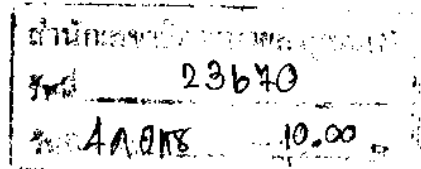


ที่ สม ๐๐๐๓/ ๘๙



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ -๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส16982 (ก๒๐)
วันที่ : ๑17584/58
วันที่ : 07 ก.ย. 58 เวลา : 13:37

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
เรื่อง สิทธิของแรงงานข้ามชาติ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
ที่ ๕๐๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๑๑ หน้า

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะ
นโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง สิทธิของแรงงานข้ามชาติ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย
โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการละเมิด
สิทธิมนุษยชนด้านสิทธิแรงงานหลายประเด็น รวมไปถึงนโยบายการจัดระบบบริหารแรงงานข้ามชาติ
การพิจารณาต่ออายุการจ้างงานและออกใบอนุญาตทำงาน ความไม่แน่นอนของนโยบายของไทยในเรื่องการย้าย
แรงงานออกนอกเขตจังหวัด รวมทั้งการใช้อำนาจและดุลพินิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีขอให้ตรวจสอบ
การละเมิดสิทธิมนุษยชน เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีแรงงาน
ชาวพม่าที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน ถูกล่อลวงไว้กับเตียงผู้ป่วยในขณะที่เข้ารับการรักษา เรื่อง สิทธิแรงงาน
และสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กรณีแรงงานชาวกัมพูชาถูกนายหน้าชักชวนให้มาทำงานเก็บส้มใน
ประเทศไทย แต่กลับถูกนำไปใช้แรงงานในเรือประมง และเรื่องสิทธิแรงงาน กรณีกล่าวอ้างว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด
พิทักษ์สาครพลาสติก ละเมิดสิทธิแรงงานชาวพม่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรพิจารณา
ปัญหาดังกล่าวเพื่อมีข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีและ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ สภาพปัญหา

ในปัจจุบัน ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย โดยประเทศไทยกำลังถูกจับตามองจากองค์กรสิทธิมนุษยชนและสังคมโลกในประเด็นเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การค้ามนุษย์ การใช้แรงงานทาส แรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๗/๒๕๕๗ เรื่องมาตรการชั่วคราวในการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าว ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ กล่าวโดยสรุปได้ว่า “คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังไม่มีนโยบายที่จะเร่งรัดจับกุมกวาดล้างแรงงานต่างด้าว ส่วนการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในขณะนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ กำหนดให้มีมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าว โดยให้ผู้ประกอบการ นายจ้าง ที่ประกอบกิจการบนบก และทางทะเลจัดเตรียมจัดเตรียมรายชื่อลูกจ้างในสังกัดให้ครบถ้วน เพื่อให้พร้อมรับการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในห้วงต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดกฎหมายปัญหา ยาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม การจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม การประทุษร้าย รวมทั้งเพื่อให้แรงงานได้รับการดูแลอย่างเป็นธรรม ตามหลักสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรม ตลอดจนสามารถชี้แจงต่างประเทศได้ โดยไม่ถูกลดระดับความน่าเชื่อถือ สำหรับมาตรการ/กระบวนการ และการปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวนั้น ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ มีความยั่งยืน และไม่ให้เกิดผลกระทบดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ทั้งนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มุ่งหวังที่จะได้ดูแลแรงงานของทุกชาติที่อยู่ในประเทศไทยอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ให้สมกับที่ประเทศต้นทางของแรงงานเหล่านั้นให้ความสำคัญ”

ที่ผ่านมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติหลายประเด็น เห็นว่า การจัดระบบบริหารแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลยังไม่เอื้อต่อการจ้างงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานในส่วนที่ขาดแคลน การพิจารณาต่ออายุการจ้างงาน

และออกใบอนุญาตทำงานเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้แรงงานถูกจับกุมหรือถูกเรียกเงินหรือทรัพย์สิน อันเป็นการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติโดยไม่เป็นธรรม ความไม่แน่นอนของนโยบายของไทยในเรื่องการย้ายแรงงานออกนอกเขตจังหวัด รวมทั้งการใช้อำนาจและดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องดังกล่าว กระหน่ำต่อการดำเนินงานทางธุรกิจของผู้ประกอบการที่สุจริต และที่จำเป็นต้องใช้แรงงานข้ามชาติ เนื่องจากแรงงานไทยไม่ทำงานดังกล่าว นอกจากนี้ นโยบายของรัฐในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติยังขาดรูปธรรม และแรงงานเข้าไม่ถึงการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง ปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ดังกล่าวเหล่านี้ล้วนนำไปสู่การละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติเชิงซ้อนและละเมิดซ้ำ จำเป็นจะต้องมีความชัดเจนทางนโยบายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม จึงได้มีหนังสือที่ สม ๐๐๐๓/๑๗๖ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เป็นระยะเวลากว่า ๖ ปีแล้ว ปัญหาแรงงานข้ามชาติยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และรัฐบาล เพื่อพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๗/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าว ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) มีความเข้าใจการดำเนินนโยบายของรัฐต่อกรณีแรงงานข้ามชาติในมิติเรื่องความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรอบสหประชาชาติ โดยรัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนในการเคารพ (Duty to Respect) ปกป้องคุ้มครอง (Duty to Protect) และทำให้สิทธิต่างๆ บรรลุตามพันธหน้าที่ (Duty to Fulfill) อีกทั้งมีปฏิญญา กติกา อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นการดำเนินการตามมาตรการใดๆ ของรัฐดังกล่าวจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับหลักการสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรมซึ่งเป็นหลักสากล จึงพิจารณาเห็นสมควรให้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๗๓/๒๕๕๗ จะได้พิจารณาดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศร่วมกัน

๔.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(๑) รัฐบาลควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการจ้างแรงงานข้ามชาติ เฉพาะในส่วนที่ประเทศไทยขาดแคลนแรงงาน และให้จัดทำแผนการจ้างงานในรายสาขาการผลิตหรือบริหาร เพื่อป้องกันมิให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติโดยไร้ขอบเขตจนอาจกระทบต่อสิทธิการมีงานทำและความมั่นคงของแรงงานไทย ทั้งนี้ จะต้องมีการดำเนินการในการคุ้มครองสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานให้ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง

แรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

(๒) กำหนดมาตรการให้หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมการจัดหางาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานเอกชน เช่น สภาอุตสาหกรรม มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการประสานความร่วมมือและอำนวยความสะดวกเพื่อหางานใหม่ให้แรงงานข้ามชาติทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการย้ายแรงงานออกนอกเขตจังหวัด โดยแก้ไขปรับปรุงกำหนดระยะเวลาในการหางานใหม่ให้เหมาะสม

(๓) จัดทำแผนบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ และมีมาตรการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่เป็นรูปธรรม เช่น ศูนย์คุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติที่สมบูรณ์ในจุดเดียว การร้องเรียนทางสายด่วน ศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท (ที่เป็นมิตรกับแรงงาน) ในระดับจังหวัดที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติหนาแน่น ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐให้เกิดความชัดเจน เช่น ประเด็นแรงงานข้ามชาติมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรเพื่อใช้สิทธิตามกฎหมาย เป็นต้น

(๔) จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสาธารณประโยชน์ และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อพัฒนากลไกหรือความร่วมมือในการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ เช่น สำนัและอาสาสมัครแรงงานข้ามชาติ การส่งแรงงานกลับประเทศเนื่องจากเจ็บป่วย หรือประสบอันตรายจากการทำงาน หรือทุพพลภาพ เป็นต้น อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลไทย และส่งเสริมให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วม

(๕) ดำเนินการให้กระทรวงแรงงานประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมมือกันในการช่วยเหลือด้านที่พัก พึ่ง การเดินทางไปศาลหรือความจำเป็นอื่นสำหรับแรงงานข้ามชาติ ในกรณีที่แรงงานข้ามชาติต้องการใช้สิทธิตามกฎหมาย

(๖) ดำเนินการให้กระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จัดทำสื่อเพื่อให้สังคมไทยเกิดความเข้าใจมิติของแรงงานย้ายถิ่นหรือแรงงานข้ามชาติ ประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากแรงงานข้ามชาติ คุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองอย่างเท่าเทียม กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่แรงงานข้ามชาติพึงรู้ เพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติสุข

(๗) ควรศึกษาและพิจารณาความเป็นไปได้ในการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับที่ ๑๔๓ ว่าด้วยการอพยพในสภาพที่ถูกกดขี่และการส่งเสริมการมีโอกาستهاเท่าเทียมกันและการปฏิบัติต่อคนงานอพยพ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันจะเป็นผลดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีแรงงานย้ายถิ่นและในระดับสากล

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ ผลเป็นประการใด ขอความกรุณาแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน)
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๔๔๕ (ร่มฉัตร วชิรรัตนกรกุล)
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๔๕๗๗