

ผลงานหมายเลข 1

เรื่อง

มาตรการและแนวทางคุ้มครองแรงงานอพยพระหว่างประเทศ

ผลงานของ

นายปกรณ์ อมรชวิน

ผู้ขอประเมินตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ

(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช.)

ตำแหน่งเลขที่ 5

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงาน

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่อง : มาตรการและแนวทางคุ้มครองแรงงานอพยพระหว่างประเทศ

จัดทำโดย : นายปภกรณ์ อมรชิวิน

ปีที่ดำเนินการ : 2548

ผลงานฉบับนี้มุ่งศึกษาการดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงานอพยพระหว่างประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้น จากการที่หลายประเทศมีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น ประกอบกับแรงผลักดันจากภายในประเทศเอง เช่น จากการสู้รบ ความแห้งแล้ง ขาดการพัฒนาเศรษฐกิจ ขาดการลงทุน จนทำให้ยากจะหางานทำในประเทศได้ต้องหางานเดินทางไปทำงานในแหล่งงานอื่นซึ่งบางครั้งก็อาจหมายถึงการหางานในประเทศอื่น นอกจากนี้มีแนวโน้มสำคัญคือ มีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การลักลอบจัดส่งแรงงานข้ามประเทศ การหลอกลวงและเอาเปรียบผู้หางานทำ การลักลอบเดินทางเข้าประเทศอื่นเพื่อหางานทำ หรือลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นผลให้แรงงานและครอบครัวถูกหลอกลวง หรือเอาเปรียบ ได้รับความเดือดร้อน และสังคมได้รับผลกระทบจากแรงงานอพยพระหว่างประเทศเหล่านี้

ความพยายามคุ้มครองแรงงานอพยพตลอดจนการจัดระบบอพยพการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์สูงสุดของทั้งแรงงาน ประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับ นอกจากจะดำเนินการภายในระดับประเทศแล้ว ยังมีการดำเนินการในระดับระหว่างประเทศ ในระดับองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการจัดทำอนุสัญญา หรือระเบียบอันเป็นมาตรฐานหรือแนวทางการดำเนินงานระหว่างประเทศ โดยมีอนุสัญญาที่สำคัญรวม 4 ฉบับ คือ

1. อนุสัญญา ฉบับที่ 97 Migration for Employment Convention (Revised), 1949

2. อนุสัญญา ฉบับที่ 143 Migrant Workers (Supplementary Provisions)

Convention, 1975

3. อนุสัญญา ฉบับที่ 181 Private Employment Agencies Convention, 1997

4. อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families ,1990

นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพในด้านต่างๆ อีกหลายฉบับ ซึ่งส่วนมากเป็นการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน

สำหรับมาตรการระหว่างประเทศในด้านอื่นๆ ที่ดำเนินการโดยองค์การระหว่างประเทศหรือภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรฯ เพื่อให้กลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการในระดับภูมิภาคหรือระดับทวีปหรือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาโดยตรงหรือการร่วมดำเนินการเพื่อประโยชน์ของแรงงาน ได้แก่ การพยายามใช้เวทีความร่วมมือระหว่างประเทศแก้ปัญหา หรือการทำข้อตกลงในการให้ความคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศหรือกลุ่มประเทศ

สำหรับการดำเนินการในระดับประเทศโดยเฉพาะประเทศผู้ส่งออกแรงงาน แต่ละประเทศก็มีมาตรการในการให้ความคุ้มครองแรงงานของตนที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศในด้านต่างๆ ที่สำคัญได้แก่

1. การกำหนดระเบียบ กฎหมาย การตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานของตนที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ
2. การให้บริการจัดหางานโดยรัฐ
3. การจัดระบบและตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทจัดหางานเอกชน
4. การจัดทำสัญญาจ้างงานมาตรฐาน สำหรับการจ้างแรงงานไปทำงานต่างประเทศ
5. การดำเนินการควบคุม ตรวจสอบและดำเนินคดีผู้จัดหางานที่ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ
6. การเจรจา ไกล่เกลี่ย และแก้ไขปัญหของแรงงานขณะทำงานในต่างประเทศ
7. การสร้างสถาบันของชาติและนานาชาติเพื่อพิทักษ์สิทธิต่างๆ รวมทั้งสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานอพยพ
8. การกำหนดระเบียบการจ้างงานไปทำงานต่างประเทศและการร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการคุ้มครองแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ

เนื่องจากประเทศไทยเป็นทั้งประเทศที่ส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และรับแรงงานระหว่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องศึกษามาตรฐานและข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ ซึ่งมีผลคุ้มครองแรงงานต่างชาติ การละเลยไม่ปฏิบัติตามอาจเป็นผลให้ถูกนำไปเป็นข้ออ้างในการร้องเรียนหรือกีดกันทางการค้าต่อไทยในระยะต่อไป และอาจนำมาตราการทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศมาเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองดูแลแรงงานไทยที่ไปทำงานระหว่างประเทศต่อไป

(2)

คำนำ

แรงงานอพยพระหว่างประเทศ (International Labour Migration) ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ได้เพิ่มจำนวนและความสำคัญขึ้นในโลกยุคปัจจุบัน โดยมีผู้เกี่ยวข้องโดยตรงไม่น้อยกว่า 86 ล้านคนทั่วโลก แรงงาน สังคม และประเทศต่างได้รับประโยชน์จากการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานอพยพเหล่านี้ ผู้ที่ประสบผลสำเร็จในการไปทำงานต่างประเทศจำนวนมากมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รายได้ที่แรงงานอพยพส่งกลับประเทศช่วยให้หลายประเทศมีเงินตราต่างประเทศที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันก็มีปัญหาการหลอกลวงเอาัดเขาเปรียบแรงงาน จนกลายเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ

นอกจากประเทศที่มีแรงงานอพยพไปทำงานต่างประเทศ หรือประเทศผู้ส่งแรงงานจะพยายามจัดระบบและแก้ไขปัญหาการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานของตนแล้วในระดับนานาชาติก็ได้มีการนำปัญหานี้มาพิจารณาลักษณะพหุภาคี (Multilateral) โดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ รวมทั้งมีการดำเนินการในระดับภูมิภาค เช่นในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือการร่วมมือกันของประเทศส่งออกแรงงานในทวีปเอเชีย และการร่วมมือกันในลักษณะทวิภาคี (Bilateral) ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการในระดับนานาชาติได้มีการตราอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลบังคับเช่นกฎหมายระหว่างประเทศ และมีผลต่อประเทศสมาชิกที่ต้องปฏิบัติตาม

ประเทศไทยเริ่มจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้ว แม้แรงงานและประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการไปทำงานต่างประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็มีปัญหาตลอดมาจนถึงปัจจุบัน และการที่ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้รับแรงงานได้รับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศจำนวนมาก แรงงานเหล่านี้มีกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศให้ความคุ้มครองประเทศที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประเทศไทยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศเหล่านั้น รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือการศึกษาแนวทางการให้ความคุ้มครองแรงงานอพยพในระดับนานาชาติ หรือองค์การระดับโลก รวมทั้งการศึกษามาตรการและแนวทางที่ประเทศผู้ส่ง และผู้รับแรงงานกำหนดขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานอพยพ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางและข้อมูลประกอบการพิจารณานำมากำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองดูแลแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ และเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อมิให้

เกิดปัญหาแก่แรงงานอพยพในประเทศไทยจนอาจเป็นเหตุให้บางประเทศนำไปเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้า หรือนำไปร้องเรียนต่อองค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น ด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานอพยพ ข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ในการบริหารแรงงานของไทยทั้งในด้านการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และการรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาจากเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลแรงงานอพยพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ประกอบกับการที่ผู้ศึกษาได้มีส่วนร่วมในการเข้าประชุมเพื่อพิจารณากำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานอพยพ เช่น การประชุมประจำปีองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือการประชุมของ องค์การผู้อพยพระหว่างประเทศ (International Organization for Migration – IOM) เป็นต้น



จ 12.05.6

ป116ม

2548

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



11711

มาตรการและแนวทางคุ้มครอง

นายปกรณ์ อมรชิวิน

มกราคม 2549

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
คำนำ.....	(2)
สารบัญ.....	(3)
สารบัญตาราง.....	(4)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
- ความสำคัญของปัญหา.....	1
- วัตถุประสงค์.....	2
- ขอบเขตและวิธีการศึกษา.....	2
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
- นิยามศัพท์.....	3
บทที่ 2 สถานการณ์แรงงานอพยพระหว่างประเทศ.....	4
- ข้อมูลทั่วไป.....	4
- ลักษณะของแรงงานอพยพ.....	6
- ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน.....	11
- แนวโน้มการอพยพแรงงานระหว่างประเทศในอนาคต.....	13
บทที่ 3 ผลกระทบและปัญหาจากแรงงานอพยพระหว่างประเทศ.....	15
- สภาพการทำงานของแรงงานอพยพ.....	16
- สภาพการทำงานของแรงงานอพยพในอุตสาหกรรมและอาชีพต่างๆ.....	19
- กลุ่มแรงงานอพยพที่เป็นกลุ่มเสี่ยง.....	25
บทที่ 4 มาตรการและแนวทางระหว่างประเทศในการคุ้มครองแรงงานอพยพ.....	27
- กฎเกณฑ์ มาตรการ และแนวทางระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองแรงงานอพยพ.....	27
- การดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองแรงงานอพยพ.....	37
- การดำเนินการในด้านอื่นๆ.....	38

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5	มาตรการและแนวทางคุ้มครองแรงงานอพยพของประเทศต่างๆ	40
	- การคุ้มครองแรงงานจากการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของบริษัท.....	44
	จัดหางานเอกชน	
	- การดำเนินการของประเทศในลักษณะการร่วมมือระหว่างประเทศ.....	46
บทที่ 6	ข้อสรุป และข้อเสนอแนะ.....	49
	บรรณานุกรม.....	51
	ภาคผนวก	

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 ประมาณการแรงงานอพยพตามภูมิภาค ค.ศ. 2000 โดยองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ.....	5
ตารางที่ 5.1 สรุปมาตรการและแนวทางด้านแรงงานต่างประเทศ.....	42