

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: แนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในห่วงการฟื้นตัวจากสถานการณ์โควิด-19

### กิตติกรรมประกาศ

เอกสารข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: แนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในห่วงการฟื้นตัวจากสถานการณ์โควิด-19 ฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยผ่านกระบวนการหรืออย่างมีประสิทธิภาพกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากหลักฐานเชิงประจักษ์ ซึ่งดำเนินการโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2563 ถึงเดือนมิถุนายน 2564 เอกสารฉบับนี้ประกอบด้วยข้อมูลที่รวบรวมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่ได้หารือร่วมกันทั้งหมด 78 คน ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐบาลไทย (10 คน) ภาคธุรกิจ (27 คน) สมาคมธุรกิจและองค์กรนายจ้าง (8 คน) บริษัทจัดหางาน (3 คน) องค์กรระหว่างประเทศ (10 คน) ภาคประชาสังคม (17 คน) และจากองค์กรแรงงาน (3 คน) และได้รับความคิดเห็นจาก amfori, the Institute for Human Rights and Business และ Migrant Forum in Asia

### วัตถุประสงค์

เอกสารฉบับนี้ได้รับรวมผลการหารือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายที่จะระบุช่องว่าง ความท้าทาย และโอกาส ในการออกแบบแนวทาง การบังคับใช้ และการตรวจสอบนโยบาย รวมถึงกระบวนการ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย จากการศึกษาการดังกล่าว เอกสารฉบับนี้จึงมีจุดประสงค์ที่จะเสนอให้รัฐบาลไทยได้ทราบถึงการทบทวน การจัดทำ และการนำนโยบายที่เกิดจากหลักฐานเชิงประจักษ์มาประยุกต์ใช้ รวมไปถึงกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความมุ่งมั่นที่จะร่วมกันส่งเสริมการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และงานที่มีคุณค่าแก่แรงงานข้ามชาติ ความมุ่งมั่นดังกล่าวจึงได้รวมอยู่ในกรอบการดำเนินงานสากลและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดกระบวนการหรือในระดับภูมิภาคและโครงการริเริ่มต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลไทยเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการดังกล่าวด้วย ได้แก่:

- เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง SDG 10.7.1 “ค่าใช้จ่ายในการสรรหาแรงงานซึ่งถูกจ้างเป็นผู้แบกรับ โดยคิดเป็นสัดส่วนของรายได้ต่อปีที่ได้รับในประเทศปลายทาง”;
- ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration: GCM)
- กระบวนการบาหลีว่าด้วยการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง (Bali Process)
- กรอบความร่วมมือกระบวนการโคลัมโบ (Columbo Process)
- หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (The United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs)
- แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 พ.ศ. 2562 - 2565 (National Action Plan on Business and Human Rights 2019 - 2022: NAP)
- การประชุมอาเซียนว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Forum on Migrant Labour: AFML)

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นภายใต้แนวทางของกรอบการดำเนินงานและมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศของ ILO โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยสำนักงานจัดหางานเอกชน ค.ศ.1997 (ฉบับที่ 181) และหลักการทั่วไปและแนวปฏิบัติเพื่อการสรรหาแรงงานที่เป็นธรรมและบทนิยามว่าด้วยค่าธรรมเนียมในการสรรหาแรงงานและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มาตรฐานระบบการสรรหาแรงงานแบบบูรณาการสากล (มาตรฐาน IRIS) ของ IOM ว่าด้วยการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (หลักการ UNGP) ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (ข้อตกลง GCM) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) และข้อเสนอแนะมอนทรีออลว่าด้วยการสรรหาแรงงาน (ข้อเสนอแนะมอนทรีออล หรือ the Montreal Recommendations) เอกสารฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหาทั้งหมดสี่ส่วน: (1) ความคืบหน้าของประเทศไทย: ภาพรวมความคืบหน้าที่เกิดขึ้นและอุปสรรคที่ยังมีอยู่ต่อการบรรลุการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และงานที่มีคุณค่าแก่แรงงานข้าม

ชาติ (2) เหตุใดรัฐบาลจึงควรดำเนินการโดยทันที: อธิบายถึงผลประโยชน์หลักที่ประเทศไทยจะได้รับจากการส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองที่ดีขึ้นแก่แรงงานข้ามชาติ (3) การแก้ไขอุปสรรคในปัจจุบัน: ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ให้ข้อเสนอแนะระหว่างการจัดทำเอกสารฉบับนี้ และ (4) บทสรุป

## ความคืบหน้าของประเทศไทย

จากข้อมูลของกระทรวงแรงงาน ภายในสิ้นเดือนเมษายน 2564 นั้น ประเทศไทยมีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนอยู่ราว 2.2 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ให้ค่าจ้างต่ำ เช่น การก่อสร้าง การผลิต การเกษตร การประมง และการบริการ อย่างไรก็ตาม ด้วยความซับซ้อนของกระบวนการสรรหาแรงงาน แรงงานข้ามชาติจำนวนมากจึงเดินทางเข้าประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ จึงมีการคาดการณ์ว่าจำนวนแรงงานข้ามชาตินั้นจะสูงกว่าที่แสดงอยู่ในรายงานสถิติ โดยส่วนใหญ่แล้วแรงงานข้ามชาติเหล่านี้มาจากประเทศกัมพูชา สาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และเวียดนาม

แรงงานข้ามชาติมีส่วนสำคัญต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) ของประเทศไทยระหว่างร้อยละ 4.3 ถึง 6.6<sup>1</sup> แต่ถึงแม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งของประเทศไทย และประเทศต้นทาง แรงงานข้ามชาติยังคงเผชิญกับความท้าทาย เช่น การสรรหาแรงงานอย่างไม่เป็นธรรม การเสียค่าธรรมเนียมการจัดหางานที่สูง การได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำหรือไม่ได้รับค่าจ้างเลย การถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลา และการอยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม<sup>2</sup> ความท้าทายเหล่านี้มีความสำคัญมากกว่าที่ผ่านมานับตั้งแต่การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งส่งผลให้แรงงานข้ามชาติมีความเปราะบางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่ไม่มีเอกสารรับรองสถานะ ซึ่งมีบทบาทหลักในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ในขณะที่ประเทศไทยยังคงพึ่งพาการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนของตลาดแรงงาน การทำให้มั่นใจว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดยึดมั่นในหลักการว่าด้วยการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรมจึงมีความสำคัญอย่างมาก<sup>3</sup>

## ความมุ่งมั่นต่อการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรมและงานที่มีคุณค่า

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้นำเสนอนโยบายและโครงการริเริ่มใหม่ ๆ เพื่อยกระดับการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และงานที่มีคุณค่าแก่แรงงาน ซึ่งรวมไปถึงแรงงานข้ามชาติด้วย

รัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกับรัฐบาลของประเทศอื่นๆ ในโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง อันได้แก่ กัมพูชา (2546 แก้ไขในปี 2558) สาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (2545) เมียนมา (2546 แก้ไขในปี 2559) และเวียดนาม (2558) ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน การลงนามบันทึกความเข้าใจมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติแก่แรงงานในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม บันทึกความเข้าใจเหล่านี้ยังไม่สามารถบรรลุศักยภาพได้อย่างเต็มที่ เป็นผลมาจากกระบวนการที่ซับซ้อนและค่าใช้จ่ายที่สูงสำหรับผู้โยกย้ายถิ่นฐานและแรงงาน ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย

รัฐบาลไทยได้ทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในปี 2561 (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) โดยได้ตัดข้อความเรื่องค่าบริการจัดหางานที่แรงงานในประเทศไทยต้องแบกรับออกไป พระราชกำหนดฯ ฉบับนี้เสริมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งยังคงเป็นรากฐานให้กับการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน รวมไปถึงแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ยกเว้นแรงงานที่ได้รับการว่าจ้างเพื่อทำงานบ้าน และงานระยะสั้นในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งสิทธิและการได้รับสิทธิบางอย่างที่กำหนดไว้ภายใต้กฎหมายแรงงานของไทยอาจไม่รับรอง แม้ว่าพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้จะแสดงให้เห็นถึงความสำนึกอันสำคัญยิ่ง แต่ก็ยังไม่สอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานระหว่างประเทศอย่าง

<sup>1</sup> OECD, ILO (2017) How immigrants Contribute to Thailand's Economy ดูได้จาก:

[https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS\\_613491](https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_613491)

<sup>2</sup> IOM (2019) Debt and the Migration Experience ดูได้จาก

[https://publications.iom.int/system/files/pdf/debt\\_and\\_the\\_migration\\_experience\\_insights\\_from\\_southeast\\_asia\\_2.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/debt_and_the_migration_experience_insights_from_southeast_asia_2.pdf)

<sup>3</sup> ILO (2010) Agenda for labour migration in Thailand; towards long-term competitiveness ดูได้จาก: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms\\_145130.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_145130.pdf)

สมบูรณอันเป็นแนวทางของเอกสารฉบับนี้ ทำให้แรงงานข้ามชาติยังต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาแรงงาน ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมการหารือระบุว่าเป็นความท้าทายหลัก นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายยังคงมีความท้าทาย โดยแรงงานข้ามชาติมากกว่าครึ่งหนึ่งที่ ILO สัมภาษณ์ในปี 2563 ต่างรายงานว่าพวกเขาได้จ่ายเงินให้กับตัวแทนจัดหางานหรือนายหน้าในประเทศไทย แม้ตามพระราชกำหนดฯ จะระบุห้ามไว้ก็ตาม<sup>4</sup>

ในปี 2562 ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ประกาศใช้แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 พ.ศ. 2562-2565 (NAP) ซึ่งย้ำให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่ประเทศไทยมีต่อหลักการ UNGP แผนปฏิบัติการระดับชาติฯ แสดงให้เห็นถึงวิธีการใช้หลักการ UNGP<sup>5</sup> ในประเทศไทย และนำเสนอมาตรการบังคับและมาตรการโดยสมัครใจ เพื่อให้ภาครัฐและภาคธุรกิจได้นำไปปฏิบัติเพื่อบรรเทาผลกระทบอย่างมีจริยธรรม มาตรฐานงานที่มีคุณค่า การร้องทุกข์และการเยียวยาหมวดที่สอง ด้านแรงงานของแผนการปฏิบัติการระดับชาติฯ ระบุไว้ว่า “รัฐวิสาหกิจและภาคธุรกิจที่ใช้แรงงานข้ามชาติ ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการสรรหาแรงงานและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับ “หลักการจ่ายค่าธรรมเนียมในการสรรหาแรงงานโดยนายจ้าง”<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์ COVID-19 การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการระดับชาติฯ จึงมีความล่าช้า นอกจากนี้แล้ว คณะรัฐมนตรียังมีมติในวันที่ 4 สิงหาคม 2563 และวันที่ 29 ธันวาคม 2563 อนุญาตให้กลุ่มแรงงานข้ามชาติต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ทำนักและขยายการต่อใบอนุญาตทำงาน ซึ่งทำให้แรงงานต้องจ่ายค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาแรงงานและจ้างงาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบสุขภาพ หรือค่าธรรมเนียมในการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการจ่ายค่าธรรมเนียมในการสรรหาแรงงานโดยนายจ้าง

ขณะที่ประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO จำนวนหกฉบับจากแปดฉบับ แต่ประเทศไทยก็ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่เหลืออีกสองฉบับ อันได้แก่ อนุสัญญาเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครอง

สิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 (ฉบับที่ 87) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (ฉบับที่ 98) การไม่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างความมั่นใจว่า แรงงานทุกคนซึ่งรวมถึงแรงงานข้ามชาติ จะสามารถใช้สิทธิแรงงานของตนได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังเป็นหนึ่งในสี่สิบเจ็ดประเทศต้นแบบ<sup>7</sup> ของข้อตกลง GCM ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้ให้คำมั่นสัญญาที่จะสนับสนุนการนำข้อตกลงดังกล่าวไปปฏิบัติ ในวัตถุประสงค์ของข้อตกลง GCM นั้น วัตถุประสงค์ที่ 6 ระบุให้เห็นถึงความจำเป็นในการ “อำนวยความสะดวกในการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และเงื่อนไขการทำงานที่คุ้มครองแรงงานเพื่อให้มั่นใจว่าเป็นงานที่มีคุณค่า”

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังเป็นส่วนหนึ่งของกรอบความร่วมมือกระบวนการโคลัมโบ (Colombo Process) ซึ่งไม่มีเงื่อนไขผูกมัดสำหรับรัฐภาคีในการมีส่วนร่วมในการหารือและความร่วมมือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงาน รวมถึงประเด็นสำคัญเฉพาะเรื่องการส่งเสริมหลักปฏิบัติในการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม<sup>8</sup> ตลอดจนกระบวนการบาทหลวงว่าด้วยการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง (Bali Process) ซึ่งเน้นย้ำถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศในการยับยั้งและต่อต้านเครือข่ายการลักลอบขนคนเข้าเมืองและการค้ามนุษย์<sup>9</sup>

ในขณะที่ความมุ่งมั่นของรัฐบาลเหล่านี้มีความสำคัญต่อการยกระดับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติให้ดียิ่งขึ้นตลอดกระบวนการการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงาน แต่ความท้าทายเชิงระบบที่สำคัญยังคงทำให้แรงงานมีความเสี่ยงที่จะถูกแสวงหาประโยชน์ ความท้าทายเหล่านี้ยิ่งเด่นชัดขึ้นในรายงานการค้ามนุษย์ 2564 (TIP Report 2021)<sup>10</sup> ซึ่งลดอันดับของประเทศไทยตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือ Trafficking Victims Protection Act 2000 (TVPA) รายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า “แม้จะมีการรายงานอย่างเป็นทางการว่าเป็นวงกว้างว่า มีแรงงานบังคับเป็นจำนวนมากในหมู่

<sup>4</sup> International Labour Organization (2020). Recruitment fees and related costs: What migrant workers from Cambodia, the Lao People's Democratic Republic, and Myanmar pay to work in Thailand ดูได้จาก: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_740400.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_740400.pdf).

<sup>5</sup> United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights. ดูได้จาก: [www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_E\\_N.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_E_N.pdf).

<sup>6</sup> รัฐบาลไทย (2562). แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ฉบับที่หนึ่ง (2562–2565)

<sup>7</sup> United Nations Network on Migration (2021). Champion Countries Initiative ดูได้จาก: <https://migrationnetwork.un.org/champion-countries-initiative>.

<sup>8</sup> IOM (2003). Regional Consultative Process on Overseas Employment and Contractual Labour for Countries of Origin in Asia (Colombo Process) ดูได้จาก [www.iom.int/regional-consultative-process-overseas-employment-and-contractual-labour-countries-origin-asia](http://www.iom.int/regional-consultative-process-overseas-employment-and-contractual-labour-countries-origin-asia).

<sup>9</sup> IOM (2002). Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime ดูได้จาก: [www.iom.int/bali-process](http://www.iom.int/bali-process).

<sup>10</sup> US Department of State (2021). 2021 Trafficking in Persons Report ดูได้จาก: [www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/](http://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/).

แรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในหลายอุตสาหกรรมของประเทศไทย แต่รัฐบาลกลับระบุตัวเลขผู้ที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้านแรงงานที่ต่ำเมื่อเทียบกับขอบเขตของปัญหา เจ้าหน้าที่มักขาดความเข้าใจเรื่องการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และรัฐบาลยังขาดขั้นตอนที่เป็นมาตรฐานสำหรับพนักงานตรวจแรงงานในการส่งต่อคดีที่นำไปสู่การบังคับใช้กฎหมาย”

จากข้อค้นพบนี้ ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติอย่างมาก ความพยายามและการหารือร่วมกันในนโยบายจากหลักฐานเชิงประจักษ์ รวมถึงไปถึงกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ จะสามารถช่วยเน้นย้ำได้ว่าสิทธิของแรงงานข้ามชาติจะได้รับการรับรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างและหลังวิกฤตการระบาดของ COVID-19

### **อุปสรรคด้านกฎระเบียบต่อความคืบหน้าในการดำเนินการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรมและเป็นธรรมในประเทศไทย**

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมการหารือในการประชุมระดับชาติระบุถึงความท้าทายด้านกฎระเบียบหลายประการในการปฏิบัติตามกฎหมายไทยและมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึง

#### **1. การขาดแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกลับมาเปิดการสรรหาแรงงานข้ามพรมแดนอีกครั้ง รวมถึงการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในช่วง โควิด-19**

หนึ่งในความท้าทายหลักที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้กล่าวถึง โดยเฉพาะจากภาคธุรกิจ บริษัทจัดหางาน และภาคประชาสังคม คือ การขาดแนวทางและแผนการจัดการที่เปิดเผยต่อสาธารณะ ที่เกี่ยวกับการจัดการการสรรหาแรงงานในและหลังช่วง COVID-19 ซึ่งรวมถึงข้อกำหนดสำหรับการกักตัว การจัดเตรียมการเดินทาง การฉีดวัคซีนและการตรวจหาเชื้อ COVID-19 รวมถึงผู้ที่ควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ความไม่สอดคล้องกันระหว่างกระบวนการต่างๆ ในประเทศไทยและในประเทศต้นทาง ยังเป็นการเพิ่มอุปสรรคให้แก่แรงงานข้ามชาติ ธุรกิจ และบริษัทจัดหางานในการทำความเข้าใจและปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่มีข้อมูลให้แรงงานข้ามชาติในภาษาที่พวกเขาเข้าใจ ภาคธุรกิจยังกล่าวถึงการไม่มีคำแนะนำที่เพียงพอและความล่าช้าในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานและใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย รวมถึงผู้ที่เอกสารสำคัญหมดอายุแล้ว ตลอดจนขาดมาตรฐานในขั้นตอนการต่ออายุใบสำคัญในจังหวัดต่าง ๆ

#### **2. การไม่มีค่านิยมที่เป็นมาตรฐานในเรื่องค่าธรรมเนียมการจัดหางานและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง**

ความท้าทายที่ธุรกิจและบริษัทจัดหางานกล่าวถึงคือ ค่านิยมของสิ่งที่เป็น “ค่าธรรมเนียมในการจัดหางานและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง” ในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ถึงแม้ว่าค่านิยมจะระบุไว้ในหลักการทั่วไปของ ILO ก็ตาม นอกจากนี้ หมวด “อัตราค่าธรรมเนียม” ในพระราชกำหนด ฯ ยังระบุถึงค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาแรงงานหลายประการ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน แต่ยังไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ทำงานในประเทศไทยต้องชำระ

มาตรา 49 แห่งพระราชกำหนด ฯ ยังกำหนดรายการค่าธรรมเนียมบางประการ เช่น หนังสือเดินทาง การตรวจสุขภาพ ใบอนุญาตทำงาน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่อธิบดีกำหนดให้แรงงานต่างด้าวเป็นผู้แบกรับ หากผู้จ้างจ่ายค่าใช้จ่ายเหล่านี้ล่วงหน้า พระราชกำหนด ฯ กำหนดว่าสามารถหักค่าใช้จ่ายเหล่านี้จากค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าจ้างทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์ หรือค่าล่วงเวลาในการทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์ ได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ต่อเดือนของแรงงานข้ามชาติ<sup>11</sup>

ตามหลักการของ ILO ส่วนที่ 2 “จะไม่มีการเรียกเก็บเงินจากแรงงานโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งหมดหรือบางส่วน ของค่าธรรมเนียมใด ๆ หรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน” ในประเทศปลายทางหรือต้นทาง

ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติของพระราชกำหนด ฯ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมในการจัดหางานและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐาน จึงไม่สอดคล้องกับหลักการของ ILO และมาตรฐาน IRIS ของ IOM ว่าด้วยการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และเป็นอุปสรรคต่อความพยายามของรัฐบาลในการดำเนินการตามความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมหลักการหลักการจ่ายค่าธรรมเนียมในการสรรหาแรงงานโดยนายจ้างภายใต้แผนปฏิบัติการระดับชาติฯ ตลอดจนเพื่อส่งเสริมการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรมและการจ้างงานที่มีคุณค่า ภายใต้โครงการริเริ่มระดับภูมิภาคและระดับโลก ดังที่ระบุไว้ในเอกสารฉบับนี้ ซึ่งรัฐบาลไทยเป็นส่วนหนึ่งด้วยเช่นกัน

<sup>11</sup> IOM (2021). Human Resource Guidebook on Employer Obligations and Cultural Sensitivity คู่มือฉบับนี้

<https://publications.iom.int/books/human-resource-guidebook-employer-obligations-and-cultural-sensitivity>

### 3. การบัญญัติกฎหมายให้มีความสอดคล้องกันในระดับภูมิภาคและระดับโลก

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการบัญญัติกฎหมาย การสรรหาแรงงานและการจ้างงานในประเทศไทยและประเทศต้นทางให้สอดคล้องตามมาตรฐานสากล หลักการ UNGP ที่ 23 ซึ่งเน้นย้ำอย่างชัดเจนว่า ธุรกิจจำเป็นต้องเคารพมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ไม่ว่าจะดำเนินการอยู่ที่ใด<sup>12</sup> การปฏิบัติตามมาตรฐานสากลและกฎหมายไทยที่มีความขัดแย้งกัน ถือเป็นความท้าทายที่ธุรกิจบางประเภท โดยเฉพาะธุรกิจท่องเที่ยวระหว่างประเทศต้องเผชิญ ดังเช่นในปัจจุบัน บริษัทต่างๆ ไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานสากลได้ด้วยเสรีภาพในการสมาคมได้ เนื่องจากตามกฎหมายไทยนั้น ผู้โยกย้ายถิ่นฐานไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงาน แต่สามารถเข้าร่วมได้เท่านั้น การประสานกฎหมายไทยกับมาตรฐานระหว่างประเทศจะช่วยขจัดอุปสรรคเหล่านี้ และช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย โดยดึงดูดให้ธุรกิจต่างชาติหันมาทำธุรกิจในประเทศไทยมากขึ้น

### 4. การปรับปรุงกระบวนการสรรหาแรงงานและการจัดการข้อมูลการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างทันที่ ถูกต้อง และการแบ่งแยกข้อมูลการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างกระทรวงต่างๆ

นายจ้างและตัวแทนจัดหางานยังได้เน้นย้ำว่า พวกเขาต้องผ่านขั้นตอนที่แตกต่างกัน ชับซ้อน และใช้เวลานานในการสรรหาแรงงาน ลงทะเบียน จ้างงาน และช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติตามระบบบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทาง โดยระบุว่าจำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ของกระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงสาธารณสุข รวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ให้ครบถ้วนเพื่อการจ้างงานข้ามชาติ

ขั้นตอนที่แตกต่างกันยังทำให้ขาดการรวบรวมข้อมูลของแรงงานข้ามชาติระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการกำหนดนโยบายจากหลักฐานเชิงประจักษ์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเน้นย้ำว่าการจัดการข้อมูลระหว่างกระทรวง จะต้องได้รับการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น และ ควรจะอำนวยความสะดวกให้ทั้งนายจ้างและตัวแทนจัดหางานสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติได้ง่าย เช่น ข้อมูลประสบการณ์และทักษะในการทำงานที่ผ่านมา และควรสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศด้วยความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยของข้อมูล

### 5. แร่งจูงใจในการส่งเสริมการปฏิบัติตามการดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบและการพิจารณามาตรการทางการเงิน

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมได้มอบรางวัลสิทธิมนุษยชนประจำปีแก่รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจเอกชน หรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่ได้รับเลือกให้เป็นองค์กรต้นแบบในการปกป้องสิทธิมนุษยชนของแรงงาน รวมถึงแรงงานข้ามชาติในบริษัทและห่วงโซ่อุปทาน อย่างไรก็ตาม ตัวแทนจัดหางานไม่ทราบว่าพวกเขาไม่มีสิทธิสมัครเพื่อรับรางวัลนี้ด้วย ซึ่งหมายความว่าในปัจจุบันความพยายามของตัวแทนจัดหางานในการดำเนินการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรมยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมการหารือเห็นด้วยกับมาตรการจูงใจทางการเงินและกฎระเบียบ เช่น การลดหย่อนภาษีสำหรับธุรกิจและตัวแทนจัดหางานที่มีมาตรฐานสูงในการดำเนินการตามหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงในสิ่งที่เกี่ยวกับการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรมและงานที่มีคุณค่าแก่แรงงานข้ามชาติ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังชี้ให้เห็นอีกว่า บทบัญญัติในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (มาตรา 28) ที่ให้ตัวแทนจัดหางานวางหลักประกันจำนวนห้าล้านบาท ก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้จัดหาและว่าจ้างแรงงานข้ามชาติ ซึ่งได้รับการพิจารณาว่าเป็นมาตรการป้องกันเพื่อรับประกันความรับผิดชอบของตัวแทนจัดหางานตามกฎหมายไทย แต่ในทางปฏิบัตินั้นมักจะเป็นอุปสรรคต่อการจดทะเบียนของตัวแทนจัดหางานบางราย และนำไปสู่การดำเนินธุรกิจโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติยังระบุว่า เงินประกันนั้นไม่ได้มีการใช้อย่างเพียงพอในการเยียวยากรณีที่มีการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ความคุ้มครองที่ได้รับจากข้อกำหนดนี้จึงไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้โยกย้ายถิ่นฐานได้

### 6. ความเข้าใจต่อกฎหมายไทยอย่างจำกัด

ธุรกิจและบริษัทจัดหางานระบุว่า พวกเขาไม่มีความเข้าใจอย่างจำกัดเกี่ยวกับวิธีการบังคับใช้กฎหมายไทยกับแรงงานข้ามชาติ และวิธีที่กฎหมายกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบสำหรับทั้งนายจ้างและตัวแทนจัดหางาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมการหารือชี้ให้เห็นว่า ไม่มีแนวทางจากรัฐบาลเกี่ยวกับวิธีที่นายจ้างและตัวแทนจัดหางานจะสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดหางานอย่างมีจริยธรรมภายใต้กฎหมายไทย รวมถึงพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังเน้นย้ำถึงการขาดแนวทางที่ชัดเจนและครอบคลุม

<sup>12</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights ดูได้จาก:

[www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_E\\_N.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_E_N.pdf)

เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดข้อบังคับที่มีต่อแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติ และการจัดการแรงงานข้ามชาติให้เป็นไปตามระเบียบด้านสุขภาพเกี่ยวกับแพร่ระบาดของ COVID-19 ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดข้อบังคับยังไม่มีการให้บริการในภาษาของแรงงานข้ามชาติ และค่าใช้จ่ายในการจัดการยังคงสูงสำหรับแรงงานข้ามชาติ สิ่งเหล่านี้สามารถส่งผลให้แรงงานข้ามชาติหลุดจากกระบวนการได้

นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมีคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการตีความและนำกฎหมายต่างๆ ที่บังคับใช้กับแรงงาน รวมถึงแรงงานข้ามชาติมาใช้ด้วย รัฐบาลไทยสามารถให้คำแนะนำดังกล่าวผ่านคู่มือหรือการฝึกอบรมแก่ธุรกิจและตัวแทนจัดหางาน

### เหตุใดรัฐบาลจึงควรดำเนินการโดยทันที

ผู้โยกย้ายถิ่นฐานมีความเสี่ยงเป็นอย่างมากต่อการใช้แรงงานเด็ก การบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์ การโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัยและเป็นปกติ สามารถจัดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการล่วงละเมิดต่างๆ ได้<sup>13</sup> สถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติที่ต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติและความหวาดกลัวต่อชาวต่างชาติที่เพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนความไม่มั่นคงด้านอาหาร การถูกเลิกจ้าง สภาพแวดล้อมในการทำงานที่แย่ลง ซึ่งรวมถึงการถูกลดค่าจ้างหรือไม่จ่ายค่าจ้าง สภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ที่แออัดหรือไม่เหมาะสม และมาตรการควบคุมการเดินทางที่เข้มงวดขึ้น<sup>14</sup>

จากการประเมินผลเร่งด่วนของ IOM<sup>15</sup> ในเดือนมกราคม 2564 ร้อยละ 63 ของผู้ตอบแบบสอบถามรายงานว่า การมีรายได้ไม่เพียงพอเป็นความท้าทายที่ใหญ่ที่สุดสำหรับผู้ที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทย ซึ่งมีจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงความต้องการขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ อาหาร น้ำสะอาด ไฟฟ้า ที่พักอาศัย การศึกษา และการรักษาพยาบาล รวมทั้งอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล (PPE) ที่เพียงพอ

ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางหลักที่ต้อนรับแรงงานข้ามชาติเกือบครึ่งหนึ่งของทั้งหมดจากประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน)<sup>16</sup> ดังนั้นการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจึงเป็นกุญแจสำคัญในการบรรลุความเท่าเทียมกันและความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งมีผลต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ในประเทศไทยได้ ข้อค้นพบจากรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี 2564 สะท้อนให้เห็นถึงอันตรายที่เกิดจากความล่าช้าของรัฐบาลไทยในการบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ และเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการดำเนินการอย่างทันทั่วถึงเพื่อรับประกันความเป็นอยู่ที่ดีและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ

ในขณะที่การแพร่ระบาดของ COVID-19 ก่อให้เกิดการหยุดชะงักครั้งใหญ่ แต่ก็ยังเป็นโอกาสในการสร้างสิ่งต่าง ๆ ให้กลับมาดีขึ้น การรับประกันให้แรงงานข้ามชาติได้รับการคุ้มครองจะมีผลในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้:

### เสริมสร้างความเข้มแข็งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยจากการแพร่ระบาดของ COVID-19

ในไตรมาสแรกของปี 2564 ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนที่ประสบกับปัญหาการหดตัวของเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดประเทศหนึ่ง โดยมีจีดีพี ลดลงร้อยละ 2.6 ในไตรมาสแรกของปี 2564 หลังจากที่จีดีพี ลดลงกว่าร้อยละ 6.1 ในปี 2563<sup>17</sup> มีการคาดการณ์ว่าการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจะเพิ่มสูงขึ้นในปี 2565 โดยอัตราการเติบโตของจีดีพีประจำปีคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5.1

การส่งเสริมการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานอย่างปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ จะช่วยอำนวยความสะดวกในการแก้ไขปัญหาความท้าทายที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญ และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีและปลอดภัย การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการทำให้มั่นใจได้ว่าแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการ

<sup>13</sup> ILO, OECD, IOM and Unicef (2019). Ending child labour, forced labour and human trafficking in global supply chains. ดูได้จาก:

[https://publications.iom.int/system/files/pdf/debt\\_and\\_the\\_migration\\_experience\\_insights\\_from\\_southeast\\_asia\\_2.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/debt_and_the_migration_experience_insights_from_southeast_asia_2.pdf).

<sup>14</sup> ILO (2020). Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic. Recommendations for Policy-makers and Constituents ดูได้จาก:

[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_743268.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_743268.pdf).

<sup>15</sup> IOM Thailand (2021). COVID-19 Rapid Needs Assessment: Mahachai Sub-district, Samut Sakhon Province (Round 3) ดูได้จาก:

<https://thailand.iom.int/covid-19-rapid-needs-assessment-mahachai-sub-district-samut-sakhon-province-round-3>.

<sup>16</sup> Reportingasean (2021). ASEAN Can't Leave Unskilled Migrants Out of Integration – World Bank ดูได้จาก: [www.reportingasean.net/asean-cant-leave-unskilled-migrants-integration-world-bank/](http://www.reportingasean.net/asean-cant-leave-unskilled-migrants-integration-world-bank/).

<sup>17</sup> The World Bank (2021). Thailand Economic Monitor July 2021: The Road to Recovery ดูได้จาก:

[www.worldbank.org/en/country/thailand/publication/thailand-economic-monitor-july-2021-the-road-to-recovery](http://www.worldbank.org/en/country/thailand/publication/thailand-economic-monitor-july-2021-the-road-to-recovery).

คุ้มครองและเคารพสิทธิจะมีส่วนช่วยในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย<sup>18</sup>

### การแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและความเป็นผู้นำในระดับสากล

การมีบทบาทในฐานะผู้นำระดับภูมิภาคต่อไปนั้น รัฐบาลไทยต้องแสดงความมุ่งมั่นในการดำเนินการตามกรอบการดำเนินงานซึ่งระบุไว้ในเอกสารฉบับนี้ และนำไปสู่การปฏิบัติงานจริง

การจัดการกับความท้าทายที่ระบุไว้ในเอกสารฉบับนี้ จะช่วยให้รัฐบาลสามารถรายงานความสำเร็จในการส่งเสริมการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และเงื่อนไขการทำงานที่ปลอดภัยในการประชุมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ได้แก่

1. The International Migration Review Forum 2022 ซึ่งเป็นเวทีหลักสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับสากล เพื่อหารือและแบ่งปันความคืบหน้าในการดำเนินการในทุก ๆ ด้านตามข้อตกลง GCM
2. การประชุม Asia Pacific Forum on Sustainable Development ในปี 2565
3. The Thematic Area Working Group on Fostering Ethical Recruitment Practices ภายใต้กระบวนการโคลัมโบ
4. การประชุม Government and Business Forum ปี 2565 ภายใต้กระบวนการบาห์ลี
5. ตัวชี้วัดด้านการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐาน (Migration Governance Indicators: MGI)
6. การประชุมอาเซียนว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Forum on Migrant Labour: AFML)

### ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก

ในเดือนมีนาคม 2564 รัฐสภายุโรปลงมติเห็นชอบในการออกกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการตรวจสอบว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Environmental and Human Rights Due Diligence)<sup>19</sup> ซึ่งจะบังคับให้บริษัทในสหภาพยุโรปต้องดำเนินการตรวจสอบวิเคราะห์สถานะด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนภายในห่วงโซ่มูลค่าของตน ในหลายประเทศมีการออกกฎหมายที่คล้ายคลึงกันอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติแรงงานทาสยุคใหม่ของสหราชอาณาจักร ค.ศ. 2015 (Modern Slavery Act) กฎหมายหน้าที่องค์กรในการเฝ้าระวัง ค.ศ. 2017 (French Corporate Duty of Vigilance) ของฝรั่งเศส และพระราชบัญญัติแรงงานทาสยุคใหม่ ค.ศ. 2018 (Modern Slavery Act) ของออสเตรเลีย

ธุรกิจไทยที่มีหุ้นส่วนและผู้บริโภคในต่างประเทศจึงมีความจำเป็นมากขึ้นที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และงานที่มีคุณค่า ดังนั้น การออกกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลจะช่วยปรับปรุงสถานะของธุรกิจไทยในเวทีระดับโลกได้ โดยจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถเติบโตทางเศรษฐกิจได้ต่อไป สามารถแข่งขันได้ในเศรษฐกิจระดับโลก และปรับตัวให้เข้ากับภาวะตลาดสากลและแนวโน้มทางธุรกิจที่กำลังเปลี่ยนแปลง

### เราจะสามารถแก้ไขอุปสรรคในปัจจุบันได้อย่างไร

ข้อเสนอแนะที่นำเสนอต่อรัฐบาลไทยในเอกสารฉบับนี้ มาจากการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งรวมถึงภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรแรงงาน และตัวแทนจากองค์การสหประชาชาติ เพื่อต้อออกจากความพยายามสนับสนุนอย่างต่อเนื่องของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะเหล่านี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะจากการประชุมอาเซียนว่าด้วยแรงงานข้ามชาติครั้งที่ 14 ซึ่งรับรองโดยประเทศสมาชิกอาเซียน ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้รับการออกแบบมาเพื่อรองรับการดำเนินการตามความมุ่งมั่นของรัฐบาล ภายใต้กรอบการดำเนินงานที่อ้างอิงถึงในเอกสารฉบับนี้

ในระยะยาว รัฐบาลควรปรับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานที่กล่าวถึงอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม จากการปรึกษาหารือที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้น ในระยะสั้น มีการเสนอให้รัฐบาลไทยผ่านกระทรวงแรงงาน ดำเนินการดังนี้

1. ยกเลิกหรือลดค่าธรรมเนียมตามที่รัฐบาลกำหนดอย่างมีนัยสำคัญในการจัดหางานและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอันเป็นภาระของแรงงาน เช่น ค่าวีซ่า หนังสือเดินทาง และความจำเป็นด้านการจัดการอื่น ๆ สำหรับการโยกย้ายถิ่นฐาน
2. จัดทำ บังคับใช้ และตรวจสอบข้อบังคับของกฎกระทรวงเพิ่มเติมเพื่อให้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวมีความสมบูรณ์ โดยเพิ่มรายการต่อไปนี้
  - 2.1. นิยามของคำว่า “ค่าธรรมเนียมในการจัดหางานและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง” และฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ตลอดจนรายการค่าใช้จ่ายฉบับปรับปรุงล่าสุดที่จ่ายโดยแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามของ ILO ว่าด้วยค่าธรรมเนียมในการจัดหางานและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ

<sup>18</sup> United Nations, Thailand (2020). UN Thailand Results Report ดูได้จาก: <https://thailand.un.org/sites/default/files/2021-05/20210325-2020AnnualReport%20-draft%20on%20back%20cover.pdf>

<sup>19</sup> คุณแอมเนสตี้ เค นักกฎหมายกล่าวว่า สหภาพยุโรป (EU) ต้องการกฎหมายเพื่อตรวจสอบวิเคราะห์สถานะด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน สำนักข่าวรอยเตอร์ 11 มีนาคม 2021 ดูได้จาก: [www.reuters.com](http://www.reuters.com)

มาตรฐาน IRIS ของ IOM ว่าด้วยการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม

- 2.2. คำแนะนำในการชี้แจงความรับผิดชอบของบริษัทจัดหางานในประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ การเปลี่ยนนายจ้าง การให้การสนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานในสถานประกอบการ และการอำนวยความสะดวกในการกลับประเทศต้นทางอย่างปลอดภัย
3. **การพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม การบังคับใช้และตรวจสอบแนวทางสำหรับตัวแทนจัดหางานและธุรกิจเมื่อมีการสรรหาแรงงานข้ามพรมแดนอีกครั้ง ในระหว่างและหลังสถานการณ์ COVID-19** ซึ่งรวมถึง
  - 3.1. คำแนะนำเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย ขั้นตอน และบุคคลที่รับผิดชอบในกระบวนการที่เกี่ยวข้องระเบียบการด้านสุขภาพในสถานการณ์แพร่ระบาดของ COVID-19 เช่น การอยู่ในสถานกักกัน การตรวจหา COVID-19<sup>20</sup> การฉีดวัคซีนป้องกัน COVID-19 และการขนส่งจากชายแดนไปยังสถานกักกัน สถานที่ทำงาน หรือที่พักคนงาน คำแนะนำควรสอดคล้องกับหลักการทั่วไปของ ILO และมาตรฐาน IRIS ว่าด้วยการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรมของ IOM และปฏิบัติตามระเบียบด้านสุขภาพที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและหลีกเลี่ยงการแพร่กระจายของ COVID-19
  - 3.2. โครงการสนับสนุนสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) ที่ไม่สามารถครอบคลุมค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับ COVID-19 เมื่อมีการเปิดการสรรหาแรงงานใหม่อีกครั้ง
  - 3.3. ให้ความมั่นใจว่าค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการจัดหางานที่เกี่ยวข้องกับ COVID-19 ที่เพิ่มขึ้นมานั้นจะไม่ตกเป็นภาระของแรงงานข้ามชาติ
4. **ประเมินความเป็นไปได้ในการจัดตั้งและดูแลศูนย์บริการข้อมูลออนไลน์ สำหรับนายจ้าง บริษัทจัดหางาน และแรงงานข้ามชาติ** ซึ่งประกอบด้วย
  - 4.1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลการสรรหาแรงงานและการจ้างงานในประเทศไทย และรายงานความคืบหน้าล่าสุดของนโยบายที่เกี่ยวข้อง
  - 4.2. แนวปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายด้านแรงงานของไทยและขั้นตอนการสรรหาแรงงานและการจ้างงาน และวิธีการ

ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยมีการอธิบายอย่างชัดเจนว่า กฎเกณฑ์ใดบังคับใช้กับแรงงานไทยเท่านั้น กฎเกณฑ์ใดบังคับใช้กับแรงงานข้ามชาติเท่านั้น และกฎเกณฑ์ใดบังคับใช้กับทั้งสองฝ่าย

- 4.3. ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ข้อกำหนดการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน และมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากตลาดส่งออกที่เกี่ยวข้อง
- 4.4. แนวปฏิบัติสำหรับนายจ้างของแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับขั้นตอนที่จำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อให้มีการจัดตั้งกลไกการร้องทุกข์ในสถานที่ทำงาน
- 4.5. ตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดีที่เกี่ยวกับการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และการจ้างงานที่มีคุณค่า
- 4.6. ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล การโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัย และบริการที่แรงงานข้ามชาติมีสิทธิได้รับ ยกตัวอย่างเช่น ผ่าน [www.mitrthai.com](http://www.mitrthai.com) รวมถึงการเข้าถึงประกันสังคม กลไกการร้องทุกข์ และการสนับสนุนในการกลับคืนภูมิลำเนาและการกลับคืนสู่สังคม ข้อมูลทั้งหมดควรมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย และจัดทำเป็นภาษาไทย รวมถึงภาษาที่แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าใจได้
5. **การพิจารณาการนำระบบการจัดอันดับและมาตรการจูงใจมาใช้กับตัวแทนจัดหางานและนายจ้าง รวมถึงการมอบรางวัล** ยกตัวอย่างเช่น: (ก) รางวัลสิทธิมนุษยชนสำหรับตัวแทนจัดหางานต้นแบบและนายจ้างที่มีความเป็นเลิศในด้านการสรรหาแรงงานและการจ้างงาน (ข) การขอวีซ่าหรือใบอนุญาตทำงานแบบด่วน สำหรับตัวแทนจัดหางานที่ถือใบอนุญาตและนายจ้างที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างสม่ำเสมอ (ค) ลดข้อกำหนดในการรายงานที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและจ้างงานแรงงาน และ (ง) การเข้าถึงมาตรการจูงใจทางภาษี และ/หรือ สินเชื่อธุรกิจ
6. **อำนวยความสะดวกในการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานสถิติแห่งชาติ) และระดับชั้นต่าง ๆ ของรัฐบาลในการปรับปรุงขั้นตอนการสรรหาแรงงานและการจ้างงานผ่านวิธีการ ดังนี้:**
  - 6.1. การพัฒนาฐานข้อมูลรวมของแรงงานข้ามชาติในกระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับระบบการจัดการข้อมูลที่มีความคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับ

<sup>20</sup> ในเดือนกรกฎาคม 2020 รัฐบาลไทยได้ประกาศแผนการที่จะเริ่มบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานอีกครั้ง นายจ้างต้องจ่ายค่าตรวจโควิด-19 และการกักตัว 14 วัน

ซึ่งจะมีค่าใช้จ่าย 13,200–19,300 บาทต่อแรงงานข้ามชาติ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ [www.doe.go.th](http://www.doe.go.th)



มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและการเคารพในสิทธิความเป็นส่วนตัวของแรงงานข้ามชาติ

- 6.2. การจัดตั้งศูนย์บริการครบวงจรที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงต่าง ๆ ทั้งหมดสำหรับนายจ้าง เพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการสรรหาแรงงานและการจ้างงานที่ง่ายและรวดเร็ว
7. **ยกระดับการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติทุกคน รวมถึงแรงงานที่ทำงานนอกระบบหรือการจ้างงานตามฤดูกาล** โดยให้สิทธิในการเข้าถึงประกันสังคมแก่แรงงานเหล่านี้ นอกจากนี้แรงงานทุกคนต้องสามารถเข้าถึงบริการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐานและวัคซีนป้องกัน COVID-19 ได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย
8. **จัดให้มีการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและทันท่วงทีสำหรับแรงงานข้ามชาติถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งรวมถึงการให้บริการทางกฎหมายในภาษาของแรงงาน** ความกลัวที่จะถูกลงโทษอันเกิดจากการละเมิดกฎหมายคนเข้าเมือง ต้องไม่มีผลต่อการเข้าถึงการร้องทุกข์และปัญหาด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงควรพิจารณาการระงับบทลงโทษต่อแรงงานข้ามชาติ สำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะผิดกฎหมาย ในช่วงที่เกิดสถานการณ์แพร่ระบาดของ COVID-19
9. **ประเมินประสิทธิผลของการกำหนดให้ผู้ถือใบอนุญาตจ้างงาน ต้องวางหลักประกันทางการเงิน (ห้าล้านบาท) เพื่อรับรองว่า**
  - 9.1. การใช้หลักประกันเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรับรองพฤติกรรมทางธุรกิจที่ดีในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าชดเชยทางแพ่งต่อตัวแทนจัดหางาน มากกว่าการใช้ในการจดทะเบียนธุรกิจของบริษัทจัดหางาน
  - 9.2. การอำนวยความสะดวกแก่แรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงการแก้ไขเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการคาดการณ์ว่าหลักประกันดังกล่าวจะนำมาใช้เป็นแหล่งเงินชดเชยให้แก่แรงงานข้ามชาติสำหรับการถูกละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน
10. **ดำเนินการหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายต่อไป เพื่อประเมินและแก้ไขกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง** รัฐบาลไทยควรเป็นผู้นำในกระบวนการหารือดังกล่าว โดยให้องค์กรแรงงานภาคประชาสังคม ธุรกิจในท้องถิ่น สมาคมธุรกิจ บริษัทจัดหางาน และองค์กรระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้มั่นใจว่าผู้มีส่วน

ได้ส่วนเสียให้ความร่วมมือและตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย นโยบาย และขั้นตอนการปฏิบัติงาน

11. **อำนวยความสะดวกในการทำงานร่วมกันระหว่างพรมแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทาง เพื่อ**
  - 11.1. **ขจัดหรือลดค่าธรรมเนียมที่แรงงานต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหางานอย่างมีนัยสำคัญ** เช่น ค่าธรรมเนียมวีซ่า หนังสือเดินทาง และค่าใช้จ่ายด้านการจัดการอื่นๆ ที่จำเป็นต้องมีสำหรับการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศต้นทาง
  - 11.2. **รวมทบทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดให้นายจ้างต้องชำระค่าธรรมเนียมในการสรรหาแรงงานเต็มจำนวนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเมื่อมีการทบทวนบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในอนาคตตามการควบคุมของรัฐบาล** และบัญญัติว่าจะไม่มีการเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายเหล่านี้จากแรงงาน
  - 11.3. **เสริมสร้างการติดตามตรวจสอบกระบวนการสรรหาแรงงาน ผ่านการประสานงานที่มากขึ้นระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งรับผิดชอบในการตรวจสอบแรงงาน และกรมการจัดหางาน ซึ่งรับผิดชอบกฎหมายการสรรหาแรงงาน เพื่อให้แน่ใจว่าวิธีการตรวจสอบแรงงานนั้น สอดคล้องกับกฎหมายการสรรหาแรงงานที่มีอยู่ กำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานติดตามแนวทางการสรรหาแรงงาน รวมถึงการชำระค่าธรรมเนียมการจัดหางานและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของแรงงานข้ามชาติ**
  - 11.4. **ตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการแจ้งให้แรงงานข้ามชาติทราบอย่างชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิและการคุ้มครองของตนในประเทศที่มีการจ้างงาน และวิธีการเข้าถึงความช่วยเหลือและกลไกการร้องทุกข์สำหรับการสรรหาแรงงานและการละเมิดสิทธิแรงงาน**
  - 11.5. **พัฒนากลไกที่สามารถดำเนินการตรวจสอบตัวแทนจัดหางานร่วมกัน** โดยพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีความรู้ความเข้าใจดีที่สุด ซึ่งจะช่วยให้มีโอกาสประสบความสำเร็จสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด
  - 11.6. **ตรวจสอบให้แน่ใจว่าแรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ได้ในหลาย ๆ ประเทศ** ซึ่งอาจรวมถึงการช่วยให้แรงงานสามารถขอค่าชดเชยจากตัวแทนจัดหางานของตนในประเทศต้นทางได้ ในกรณีที่แรงงานถูกนายจ้างแสวงหาประโยชน์ในประเทศปลายทาง

## บทสรุป

กระบวนการหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายที่นำมาสู่การจัดทำเอกสารข้อเสนอแนะเชิงนโยบายฉบับนี้ ได้เน้นย้ำให้เห็นถึงคุณค่าของการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและเสนอแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ กระบวนการนี้เน้นย้ำว่าไม่มีผู้ใดสามารถดำเนินการได้โดยลำพัง และชี้ให้เห็นถึงโอกาสสำหรับรัฐบาลไทยในการร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งรวมถึงธุรกิจ สมาคมธุรกิจ บริษัทจัดหางาน องค์กรแรงงาน ภาคประชาสังคม และพันธมิตรเพื่อการพัฒนา

ข้อเสนอแนะในเอกสารฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงโอกาสที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายจะทำงานร่วมกันเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ความคืบหน้าในการสรรหาแรงงานอย่างมีจริยธรรม และงานที่มีคุณค่า มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลไทยจะดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นในการนำข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปใช้ เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติให้ดียิ่งขึ้น