 4) การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ไม่รวมถึงกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2

กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ครบวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ข้อ 3

ภาคี โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะจัดการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละครั้งโดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อหารือในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ 4

การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน และหน่วยงานที่มีอำนาจ จะให้การอนุญาตดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าวข้างต้นเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตตามวรรคสอง ไม่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ได้กระทำโดยสมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศ การยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงานจำนวนระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และ อื่นๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สมัครงาน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องตาม ข้อ 4 ดำเนินการให้รวมถึงเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 1) การตรวจลงตรา หรือ เอกสารอนุญาตเข้าเมืองในรูปแบบอื่น
- 2) ใบอนุญาตการทำงาน
- 3) การประกันหรือการบริการสุขภาพ
- 4) การชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ

ข้อ 8

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของทั้งสองประเทศจะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อบุคคลเหล่านี้ ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศเมื่อสิ้นสุดช่วงการจ้างมาแล้วไว้อย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือวันสิ้นสุดการจ้าง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9

หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นให้อนุญาตให้ทำงานต่อได้เป็นระยะเวลาอีก 2 ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาระการจ้างงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 4 ปี และเมื่อครบ 4 ปีแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน นอกจากนี้การยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนดก็ให้ถือเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานด้วย

แรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างแรงงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่เมื่อครบระยะเวลา 3 ปีหลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน เว้นเสียแต่ว่าบุคคลนั้นถูกยกเลิกการทำงานก่อนกำหนดโดยมิใช่ความผิดของตน

ข้อ 10

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้การส่งกลับแรงงาน ซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้วกลับถิ่นฐานเดิม

ข้อ 11

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับในประเทศของตน ให้แรงงานชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้นๆ

ข้อ 12

แรงงานที่ประสงค์จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของคนมีสิทธิได้รับคืนเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อขอรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางกลับประเทศของตนและกองทุนต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน 45 วันนับตั้งแต่สิ้นสุดวันจ้างงาน

ข้อ 13

การเดินทางข้ามพรมแดน ในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดวาระการทำงาน และผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตตามข้อ 4 ต้องสิ้นสุดลง

ข้อ 14

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องตามที่ระบุไว้ในข้อ 16

ข้อ 15

สิทธิในการรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับเป็นอันสิ้นสุดไป หากแรงงานไม่เดินทางกลับไปรายงานตัวยังถิ่นฐานเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

ข้อ 16

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานอาจเบิกถอนเงินจากกองทุนเพื่อการส่งกลับ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานไปยังถิ่นฐาน

การคุ้มครอง

ข้อ 17

ภาคีจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น

ข้อ 18

แรงงานของคู่ภาคี จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ 19

ข้อพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานจะต้องได้รับการคลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ 20

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของคนที่จะป้องกันและปราบปรามการเข้าพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย

ข้อ 21

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22

ข้อแก้ไขใดๆ ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะต้องกระทำโดยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคีโดยผ่านช่องทางทางการทูต

การระงับข้อขัดแย้ง

ข้อ 23

ให้ระงับข้อขัดแย้งใดๆ ที่อาจเกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ฉันมิตร โดยการหารือระหว่างประเทศภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ลงนาม เว้นแต่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะขอยกเลิกโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง การยกเลิกจะมีผล 3 เดือนจากวันที่แจ้ง

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของคนให้ลงนามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ทำ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 เดือนตุลาคม พุทธศักราช 2545 ตรงกับคริสต์ศักราช 2002 คู่กันเป็นสองฉบับ เป็นภาษาไทยและภาษาลาว ทั้งสองภาษามีคุณค่าเท่าเทียมกัน

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ
ประชาธิปไตยประชาชนลาว

Original Signed

Original Signed

(นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

(นายสมพันธ์ แพงคำมี)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า
ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ภาคี” มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบในด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจอันมีสาเหตุ มาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ประารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ข้อ 1

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จะเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ามี

- 1) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
- 2) การส่งกลับอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้าง แรงงานเสร็จสิ้นแล้ว หรือถูกเนรเทศโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดก่อนที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้น
- 3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการเสียสิทธิและการคุ้มครองของแรงงานและแรงงานได้รับสิทธิที่พึงได้
- 4) การป้องกันและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพต่อการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจนี้ไม่ใช้กับกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่มีอยู่และที่สอดคล้องกับกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2

เพื่อความมุ่งประสงค์ของบันทึกความเข้าใจนี้ กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานแห่งสหภาพพม่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและสำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าตามลำดับ

ข้อ 3

ภาคีโดนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดให้มีการหารืออย่างสม่ำเสมอในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือระดับรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองจะทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดขั้นตอนในการนำแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมายซึ่งพำนักอยู่ในประเทศของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งก่อนการมีผลบังคับใช้ของบันทึกความเข้าใจนี้เข้ามารวมอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจ

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ 4

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการในการจ้างแรงงานเป็นไปอย่างเหมาะสม

การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน การอนุญาตอาจกระทำได้เมื่อได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของประเทศนั้นครบถ้วนแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตของตนเมื่อใดก็ได้ โดยสอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตจะไม่มีผลกระทบต่อการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำเสร็จสิ้นแล้วก่อนการยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยการเสนอการจ้างแรงงานเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขของการจ้างแรงงานและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดหาให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว พร้อมข้อสนเทศของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวกับอายุ ที่อยู่ถาวร บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าผู้สมัครงานนั้นซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้างและได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) การตรวจลงตรา หรือการอนุญาตให้เข้าในรูปแบบอื่น
- 2) การอนุญาตให้ทำงาน
- 3) การประกันสุขภาพหรือการบริการด้านสุขภาพ
- 4) การชำระเงินเข้ากองทุนสะสมตามที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศกำหนด
- 5) ภาษีหรืออื่น ๆ ตามที่ภาคีกำหนด
- 6) สัญญาการจ้างแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างจะต้องลงนามในสัญญาที่มีเงื่อนไขของการจ้างแรงงาน และมอบสำเนาสัญญาดังกล่าวของแต่ละฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 8

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบการบริหารบัญชีรายชื่อแรงงานซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจนี้ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการอ้างอิงและทบทวน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อของแรงงาน ซึ่งได้รายงานตัว หรือมีเอกสารซึ่งรับรองว่าได้เดินทางกลับถึงถิ่นที่อยู่ถาวรหลังการสิ้นสุดของเงื่อนไขการจ้างอย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัว หรือวันที่มีการรับรอง

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9

เว้นแต่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นอาจขยายออกไปเป็นระยะเวลาอีก 2 ปี ไม่ว่าในกรณีใด ระยะเวลาการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 4 ปี หลังจากนั้นให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างแรงงาน

แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว จะสมัครเข้ารับการจ้างซ้ำได้ต่อเมื่อได้เว้นระยะสามปี

ข้อ 10

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่ทุจริตซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้วจะกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวร

ข้อ 11

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งและบริหารกองทุนสะสมแรงงานจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของตน

ข้อ 12

แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้วและกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของคนที่มิได้รับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมที่ได้สะสมไว้เต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางภายหลังการจ้างเสร็จสิ้นการจ่ายเงินให้แก่แรงงานจะต้องกระทำภายใน 7 วัน ภายหลังจากการจ้างเสร็จสิ้น

ในกรณีที่แรงงานถูกยกเลิกการจ้างก่อนการจ้างเสร็จสิ้นจะต้องกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตน การคืนเงินกองทุนสะสมและดอกเบี้ยจะต้องกระทำภายใน 7 วัน ภายหลังจากการยกเลิกการจ้าง

ข้อ 13

การเดินทางกลับประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดเป็นการชั่วคราวของแรงงานซึ่งเงื่อนไขของการจ้างแรงงานยังคงมีผลและโดยสอดคล้องกับข้อบังคับของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตการจ้างตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 สิ้นสุดลง

ข้อ 14

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องขอรับคืนเงินตามที่ระบุไว้ในข้อ 12

ข้อ 15

สิทธิในการรับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมเป็นอันสิ้นสุดไปสำหรับแรงงานที่ไม่กลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว

ข้อ 16

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศผู้จ้างอาจถอนเงินจากกองทุนสะสม เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในด้านบริหารซึ่งเกิดแก่ธนาคารและในการส่งกลับแรงงานไปยังประเทศถิ่นกำเนิด

การคุ้มครอง

ข้อ 17

ภาคีในประเทศผู้จ้างจะทำให้แน่ใจว่าแรงงานจะได้รับการคุ้มครองตามขอบของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

ข้อ 18

แรงงานของภาคีทั้งสองฝ่าย จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ เท่ากับที่แรงงานท้องถิ่นได้รับบนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และ ศาสนา

ข้อ 19

ข้อพิพาทใดระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างให้ระงับโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และข้อบังคับในประเทศผู้จ้าง

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ 20

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในดินแดนของตนเพื่อป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 21

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22

การแก้ไขบันทึกความเข้าใจนี้ในประการใดอาจกระทำได้โดยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคีผ่านช่องทางการทูต

การระงับข้อพิพาท

ข้อ 23

ข้อแตกต่างหรือข้อพิพาทใด ที่เกิดจากการบันทึกความเข้าใจนี้ให้ระงับอย่างฉันทมิตรโดยการหารือระหว่างภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24

บันทึกความเข้าใจนี้จะมีผลบังคับใช้หลังจากวันที่ลงนาม และอาจยกเลิกเป็นลายลักษณ์อักษรโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การบอกเลิกจะมีผล 90 วันนับจากวันที่แจ้ง ในกรณีที่บันทึกความเข้าใจนี้ได้รับการบอกเลิกโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของแรงงาน ภาคีจะหารือกันว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อสัญญาการจ้างซึ่งยังคงมีผลอยู่

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายซึ่งได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตนได้ลงนามบันทึกความเข้าใจนี้

ลงนาม ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 เดือน มิถุนายน คริสต์ศักราช 2003 เป็นภาษาไทย ภาษาพม่า และ ภาษาอังกฤษ
ทำเป็นต้นฉบับสองฉบับซึ่งทั้งหมดถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความให้ใช้ฉบับภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า

Original Signed

Original Signed

(นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

(นายวิน อ่อง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ภาคี”

มีความห่วงใยเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะต่อสตรีและเด็ก ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิอย่างร้ายแรงและเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาด้านสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และศีลธรรมของคน รวมทั้งส่งผลเสียหายต่อความผูกพันและคุณค่าของสังคม

เพื่อเป็นการสกัดกั้นและปราบปรามกลุ่มและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้ามนุษย์ ตามพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ปี 2000

โดยยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ ปี 1999”

โดยเชื่อมั่นว่าการปราบปรามอาชญากรรมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก โดยความร่วมมือซึ่งกันและกัน เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายและกระบวนการดำเนินคดีอาญาเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ

ด้วยความปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งสองประเทศ

จึงได้ตกลงดังต่อไปนี้

ขอบเขตบันทึกความเข้าใจ

ข้อ 1

บทบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะใช้กับการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งได้ระบุไว้ในข้อ 2 ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

คำนิยาม

ข้อ 2

เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

- (ก) “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา ขนส่ง ขนย้าย ให้ที่พัก หรือรับเอาบุคคล โดยการข่มขู่ ใช้กำลัง หรือการกระทำอื่น ซึ่งมีลักษณะของการข่มขืนใจ ลักพาตัว ฉ้อฉล ใช้กลลวง ใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือใช้ความอ่อนแอไปในทางมิชอบ หรือ การให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือบุคคลอีกคนหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากผู้อื่นโดยการค้าประเวณีหรือรูปแบบอื่นของการแสวงประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือการบริการบังคับ แรงงานทาส หรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การเป็นทาสรับใช้ หรือการตัดอวัยวะ
- (ข) “เด็ก” หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นเสียแต่กฎหมายภาคีจะระบุไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรการป้องกัน

ข้อ 3

ภาคีจะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นและใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อประกันว่าการปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจศาลของประเทศตนสอดคล้องกับปฏิญญาสากลหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐบาลประเทศตนได้เข้าร่วมเป็นภาคี

ข้อ 4

คู่ภาคีจะจัดให้มีโครงการเพื่อการศึกษาและฝึกอาชีพให้แก่สตรีและเด็ก เพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำและลดความเสี่ยงจากการค้ามนุษย์

ข้อ 5

ภาคีจะพยายามอย่างสุดความสามารถในการดำเนินมาตรการสกัดกั้นการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กโดยจัดโครงการให้การศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพและเพิ่มการบริการทางสังคม เช่น บริการจัดหางาน สร้างรายได้ และบริการรักษาสุขภาพให้แก่สตรีและเด็กที่มีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

การปกป้องคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

ข้อ 6

ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็ก จะได้รับความยุติธรรมและการปกป้องคุ้มครองตามกฎหมายในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีจะจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวและให้การปกป้อง

รอขั้นตอนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของคู่ภาคีจะจัดหาสถานที่พักอาศัยชั่วคราวและให้การปกป้องที่เหมาะสมแก่ผู้เคราะห์ร้ายตามนโยบายของแต่ละประเทศ

ข้อ 7

คู่ภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมต่อผู้กระทำผิดในคดีค้ามนุษย์ตามกฎหมายของแต่ละประเทศและจะให้การช่วยเหลือทางด้านกฎหมายต่อผู้เคราะห์ร้ายจากการค้ามนุษย์อย่างถูกต้องและยุติธรรม

ข้อ 8

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐจะร่วมมือกับองค์กรจัดตั้งอื่นๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การรักษาสุขภาพและการดำเนินการที่จำเป็นอื่น ๆ เพื่อให้การปกป้องแก่สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายและครอบครัวของตนตามความเหมาะสม

การร่วมมือในการปราบปรามการค้าสตรีและเด็ก

ข้อ 9

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องกฎหมายของสองประเทศโดยเฉพาะอยู่บริเวณชายแดนจะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อเปิดโปงการค้าสตรีและเด็กทั้งภายในและระหว่างชายแดน

ข้อ 10

คู่ภาคีจะจัดโครงการฝึกอบรมแบบฝ่ายเดียวหรือสองฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในการดำเนินคดีการสืบสวนสอบสวนและการปกป้องในคดีการค้าสตรีและเด็ก

ข้อ 11

(ก) คู่ภาคีจะส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีในการดำเนินคดีที่ศาล เพื่อต้านและสกัดกั้นการค้ามนุษย์ เช่น การดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์ข้ามชาติ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาและ

(ข) คู่ภาคีจะมีมาตรการร่วมกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดในสถานค้าสตรีและเด็กตามกระบวนการยุติธรรม โดยสอดคล้องกับสัญญาต่างๆ ที่รัฐบาลสองฝ่ายได้ลงนาม

ข้อ 12

หน่วยงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของสองประเทศจะร่วมมือกันรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เช่น : เส้นทางการค้า สถานที่ขาย เครือข่ายการค้า รูปแบบการค้า และข้อมูลเกี่ยวกับประวัติของบุคคลที่ค้ามนุษย์

ข้อ 13

หน่วยงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของสองประเทศ ต้องจัดทำแผนการปกป้องเพื่อรับประกันความปลอดภัยแก่ผู้เคราะห์ร้ายและพยานบุคคล อันเนื่องมาจากการแก้แค้นหรือการข่มขู่ในระหว่างที่มีการดำเนินคดีและหลังจากนั้น ตามที่เห็นสมควร

การส่งกลับประเทศ

ข้อ 14

- (ก) การจัดส่งสตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายกลับคืนประเทศจะต้องแจ้งรายชื่อและข้อมูลด้านต่างๆ ของผู้เคราะห์ร้ายผ่านช่องทางการทูตล่วงหน้าให้คู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งทราบเกี่ยวกับการเตรียมการส่ง-รับสตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายกลับคืนประเทศ ซึ่งได้ดำเนินการบนพื้นฐานการเห็นดีตกลงของทั้งสองฝ่าย โดยสอดคล้องกับเนื้อหาในบทบัญญัติฉบับนี้
- (ข) สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายต้องเป็นบุคคลที่มีสำมะโนครัวและมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศที่รับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ข้อ 15

- (ก) คู่ภาคีจะถือเอาองค์การรัฐที่มีภาระบทบาทเกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวเป็นจุดประสานงานเพื่อจัดตั้งปฏิบัติ การส่ง-รับ สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายกลับคืนประเทศ
- (ข) จุดประสานงานที่มีหน้าที่ ดังนี้
- 1) เตรียมการรับ-ส่ง สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายกลับคืนประเทศ
 - 2) ดำเนินการส่ง-รับ สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายกลับคืนประเทศตามแผนการที่ได้เตรียมไว้
 - 3) รับประกันความปลอดภัยแก่สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายในกระบวนการส่ง-รับกลับคืนประเทศ
 - 4) เอาใจใส่ติดตามขบวนการค้าสตรีและเด็ก
 - 5) จัดตั้งเครือข่ายข้อมูลข่าวสารเพื่อติดตามการจัดตั้งปฏิบัติของการค้าสตรีและเด็ก ระหว่างหน่วยงานที่ปกป้องกฎหมายทั้งภายในประเทศ ระหว่างประเทศและองค์การจัดตั้งทางสังคมที่เกี่ยวข้อง

การกลับคืนสู่สังคม

ข้อ 16

คู่ภาคีเอาใจใส่ทุกวิถีทางเท่าที่เป็นไปได้เพื่อช่วยเหลือผู้เคราะห์ร้ายจากการค้ามนุษย์ให้กลับคืนสู่สังคมและครอบครัวได้อย่างปลอดภัย มีประสิทธิภาพเพื่อฟื้นฟูเกียรติศักดิ์ศรี เสรีภาพและความภาคภูมิใจในตนเองของบุคคลดังกล่าว

ข้อ 17

คู่ภาคีจะจัดโครงการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้เคราะห์ร้าย เพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือกในการดำรงชีวิตและการกลับคืนสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพจัดโครงการฝึกอบรมปลูกจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่พัฒนาสตรีและเด็กที่เคราะห์ร้าย

การปฏิบัติงานร่วม

ข้อ 18

- (ก) คู่ภาคีจะจัดตั้งคณะจากภาครัฐที่มีภาระบทบาทเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของประเทศตนเป็นหน่วยงานปฏิบัติงานร่วม
- (ข) คณะปฏิบัติงานจะมีการประชุมสามัญ วิสามัญ ขึ้นตามความจำเป็นเร่งด่วนของงาน
- (ค) คณะปฏิบัติงานมีหน้าที่ ดังนี้

- 1) จัดตั้งปฏิบัติและขยายผลตามเนื้อความในบทบัญญัติให้มีประสิทธิผลร่วมกับคู่ภาคี
- 2) ดำเนินงานร่วมกับคู่ภาคีในขอบเขตงานด้านการค้าสตรีและเด็ก
- 3) ประสานสมทบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์แนวทางปฏิบัติและขอบเขตการดำเนินงานที่จำเป็นอื่นๆ ในการด้านการค้าสตรีและเด็กตามเนื้อความในบทบัญญัติฉบับนี้
- 4) ประเมินผลการดำเนินงานของคู่ภาคีและรายงานผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของตนรับทราบสม่ำเสมอ
- 5) ร่างข้อเสนอเพื่อการพัฒนาเพิ่มเติม ความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างภาคีในการด้านการค้าสตรีและเด็ก และ
- 6) ร่วมกับคู่ภาคีเพื่อทบทวนการจัดตั้งปฏิบัติฉบับนี้ที่ความเข้าใจฉบับนี้ทุกๆ 3 ปี

บทบัญญัติสุดท้าย

ข้อ 19

คู่ภาคีจะพยายามแก้ไขข้อขัดแย้งในการตีความหมายหรือการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้โดยการเจรจาบทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับจากวันที่ลงนามเป็นต้นไป

ข้อ 20

คู่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยกเลิกบทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้เวลาใดก็ได้โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้คู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งทราบ ผ่านช่องทางการทูตและการยกเลิกดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้ภายหลังจาก 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งยกเลิก

ข้อ 21

- (ก) บทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับจากวันที่ลงนามเป็นต้นไป
- (ข) ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจบอกเลิกบทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้เวลาใดก็ได้ โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งทราบโดยผ่านช่องทางการทูต และการบอกเลิกดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้ภายหลังจากหกเดือนนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิก

เพื่อเป็นหลักฐาน ตัวแทนที่ได้รับมอบหมายสิทธิอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตน จะได้ลงนามในบทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้ทำ ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 13 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2548 คู่กันเป็นสามฉบับคือภาษาไทย ภาษาลาว และภาษาอังกฤษ ทุกฉบับถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความ ให้ใช้ฉบับภาษาอังกฤษเป็นหลัก

สำหรับรัฐบาล
ราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาล
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

Original Signed

Original Signed

(นายประชา มาลีนนท์)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์

(นายเล กากันยา)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



Contact information:

**ILO Mekong Sub-regional Project
to Combat Trafficking in Children and Women**

United Nations' Building

P.O Box 2-349

Rajadamnern Nok Ave.

Bangkok, 10200 Thailand

Tel: +662 288 2218 Fax: +662 288 3063

E-mail: prevention@childtrafficking.net