

# ยกระดับ การคุ้มครองสิทธิคนทำงาน: มาตรฐานเดียวในอาเซียน



ร่างข้อตกลงอาเซียน  
ว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน

**Draft ASEAN Agreement on the Promotion  
and Protection of the Rights of Workers**

๔ ปี คปก. : จากกรรมมารดาถึงเชิงตะกอน ปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิต ความเท่าเทียม และเป็นธรรม

ยกระดับการคุ้มครองสิทธิคนทำงาน : มาตรฐานเดียวในอาเซียน

ISBN : 978-616-92217-4-6

พิมพ์ครั้งที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘

จำนวนพิมพ์ ๑,๕๐๐ เล่ม

ที่ปรึกษา	ศ.ดร.คณิต ณ นคร	สมชาย หอมลออ
	ศ.ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์	ดร.ศรีประภา เพชรมีศรี
	ดร.ธเนศ สุจารีกุล	รศ.ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล
	ปรีดา ศิริสวัสดิ์	สุนทรี หัตถิ์ แข็งกิ่ง
	อดิสร เกิดมงคล	ระกาวิน สีชนะวานิชพันธ์
	ขวัญฤทัย ศิริพัฒนโกศล	

บรรณาธิการ สุนี ไชยรส ชัยสิทธิ์ สุขสมบูรณ์

กองบรรณาธิการ	ดร.ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์	
	ศราวดี ประทุมราช	คันสนีย์ สุทธิคันสนีย์
	ธิติมา รุญเจริญ	ณัฐพรณ อาญาพิทักษ์
	นุชจณี นนทผล	ภูมิตล สร้อยสำราญ
	สมหญิง แดงโสภา	จุลศักดิ์ แก้วกาญจน์

ผู้จัดพิมพ์ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
เลขที่ ๙๙ อาคารซอฟต์แวร์ปาร์คชั้น ๑๕ ถนนแจ้งวัฒนะ  
อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี ๑๑๑๒๐  
โทรศัพท์ ๐๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๘,๘๓๘๑  
Website : <http://www.lrct.go.th>  
Facebook : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ( คปก. )  
E - mail : [info@lrct.go.th](mailto:info@lrct.go.th)

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์เดือนตุลา  
39/205 - 206 ซอยวิภาวดีรังสิต 84 แขวงสนามบิน  
เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 02-996-7392-4 โทรสาร 02-996-7395

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961200336

บ 27655

KM

41

ค123ย

2558

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.  
ยกระดับการคุ้มครองสิทธิคน  
ทำงาน : มาตรฐานเดียวใน  
อาเซียน.

วันที่ 5 / มิ.ย. / 2558

เลขทะเบียน 9127655

KM

41

เลขบัญชี 0123456789

# ยกระดับ

## การคุ้มครองสิทธิคนทำงาน : มาตรฐานเดียวในอาเซียน



ร่างข้อตกลงอาเซียน  
ว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน

Draft ASEAN Agreement on the Promotion  
and Protection of the Rights of Workers

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



# คำนำ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ในการ ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ บนหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล มุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำ เพื่อสร้างความเป็นธรรม และความเสมอภาคในสังคม

ในสถานการณ์ของภูมิภาคอาเซียนที่จะมีประชาคมอาเซียน อย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นอกจากมีการพัฒนาเศรษฐกิจใน ระบบการค้าเสรีแล้ว ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องได้รับผลกระทบ จากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ โดยมีการจ้างงานหลายรูปแบบ ทั้งการจ้างงานแบบมีสัญญาจ้างและไม่มีสัญญาจ้าง กำลังแรงงานมีทั้ง ที่เป็นแรงงานในระบบและนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนทำงาน ที่ไร้ฝีมือและขาดการศึกษาจะเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่จะไม่ได้รับความคุ้มครองในด้านสิทธิและสวัสดิการต่างๆ อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง และครอบครัว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาค ให้กับคนทำงานกลุ่มดังกล่าว

ถึงแม้ว่าประเทศอาเซียนแต่ละประเทศต่างมีการบังคับใช้ กฎหมายแรงงานของประเทศ หรือในระดับภูมิภาคอาเซียน มีปฏิญญา อาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

โดยมีการรวบรวมกฎหมายและนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน ตลอดจนกลไกในระดับภูมิภาคขึ้น เช่น กลไกด้านสิทธิมนุษยชน หรือกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงการคุ้มครองแรงงานยังมีระดับที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน จึงทำให้คนทำงานไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของคนทำงานได้เต็มที่ อีกทั้งยังไม่มีมาตรฐานการคุ้มครองคนทำงานที่มีผลบังคับทางกฎหมาย

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ “ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน” เพื่อเป็นการริเริ่มแนวคิดและหลักการให้ประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศไทยได้พัฒนาการการสร้างมาตรฐานและกลไกคุ้มครองสิทธิคนทำงานทุกคนทุกกลุ่ม อันจะนำไปสู่การยกระดับการคุ้มครองสิทธิของคนทำงานในอาเซียน โดยร่างข้อตกลงฯ ดังกล่าวจะนำเสนอต่อรัฐบาลไทยเพื่อนำเสนอต่อเวทีหารือระหว่างรัฐบาลอาเซียน เพื่อทำให้ร่างข้อตกลงฯ ฉบับนี้มีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อไป

ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะคุ้มครองสิทธิของคนทำงานในรัฐสมาชิกอาเซียนอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคในสังคม ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาระบบเศรษฐกิจของอาเซียนสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนในประเทศอาเซียน ได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีโอกาสของการพัฒนาเศรษฐกิจในครอบครัวให้มั่นคง และมีความพร้อมต่อการพัฒนาสมาชิก

ในครอบครัวให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศอาเซียนให้ เป็น  
หนึ่งเดียวกันทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ของการเป็นภูมิภาคที่มี  
ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและเชื้อชาติ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงหวังเป็นอย่างยิ่งที่จะให้หนังสือ  
เล่มนี้ได้จุดประกายให้รัฐบาลและภาคประชาสังคมในประเทศสมาชิก  
อาเซียนได้ร่วมกันพัฒนาข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครอง  
สิทธิคนทำงานให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายได้ในอนาคต

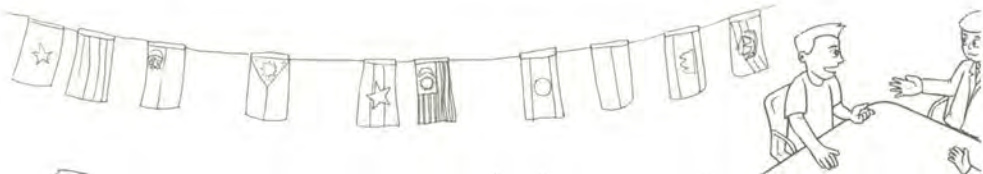
ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๙ เมษายน ๒๕๕๘



019 Thaiminutevideos.c



019 Thaiminutevideo

# สารบัญ

คำนำ	โดย ศาสตราจารย์ ดร.เดวิด ณ นคร ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	๓
------	---	---

บทนำ	โดย สุทธิ ไชยรส ประธานอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ด้านประชาคมอาเซียน	๗
------	--	---

เหตุผลของการจัดทำร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน และ ๗ คำตอบสาร: สำคัญ	๓๑
---	----

ภาพกิจกรรมเวทีรับฟังความคิดเห็น	๔๑
---------------------------------	----

บันทึกความเข้าใจและข้อเสนอแนะ โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แผนการให้มีข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน และร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิคนทำงาน	๕๕
--	----

<p>ภาคผนวก (๑)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• สรุปสาระสำคัญของกรณีศึกษา รวบรวมรายงานการดีดงมา และผลงานวิจัยเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานสากล และมาตรฐานแรงงานอาเซียน สิทธิ และมาตรฐานด้านแรงงานข้ามชาติ ในไทยและประเทศกลุ่มอาเซียน รวมทั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิ โดย ต้นสนธิ์ สฤทธิต้นสนธิ์ <b>๑๓๗</b></li> <li>• สรุปสาระสำคัญของรายงานวิจัย เรื่อง การจ้างถิ่นด้านแรงงานและกลไกการคุ้มครองที่เน้นไปไดโนอาเซียน โดย สดทนสิทธิสมนุชชน และสนธิ์ดีดงมา มหาวิทยาลัยมหิดล <b>๑๕๙</b></li> </ul>
<p>ภาคผนวก (๒)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ปรกาศสำนักนางกรรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย <b>๑๙๔</b></li> <li>• ดำสั่งตงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แต่งตั้งตงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน <b>๑๙๖</b></li> <li>• นน่นำหนังสือ แ่นำทบท วิดีทัศน์ โดย คปก. ด้านสวัสดิการสังคม และแรงงาน <b>๒๐๕</b></li> </ul>

๔ ปี ต.ป.ก. : จากธรรม์มารดาถึงเชิงตะกอน ปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิต  
ความเท่าเทียม และเป็นธรรม

## บทนำ

ยกระดับการคุ้มครองสิทธิคนทำงาน :  
มาตรฐานเดียวกันในอาเซียน





คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
Law Reform Commission of Thailand

ด้านสวัสดิการสังคม  
และแรงงาน



คณะกรรมการ  
ด้านสวัสดิการสังคม



คณะกรรมการด้าน  
การคุ้มครองผู้เสียหาย  
จากการรับบริการ  
สาธารณสุข



คณะกรรมการ  
ด้านแรงงาน



คณะกรรมการ  
ด้านประชาคมอาเซียน

กฟว - Thamminuevideo



กฟว  
กฟว  
กฟว  
กฟว  
กฟว

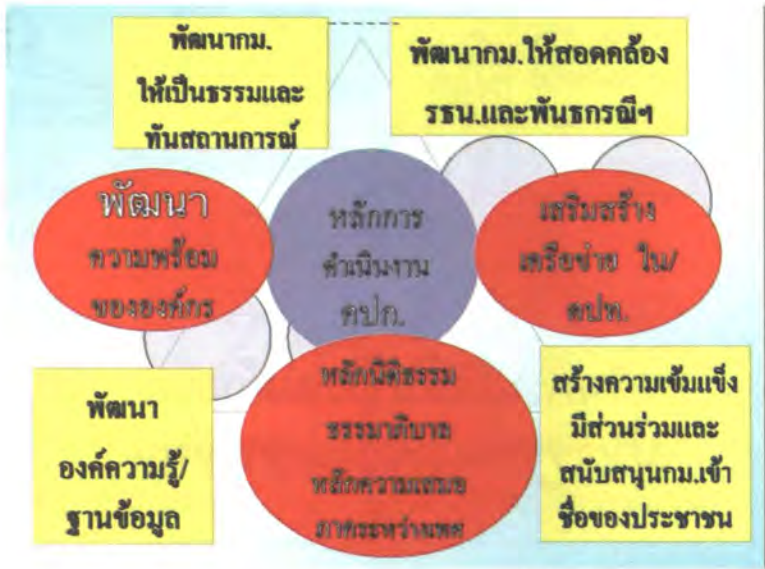
กฟว - Thamminuevideo

## บทนำ

# “ยกระดับสิทธิของคนทำงาน มาตรฐานเดี๋ยวนี้อาเซีงน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้มีความหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก) ชุดแรก ได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “คปก. เป็นองค์กรหลักของชาติที่ดำเนินการเป็นอิสระในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ บนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำ เพื่อสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม” ตามหลักดำเนินงานของ คปก.



คปก. กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์เร่งด่วนในการปฏิรูปกฎหมาย ช่วงแรก ๔ ประเด็นยุทธศาสตร์หลักคือ ด้านกระบวนการยุติธรรมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้านกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน ซึ่งต้องปฏิรูปโดยเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน และมีประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศเชื่อมร้อยอยู่ในทุกประเด็น ยุทธศาสตร์ ต่อมามีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์เร่งด่วนเพิ่มเติมคือ ด้านเอกชนธุรกิจและการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ด้านหลักประกันธุรกิจ ด้านการปฏิรูปการศึกษา และด้านสื่อสารมวลชน โดยมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการดำเนินการ

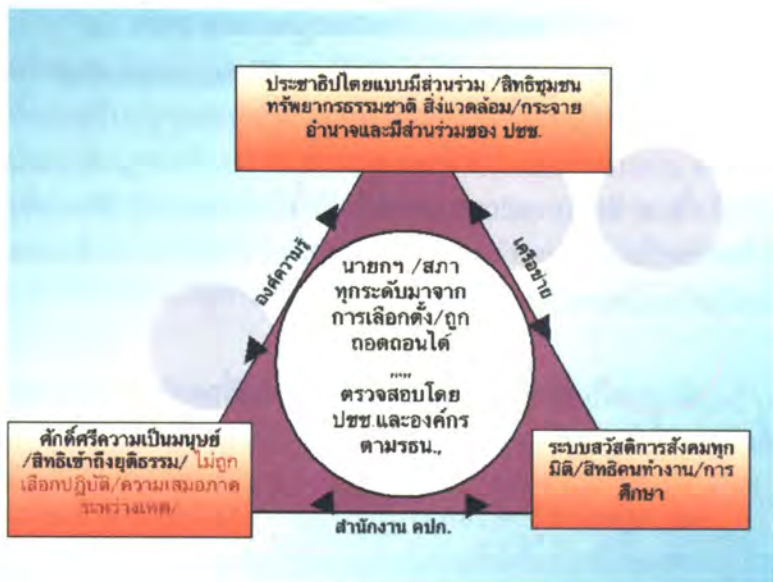
## แนวคิดและทิศทางดำเนินงานของ คปท. ด้านสวัสดิการสังคม และแรงงาน

**แนวคิดพื้นฐาน...**คือการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบ ที่มุ่งให้ “คน” มีความมั่นคงทางสังคม ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี โดยเสมอภาคกัน สามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีคุณภาพชีวิตที่ดีตั้งแต่ในครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ เมื่อรัฐและหน่วยงานของรัฐทุกระดับต้องกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย โดยมีเป้าหมายและเจตนารมณ์ที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชน ยึดหลักสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ ใช้หลักประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม ยึดหลักกระจายอำนาจและให้ประชาชนมีส่วนร่วม รวมทั้งให้มีการตรวจสอบ บทหลักความโปร่งใสได้ตลอดทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ยึดหลักการปรับปรุง และพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กติกาและอนุสัญญา ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

กลุ่มเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม เพื่อความมั่นคงและยั่งยืนนั้น **ต้องเน้นที่คนทำงานในทุกรูปแบบ คือข้อต่อสำคัญ** จึงต้องพัฒนาและปฏิรูประบบประกันสังคมให้ครอบคลุม คนทำงานกว้างขวางที่สุด ความเป็นอิสระ โปร่งใส และตระหนักถึง ความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม เพราะจะทำให้คนทำงานสามารถดูแลตนเอง ครอบครัว รวมถึงเด็กเล็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยได้ แต่ในขณะเดียวกัน สังคมต้องเปลี่ยนแนวคิดว่า คนทำงานแต่ละคนและแต่ละครอบครัว เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลสวัสดิการของตนเอง และรัฐมีหน้าที่ สงเคราะห์ผู้ยากลำบากเท่านั้น แต่ต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่ ของรัฐ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทุกภาคส่วนในสังคม ในการร่วมกันจัดให้มีและพัฒนาสวัสดิการสังคมทั้งระบบ

ในการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบ คปก. ด้านสวัสดิการสังคมและแรงงานพิจารณาตรวจสอบและพัฒนากฎหมายทั้งกฎหมายหลักกฎหมายลำดับรอง โดยให้ความสำคัญตั้งแต่กระบวนการร่างกฎหมายเนื้อหาของกฎหมาย ผลการบังคับใช้ จนถึงการวินิจฉัยและการตีความบนฐานความเชื่อมั่นว่า กฎหมายไม่ได้เพียงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล รัฐสภาและนักกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นผลประโยชน์เกี่ยวข้องและเป็นความรับผิดชอบของประชาชนทุกคนด้วย การปฏิรูปกฎหมายจึงไม่สามารถปฏิรูปเฉพาะตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ที่ประชาชน ต้องมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม กำหนด พัฒนา ตรวจสอบ และติดตามการบังคับใช้ คปก. จึงมีบทบาทหน้าที่โดยตรง ในการส่งเสริมสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งถือเป็นหลักประชาธิปไตยทางตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องสนับสนุนความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมทุกระดับของประชาชน ชายหญิงและทุกเพศสภาพ

คปก. ด้านสวัสดิการสังคมและแรงงานวิเคราะห์ตามยุทธศาสตร์ภาพรวมของ คปก. ที่ต้องทำงานโดยมีมิติเชื่อมโยงทุกประเด็นยุทธศาสตร์ และกำหนดแผนดำเนินงานในช่วงเวลา ๔ ปีแรก โดยมี “เครือข่าย” “องค์ความรู้” และ “บุคลากรสำนักงาน คปก.” เป็นพลังสนับสนุนการทำงานที่สำคัญ



ในประเด็นยุทธศาสตร์ด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน คปภ. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ๔ คณะที่ทำงานเป็นอิสระ และจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอโดยตรงต่อ คปภ. แต่เนื้อหาและทิศทางการทำงานประสานกัน ผ่านกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน กล่าวคือ คณะกรรมการพิจารณาและปรับปรุงกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านแรงงาน คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข และคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน

## บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของ คปก. ต่อการปฏิรูปกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน

ทั้ง ๔ คณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้ดำเนินแผนปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์ใน ๔ ปีของ คปก. ชุดแรก โดย คปก. มีบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ก) การศึกษาพัฒนาร่างกฎหมายใหม่ เพื่อการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ทั้งโครงสร้าง ของภารกิจ

๑) กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบประกันสังคม ซึ่งเป็นรากฐานของคนทำงานทั้งในและนอกระบบหลายสิบล้านคน และยังเป็น การเสนอร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชนที่ควรได้รับการพัฒนา ให้ไปไกลกว่าร่างกฎหมายแก้ไข พ.ร.บ. ประกันสังคม ของรัฐบาลหลายยุค แต่สภาผู้แทนฯลงมติไม่รับหลักการร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน สมัยรัฐบาลคุณยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ทำให้ร่างกฎหมายของประชาชนตกไป เมื่อมีการรัฐประหารและยุบสภาฯ ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ถูกเสนอ โดยคณะรัฐมนตรี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา จนผ่านสภานิติบัญญัติ แห่งชาติแล้ว รอมีผลบังคับใช้ โดยไม่ได้ปฏิรูประบบประกันสังคม อย่างแท้จริง คปก.ด้านสวัสดิการสังคมได้เกาะติดเรื่องนี้ทั้งการศึกษา การรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง และการทำงาน กับเครือข่ายต่างๆ อย่างต่อเนื่อง คปก. มีบันทึกความเห็นและ ข้อเสนอแนะหลายฉบับต่อรัฐบาล และสภาฯ เพื่อยืนยันความจำเป็น และความสำคัญที่ต้องปฏิรูปโครงสร้างและรูปแบบของสำนักงาน ประกันสังคมให้เป็นอิสระจากส่วนราชการ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ และให้ ตรา พ.ร.บ. เป็นการเฉพาะขึ้นใหม่

๒) ร่างประมวลกฎหมายแรงงาน และร่าง พ.ร.บ. บริหารแรงงาน พ.ศ. ...จากการศึกษามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรปรับปรุงและพัฒนากฎหมายแรงงานทั้งระบบ โดยการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน และแยกร่าง พ.ร.บ. บริหารแรงงาน พ.ศ. ... เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง เพื่อให้สามารถบริหารงานมีประสิทธิภาพมากกว่าในปัจจุบัน สามารถส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตที่ดีและความสุขของผู้ทำงาน รวมทั้งส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของทุกฝ่าย

๒.๑) ร่างประมวลกฎหมายแรงงาน มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความสุขและคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน สาระสำคัญคือ เปลี่ยนนิยามของ “นายจ้าง” กับ “ลูกจ้าง” ซึ่งมีความแตกต่างกันในกฎหมายแต่ละฉบับ และไม่ครอบคลุมผู้ทำงานทั้งหมด มาเป็น “ผู้จ้างงาน” และ “ผู้ทำงาน” รวมทั้งให้มีมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองผู้ทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยการบริหารภาครัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของประชาชน การพัฒนากำลังคน การแรงงานสัมพันธ์ และพัฒนาความสัมพันธ์ของระบบพหุภาคี เพื่อให้เกิดความทั่วถึง เป็นธรรม สมเหตุสมผล และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยการมีส่วนร่วมและตัดสินใจของผู้แทนผู้ทำงาน ผู้แทนผู้จ้างงานหรือผู้ประกันตน กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน

๒.๒) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารแรงงาน พ.ศ. ....

เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์แห่งประมวลกฎหมายแรงงานโดยกำหนดบทบาทของภาครัฐในการบริหารกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของประชาชน และกำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมบริหารภาครัฐด้านแรงงาน เป็นผู้ดำเนินการตามวิธีการที่บัญญัติไว้

นอกจากนี้ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการร่วมบริหารภาครัฐด้านแรงงาน สามารถกำหนดมาตรการทางสังคม หรือ มาตรการอื่นใดที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธิของพนักงาน และเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เป็นการละเมิดสิทธิ

๓) ข้อเสนอให้บัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปศาลแรงงาน...โดยการแยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม โดยมีเหตุผล และความจำเป็นที่ควรต้องแยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม ดังนี้

- คดีแรงงานมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการจ้างงานและสิทธิทางด้านแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน ซึ่งนายจ้างกับลูกจ้างนั้น มีความไม่เท่าเทียมกัน จึงมุ่งให้ศาลแรงงานเป็นศาลชำนาญพิเศษ นอกจากนี้ ข้อพิพาททางแรงงานเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ปัญหาแรงงานมีความสำคัญและซับซ้อนจึงจำเป็นต้องมีผู้พิพากษาที่มีความรู้และทักษะเฉพาะด้านแรงงาน โดยการมีส่วนร่วมของผู้พิพากษาสมทบ ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง อีกทั้งการดำเนินคดีต้องเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกัน โดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน ตลอดจนจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดวิธีพิจารณาคดีแรงงานไว้เป็นการเฉพาะ

- กระบวนพิจารณาคดีแรงงานควรเป็นระบบไต่สวนหาความจริง

ในทางปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานยังมีข้อจำกัดหลายประการ จำเป็นต้องมีการพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีให้ศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ช่วยเหลือศาลแรงงาน ตามระบบไต่สวน

หาความจริง โดยจะต้องวางแนวทางให้ศาลชั้นต้นมีลักษณะเป็นศาลพิจารณา (Trial Court) ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ข้อเท็จจริงยุติที่ศาลชั้นต้น อันสอดคล้องกับหลักการที่ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

#### - ระบบการบริหารข้าราชการตุลาการ

ศาลชั้นต้นพิเศษด้านแรงงานจำเป็นต้องมีผู้พิพากษาที่มีองค์ความรู้และทักษะเฉพาะ ตลอดจนต้องมีการส่งเสริมบทบาทและความก้าวหน้าแก่ผู้พิพากษาที่มีความสนใจหรือมีความสามารถด้านแรงงาน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในศาลแรงงานได้อย่างต่อเนื่อง และมีความมั่นคงก้าวหน้า เนื่องจากระบบที่เป็นอยู่ยังไม่อาจสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้

ส่วนกรณีที่รัฐบาลกำลังมีการเสนอตั้งศาลอุทธรณ์คดีชั้นพิเศษ แผนกคดีแรงงานเพิ่มขึ้นอีกชั้นหนึ่งนั้น คปก. เห็นว่าไม่ใช่การแก้ปัญหาที่แท้จริง และทำให้เพิ่มขึ้นตอนของคดีมากยิ่งขึ้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลแรงงาน

๔) บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องแนวทางจัดทำร่างกฎหมายกลางเพื่อระบบสวัสดิการสังคม จากการศึกษาพบว่ามีกฎหมายประมาณ ๗๐ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ ๑๙ กระทรวง แต่ยังมีข้อจำกัดในการดูแลไม่ทั่วถึง และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ รวมทั้งมีความลึกลับ ไม่เสมอภาคกันในทุกช่วงอายุ นับตั้งแต่เกิดจนตาย/ในช่วงวัยเด็กและเยาวชน อาทิ สุขภาพ การศึกษา ฯลฯ/ในช่วงวัยทำงาน อาทิ รายได้ การมีงานทำ/ในช่วงวัยเกษียณอายุ การดูแลผู้สูงอายุ/การดูแลคนพิการ/การคุ้มครอง ดูแลกลุ่มพิเศษ เช่น คนจน ผู้ด้อยโอกาส คนไร้สัญชาติ ผู้พันโทฯ ฯลฯ

๕) การพัฒนาร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงาน ประชาคมอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในปี ๒๕๕๘ ให้ความสำคัญประชาคมอาเซียนทั้งสามด้านหลักควบคู่ไปด้วยกัน คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมด้านสังคมวัฒนธรรม ขณะที่ประเทศไทยและสมาชิกอาเซียนยังเน้นแต่ประชาคมเศรษฐกิจ ละเลยการเตรียมการด้านสังคม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและสิ่งแวดล้อม คปก. จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหา การทำงานร่วมกับเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ และประสานความร่วมมือทั้งกับภาครัฐภาคประชาสังคมและองค์การระหว่างประเทศในการพัฒนามาตรฐานแรงงานเดียวในประเทศกลุ่มอาเซียน และจัดทำร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงาน หลังจากรับฟังความเห็นจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม ทั้งในประเทศและในภูมิภาคอาเซียน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรม

สาระสำคัญของร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน เป็นข้อตกลงที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย มุ่งคุ้มครองสิทธิคนทำงานทุกคน (Workers) ไม่ว่าจะเป็นคนทำงานในประเทศหรือแรงงานข้ามชาติต้องได้รับความคุ้มครองเหมือนกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่คนทำงานทุกคนต้องได้รับความคุ้มครองตามร่างข้อตกลงฯ นี้เป็นมาตรฐานร่วมเดียวกันในอาเซียน ทั้งนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกเฉพาะในรูปแบบของ “คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนทำงาน” มีอำนาจรับและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจากบุคคลหรือผู้แทนบุคคล รวมทั้งทบทวนรายงานของรัฐบาลีและให้ความเห็นข้อเสนอแนะซึ่งเป็นการพัฒนาภาคด้านคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและแรงงานที่สำคัญ เนื่องจากความตกลงอื่นๆ ของอาเซียนไม่ได้กำหนดไว้

## สมบัติของสมดุรัฐสภา

โดยที่คณะกรรมการดังกล่าวจะมาจากผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิแรงงาน จากประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นภาคีข้อตกลงนี้ และต้องดำเนินงาน โดยอิสระ

๖) ปฏิรูปกฎหมายสิทธิและสวัสดิการผู้สูงอายุ : “ร่าง พ.ร.บ. คุ่มครอง ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ. ....” ด้วยสถานการณ์โครงสร้างประชากรที่มีผู้สูงอายุจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องดีที่คนอายุยืนและมีประสบการณ์มีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการผู้สูงอายุ ทั้งการดูแลสุขภาพ เงินออม การดูแล จากครอบครัวและชุมชน มีกระจัดกระจาย หลายรูปแบบ อีกทั้งยังอยู่ในความรับผิดชอบของหลายกระทรวง คปก. ด้านสวัสดิการสังคม จึงเห็นความสำคัญที่จะต้องศึกษาและทบทวนกฎหมายเดิมคือ พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจากองค์กรผู้สูงอายุ ภาคประชาสังคม และ หน่วยงานรัฐ เพื่อร่างกฎหมายใหม่ให้มีความครอบคลุม และมีประสิทธิภาพกว่าเดิม

หลังจากมีเวทีรับฟัง ๔ ภาค นำมาร่าง พ.ร.บ. คุ่มครอง ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ. .... เพื่อรับฟังความเห็น อีก ซึ่งในที่สุด คปก. มีมติเห็นชอบ “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการตรากฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ พร้อมร่าง พ.ร.บ. คุ่มครอง ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ. ....” โดยมีเจตนารมณ์และหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ หลักการขยายการคุ้มครองสิทธิและเข้าถึงสิทธิของผู้สูงอายุ หลักการกระจายอำนาจในการจัดโครงสร้าง คณะกรรมการคุ้มครองฯ และคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุน ให้มีระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น และหลักการการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานรัฐ เอกชน



### ๓) การสร้างหลักประกันที่เป็นธรรมในการคุ้มครองผู้เสียหาย จากบริการทางสาธารณสุข

ประชาชนได้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขต่อรัฐสภา และรัฐบาลได้ยืนยันรับรองให้นำสู่การพิจารณาต่อไปได้ แต่ผ่านไปหลายปีรัฐบาลก็ไม่เสนอร่างกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงไม่พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับเรื่องนี้มีกลุ่มผู้เกี่ยวข้องหลายกลุ่มที่มีมุมมองแตกต่างกันมากก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม คปก. จึงแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข เป็นการเฉพาะ เพื่อศึกษาและจัดทำร่างกฎหมายฯ อีกฉบับหนึ่ง โดยได้นำร่างกฎหมายดังกล่าวรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มสภาวิชาชีพต่างๆ ทางสาธารณสุข กลุ่มผู้เสียหาย ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม นักวิชาการ เพื่อหาทางผ่าทางตันที่มีมุมมองแตกต่างกันสู่ความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาต่อไป และ คปก. ได้นำเสนอร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ... ฉบับ คปก. ต่อรัฐบาล สถานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว มีแนวโน้มที่ดีขึ้นเรื่อยๆ ว่า สังคมไทยยอมรับทิศทางการที่ต้องมีการปฏิรูปเรื่องนี้ด้วยการมีกฎหมายรับรองให้มีกองทุนที่เยียวยายผู้เสียหายให้รวดเร็วและเป็นธรรมขึ้น โดยไม่ต้องพิสูจน์ความถูกต้อง และมีระบบที่พัฒนาเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีควบคู่กัน

๔) กรณีเงินอุดหนุนเลี้ยงดูเด็กเล็กถ้วนหน้า คปก. ศึกษา ร่วมกับภาคประชาชนหลายองค์กร และองค์การยูนิเซฟ มีข้อเสนอให้รัฐบาลจัดสวัสดิการเงินอุดหนุนเลี้ยงดูเด็กเล็กถ้วนหน้า ในเด็กช่วงอายุ ๐-๖ ปี คนละ ๖๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน เพราะการเลี้ยงดูเด็กเล็กในช่วงวัยนี้มีความสำคัญต่อพัฒนาการทางด้านร่างกาย จิตใจ

อารมณ์ และสติปัญญาของเด็ก เพื่อสร้างความพร้อมก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษา และการเจริญเติบโตไปเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ การจัดสวัสดิการสำหรับเด็กเล็กถือเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาวที่นอกจะให้ผลดีต่อเด็กแล้ว ยังส่งผลต่อสังคมที่จะมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ

ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนเลี้ยงดูเด็กเล็กควรให้แบบถ้วนหน้าแก่เด็กเล็กทุกคน ถือเป็นสวัสดิการสังคม และประเทศไทยยังไม่มีฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนดีเพียงพอ การเลือกกลุ่มเป้าหมายเฉพาะครอบครัวที่ยากจนหรืออยู่ในความเสี่ยงที่จะยากจน จะมีปัญหาการเข้าไม่ถึงของกลุ่มเป้าหมายแท้จริง (exclusion error) ทำให้เกิดการตกหล่นของเด็กที่ยากจนจริงๆ หรือการให้แบบตั้งเงื่อนไข เช่น กำหนดให้พาเด็กต้องมารับวัคซีน จะเป็นสร้างอุปสรรคให้แก่ครอบครัวที่ยากจนในการได้รับสิทธิที่จะรับเงินอุดหนุนเลี้ยงดูเด็กเล็ก จะเห็นได้จากการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุในระยะแรกที่กำหนดให้เฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน พบว่ามีปัญหาเกณฑ์การคัดเลือกไม่ชัดเจนทำให้ยากต่อการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ยากจน จนพัฒนามาเป็นแบบถ้วนหน้าในปัจจุบัน

ข) บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของ คปก. ต่อกฎหมายลำดับรอง และการบังคับใช้กฎหมายด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน เช่น

...การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว แต่ไม่มีการดำเนินการใดๆ จนถึงปัจจุบัน

...การเร่งรัดจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ รวมทั้ง คปก. มีข้อเสนอแนะต่อเนื้อหา

...ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องกระบวนการยุติธรรม  
ด้านแรงงาน และร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการ  
พิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ....

...ความเห็นและข้อเสนอแนะ ต่อการจัดทำร่างกฎกระทรวง  
คุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. .... (เสนอ ๒ ฉบับ)

ค) ข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชนที่เข้าสู่  
การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และการเสริมสร้างความเข้มแข็ง  
ของประชาชนในกระบวนการร่างกฎหมาย

จากการที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาสองครั้ง แต่แต่ละครั้ง  
มีผลทำให้ร่างกฎหมายทั้งหมดที่ค้างอยู่ชั้นตอนของรัฐสภาต้องตกไป  
เว้นแต่รัฐบาลใหม่ยืนยันให้นำสู่การพิจารณาต่อและรัฐสภาเห็นชอบ  
ในบรรดากฎหมายที่ต้องตกไปนั้น มีกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน  
หลายฉบับ คปก. จึงได้จัดการรับฟังความคิดเห็นเร่งด่วนจากกลุ่มต่างๆ  
ที่เกี่ยวข้อง และมีมติให้ยืนยันร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชนทุกฉบับ  
ในการเปิดสภาฯ ทั้งสองครั้งดังกล่าว ในกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม  
และแรงงาน เช่น ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่..) พ.ศ. ....  
ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข  
พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุข พ.ศ. ....  
ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. .... ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครอง  
แรงงาน พ.ศ. .... ร่าง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ....และร่าง  
พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ....ร่าง พ.ร.บ. กองทุน  
พัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ....นอกจากนี้จัดให้มีกระบวนการ  
เรียนรู้ร่วมกันหลายเครือข่ายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร  
ประชาชน และผลักดันเรื่องกฎหมายเข้าชื่อของประชาชนร่วมกัน เพราะ  
สาระสำคัญคือ ร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชนมีรัฐธรรมนูญและ

กฎหมายรับรองให้สามารถมีผู้แทนประชาชนเป็นกรรมาธิการวิสามัญ ในการพิจารณา ร่างกฎหมายในสภา ๑ ใน ๓

อันที่จริงแล้ว ภาคประชาชนเตรียมการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ที่ คปก. พัฒนาจัดทำขึ้นหลายฉบับ แต่เนื่องจากการยุบสภา ทำให้ กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหยุดชะงักไปจากการตีความ ของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติในปัจจุบัน ทั้งที่ พ.ร.บ. การเข้าชื่อกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ยังมีผลบังคับใช้อยู่

ง) ข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมายของรัฐบาลที่เข้าสู่สภา เช่น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ ชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่าง พ.ร.บ.พัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ....

จ) ข้อเสนอแนะต่อกระบวนการพิจารณากฎหมายของ สภาผู้แทนราษฎร เช่น กรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการร่าง พระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับเข้าชื่อของประชาชน

### กระบวนการทำงาน

๑) การพัฒนาองค์ความรู้ จากผู้ทรงคุณวุฒิ และการศึกษา วิจัย โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ จากเครือข่าย ประชาชนชาวบ้าน นักวิชาการ ทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมมาร่วมทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ

ในส่วนงานศึกษา วิจัย มีการจัดทำรายงานการศึกษาวิจัยแล้ว ๗ เรื่อง ด้านกฎหมายสวัสดิการสังคม ๒ เรื่อง คือ

- การศึกษาระบบสวัสดิการสังคม (ผ่านกฎหมาย ๖๒ ฉบับ ๑๗ กลุ่ม) และการศึกษาการจัดทำกฎหมายกลางในการจัดสวัสดิการ สังคม

- ด้านกฎหมายแรงงาน ๓ เรื่องคือ การประมวลกรณีศึกษา กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน การศึกษาเพื่อจัดทำร่างประมวลกฎหมายแรงงาน และ การพัฒนากระบวนการวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ในระบบไต่สวนของประเทศไทย

- ด้านประชาคมอาเซียน มี ๒ เรื่อง คือแนวทางพัฒนา มาตรฐานแรงงานในประชาคมอาเซียน และ การศึกษาวิจัยและจัดทำ ข้อเสนอกลไกที่เหมาะสม สำหรับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงาน อาเซียน

๒) การรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วน และการทำงานร่วมมือ ขับเคลื่อนผลักดันข้อเสนอแนะ ของ คปก. กับองค์กรเครือข่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม ทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทุกความเห็นและข้อเสนอแนะของ คปก. จะผ่านกระบวนการรับฟัง ความเห็นจากทุกภาคส่วนโดยคณะกรรมการเฉพาะเรื่องแต่ละคณะ อีกทั้งมีการทำงานร่วมกับประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายเข้าชื่อของ ประชาชน หรือร่างกฎหมายฉบับ คปก. และรณรงค์เผยแพร่ต่อสาธารณะ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานประสานกับสื่อมวลชน ที่มีการนำ เสนอข่าว จัดรายการที่นำเสนอสาระสำคัญของข้อเสนอแนะ จนถึง การนำเสนอให้สังคมมีการวิพากษ์วิจารณ์ร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ในสังคม อาทิ ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิต ผู้สูงอายุ พ.ศ. .... ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการ สาธารณสุข พ.ศ. .... ร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

## ข้อค้นพบและบทสรุป ...พลังประชาชน คือ พลังอำนาจ ที่แท้จริงในการปฏิรูปกฎหมาย

ในช่วงที่ผ่านมา คปก. ด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน โดยความร่วมมือกับองค์กรเครือข่าย ผ่านการศึกษา และรับฟังความเห็นทุกภาคส่วน แม้จะเสนอให้ คปก. จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะได้มากพอสมควร จนถึงมีการพัฒนาร่างกฎหมายใหม่ๆ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเชิงโครงสร้างทั้งระบบ ได้หลายกรณี... และสามารถสร้างกระแสแรงคึกในสังคมให้สนใจประเด็นการปฏิรูปกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน แต่อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมและแรงงานยังไม่สามารถบรรลุผลตามความมุ่งหวังทั้งของประชาชน และเจตนารมณ์ของ คปก. ได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ของ คปก. ยังไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลและรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม คปก.เชื่อมั่นว่า การที่ประชาชนร่วมคิด ริเริ่มกฎหมายร่วมพัฒนาและตรวจสอบกฎหมายด้วยตัวเอง คือหัวใจในการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการทำงานของรัฐ โดยเฉพาะการทำงานด้านกฎหมายของหน่วยงานรัฐ และรัฐสภา ตั้งแต่กระบวนการร่างเนื้อหากฎหมาย การบังคับใช้ และการวินิจฉัยตีความกฎหมาย จนถึงเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ด้วยหนทางนี้จึงจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบ ที่มีอุดมการณ์และทิศทางที่ชัดเจนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนทั้งสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม มีความเสมอภาค และก่อให้เกิดผลที่ดีต่อสังคมและมนุษยชาติโดยรวม นั่นคือการพัฒนาสวัสดิการสังคมและการคุ้มครองแรงงานทั้งระบบ โดยมีการคุ้มครองสิทธิคนทำงานเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี และเป็นหุ้นส่วนของสังคมร่วมกันอย่างแท้จริง

ขอส่งท้ายด้วย “ข้อเสนอกรอบรัฐธรรมนูญ..โดย คปก.” (บางส่วน)

- บททั่วไป ...ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพ ที่ได้รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ และตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนย่อมได้รับความคุ้มครอง

- ประชาชนชาวไทย ประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นพหุเชื้อชาติ และไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครอง แห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

- ด้านสิทธิในสวัสดิการสังคม

ยืนยันให้คงหลักการสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เรื่องสิทธิด้านผู้สูงอายุ สิทธิคนทำงาน สิทธิเด็ก สิทธิคนพิการ สิทธิแรงงาน สิทธิในการศึกษา สิทธิได้รับบริการสาธารณสุข ฯลฯ

และเพิ่มเติม... ให้บุคคลมีสิทธิได้รับการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการบริการสาธารณสุข ตลอดจนได้รับการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

นอกจากนี้มีข้อเสนอให้เพิ่มเติมในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ “รัฐมีหน้าที่จัดระบบสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนทุกคน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับอย่างเหมาะสม มีคุณภาพ มีการบริหารจัดการอย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพ มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน และต้องมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนและทุกระดับ ในการจัดสวัสดิการสังคม”

- ด้านศาลและกระบวนการยุติธรรม

ให้แยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม

ในส่วนของ “ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงาน” ที่ คปก. ร่วมกับหลายภาคส่วน ทั้งหน่วยงานรัฐและภาคประชาสังคม ทั้งในประเทศ และในภูมิภาคอาเซียน จัดทำร่างขึ้นมาเพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลไทย เพื่อหวังให้มีการผลักดันต่อรัฐบาลในภูมิภาคอาเซียน เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิคนทำงานทุกคน (Workers) ไม่ว่าจะเป็นคนทำงานในประเทศหรือแรงงานข้ามชาติ ต้องได้รับความคุ้มครอง เหมือนกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่คนทำงานทุกคนต้องได้รับความคุ้มครองตามร่างข้อตกลงฯ นี้เป็นมาตรฐานร่วมเดียวกันในอาเซียน ทั้งนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกเฉพาะในรูปแบบของ “คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน” มีอำนาจรับและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจากบุคคลหรือผู้แทนบุคคล รวมทั้งทบทวนรายงานของรัฐภาคีและให้ความเห็นข้อเสนอแนะ และหวังว่าภาคประชาสังคมไทย และภาคประชาสังคมในภูมิภาคอาเซียน คงจะได้ร่วมกันขับเคลื่อนเพื่อการยกระดับสิทธิคนทำงาน สู่มาตรฐานเดียวกันในอาเซียนต่อไป

สุณี ไชยรส

ประธานอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านแรงงานประชาคมอาเซียน

๑๔ เมษายน ๒๕๕๘



เนตุงผลของการจัดทำ  
ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วงการส่งเสริม  
และคุ้มครองสิทธิคนทำงาน  
และ ๗ คำตอบสาร:สำคัญ

โดย คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้วงด้านประชาคมอาเซียน





## เนตฺผลงของการจัดทำร่างข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน Draft ASEAN Agreement on the Promotion and Protection of the Rights of Workers

โดยที่สถานการณ์ด้านการเคลื่อนย้ายทุนโดยเสรีในภูมิภาคอาเซียน มีแนวโน้มสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อสิทธิคนทำงานทุกคนในทุกประเทศสมาชิก รวมทั้งแรงงานข้ามชาติ ในขณะที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีเกณฑ์ไม่เท่ากัน และบางด้านยังไม่สอดคล้อง กับหลักการแรงงานสากล จำเป็นต้องสร้างมาตรฐานร่วมในการคุ้มครอง คนทำงานทุกคน โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติและการเข้าเมือง เพื่อให้รัฐสมาชิก อาเซียนปฏิบัติต่อคนทำงานทุกคนอย่างเสมอภาคกัน และมีมาตรฐาน ไม่ต่ำกว่าหลักการสิทธิมนุษยชนและแรงงานสากล ซึ่งจะเป็นโยบายชนต่อ ทุกประเทศสมาชิกอาเซียนโดยรวม

เป้าหมายของการจัดทำร่างข้อตกลงนี้ เพื่อทำให้เกิดระบบการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิคนทำงานทุกคนในระดับภูมิภาคให้เป็นจริง บนพื้นฐาน ของตราสารทางกฎหมาย พร้อมกับกลไกติดตามอย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ประการหนึ่งในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ให้มีนโยบายและ แผนการตรากฎหมายที่จำเป็นตามนโยบายของรัฐบาล จึงได้จัดตั้ง คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน ซึ่งมีการศึกษา

วิจัยและรับฟังความเห็นเบื้องต้นจากทุกภาคส่วน และจัดทำร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน เพื่อรับฟังความเห็นเพิ่มเติมและปรับปรุงให้สมบูรณ์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งประชาคมอาเซียน ที่ยึดมั่นความอยู่ดีกินดีของประชาชนอาเซียนเป็นศูนย์กลาง และมีองค์ประกอบ ๓ เสาหลักควบคู่กัน คือ ด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป



## ๗ คำตอบ สาร:สำคัญ ของร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วย การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน

### ๑ ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วย การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน คืออะไร

ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน คือ เอกสารข้อตกลงระดับภูมิภาคอาเซียนที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานสากล โดยรัฐสมาชิกอาเซียน รับที่จะปฏิบัติตามหลักการและข้อบัญญัติที่ปรากฏในข้อตกลงนี้เพื่อการคุ้มครองสิทธิของคนทำงานทุกคนที่อยู่ในรัฐสมาชิกภาคี โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติและการเข้าเมือง

### ๒ ใครบ้าง ที่ได้รับคามคุ้มครองตามร่างข้อตกลงนี้

ตามร่างข้อตกลงนี้ คุ้มครองคนทำงานทุกคน ทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบในภาคส่วนต่างๆ ทั้งที่เป็นแรงงานมีทักษะฝีมือหรือทักษะฝีมือต่ำ ผู้รับจ้างทำงานอิสระ คนทำงานข้ามชายแดน รวมทั้งแรงงานข้ามชาติและครอบครัว โดยไม่คำนึงสถานะการเข้าเมืองว่ามีเอกสารหรือไม่ และไม่ว่างานที่ทำนั้นจะมีสัญญาจ้างหรือไม่มีสัญญาจ้าง

ซึ่งคำนิยาม “*คนทำงาน*” (Worker) ได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ครอบคลุมถึงบุคคลทุกคนที่ปฏิบัติกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ เช่น ผู้รับจ้างทำงานภาคอุตสาหกรรม เกษตร ประมง ก่อสร้าง งานบริการ ทำงานบ้าน หาบเร่แผงลอย มอเตอร์ไซด์รับจ้าง เป็นต้น

## ๓. สิทธิใดบ้างที่คนทำงานทุกคนจะได้รับควมคุ้มครอง ตามร่างข้อตกลงนี้

ร่างข้อตกลงนี้ คุ้มครองสิทธิด้านต่างๆ ของคนทำงานทุกคน ประกอบด้วย สิทธิในงานที่มีคุณค่าและการมีงานทำ (รวมถึงสิทธิได้รับค่าจ้างอย่างเท่าเทียม ที่เป็นธรรมและเหมาะสมแก่การดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีของตนเองและครอบครัวโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ) สิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม (ซึ่งการรวมกลุ่มอาจเป็นในรูปสหภาพแรงงานหรือรูปแบบอื่น) สิทธิในความคุ้มครองทางสังคม สิทธิในการมีสัญชาติ (หมายถึง เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะมีชื่อ ได้รับการจดทะเบียนการเกิด และมีสัญชาติได้สัญชาติหนึ่งตามบิดาหรือมารดา) สิทธิด้านสุขภาพ (การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและหลักประกันด้านสุขภาพ) สิทธิในการศึกษาและฝึกอบรม สิทธิตามกฎหมาย (การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการดำเนินคดีที่เป็นธรรม ความช่วยเหลือทางกฎหมาย) สิทธิได้รับการชดเชย สิทธิในที่อยู่อาศัย (ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพสำหรับตนเองและครอบครัว) สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย รวมทั้งสิทธิเฉพาะกลุ่ม ได้แก่ ความเสมอภาคระหว่างเพศและสิทธิแรงงานหญิง แรงงานเด็ก และสิทธิแรงงานข้ามชาติ

## ๕ แนวคิดของสิทธิคนทำงานที่ได้รับความคุ้มครอง ตามร่างข้อตกลงนี้ มีที่มาจากไหน

สิทธิต่างๆ ของคนทำงาน มีที่มาจากหลักการที่สำคัญ ๓ ประการ กล่าวคือ

๑. หลักความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ (Equality and Non-discrimination)

๒. หลักสิทธิมนุษยชนเป็นสากล แบ่งแยกไม่ได้ พึ่งพาและพึ่งพิงกัน รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - ICMW) รวมทั้งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Conventions) เป็นต้น

๓. หลักการและเอกสารอาเซียน ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ความยุติธรรม หลักนิติธรรม ธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย และประชาชนเป็นศูนย์กลาง (โดยเคารพในคุณค่าของคนทำงาน) ได้แก่ กฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเอกสารพิมพ์เขียวประชาคมอาเซียน

## ๕. ร่างข้อตกลงนี้มีผลใช้บังคับเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนทำงานหรือไม่ และจะทำงานเข้าเงื่อนไขกับกฎหมาย และกลไกอาเซียน ที่มีอยู่หรือไม่

ร่างข้อตกลงนี้ กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ และมีความสามารถเป็นที่ประจักษ์ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงนี้ โดยการแต่งตั้งจากรัฐภาคี กรรมการแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวแทนในนามรัฐของตน มีวาระดำรงตำแหน่งครั้งละ ๔ ปี

คณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- รับและตรวจสอบคำร้องเรียนจากบุคคลหรือผู้แทนบุคคล
- ทบทวนรายงานและการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี และให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเพื่อสร้างหลักประกันการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่ถูกละเลยให้ได้รับการปฏิบัติที่มีผลอย่างแท้จริง
- เสนอรายงานประจำปีต่อที่ประชุมอาเซียนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลงนี้

คณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน ซึ่งเป็นกลไกเฉพาะด้านสิทธิของคนทำงาน/แรงงาน และที่สำคัญมีอำนาจหน้าที่ในการรับและตรวจสอบคำร้องเรียน ซึ่งเป็นการพัฒนากลไกด้านคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและแรงงานที่สำคัญ ซึ่งความตกลงอื่นๆ รวมทั้ง

กลไกของอาเซียนที่มีอยู่เดิมยังไม่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น คณะกรรมการฯ นี้ จึงไม่ทำงานซ้ำซ้อนกับกลไกของอาเซียนที่มีอยู่เดิม แต่จะเป็นการหนุนเสริม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะสิทธิคนทำงาน

## ๖. รัฐสมาชิกอาเซียนที่เป็นภาคี • มีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามร่างข้อตกลงนี้ อย่างไร

รัฐสมาชิกอาเซียนที่ลงนามยอมรับร่างข้อตกลงนี้ มีหน้าที่

- ต้องดำเนินนโยบายหรือกฎหมายภายในประเทศเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนี้ และมีมาตรการเยียวยาที่มีประสิทธิผลเมื่อมีการละเมิด

- สร้างหลักประกันให้คนทำงานทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการทางศาล หรือ กระบวนการร้องเรียนหน่วยงานรัฐได้โดยง่ายและเท่าเทียมกัน

- รัฐจะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายและด้านอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติในร่างข้อตกลงนี้

- ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการด้านต่างๆ ในการสร้างหลักประกันดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน และเผยแพร่รายงานนี้ต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง

## ๗. ร่างข้อตกลงนี้ • จะมีสภาพบังคับ เมื่อไร

ร่างข้อตกลงฯ จะมีผลบังคับใช้เมื่อมีประเทศสมาชิกให้สัตยาบัน ๕ ประเทศขึ้นไป ก็สามารถเริ่มดำเนินการมีผลบังคับใช้ได้โดยไม่จำเป็นต้อง

ต้องลงนามพร้อมกันทั้งสิบประเทศ อันเป็นหลักที่อาเซียนได้มีการปฏิบัติ  
อยู่แล้ว หรือที่เรียกว่า “ASEAN Minus X” เพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อน  
ความร่วมมืออาเซียนที่มีความยืดหยุ่นซึ่งเปิดโอกาสให้สามารถริเริ่มความ  
ร่วมมือได้โดยไม่ต้องรอให้ทุกประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าร่วมพร้อมกัน

## อาเซียนจะได้อะไร

### • จากการลงทุนยอมรับร่างข้อตกลงฉบับนี้

หากประเทศสมาชิกอาเซียนนำร่างข้อตกลงนี้ไปใช้เป็นแนวทางใน  
การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงานทุกคนทุกเชื้อชาติที่อยู่ในประเทศ  
สมาชิก จะเป็นการพัฒนามาตรฐานการคุ้มครองคนทำงานให้เท่าเทียมกัน  
ทุกประเทศ เพื่อให้อาเซียนมีมาตรฐานคุ้มครองคนทำงานเท่าเทียมกัน  
เป็นมาตรฐานเดียวในอาเซียน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทั้งประเทศผู้รับและ  
ผู้ส่งแรงงาน และจะเป็นการพัฒนากระบวนการร้องเรียนและคุ้มครองด้าน  
แรงงานในระดับภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ

## ประเทศไทยจะได้อะไร

### • จากการลงทุนยอมรับร่างข้อตกลงนี้

- การยอมรับร่างข้อตกลงนี้ จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายด้านแรงงาน  
และความมั่นคงทางสังคมในประเทศ และที่สำคัญนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ  
ชีวิตของคนทำงานซึ่งเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
- ประเทศไทย จะได้รับการยอมรับอย่างสูงยิ่งขึ้นในเวทีนานาชาติ  
ในฐานะเป็นผู้ริเริ่มและผู้นำต่อการพัฒนากฎหมายและกลไกคุ้มครอง  
สิทธิมนุษยชนของคนทำงาน และจะส่งผลให้สินค้าของประเทศได้รับการยอมรับ  
ในตลาดโลกกว้างขวางขึ้น

# ภาพกิจกรรม

เวทีรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำ  
ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริม  
และคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน

โดย คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน



ผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงแรงงาน และผู้แทนจากกลุ่มวิชาชีพที่มีการเปิดเสรีเคลื่อนย้ายแรงงาน ได้แก่ นายกสภาการพยาบาล นายกสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖



นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานและผู้ลี้ภัยในไทยและอาเซียน ได้แก่ รศ.ดร. กฤตยา อาชวนิจกุล เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และรศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร และนายวิรัชชัย เจริญชัยนันท์ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖



องค์กรเครือข่ายด้านแรงงานและแรงงานข้ามชาติ ๒๓ องค์กร เมื่อวันศุกร์ที่  
๗ มิถุนายน ๒๕๕๖



รองปลัดกระทรวงแรงงาน หม่อมหลวงปิ่นตริภักดิ์ สมิทธิ ในฐานะหัวหน้าคณะฝ่ายไทยในคณะกรรมการอาเซียนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ACMW) และคณะ ในวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๗



ผู้แทนกลไกสิทธิมนุษยชน ดร.เสรี นนทสูติ ผู้แทนไทยในคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นางกานดา วัชรภักย์ ผู้แทนไทยในคณะกรรมการอาเซียนด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก ศ.อมรา พงศาพิชญ์ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗



ผู้แทนหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗



หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗



(๓) การประชุมรับฟังความคิดเห็นระดับภูมิภาคอาเซียน

ครั้งที่ ๑ หน่วยงานภาครัฐในประเทศสมาชิกอาเซียน ในหัวข้อ “The Regional Consultation on Prospects Challenges to Developing ASEAN Standard and Mechanism on the Rights of Workers” ผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ กลไกสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนและผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานและสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗





จากครรรมารดาถึงเชิงตะกอน : ปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิต ความเท่าเทียม และเป็นธรรม

ภาคประชาสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียน เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘





จากครรรมารดาถึงเชิงตะกอน : ปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิต ความเท่าเทียม และเป็นธรรม

**การประชุมหารือเพื่อผลักดันร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงานในส่วนของรัฐบาลไทย**

(๑) ปลัดกระทรวงแรงงาน นายนคร ศิลปอาชา และคณะ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘



(๒) อธิบดีกรมอาเซียน นายจักรกฤษณ์ ศรีวิลี และคณะ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘





ด้านสวัสดิการสังคม  
และแรงงาน



คณะกรรมการด้าน  
การคุ้มครองผู้เสียหาย  
จากการรับบริการ  
สาธารณสุข



คณะกรรมการ  
ด้านแรงงาน



คณะกรรมการ  
ด้านประชาคมอาเซียน

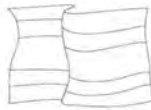
www.Thaimustervideos.com

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ:  
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
เรื่อง

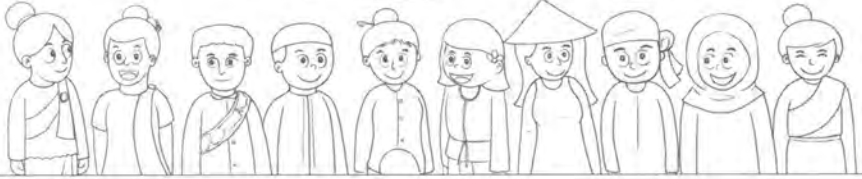
แผนการให้มีข้อตกลงอาเซียนว่าด้วย  
การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน

ประกอบ ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วย  
การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน





2558



เศรษฐกิจ

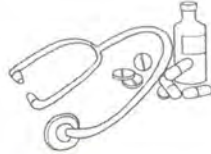


สังคมวัฒนธรรม



การเมือง  
และความมั่นคง

ก.พ. Thaiminutevideo



คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
Law Reform Commission of Thailand

ก.พ. Thaiminutevideo

กม. คปก. (ก) ที่ 11/๒๕๕๘

## คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ  
เรื่อง แผนการให้มีข้อตกลงอาเซียน  
ว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน  
Draft ASEAN Agreement on the Promotion  
and Protection of the Rights of Workers

### ๑. ความเห็นมาก

สถานการณ์ด้านการเคลื่อนย้ายทุนโดยเสรีทั้งจากทั่วโลกและในภูมิภาคอาเซียนมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิคนทำงานทุกคน รวมทั้งแรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนมีการจ้างงานหลายรูปแบบ ทั้งการจ้างงานแบบมีสัญญาจ้าง และไม่มีสัญญาจ้าง กำลังแรงงานมีทั้งที่เป็นแรงงานในระบบและนอกระบบ โดยมีทั้งที่ทำงานรับจ้างและทำงานอิสระในภาคส่วนการผลิตในสาขาต่างๆ รวมทั้งแรงงานข้ามชาติและครอบครัว คนทำงานทุกกลุ่มเหล่านี้ ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในด้านสิทธิและสวัสดิการต่างๆ อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัว

ประเทศอาเซียนแต่ละประเทศต่างมีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศนั้นๆ แต่การคุ้มครองแรงงานยังมีระดับที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ขณะเดียวกันประเทศสมาชิกอาเซียนมีปฏิญญาที่ดูแลด้านแรงงานและดำเนินการอยู่หลายรูปแบบ เช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ มีการรวบรวมกฎหมายและนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อีกทั้งมีการจัดตั้งกลไกในระดับภูมิภาคขึ้น เช่น กลไกด้านสิทธิมนุษยชน กลไกคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก และมีกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติเป็นการเฉพาะ คือ คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามปฏิญญาอาเซียนในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยการดำเนินงานอยู่ภายใต้การกำกับของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีแรงงานอาเซียน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวมานั้น ยังมีปัญหาการเข้าถึงและการไม่สามารถคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของคนทำงานได้เต็มที่ การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานยังมีความล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยังไม่มีมาตรฐานการคุ้มครองคนทำงานที่มีผลบังคับทางกฎหมาย และยังไม่มีมาตรการและกลไกที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์การละเมิดสิทธิแรงงานที่เกิดขึ้น

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ รัฐสมาชิกอาเซียนยังไม่ตระหนักว่า การคุ้มครองคนทำงานจำเป็นต้องครอบคลุมทุกกลุ่ม โดยเฉพาะการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ แรงงานทักษะฝีมือต่ำ แรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือไม่มีเอกสารถือเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน มุมมองต่อแรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศจะเน้นเชื่อมโยงกับความมั่นคงแห่งรัฐมากกว่า บนฐานสิทธิมนุษยชนในฐานะสิทธิของคนทำงานที่พึงมีพึงได้ การกำหนดนโยบายด้านแรงงานจึงไม่ได้พิจารณาในมิติรอบด้านเท่าที่ควร

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นความจำเป็นในการศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านแรงงานในอาเซียน โดยริเริ่มและพัฒนา “ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน” เพื่อเป็นฐานแนวคิดให้เกิดพัฒนาการการสร้งมาตรฐานและกลไกคุ้มครองสิทธิคนทำงานทุกคนทุกกลุ่มเพื่อนำไปสู่การยกระดับการคุ้มครองสิทธิของคนทำงานในอาเซียน โดยร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน ฉบับนี้ จะนำเสนอต่อรัฐบาลไทยเพื่อนำเสนอต่อเวทีหารือระหว่างรัฐบาลอาเซียนในอันที่จะทำให้ร่างข้อตกลงฯ ฉบับนี้ มีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อไป

## ๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการศึกษา สํารวจ วิเคราะห์ทางวิชาการจากข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงศึกษาหลักสิทธิมนุษยชนมาตรฐานสากลด้านแรงงาน จัดทำงานวิจัยและจัดทำร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและระดับภูมิภาคอาเซียน ดังนี้

### ๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สํารวจและวิเคราะห์ทางวิชาการ

๒.๑.๑ การศึกษา รวบรวม และจัดทำสรุปสาระสำคัญของรายงานการศึกษา ผลงานวิจัย มาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานแรงงานอาเซียน สิทธิและมาตรฐานด้านแรงงานข้ามชาติในไทยและประเทศกลุ่มอาเซียน รวมทั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิ

ผลการศึกษารวบรวมเอกสารและผลวิจัยต่างๆ พบว่า มาตรฐานสากลเกี่ยวกับแรงงานและแรงงานข้ามชาติหลักๆ ได้แก่ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (หรือเรียกว่า ILO conventions) พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและแรงงานข้ามชาติของสหประชาชาติ ซึ่งการเข้าเป็นภาคีมาตรฐานสากลเกี่ยวกับแรงงานและแรงงานข้ามชาติของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อสิทธิแรงงานและแรงงานข้ามชาติของประเทศนั้นๆ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN) มีความพยายามจะสร้างมาตรฐานร่วมกับแรงงานข้ามชาติคือ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ หรือที่เรียกว่า “ปฏิญญาเซบู” (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) และมีการดำเนินการพัฒนาเป็นความตกลง (ตราสาร) อาเซียนด้านแรงงานข้ามชาติขึ้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีมาตรฐานร่วมด้านแรงงานในอาเซียน อย่างไรก็ตาม มีเอกสารกรอบความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนแรงงานและที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ เช่น กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration - AHRD) เอกสารพิมพ์เขียวประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Blueprint) นอกจากนี้ ยังมีกลไกอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน กลไกด้านสิทธิสตรีและเด็ก และกลไกด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติ

ตารางการเข้าเป็นภาคีสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ค.ศ.)

ประเทศสมาชิกอาเซียน	เสรีภาพในภาคสมาคม Freedom of association		แรงงานบังคับ Forced labour		การเลือกปฏิบัติ Discrimination		แรงงานเด็ก Child labour	
	Co๙๘	Co๒๙	Co๑๕	Co๑๐	Co๑๑	Co๓๘	Co๑๒	
บรูไน						๒๐๑๑	๒๐๐๘	
กัมพูชา	๑๙๙๙	๑๙๖๙	๑๙๙๙	๑๙๙๙	๑๙๙๙	๑๙๙๙	๒๐๐๖	
อินโดนีเซีย	๑๙๙๘	๑๙๕๐	๑๙๙๙	๑๙๕๘	๑๙๙๙	๑๙๙๙	๒๐๐๐	
ลาว		๑๙๖๔		๒๐๐๘	๒๐๐๘	๒๐๐๕	๒๐๐๕	
มาเลเซีย		๑๙๖๑		๑๙๙๗ (๑๙๕๘) <sup>๓</sup>	๑๙๙๗	๑๙๙๗	๒๐๐๐	
เมียนมาร์		๑๙๕๕		๑๙๕๕			๒๐๑๓	
ฟิลิปปินส์	๑๙๕๓	๒๐๐๕	๑๙๕๕	๑๙๕๕	๑๙๖๐	๑๙๙๘	๒๐๐๐	
สิงคโปร์		๑๙๖๕	๑๙๖๕	(๑๙๖๕) <sup>๒</sup>	๒๐๐๒	๒๐๐๕	๒๐๐๑	
ไทย		๑๙๖๙	๑๙๖๙	๑๙๖๙	๑๙๙๙	๒๐๐๔	๒๐๐๑	
เวียดนาม		๒๐๐๗			๑๙๙๗	๒๐๐๓	๒๐๐๐	

ที่มา: แผนภาพจากการนำเสนอของ Tim De Meyer ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) นำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน ในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

<sup>๑</sup> Convention denounced in 1990

<sup>๒</sup> Convention denounced in 1979

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานและแรงงานข้ามชาติในประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น แต่ละประเทศมีระดับความคุ้มครองสิทธิแรงงานและแรงงานข้ามชาติที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียในฐานะประเทศผู้ส่งออกแรงงาน มีกฎหมายหลายฉบับที่คุ้มครองสิทธิแรงงานของประเทศตนที่ไปทำงานต่างประเทศ ประเทศไทยมีระบบสวัสดิการสังคมที่ขยายบริการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติ รวมถึงผู้อยู่ในอุปการะ ประเทศมาเลเซียมีข้อกำหนดให้นายจ้างทำประกันให้กับคนงาน ประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายจ้างงานและกฎหมายเงินทดแทนแต่ไม่คุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน และประเทศบรูไนมีกฎระเบียบครอบคลุมถึงสวัสดิการและผลประโยชน์ตอนเกษียณอายุและการปกป้องสิทธิของพนักงานนอกเวลา ซึ่งมีการปรับใช้กับแรงงานท้องถิ่นและแรงงานต่างชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การละเมิดสิทธิของคนทำงานและแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งแรงงานเด็ก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ แรงงานหญิงทำงานบ้าน แรงงานประมง และแรงงานทักษะฝีมือต่ำ ยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการในด้านต่างๆ อย่างเพียงพอและเป็นธรรม มีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานที่มีค่าตอบแทนไม่เท่าเทียมกัน การกดขี่ข่มเหง การแสวงหาประโยชน์ในทุกรูปแบบจนถึงการค้ามนุษย์ อีกทั้งกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ การขึ้นทะเบียนแรงงาน ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่าบางประเทศจะมีการทำบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคี (MOU) แล้วก็ตาม สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ยังคงเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่และรอการแก้ไขอย่างเป็นระบบจากประเทศสมาชิกอาเซียน

๒.๑.๒ การศึกษาและจัดทำข้อเสนอกลไกที่เหมาะสมสำหรับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานอาเซียน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล (มิถุนายน ๒๕๕๗) เรื่อง “The Study on the Labour Migration and Possible Protection Mechanism (s) in ASEAN” (การย้ายถิ่นด้านแรงงานและกลไกการคุ้มครองที่เป็นไปได้ในอาเซียน) โดยทำการศึกษารายประเทศ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ในฐานะประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ประเทศมาเลเซียและประเทศไทยในฐานะประเทศผู้รับเข้าแรงงาน และศึกษามาตรฐาน กลไกที่มีอยู่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานในภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งศึกษาเกี่ยวกับการนโยบายและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานในอาเซียน พร้อมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมและสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สิทธิแรงงานในอาเซียน

ผลการศึกษาจากสามประเทศ พบลักษณะร่วมกัน ๗ ประการ คือ

๑. นโยบายและกฎหมายด้านแรงงานตั้งอยู่บนฐานของความมั่นคงของรัฐ
๒. แต่ละประเทศต่างมีกฎหมายและกลไกในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน
๓. เฉพาะฟิลิปปินส์เท่านั้นที่มีความชัดเจนของกฎหมายที่ตั้งอยู่บนฐานของสิทธิมนุษยชน
๔. ประเทศไทยและมาเลเซียมีความต้องการแรงงานข้ามชาติ แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการบริหารแรงงานข้ามชาติในระยะยาว และมักใช้นโยบายแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

๕. การยึดมั่นในกรอบแนวคิดของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ

๖. ระบบการจัดการแรงงานในระดับชาติยังไม่มีประสิทธิภาพ

๗. ไม่มีกลไกเป็นพิเศษในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ

จากการศึกษาระบบการคุ้มครองแรงงานในภูมิภาคอื่น สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

**กลุ่มประเทศในทวีปยุโรป** มีการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่ชัดเจน โดยมีฐานของสิทธิมนุษยชนรองรับ ทั้งในกฎหมายแรงงานภายในของแต่ละประเทศและกลไกสิทธิมนุษยชนกลุ่มทวีปยุโรป เช่น คณะมนตรียุโรป อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป กฎบัตรด้านสังคมแห่งยุโรป และกฎบัตรว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยประเทศในยุโรปยึดถือหลักการที่ว่าแรงงานข้ามชาติถือเป็นผู้ที่มีคุณค่าแก่การพัฒนาประเทศที่รับคนเหล่านี้เข้าทำงาน จึงต้องได้รับการปฏิบัติที่ไม่ต่างจากคนทำงานของประเทศนั้นๆ

**กลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา** กลุ่มประเทศเหล่านี้ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องแรงงานข้ามชาติ นอกจากประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ คือ แคนาดา สหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก ที่เป็นประเทศรับเข้าแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา มีความเคลื่อนไหวเพื่อให้มีระบบการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสถานะการเข้าเมืองของบุคคลเหล่านั้น โดยปัจจุบันที่ประชุมคณะทำงานขององค์การรัฐในทวีปอเมริกา ได้จัดให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานย้ายถิ่น รวมทั้งแรงงานข้ามชาติและครอบครัว พร้อม

กับกำหนดให้จัดตั้งกลไกในรูปของคณะกรรมการการระหว่างรัฐในทวีปอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ผู้รายงานพิเศษและกลไกแบบอื่นให้ครอบคลุมทั้งทวีปอเมริกา ซึ่งมีตราสารระดับภูมิภาคในทวีปอเมริกาเพื่อการคุ้มครองคนทำงานและแรงงานข้ามชาติหลายรูปแบบ เช่น ปฏิญญาระหว่างรัฐในทวีปอเมริกาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์ อนุสัญญาระหว่างรัฐในทวีปอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการการระหว่างรัฐในทวีปอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐในทวีปอเมริกา เป็นต้น

กลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา เป็นทวีปที่ขาดกรอบกฎหมายและนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านแรงงาน ส่งผลให้แรงงานย้ายถิ่นในแอฟริกาตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ที่อันตราย เช่น ในทะเลทรายหรือการเดินทางข้ามทะเล และถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในประเทศปลายทาง ซึ่งหลายประเทศในทวีปแอฟริกา มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ล้มเหลวและทัศนคติทางสังคม เป็นสาเหตุของปัญหาการลักลอบค้ามนุษย์ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อโดยง่ายและมีจำนวนมากมาย คือ ผู้หญิงและเด็ก อย่างไรก็ตาม ในระดับภูมิภาคแอฟริกา มีการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่คุ้มครองสิทธิคนทำงานในด้านต่างๆ เช่น สนธิสัญญาเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกัน มุ่งให้การคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางและการเคลื่อนย้าย คุ้มครองสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่และการตั้งรกราก กฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชน คณะกรรมการการแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและประชาชน ศาลแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและประชาชน เป็นต้น

กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ภูมิภาคอาเซียนมีตราสารและกลไกในการคุ้มครองสิทธิแรงงานทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Declaration against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration - AHRD) คณะกรรมการอาเซียนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers - ACMW) คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights - AICHR) คณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children - ACWC) เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

๑. พัฒนารอบยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นในอาเซียนที่จะช่วยรับมือกับความท้าทายอันเกิดจากการย้ายถิ่น และเพื่อให้เกิดการบูรณาการเรื่องการย้ายถิ่น รวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องเข้าไปในวาระแห่งชาติ และระดับภูมิภาค ทั้งด้านความมั่นคง เสถียรภาพ การพัฒนาและความร่วมมือ

๒. มุ่งไปสู่การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของประชาชน และสร้างความร่วมมือทั้งภายในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคให้เข้มแข็งในเรื่องที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นบนพื้นฐานของกระบวนการที่ได้วางไว้เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่น ทั้งระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาค

๓. ผนวกรวมบทบัญญัติอนุสัญญา ILO และสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นภาคีนำเข้าไปในกฎหมายภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติจากอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัว

๔. สร้างระบบการรับเข้าและการจัดจ้างแรงงานที่โปร่งใส (เปิดเผย) และตรวจสอบได้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ด้านกฎหมาย อีกทั้งจัดทำนโยบายคนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับกฎหมายแรงงาน

๕. พัฒนาศักยภาพระดับชาติ เรื่องการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน โดยการพัฒนา นโยบายและกฎหมายว่าด้วยการย้ายถิ่นของแรงงานในระดับชาติที่สอดคล้องกับนโยบายเกี่ยวกับประชากรในภาพรวม และจัดทำโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐบาลในการบริหารเรื่องการย้ายถิ่นแรงงาน ซึ่งประเด็นหลังนี้ควรรวมถึงการตั้งศูนย์ประสานงานภายในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อดูแลประเด็นการเคลื่อนย้ายถิ่นแรงงาน และจัดตั้งกลไกเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน รัฐบาล องค์กรของแรงงาน และสมาคมของนายจ้าง

๖. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางขึ้นกับแนวร่วมทางสังคม และองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านนี้ ในการพัฒนา นโยบายต่างๆ ว่าด้วยการย้ายถิ่นของแรงงานและการนำไปปฏิบัติ พร้อมๆ กับทำกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

๗. ส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยเสริมสร้างการดำเนินการที่เข้มแข็งเกี่ยวกับมิติชาย-หญิงในนโยบายและกิจกรรมต่างๆ ว่าด้วยเรื่องการย้ายถิ่นของแรงงานเป็นการเฉพาะ โดยตระหนักว่าการสนับสนุนสิทธิสตรีในการย้ายถิ่นแรงงานนั้นจำเป็นต้องมีเพิ่มมากขึ้น

๘. ส่งเสริมการเคารพและคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น รวมถึงการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ และความเกลียดชังคนต่างถิ่น ผ่านการให้การศึกษากับประชาชน และกิจกรรมที่สร้างความตระหนักรู้

๙. สนับสนุนการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการย้ายถิ่นแรงงาน และการแบ่งปันข้อมูลทั้งระดับชาติและระดับภูมิภาค

๑๐. พัฒนาและรับรองกรอบกฎหมายระดับภูมิภาคในการคุ้มครองสิทธิแรงงานและสิทธิแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้มั่นใจว่ามีกลไกต่างๆ ที่ตรวจสอบการจัดสภาพการทำงานที่ดีและปลอดภัยให้แก่แรงงานอพยพและแรงงานสามารถเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายและสังคม ตามตราสารที่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย

## ๒.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการจัดประชุมหารือ แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานและสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน ทั้งเวทีระดับชาติและระดับภูมิภาคอาเซียน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งส่วนราชการ องค์กรภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน องค์กรของคนทำงานทั้งในประเทศและระดับภูมิภาค

อาเซียน องค์การภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มวิชาชีพที่มีการเปิดเสรีเคลื่อนย้ายแรงงาน และคณะกรรมการระดับภูมิภาคอาเซียน ดังนี้

๒.๒.๑ การประชุมหารือและรับฟังความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานและสาขาที่เกี่ยวข้อง ๔ กลุ่ม ก่อนยกร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน ได้แก่

๑. ผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงแรงงาน<sup>1</sup> และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์<sup>2</sup>

๒. กลุ่มวิชาชีพที่มีการเปิดเสรีเคลื่อนย้ายแรงงาน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> การประชุมปรึกษาหารือกับผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงแรงงาน ๒ ครั้ง ดังนี้ ครั้งที่หนึ่ง หารือกับนายกมล สวัสดิ์ชูแก้ว ผู้อำนวยการสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ และนายยุทธนา สุระสมบัติพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ และครั้งที่สอง หารือกับหม่อมหลวงปณชริก สมิตี รองปลัดกระทรวงแรงงานในฐานะหัวหน้าคณะฝ่ายไทยในคณะกรรมการอาเซียนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ACMW) เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๗

<sup>2</sup> การประชุมปรึกษาหารือกับผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หารือกับนางสาวสรานัญญา อนุมนตรีราชกิจ ผู้อำนวยการกองอาเซียน และ นายชินชัย ชีเจริญ รองผู้อำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๖

<sup>3</sup> นายกสภาคการพยาบาล นายกสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖

๓. กลุ่มนักวิชาการจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานและผู้ลี้ภัยในไทยและอาเซียน<sup>4</sup>

๔. กลุ่มองค์กรเครือข่ายด้านแรงงานและแรงงานข้ามชาติ ๒๓ องค์กร<sup>5</sup>

ผลการปรึกษาหารือทั้ง ๔ กลุ่ม มีความเห็นและข้อเสนอแนะสำคัญ ดังนี้

๑. สถานการณ์สิทธิแรงงานในอาเซียน แรงงานทักษะฝีมือที่จะมีการเคลื่อนย้ายเสรีในอาเซียนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายซึ่งมีการพัฒนาอยู่เป็นระยะๆ แต่ยังไม่สมบูรณ์ หากมีการเปิดประชาคมอาเซียน กลุ่มคนทำงานย่อมได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ แรงงานทักษะฝีมือต่ำ และแรงงานข้ามชาติจะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการอย่างรอบด้าน เช่น ค่าจ้าง เงินประกันสังคม การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและด้านสุขภาพ

---

<sup>4</sup> การประชุมปรึกษารื้อกับผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้แก่ Mr. Tim De Mayer และ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ได้แก่ นางสาวกนกนิชกั ตันท์กุลวัฒน์ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และการประชุมปรึกษารื้อกับผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานและผู้ลี้ภัยในไทยและอาเซียน ได้แก่ รศ.ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และ รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร และนายวิรัชชัย เจริญชัยนันท์ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖

<sup>5</sup> การประชุมปรึกษารื้อกับองค์กรเครือข่ายด้านแรงงานและแรงงานข้ามชาติ ๒๓ องค์กร เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๖

อีกทั้งขาดระบบการจัดการฐานข้อมูลกลุ่มประชากรแรงงานข้ามชาติ รวมถึงคนไร้รัฐ ผู้ลี้ภัย (สถานะบุคคลเชื่อมโยงสิทธิทางกฎหมาย) จึงควรจะต้องมีการศึกษา จัดการอย่างเป็นระบบมาตรฐานเดียวกัน

๒. ด้านกฎหมายมีหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีค่านิยมและขอบเขตการคุ้มครองต่างกัน

๓. การพัฒนาตราสารว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติของอาเซียนยังไม่แล้วเสร็จและยังไม่มีความชัดเจนในประเด็นอ่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เช่น ตราสารนี้จะมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ จะคุ้มครองทั้งแรงงานที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ท่าทีของประเทศไทยต่อร่างตราสารด้านแรงงานข้ามชาตินี้มีลักษณะยืดหยุ่น เพราะเนื้อหามีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในของไทยที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว

๔. ด้านการคุ้มครองทางสังคมในเวทีอาเซียน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มี “ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการคุ้มครองทางสังคม” ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับแรงงาน

๕. การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐบางประเด็นยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรับรองไว้ จึงอาจจำเป็นต้องมีกฎหมายบังคับให้ผู้มีอำนาจปฏิบัติตาม

๖. หากประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่สามารถยอมรับมาตรฐานแรงงานระดับสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนควรจะผลักดันมาตรฐานแรงงาน

ของอาเซียนเองให้เกิดขึ้น ซึ่งไม่ควรจะต่ำกว่ามาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนและแรงงาน รวมทั้งให้มีกลไกตรวจสอบ ส่งเสริมและคุ้มครองแรงงาน

**๒.๒.๒ การประชุมหารือและรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน ดังนี้**

๑. การประชุมปรึกษาหารือกับผู้แทนกลไกสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย ดร.เสรี นนทสูติ ผู้แทนประเทศไทยในคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights - AICHR) นางกานดา วัชรภักย์ ผู้แทนประเทศไทยในคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children - ACWC) และ ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗

ผลการหารือผู้แทนกลไกด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติและระดับภูมิภาค เห็นด้วยกับความคิดริเริ่มจัดทำร่างข้อตกลงดังกล่าว และมีความเห็นพ้องในการร่วมผลักดันให้อาเซียนมีมาตรฐานเดียวกันในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนทำงาน และให้มีการร่วมจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นระดับภูมิภาคอาเซียน เนื่องจากการขับเคลื่อนต้องได้รับการสนับสนุนความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาสังคมในอาเซียน

๒. การประชุมรับฟังความคิดเห็นทั้งระดับประเทศและระดับภูมิภาคอาเซียน ในหัวข้อ “ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน” แบ่งเป็น ๔ ครั้ง ดังนี้

**ครั้งที่ ๑** เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้รับฟังความคิดเห็นระดับประเทศ จากหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม อาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมประมง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย องค์การแรงงาน/สหภาพแรงงาน องค์การนายจ้าง องค์การภาคประชาสังคม องค์การพัฒนาเอกชน รวมถึงสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและนักวิชาการที่ทำงานด้านแรงงานและแรงงานข้ามชาติ

**ครั้งที่ ๒** เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ได้รับฟังความคิดเห็นระดับประเทศ จากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อ “ท่าทีของประเทศไทยต่อร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน” ผู้เข้าร่วมหารือ ประกอบด้วย กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กรมการปกครอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นต้น

ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ได้รับฟังความคิดเห็นระดับภูมิภาคอาเซียนจากหน่วยงานภาครัฐ ในหัวข้อ “The Regional Consultation on Prospects Challenges to Developing ASEAN Standard and Mechanism on the Rights of Workers”<sup>6</sup> ผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานในประเทศสมาชิกอาเซียนที่รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านแรงงาน (SLOM) และคณะกรรมการอาเซียนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ACMW) ผู้แทนจากคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) คณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ACWC) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนและผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานและสิทธิมนุษยชน

ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ได้รับฟังความคิดเห็นระดับภูมิภาคอาเซียน จากภาคประชาสังคม ในหัวข้อ “The Regional Consultation on Prospects Challenges to Developing ASEAN Standard and Mechanism on the Rights of Workers” ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรของคนทำงาน สหภาพแรงงานองค์กร

<sup>6</sup> การประชุมรับฟังความคิดเห็นระดับภูมิภาคอาเซียนทั้งสองครั้ง จัดโดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ร่วมกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้แทนไทยในคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ ๑ ได้รับการสนับสนุนบางส่วนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท

ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานด้านแรงงาน แรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศ

ผลการประชุมรับฟังความคิดเห็นทั้งระดับประเทศและระดับภูมิภาคอาเซียนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม ๔ ครั้ง เห็นด้วยในหลักการของการจัดทำร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน พร้อมทั้งมีความเห็นและข้อเสนอแนะสำคัญในประเด็นต่างๆ แบ่งเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

### ๑. หน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน

๑) กระบวนการขั้นตอนการผลักดันให้อาเซียนยอมรับร่างข้อตกลงฯ ฉบับนี้ เห็นว่า ในระดับประเทศมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงแรงงาน สำหรับในระดับอาเซียนจะต้องผ่านการพิจารณาจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านแรงงาน (ASEAN Senior Officials Meeting - SLOM) และที่ประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียน (ASEAN Labour Ministers Meeting - ALMM)

๒) การมีผลบังคับใช้ร่างข้อตกลงฯ นี้ โดยการบัญญัติให้มีประเทศสมาชิกอาเซียนลงนามให้สัตยาบันเพียง ๕ ประเทศ จะขัดกับหลักฉันทามติของอาเซียนซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติในการรับรองตราสารระดับอาเซียนที่ต้องได้รับฉันทามติจากทั้ง ๑๐ ประเทศสมาชิก

๓) บทบัญญัติสิทธิบางประการเป็นประเด็นอ่อนไหวสำหรับบางประเทศ เช่น การคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติและครอบครัว สิทธิ

ในการเดินทาง/เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย สิทธิการได้รับสัญชาติ เนื่องจากมีความเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคง

๔) ควรเพิ่มหมวดเกี่ยวกับสิทธิแรงงานหญิงเป็นการเฉพาะ

## ๒. ภาคประชาสังคมของประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน

๑) การกำหนดอายุแรงงานเด็ก ควรมีการทบทวนจากที่กำหนดในร่างข้อตกลงฯ ระบุไว้ที่ ๑๕ ปี ว่าควรจะใช้เกณฑ์มาตรฐานใด ซึ่งในอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องได้กำหนดเกณฑ์อายุเด็กไว้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ

๒) เสนอให้ปรับแก้ คำนิยามของคำว่า “สมาชิกครอบครัว” ไม่ควรจำกัดเฉพาะมีการแต่งงานตามกฎหมายเท่านั้น

๓) ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศ

๔) ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมประเด็นเกี่ยวกับบทบาทความเป็นบิดา

๕) ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมห้ามการถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

๖) ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมห้ามการยึดเอกสารเดินทางไว้ในข้อ ๑๕ เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย

๗) ควรมีบทบัญญัติเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมในกระบวนการสรรหาคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิคนทำงาน

๘) ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมประเด็นเกี่ยวกับความคุ้มครองในระหว่างกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุงานและการบรรจุเข้าทำงานในส่วน  
ของแรงงานข้ามชาติ

๙) ในส่วนการขับเคลื่อนเห็นว่า ควรจะนำไปหารือในเวทีมหกรรมประชาสังคมอาเซียน ซึ่งเป็นเวทีคู่ขนานกับการประชุมสุดยอดอาเซียนที่มีการจัดขึ้นเป็นประจำทุกปีด้วย

๒.๒.๓ การประชุมหารือเพื่อผลักดันร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงานในส่วนของรัฐบาลไทย โดยการหารือกับปลัดกระทรวงแรงงาน (นายนคร ศิลปอาชา) และคณะ เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ และอธิบดีกรมอาเซียน (นายจักรกฤษณ์ ศรีวลี) และคณะ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘

ผลการหารือ ทั้งสองหน่วยงานมีความเห็นและข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางความร่วมมือเพื่อผลักดันร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงานต่อไป ดังนี้

๑) กระทรวงแรงงาน เห็นด้วยในหลักการตั้งคณะทำงานศึกษา ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน โดยอาจทำงานร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อแลกเปลี่ยนในประเด็นต่างๆ และจะพิจารณาจัดประชุมหารือกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่อไป เนื่องจาก ร่างข้อตกลงฯ นี้ ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิแรงงานในหลายประเด็นที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบกระทรวงแรงงาน

๒) กรมอาเซียน เห็นว่ากระบวนการขับเคลื่อนเรื่องสิทธิแรงงาน และสิทธิแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานเคลื่อนย้าย เป็นพัฒนาการที่มีแนวโน้มที่ดีขึ้นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับ (step by step) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเด็นแรงงานโดยตรงไม่อยู่ในกรอบของกรมอาเซียน ดังนั้น จึงอาจนำมาพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนเรื่องนี้ภายใต้กรอบความปรองดองของอาเซียน (ASEAN Harmonization)

## ๗. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ทำการศึกษาค้นคว้า และรับฟังความคิดเห็น จากผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน (Draft ASEAN Agreement on the Promotion and Protection of the Rights of Workers) ต่อรัฐบาลไทย โดยมีหลักการและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

### ๗.๑ หลักการและแนวคิดในการจัดทำร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน

ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานสากล โดยรัฐสมาชิกอาเซียน รับที่จะปฏิบัติตามหลักการและข้อบัญญัติที่ปรากฏในข้อตกลงนี้ เพื่อการคุ้มครองสิทธิของคนทำงานทุกคนที่อยู่ในรัฐสมาชิกภาคี ร่างข้อตกลงฯนี้ มีที่มาจากหลักการสำคัญ ๓ ประการ กล่าวคือ

๓.๑.๑ หลักความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ (Equality and Non-discrimination) หลักการของสหประชาชาติที่รัฐภาคีให้คำมั่นว่า แต่ละรัฐหรือหลายรัฐร่วมกันเพื่อร่วมมือกับสหประชาชาติในการทำให้สิทธิมนุษยชนได้รับการปฏิบัติที่เป็นจริง โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองและความคิดเห็นอื่นใด ตลอดจนความเป็นมาด้านสัญชาติ หรือสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจ ชาติกำเนิดหรือสถานภาพอื่นใด ดังนั้น คนทำงานทุกคนต้องได้รับการคุ้มครอง

ที่เท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่แบ่งแยกสถานะ และไม่คำนึงถึงสถานะ การเข้าเมืองของบุคคลเหล่านั้นว่าจะมีเอกสารหรือไม่

๓.๑.๒ หลักสิทธิมนุษยชนเป็นสากล แบ่งแยกไม่ได้ พี่งาและพี่งกัน รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights - UDHR) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - ICMW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women - CEDAW) ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (Vienna Declaration and Programme of Action) รวมทั้งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Conventions)

๓.๑.๓ หลักการและเอกสารอาเซียน ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ความยุติธรรม หลักนิติธรรม ธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย และประชาชนเป็นศูนย์กลาง (โดยเคารพในคุณค่าของคนทำงาน) ได้แก่ กฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเอกสารพิมพ์เขียวประชาคมอาเซียน

## ๓.๒ สาร: สำคัญของร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน

๓.๒.๑ ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน เป็นข้อตกลงที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย

๓.๒.๒ มุ่งคุ้มครองสิทธิคนทำงานทุกคน (Workers) ไม่ว่าจะเป็นคนทำงานในประเทศหรือแรงงานข้ามชาติ ต้องได้รับความคุ้มครองเหมือนกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่ว่าคนทำงานทุกคนต้องได้รับความคุ้มครองตามร่างข้อตกลงฯ นี้เป็นมาตรฐานร่วมเดียวกันในอาเซียน

๓.๒.๓ กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกเฉพาะในรูปแบบของ “คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนทำงาน” และที่สำคัญมีอำนาจรับและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจากบุคคลหรือผู้แทนบุคคล รวมทั้งทบทวนรายงานของรัฐภาคีและให้ความเห็นข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นการพัฒนากลไกด้านคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและแรงงานที่สำคัญ เนื่องจากความตกลงอื่นๆ ของอาเซียนไม่ได้กำหนดไว้ โดยที่คณะกรรมการดังกล่าวจะมาจากผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิแรงงานจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นภาคีข้อตกลงนี้ และต้องดำเนินงานโดยอิสระ

๓.๒.๔ ร่างข้อตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงานจะมีผลบังคับใช้เมื่อมีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันห้าประเทศขึ้นไป สามารถเริ่มดำเนินการมีผลบังคับใช้ได้โดยไม่จำเป็นต้องลงนามพร้อมทั้งสิบประเทศ อันเป็นหลักที่อาเซียนได้มีการปฏิบัติอยู่แล้ว หรือที่เรียกว่า “ASEAN Minus X” เพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนความร่วมมืออาเซียน

ที่มีความยืดหยุ่น เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถริเริ่มความร่วมมือได้โดยไม่ต้องรอให้ทุกประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าร่วมพร้อมกัน

### ๓.๓ องค์ประกอบของร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน

ร่างข้อตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน จัดทำขึ้นเป็นภาษาอังกฤษ ในชื่อ Draft ASEAN Agreement on the Promotion and Protection of the Rights of Workers โดยมีการแปลเป็นภาษาไทย ประกอบด้วย ๓ ส่วน จำนวน ๒๖ ข้อ ประกอบด้วย

#### ๓.๓.๑ ส่วนที่ ๑ นิยามและหลักการทั่วไป ตั้งแต่อารัมภบท ถึงข้อ ๒

อารัมภบท กล่าวถึง เจตนารมณ์ของอาเซียนที่จะปฏิบัติตามหลักการสหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการอาเซียนที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิของคนทำงาน รวมถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่รัฐสมาชิกอาเซียนเป็นภาคีซึ่งเป็นพันธกิจของรัฐสมาชิกที่จะปฏิบัติตาม ทั้งนี้ การจะบรรลุผลของข้อตกลงนี้สิทธิแรงงานจะต้องไม่ต่ำกว่าสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิแรงงานที่รัฐสมาชิกเป็นภาคี

คำนิยาม (ข้อ ๑) ประกอบด้วย แรงงาน (Labour) การเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced or compulsory labour) แรงงานเด็ก (Child

labour) การจ้างงาน (Employment) คนทำงาน (Worker) แรงงานข้ามชาติ (Migrant worker) สมาชิกครอบครัว (Members of the family) ความคุ้มครองทางสังคม (Social protection) ซึ่งคำนิยามของคนทำงาน (Worker) ได้กำหนดไว้อย่างกว้างซึ่งครอบคลุมคนทำงานทุกกลุ่ม

หลักการทั่วไป (ข้อ ๒) เป็นการยืนยันหลักการสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักสากล ซึ่งเป็นของทุกคนรวมถึงแรงงานด้วย ต้องได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและการปฏิบัติด้วยความเท่าเทียมโดยไม่เลือกปฏิบัติโดยรัฐสมาชิก ทั้งทางกฎหมายและในทางปฏิบัติต่อคนทำงานทุกคน หลักการทั่วไปนี้มีที่มาจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศ กฎบัตรแห่งสหประชาชาติ เอกสารข้อตกลงอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นหลักสากล (universal) โดยพยายามรักษาความสมดุลของการคุ้มครองสิทธิกับความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การไม่แทรกแซงกิจการภายใน อธิปไตยของรัฐซึ่งเป็นข้อห่วงกังวลของประเทศสมาชิกอาเซียน

๓.๓.๒ ส่วนที่ ๒ สิทธิของคนทำงาน ตั้งแต่ข้อ ๓ ถึงข้อ ๑๖ กล่าวถึง การคุ้มครองสิทธิด้านต่างๆ ของคนทำงานทุกคน และสิทธิเฉพาะกลุ่ม ประกอบด้วย สิทธิในงานที่มีคุณค่าและการมีงานทำ สิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม สิทธิในความคุ้มครองทางสังคม ความเสมอภาคระหว่างเพศและสิทธิแรงงานหญิง แรงงานเด็ก สิทธิในการมีสัญชาติ สิทธิด้านสุขภาพ สิทธิในการศึกษาและฝึกอบรม สิทธิตามกฎหมาย สิทธิได้รับการชดเชย สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และสิทธิแรงงานข้ามชาติ

ทั้งนี้ สิทธิในการมีสัญชาติ หมายถึง เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะมีชื่อ ได้รับการจดทะเบียนการเกิด และมีสัญชาติได้สัญชาติหนึ่งตามบิดาหรือ มารดามีได้หมายถึงเด็กที่เกิดในประเทศใดจะได้รับสัญชาตินั้น

๓.๓.๓ ส่วนที่ ๓ การนำข้อตกลงไปปฏิบัติ พันธกรณีของรัฐ และ บทสุดท้าย ตั้งแต่ข้อ ๑๗ ถึงข้อ ๒๖ ได้กล่าวถึง

**การนำข้อตกลงไปปฏิบัติ** (ข้อ ๑๗) มีกลไกเฉพาะโดยจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน พร้อมทั้งกำหนดที่มาและ องค์ประกอบโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมซึ่งรัฐภาคีจะเป็น ผู้แต่งตั้ง มีการดำเนินงานโดยอิสระ และได้รับการสนับสนุนจากรัฐสมาชิก ในด้านงบประมาณ

**การรายงาน** (ข้อ ๑๘) รัฐภาคีจะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการ ภายใน ๒ ปีนับตั้งแต่มีผลบังคับใช้ หลังจากนั้นทุก ๔ ปี โดยกระบวนการ จัดทำรายงานควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและกลุ่ม ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รายงานต้องครอบคลุมประเด็น ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ การอนุวัติการและข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในรัฐ ภาคีที่เกี่ยวข้อง

**การทบทวนรายงาน** (ข้อ ๑๙) โดยคณะกรรมการสามารถเชิญ หน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องให้ความเห็น และทำข้อเสนอแนะต่อรัฐภาคี

**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ** (ข้อ ๒๐) มีสิทธิรับเรื่องร้องเรียน จากบุคคลหรือผู้แทนบุคคล และมีการประชุมสองครั้งต่อปี

**การร้องเรียน** (ข้อ ๒๑) กระบวนการในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากบุคคลหรือผู้แทนบุคคล

**บทบัญญัติทั่วไป** (ข้อ ๒๒) การตีความข้อตกลงที่ต้องไม่เป็นลักษณะที่ให้รัฐกระทำการละเมิดสิทธิตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนี้

**พันธกรณีของรัฐ** (ข้อ ๒๓) รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนี้ และมีมาตรการเยียวยาเมื่อมีการละเมิด รวมทั้งจะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติตามบทบัญญัติในข้อตกลงนี้บรรลุผล

**การแก้ไข** (ข้อ ๒๔) ข้อตกลงนี้สามารถมีการแก้ไขได้ภายหลังจากห้าปีนับแต่วันที่มีผลบังคับใช้ ข้อแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐภาคี จำนวนสองในสาม โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการแก้ไข

**ภาษา** (ข้อ ๒๕) ภาษาที่ใช้ในการบัญญัติเป็นภาษาอังกฤษ

**บทสุดท้าย** (ข้อ ๒๖) กล่าวถึงกระบวนการเข้าเป็นภาคี ที่ต้องมีประเทศสมาชิกอาเซียนให้สัตยาบันห้าประเทศก็จะมีผลบังคับใช้

#### ๓.๔ ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ขอเสนอแนะให้รัฐบาลริเริ่มผลักดันร่างข้อตกลงฯ นี้ให้เป็นจริงในอาเซียน ด้วยเหตุผลดังนี้

๓.๔.๑ ภูมิภาคอาเซียนมีประชากรที่อยู่ใต้วัยทำงานภายในรัฐสมาชิกของอาเซียนจำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนประชากรทั้งหมดซึ่งประเทศไทยอยู่ในฐานะเป็นทั้งประเทศผู้รับเข้าแรงงานและผู้ส่งออก

แรงงาน ดังนั้น หากประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานและกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนให้อาเซียนยอมรับร่างข้อตกลงฯ ไปพิจารณาให้เกิดข้อตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงานทุกคนที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย อันจะส่งผลให้อาเซียนมีมาตรฐานคุ้มครองคนทำงานเท่าเทียมกัน ประเทศไทยย่อมได้รับการยอมรับอย่างสูงยิ่งขึ้นในเวทีนานาชาติ ในฐานะเป็นผู้ริเริ่มและผู้นำต่อการพัฒนากฎหมายและกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนทำงาน และจะส่งผลให้สินค้าของประเทศได้รับการยอมรับในตลาดโลกอย่างกว้างขวางขึ้น

๓.๔.๒ การยอมรับร่างข้อตกลงฯ นี้ จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายด้านแรงงานและความมั่นคงทางสังคมภายในประเทศ ซึ่งจะมีผลดีต่อรายได้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนทำงานซึ่งเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต

๓.๔.๓ ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศสมาชิกอาเซียนจะรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคมเนื่องจากการเคลื่อนย้ายเงินทุน สินค้า การบริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ รวมทั้งแรงงานไร้ฝีมือ ส่งผลกระทบต่อมาตรฐานแรงงานในประเทศสมาชิก ดังนั้น หากประเทศสมาชิกอาเซียนนำร่างข้อตกลงฯ นี้ไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงานทุกคน ทุกเชื้อชาติที่อยู่ในประเทศสมาชิก จะเป็นการพัฒนามาตรฐานการคุ้มครองคนทำงานให้เท่าเทียมกันทุกประเทศเป็นประโยชน์ต่อทั้งประเทศผู้รับเข้าแรงงานและผู้ส่งออกแรงงาน และจะเป็นการพัฒนา ระบบการร้องเรียน และคุ้มครองด้านแรงงานระดับภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ เป็นจริง สมดังคำขวัญของอาเซียนที่ว่า “หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตลักษณ์ หนึ่งประชาคม”


คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน พร้อมร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน ทั้งฉบับภาษาอังกฤษและภาษาไทย ต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป



ศาสตราจารย์ คณิต ฒ นคร

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๙ มีนาคม ๒๕๕๘



LRCT PROPOSAL ON  
Draft ASEAN Agreement on  
the Promotion and Protection of  
the Rights of Workers

ข้อเสนอแนะ:

เรื่อง ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วย  
การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน

Law Reform Commission of Thailand (LRCT)

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ( คปก. )



แบ่งเป็น ๓ ส่วน ประกอบด้วย ๒๖ ข้อ ดังนี้

**Part I : Definitions  
and General Principles**

**ส่วนที่ ๑ : คำนิยาม  
และหลักการทั่วไป**

Preamble	อารัมภบท
Article 1 Definitions	ข้อ ๑ นิยาม
Article 2 General Principles	ข้อ ๒ หลักการทั่วไป

**Part II :  
Rights of Workers**

**ส่วนที่ ๒:  
สิทธิของคนทำงาน**

Article 3 Right to Decent Work and Employment	ข้อ ๓ สิทธิในงานที่มีคุณค่าและการมีงานทำ
Article 4 Right to Association and Collective Bargaining	ข้อ ๔ สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม
Article 5 Right to Social Protection	ข้อ ๕ สิทธิในความคุ้มครองทางสังคม
Article 6 Gender Equality and Women Workers' Rights	ข้อ ๖ ความเสมอภาคระหว่างเพศและสิทธิแรงงานหญิง
Article 7 Child Labour	ข้อ ๗ แรงงานเด็ก
Article 8 Right to Nationality	ข้อ ๘ สิทธิในการมีสัญชาติ
Article 9 Right to Health	ข้อ ๙ สิทธิด้านสุขภาพ
Article 10 Right to Training and Education	ข้อ ๑๐ สิทธิในการศึกษาและฝึกอบรม
Article 11 Right before the Law	ข้อ ๑๑ สิทธิตามกฎหมาย

Article 12 Right to Compensation	ข้อ ๑๒ สิทธิได้รับการชดเชย
Article 13 Right to Housing	ข้อ ๑๓ สิทธิในที่อยู่อาศัย
Article 14 Right to Found a Family	ข้อ ๑๔ สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว
Article 15 Right to Freedom of Movement	ข้อ ๑๕ เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย
Article 16 Rights of Migrant Workers	ข้อ ๑๖ สิทธิแรงงานข้ามชาติ

### Part III : Implementation and Obligations

### ส่วนที่ ๓ : การนำข้อตกลงไปปฏิบัติและพันธกรณีของรัฐ

Article 17 Implementation	ข้อ ๑๗ การนำข้อตกลงไปปฏิบัติ
Article 18 Reporting	ข้อ ๑๘ การรายงาน
Article 19 Review of the Report	ข้อ ๑๙ การทบทวนรายงาน
Article 20 Rights and Duties of the Committee	ข้อ ๒๐ อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ
Article 21 Communications	ข้อ ๒๑ การร้องเรียน
Article 22 General Provisions	ข้อ ๒๒ บทบัญญัติทั่วไป
Article 23 State Obligations	ข้อ ๒๓ พันธกรณีของรัฐ
Article 24 Amendment	ข้อ ๒๔ การแก้ไข
Article 25 Language	ข้อ ๒๕ ภาษา
Article 26 Final Provisions	ข้อ ๒๖ บทสุดท้าย

## PREAMBLE

1. **WE**, the Peoples of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), as represented by the heads of states or governments of Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia, the Lao People's Democratic Republic, Malaysia, the Republic of the Union of Myanmar, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore, the Kingdom of Thailand and the Socialist Republic of Viet Nam;
2. **REAFFIRMING** our adherence to the purposes and principles of ASEAN as enshrined in the ASEAN Charter, in particular, the respect for and promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, as well as the respect for justice, rule of law, good governance, and democracy;
3. **REITERATING** our commitment to the Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations whereby the Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction of any kind;
4. **REAFFIRMING** our commitment to the Universal Declaration of Human Rights, the Charter of the United Nations and core international labour standards as well as international human rights instruments to which ASEAN Member States are parties;
5. **REITERATING** the commitment of the ASEAN Member States to the ASEAN Human Rights Declaration and the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers;

## อารัมภบท

๑. เรา ประชาชนแห่งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ซึ่งมีตัวแทนเป็นประมุขของรัฐหรือรัฐบาลแห่งบรูไน ดารุสซาลาม ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

๒. ยืนยัน ความยึดมั่นต่อความมุ่งหมายและหลักการของอาเซียนตามที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเคารพ ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตลอดจนความยุติธรรม หลักนิติธรรม ธรรมาภิบาล และประชาธิปไตย

๓. เน้นย้ำ พันธกิจของเราที่มีต่อข้อ ๕๕ และ ๕๖ ของกฎบัตรสหประชาชาติ ในการที่รัฐภาคีสมาชิกอาเซียนให้คำมั่นที่จะดำเนินการทั้งแบบร่วมกันหรือโดยลำพังเพื่อให้ความร่วมมือกับองค์การ ในอันที่จะบรรลุผลตามวิถึปฏิบัติอย่างเป็นทางการของการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยถ้วนหน้าปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ

๔. ยืนยัน พันธกิจของเราที่มีต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กฎบัตรสหประชาชาติ และมาตรฐานหลักแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งมาตรการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่รัฐสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี

๕. เน้นย้ำ พันธกิจของรัฐสมาชิกอาเซียนที่มีต่อปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ

6. **REITERATING** the enunciation of the Universal Declaration of Human Rights that the inherent dignity and of equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world;

7. **RECOGNISING** the contribution of workers to the society and economies of ASEAN Member States;

8. **RECOGNISING** further that the realization of the ASEAN worker' rights shall be concretely effected and effectively enforced though national legislations and policies of the respective ASEAN Member States;

9. **DESIRING** to achieve an Agreement on the Promotion and Protection of the Rights of Workers which are no less favourable than those provided for in the relevant treaties on workers' rights to which the ASEAN Member States are parties;

Do hereby agree as follows;

## ARTICLE 1 DEFINITIONS

### Labour

For the purposes of this Agreement, the term “*labour*” means human activity that provides the goods or services in an economy.

### Forced or compulsory labour

1. For the purposes of this Agreement, the term “*forced or compulsory labour*” shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered herself/himself voluntarily.

๖. **เน้นย้ำ** ข้อกำหนดในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในส่วนที่ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมาแต่กำเนิดและสิทธิที่เท่าเทียมและมีอาจ ถอดถอนได้ของสมาชิกทุกคนในครอบครัว เป็นพื้นฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก

๗. **ยอมรับถึง** คุณูปการของคนทำงานที่มีต่อสังคมและเศรษฐกิจของ รัฐสมาชิกอาเซียน

๘. **ยอมรับต่อไปว่า** การตระหนักถึงสิทธิคนทำงานในอาเซียนจะสามารถ บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และมีการบังคับใช้อย่างสัมฤทธิ์ผลได้ โดยผ่าน ทางการนิติบัญญัติและการวางนโยบายของรัฐบาลอาเซียนที่จะมีขึ้นต่อมา

๙. **ปรารถนา** ที่จะบรรลุข้อตกลงในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน ซึ่งประโยชน์ที่เอื้อให้ต้องไม่น้อยกว่าที่มีการรับรองในสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง กับสิทธิแรงงานซึ่งรัฐสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี

**จึงตกลงกันในข้อต่อไปนี้**

## ข้อ ๑ นิยาม

### แรงงาน

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของข้อตกลงนี้ คำว่า “แรงงาน” หมายถึง กิจกรรมของมนุษย์ซึ่งส่งผลให้เกิดสินค้า หรือบริการในทางเศรษฐกิจ

### การเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ

๑. เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของข้อตกลงนี้ คำว่า “การเกณฑ์ แรงงานหรือแรงงานบังคับ” หมายถึงงานหรือบริการทุกประเภทที่เกิดจาก การกระทำของบุคคล โดยเป็นผลจากการถูกคุกคามด้วยบทลงโทษใดๆ และเป็นเพราะบุคคลดังกล่าวมิได้กระทำการนั้นอย่างสมัครใจ

2. For the purposes of this Agreement, the term “*forced or compulsory labour*” shall not include.

- (a) any work or service exacted in virtue of compulsory military service laws for work of a purely military character;
- (b) any work or service which forms part of the normal civic obligations of the citizens of a fully self-governing country;
- (c) any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority;
- (d) any work or service exacted in cases of emergency;
- (e) minor communal services of a kind which, being performed by the members of the community in the direct interest of the said community.

## Child labour

For the purposes of this Agreement, the term “*child labour*” shall cover:

- Employment below the minimum age of 15.
- The worst forms of child labour, including
  - all forms of slavery or practices similar to slavery;
  - the use, procuring or offering of a child for prostitution;
  - illicit activities;
  - work which is likely to harm the health, safety or morals of children;
  - hazardous unpaid household services, including household chores performed for long hours, in an unhealthy environment, in dangerous locations, and involving unsafe equipment or heavy loads.

๒. เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของข้อตกลงนี้ คำว่า “การเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ” จะไม่ครอบคลุมถึงงานหรือบริการ ดังนี้

- (ก) เกณฑ์โดยกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์ทหาร
- (ข) ที่เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง
- (ค) เกณฑ์จากบุคคลใดๆ อันสืบเนื่องมาจากคำพิพากษาลงโทษของศาลที่ดำเนินไปภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่
- (ง) เกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน
- (จ) ดำเนินงานโดยสมาชิกชุมชน เพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั้น

### แรงงานเด็ก

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของข้อตกลงนี้ คำว่า “แรงงานเด็ก” ครอบคลุมถึง

- การจ้างงานบุคคลอายุต่ำกว่าเกณฑ์อายุขั้นต่ำ ๑๕ ปี
- รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็กประกอบด้วย
  - การใช้งานเยี่ยงทาสในทุกรูปแบบ หรือการปฏิบัติที่เสมือนกับการใช้งานเยี่ยงทาส
  - การใช้ การจัดหา หรือนำเสนอเด็ก เพื่อการค้าประเวณี
  - กิจกรรมที่ผิดกฎหมาย
  - งานที่มีแนวโน้มเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็ก
  - งานบริการในครัวเรือนที่ไม่ได้รับค่าจ้างและมีอันตรายร้ายแรง งานบ้านที่เป็นงานหนัก งานที่ต้องทำเป็นเวลาหลายชั่วโมงติดต่อกัน งานในสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยต่อสุขภาพ อยู่ในที่ตั้งที่อันตราย และเกี่ยวข้องกับการใช้อุปกรณ์ที่ไม่ปลอดภัยหรือมีน้ำหนักมาก

## Employment

For the purposes of this Agreement, the term “*employment*” means work or service performed for wages under a contract of hire, which creates the employer and employee relationship. It may be either an expressed or implied contract.

## Worker

For the purposes of this Agreement, the term “*worker*” shall cover all persons engaged in economic activity.

## Migrant workers

For the purposes of this Agreement, the term “*migrant worker*” refers to a person who is a worker but not a national.

## Members of the family

For the purposes of this Agreement, the term “*members of the family*” refers to persons married to worker or migrant workers or having with them a relationship that, according to applicable law, produces effects equivalent to marriage, as well as their dependent children and other dependent persons who are recognized as members of the family.

## Social Protection

For the purposes of this Agreement, the term “*social protection*” is the protection that a society provides to individuals and households to ensure access to health care and to guarantee income security, particularly in cases of old age, unemployment, sickness, invalidity, work injury, maternity, paternity or loss of a primary earner.

## การจ้างงาน

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของข้อตกลงนี้ คำว่า “การจ้างงาน” หมายถึง งานหรือบริการที่กระทำเพื่อให้ได้รับค่าจ้างตามสัญญาจ้างงาน และเป็นเหตุให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับจ้าง โดยอาจมีสัญญาที่ชัดเจนหรือเป็นที่เข้าใจโดยปริยาย

## คนทำงาน

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของข้อตกลงนี้ คำว่า “คนทำงาน” ครอบคลุมถึงบุคคลทุกคนที่เข้าร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

## แรงงานข้ามชาติ

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของข้อตกลงนี้ คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” หมายถึง บุคคลที่เป็นคนทำงานที่มีเชื้อคนในชาติ

## สมาชิกครอบครัว

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของข้อตกลงนี้ คำว่า “สมาชิกครอบครัว” หมายถึง บุคคลที่สมรสกับคนทำงานหรือแรงงานข้ามชาติหรือมีความสัมพันธ์กันโดยการสมรสตามกฎหมาย หรือที่บังเกิดผลเช่นเดียวกับการสมรสอันหมายรวมถึงบุตรและผู้อยู่ในอุปการะอื่นๆ ซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกครอบครัว

## การคุ้มครองทางสังคม

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของข้อตกลงนี้ “การคุ้มครองทางสังคม” คือ การคุ้มครองที่สังคมจัดให้กับบุคคลและครัวเรือน เพื่อประกันการเข้าถึงบริการสุขภาพและการประกันความมั่นคงทางรายได้ โดยเฉพาะกรณีชราภาพ ว่างาน เจ็บป่วย ไร้ความสามารถ บาดเจ็บจากการทำงาน คลอดบุตรแหล่งกำเนิดหรือสูญเสียผู้ที่เป็นหลักในการหาเลี้ยงดูครอบครัว

## ARTICLE 2 GENERAL PRINCIPLES

1. All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of ASEAN Member States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.
2. All human beings are born free and equal in dignity and rights; and thus they shall equally enjoy without distinction of any kind.
3. The human rights and fundamental freedoms of every person shall be exercised with due regard to the human rights and fundamental freedoms of others.
4. Each ASEAN Member State for which this Agreement is in force undertakes to respect, promote and protect the rights of every and all workers enshrined by this Agreement.
5. Each ASEAN Member State shall ensure and promote the equality of opportunity and treatment of all workers both in law and in practice.
6. Each ASEAN Member State has obligation to eliminate discrimination both in law and in practice against all workers.
7. The implementation of the provisions of this Agreement shall be effected in good faith through national legislations of each of the ASEAN Member States.

## ข้อ ๒ หลักการทั่วไป

๑. สิทธิมนุษยชนทั้งปวงเป็นสากล แบ่งแยกไม่ได้ พึ่งพากัน และเชื่อมโยงกัน ประชาคมระหว่างประเทศต้องปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง เป็นธรรมและเท่าเทียมกันบนพื้นฐานเดียวกันและมีจุดเน้นเดียวกัน ในขณะที่ลักษณะเฉพาะของความเป็นรัฐและภูมิภาคตลอดจนภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศาสนาจะยังคงมีความสำคัญเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไม่ว่ารัฐบาลนั้นจะอยู่ในระบบการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมใดๆ

๒. มนุษย์ทุกคนต่างเกิดมาเสรีและเท่าเทียมในศักดิ์ศรีและสิทธิ ด้วยเหตุดังกล่าวพวกเขาจึงควรได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียมโดยปราศจากความแตกต่างด้วยประการใดๆ

๓. การใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคน ควรต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นๆ ด้วย

๔. รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐที่ข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ ต้องดำเนินการให้มีการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิของคนทำงานทุกคนตามที่บัญญัติไว้ในข้อตกลงนี้

๕. รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐจะประกัน และส่งเสริมความเท่าเทียมในโอกาส และการปฏิบัติต่อคนทำงานทุกคนทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ

๖. รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐมีพันธกรณีต้องจัดการเลือกปฏิบัติ ทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติต่อคนทำงานทุกคน

๗. การดำเนินการใดๆ ตามบทบัญญัติของข้อตกลงนี้จะมีผลในทางปฏิบัติโดยสุจริตโดยรัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐนำบทบัญญัติของข้อตกลงนี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ

8. It is the duty of each of the ASEAN Member States, whether a source, destination, or an intermediary third state, to prevent and rectify illegal immigration.

9. Nothing in this Agreement shall be interpreted as to allow any ASEAN Member State to intervene in the internal affairs of any other ASEAN Member State contrary to the Charter of the United Nations and international law.

10. Provided that the measures are not applied in such a manner which would constitute arbitrary discrimination between or among workers, or a disguised abuse of power, where the same conditions prevail, nothing in this Agreement shall be interpreted as impairing the right of any ASEAN Member State to take measures necessary to protect its national security or public moral.

### ARTICLE 3 RIGHT TO DECENT WORK AND EMPLOYMENT

1. Everyone has the right to information and fair recruitment, right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment.

2. Every worker, without any discrimination, has the right to equal pay for work of equal value.

3. Every worker has the right to just and favourable remuneration ensuring for herself/himself and her/his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection.

๘. รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐ ไม่ว่าจะป็นรัฐต้นทาง ปลายทางหรือเป็นรัฐส่งผ่านแรงงานไปรัฐที่สาม มีหน้าที่ปกป้องและแก้ไขปัญหาการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

๙. ไม่มีข้อความใดในข้อตกลงนี้ที่อนุญาตให้รัฐสมาชิกอาเซียนรัฐใด ตีความว่าสามารถแทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่นได้ โดยขัดแย้งกับกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ

๑๐. ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ามาตรการต่างๆ จะไม่ใช้กับหรือระหว่างคนทำงานในลักษณะที่เป็นทางเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ หรือมีลักษณะของการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องโดยแอบแฝงดังนั้นภายใต้เงื่อนไขเดียวกันข้อตกลงนี้จะไม่ถูกตีความให้มึผลน้อยกว่าสิทธิของรัฐสมาชิกอาเซียนที่จะใช้มาตรการที่จำเป็น เพื่อปกป้องความมั่นคงของชาติหรือศีลธรรมของประชาชน

### ข้อ ๓ สิทธิในงานที่มีคุณค่าและการมีงานทำ

๑. ทุกคนมีสิทธิในข้อมูลสารสนเทศและการสรรหาบุคคลเข้าทำงานที่เป็นธรรม สิทธิในการทำงาน สิทธิในการเลือกงานทำได้อย่างเสรี สิทธิในการเลือกสภาพการทำงานที่เหมาะสมและได้รับความคุ้มครองจากการว่างงาน

๒. คนทำงานทุกคนมีสิทธิได้รับค่าจ้างอย่างเท่าเทียมสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

๓. คนทำงานทุกคนมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและเหมาะสมทั้งนี้เพื่อให้ตนเองและครอบครัวสามารถมีชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และหากจำเป็นให้ได้รับการหนุนเสริมด้วยมาตรการคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ

๔. บุคคลใดจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือใช้แรงงานบังคับไม่ได้

4. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.
5. Every worker has the right to equal employment promotion and advancement.
6. Every worker has the right to security of employment, including the provision of alternative employment, relief work, retraining and against harsh termination of employment.
7. Every worker has the right to leisure and rest period, including the right to weekly rest and annual leave with pay.

#### ARTICLE 4 RIGHT TO ASSOCIATION AND COLLECTIVE BARGAINING

1. Every worker has the right to freedom of association and collective bargaining. This right includes the right to form and join trade union of her/his choice, and social dialogue, for the protection of her/his interest, and the bargaining therefore.
2. Each ASEAN Member State shall guarantee the equal treatment between migrant workers and nationals in respect of all rights of membership and committee member with decision making of trade unions and enjoyment of the benefits of collective bargaining.

๕. คนทำงานทุกคนมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นและได้รับการส่งเสริมความก้าวหน้าในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกัน

๖. คนทำงานทุกคนมีสิทธิได้รับความมั่นคงในการจ้างงาน รวมทั้งการคุ้มครองเงื่อนไขในสัญญาให้มีทางเลือกทำงานอย่างอื่น ได้รับค่าจ้างระหว่างการพักรักษาตัว ได้รับการฝึกอบรมเป็นระยะ และห้ามมีการเลิกจ้างงานโดยไม่เป็นธรรม

๗. คนทำงานทุกคนมีสิทธิลาพักผ่อนและสิทธิพักระหว่างวันทำงาน รวมทั้งสิทธิหยุดพักในวันสุดสัปดาห์และการลาพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง

### ข้อ ๔ สิทธิในการรวมตัว และเจรจาต่อรองร่วม

๑. คนทำงานทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม สิทธิดังกล่าวครอบคลุมถึงสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ต้องการ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตนและการเจรจาต่อรองดังกล่าว

๒. รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐจะประกันการปฏิบัติที่เท่าเทียมระหว่างแรงงานข้ามชาติกับคนทำงานในชาติของรัฐ ในการเคารพสิทธิการเข้าเป็นสมาชิกและคณะกรรมการของสหภาพแรงงาน เพื่อมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการได้รับประโยชน์จากการเจรจาต่อรองร่วม

## ARTICLE 5 RIGHT TO SOCIAL PROTECTION

Every worker has the right to social protection. All workers shall be accorded equal treatment in respect of social protection measures and welfare facilities and benefits provided in connection with employment.

## ARTICLE 6 GENDER EQUALITY AND WOMEN WORKERS' RIGHTS

Subject to the provisions of this Agreement, gender equality shall be guaranteed and the rights of women workers shall be protected, applied, and implemented by taking measures to:

- eliminate sex-based discrimination in the employment relationship;
- eliminate sexual harassment in the workplace;
- balance work and family responsibilities;
- protect maternity and the health of women in order to promote effective equality;
- accord a mother social protection during a reasonable period before and after childbirth as determined by laws and regulations of an ASEAN Member State concerned, including the right to leave with pay and adequate social security benefits, and
- provide a mother and a child, both born in and out of wedlock, with special care and assistance.

## ข้อ ๕ สิทธิในความคุ้มครองทางสังคม

คนทำงานทุกคนมีสิทธิในความคุ้มครองทางสังคม คนทำงานทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมาตรการความมั่นคงทางสังคม และสวัสดิการต่างๆรวมทั้งผลประโยชน์ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการจ้างงาน

## ข้อ ๖ ความเสมอภาคระหว่างเพศและสิทธิแรงงานหญิง

ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของข้อตกลงนี้ ต้องประกันความเสมอภาคระหว่างเพศและสิทธิแรงงานหญิงต้องได้รับการคุ้มครอง ปรับใช้และนำมาปฏิบัติ ด้วยมาตรการต่อไปนี้

- ขจัดกาเลือกปฏิบัติทางเพศในความสัมพันธ์ในการจ้างงาน
- ขจัดการคุกคามทางเพศในสถานที่ทำงาน
- สร้างความสมดุลในการทำงานและความรับผิดชอบต่อครอบครัว
- คุ้มครองความเป็นแม่และสุขภาพของผู้หญิง เพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคให้มีประสิทธิผล
- คุ้มครองทางสังคมสำหรับแม่ที่เพิ่งคลอดในช่วงเวลาที่เหมาะสมก่อนและหลังคลอด ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบของรัฐสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องนั้นๆ รวมทั้งแม่ซึ่งเป็นคนทำงานมีสิทธิลาพักโดยได้รับค่าจ้าง และได้รับประโยชน์จากสิทธิในความมั่นคงทางสังคมอย่างเพียงพอ
- จัดให้แม่และเด็กไม่ว่าจะเกิดในและนอกสมรสควรได้รับการดูแลและความช่วยเหลือเป็นพิเศษ

## ARTICLE 7 CHILD LABOUR

1. No child or any young person shall be subjected to economic and social exploitation. Those who use children and young people in work harmful to their morals and/or health, dangerous to life, or likely to hamper their normal development, including their education shall be punished by law.
2. Each ASEAN Member State shall set age limits of 15 which paid employment of the child is prohibited and punished by law.

## ARTICLE 8 RIGHT TO NATIONALITY

Every and each child shall have the right to a name, to registration of birth and to a nationality.

## ARTICLE 9 RIGHT TO HEALTH

1. Every worker and members of their families shall have the right to access to health services and health security.
2. Each ASEAN Member State shall undertake to guarantee and protect the occupational health and safety of every worker including the prevention of health hazards at work and accident.
3. Migrant workers and members of their families shall have the right to receive any medical care that is urgently required for the preservation of their life or the avoidance of irreparable harm to their health on the basis of equality of treatment with nationals of the ASEAN Member State concerned. Such emergency medical care shall not be refused them by reason of any irregularity with regard to stay or employment.

### ข้อ ๗ แรงงานเด็ก

๑. เด็กหรือผู้เยาว์ต้องไม่ตกเป็นเหยื่อการเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคม บุคคลที่ใช้เด็กและผู้เยาว์ให้ทำงานที่ละเมิดหลักศีลธรรมและ/หรือกระทบต่อสุขภาพ เป็นอันตรายต่อชีวิตหรืออาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการตามปกติ รวมทั้งกระทบต่อการศึกษา ควรได้รับการลงโทษตามกฎหมาย
๒. รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐควรจะกำหนดอายุขั้นต่ำ ๑๕ ปีที่ห้ามจ้างงานเด็ก และกำหนดให้มีการลงโทษตามกฎหมาย

### ข้อ ๘ สิทธิในการมีสัญชาติ

เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะมีชื่อ ได้รับการจดทะเบียนการเกิดและมีสัญชาติ

### ข้อ ๙ สิทธิด้านสุขภาพ

๑. คนทำงานทุกคนและสมาชิกครอบครัวมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและหลักประกันด้านสุขภาพ
๒. รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประกันและคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยด้านการทำงานแก่คนทำงานทุกคน รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายที่ร้ายแรงต่อสุขภาพและอุบัติเหตุจากการทำงาน
๓. แรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวมีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลกรณีที่เป็นเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อให้มีชีวิตรอด หรือเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพจนเกินเยียวยานบนพื้นฐานการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับคนในชาติของรัฐสมาชิกอาเซียน บริการทางการแพทย์ฉุกเฉินนี้ไม่ควรถูกปฏิเสธโดยเหตุผลของสถานภาพผิดกฎหมายในด้านการพำนักอาศัยหรือการจ้างงาน

## ARTICLE 10 RIGHT TO TRAINING AND EDUCATION

1. Every worker has the right to education and vocational guidance, include vocational, occupational and skill training.
2. Every and each child of a migrant worker shall have the basic right of access to education on the basis of equality of treatment with nationals of the ASEAN Member State concerned. Access to public pre - school educational institutions or schools shall not be refused or limited by reason of the irregular situation with respect to stay or employment of either parent or by reason of the irregularity of the child's stay in the ASEAN Member State of employment.

## ARTICLE 11 RIGHT BEFORE THE LAW

Every worker has the right to recognition everywhere as a person and having equality before the law, access to justice and fair trial including legal aid.

## ARTICLE 12 RIGHT TO COMPENSATION

Every worker and member of their families shall have the right to fair and adequate compensation which includes

1. Compensation for expropriation of assets.
2. Compensation for being victim of unfair or arbitrary arrest and detention.
3. Compensation for the death or injury, sickness and disabilities resulting from occupational accidents and working conditions.

## ข้อ ๑๐ สิทธิในการศึกษาและฝึกอบรม

๑. คนทำงานทุกคนมีสิทธิในการศึกษาและคำแนะนำด้านอาชีพ รวมทั้งการฝึกอบรมทางอาชีพ การปฏิบัติงานและทักษะอื่นๆ
๒. บุตรทุกคนของแรงงานข้ามชาติมีสิทธิได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงการศึกษาที่เท่าเทียมเช่นเดียวกับคนในชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง สิทธิเข้าถึงสถานศึกษาก่อนวัยเรียนหรือโรงเรียนไม่ควรถูกปฏิเสธหรือถูกจำกัดโดยอ้างเหตุผลว่ามีสถานภาพผิดกฎหมายทั้งในแง่การพำนักอาศัยหรือการจ้างงานของพ่อหรือแม่หรืออ้างเหตุผลความผิดกฎหมายในแง่การพำนักอาศัยของเด็กในรัฐที่มีการจ้างงาน

## ข้อ ๑๑ สิทธิตามกฎหมาย

ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดๆ คนทำงานทุกคนมีสิทธิได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลที่มีความเสมอภาคทางกฎหมาย การเข้าถึงความยุติธรรมการดำเนินคดีที่เป็นธรรม รวมถึงได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย

## ข้อ ๑๒ สิทธิได้รับการชดเชย

คนทำงานทุกคนและสมาชิกครอบครัวมีสิทธิได้รับการชดเชยที่เป็นธรรมและเพียงพอ โดยครอบคลุมถึง

๑. การชดเชยกรณีที่มีการเวนคืนทรัพย์สิน
๒. การชดเชยกรณีที่เกิดเป็นผู้เสียหายจากการจับกุมและควบคุมตัวโดยไม่เป็นธรรมหรือโดยพลการ
๓. การชดเชยกรณี que เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ บาดเจ็บป่วยและพิการโดยเป็นผลมาจากอุบัติเหตุในการทำงานและสภาพการทำงาน

**ARTICLE 13  
RIGHT TO HOUSING**

Every worker has the right to adequate and decent housing accommodation and a suitable living environment is made available to all workers and their families.

**ARTICLE 14  
RIGHT TO FOUND A FAMILY**

Every worker has the right to found a family of her/his choice.

**ARTICLE 15  
RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT**

Every worker has the right to liberty of movement in the territory of the State of employment and freedom to choose her/his residence there.

Confiscation of travel document is prohibited.

**ข้อ ๑๓**  
**สิทธิในที่อยู่อาศัย**

คนทำงานทุกคนมีสิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ และเหมาะสมและมีสภาพแวดล้อมของการดำรงชีพที่เหมาะสมสำหรับตนเองและครอบครัว

**ข้อ ๑๔**  
**สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว**

คนทำงานทุกคนมีสิทธิในการสร้างครอบครัวตามความสมัครใจ

**ข้อ ๑๕**  
**เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย**

คนทำงานทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายในเขตแดนของรัฐที่จ้างงานตน และมีเสรีภาพที่จะเลือกที่พำนักอาศัยตามความต้องการ

ห้ามการยึดเอกสารเดินทาง

## ARTICLE 16 RIGHTS OF MIGRANT WORKERS

All migrant workers and their families shall enjoy all the rights recognized by this Agreement, in particular

1. Migrant workers shall have the right to protection from possible abusive and fraudulent practices during the recruitment and placement process which operated by public employment services and private employment agencies.

The costs of recruitment and placement aforesaid shall not be borne by any migrant worker.

2. Migrant workers and members of their families shall have the right to transfer their earnings and savings and, in accordance with the applicable legislation of the ASEAN Member States concerned, their personal effects and belongings.

3. Migrant workers and members of their families shall have the right to be informed by the State of origin, the State of employment or the State of transit as the case may be concerning:

- a. Their rights arising out of the present Agreement;
- b. The conditions of their admission, their rights and obligations under the law and practice of the State concerned and such other matters as will enable them to comply with administrative or other formalities in that State.

4. Each ASEAN Member State shall take measures to disseminate the said information or to ensure that it is provided by employers, trade unions or other appropriate bodies or institutions. Each ASEAN Member State shall cooperate with other States concerned.

## ข้อ ๑๖ สิทธิแรงงานข้ามชาติ

แรงงานข้ามชาติทุกคนและครอบครัวย่อมมีสิทธิทั้งปวงตามที่รับรองในข้อตกลงนี้ โดยเฉพาะ

๑. แรงงานข้ามชาติมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการกระทำละเมิดและการฉ้อโกงทั้งหลายในระหว่างกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุนงานและการบรรจุเข้าทำงานซึ่งดำเนินการโดยรัฐและหน่วยงานจัดหางานเอกชน

ค่าใช้จ่ายด้านการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุนงานและการบรรจุคนเข้าทำงาน ไม่ควรให้แรงงานข้ามชาติเป็นผู้จ่าย

๒. แรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวมีสิทธิในการโอนรายได้และเงินสะสม รวมทั้งของใช้ส่วนตัวและทรัพย์สินของตน ตามที่กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในรัฐสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องบัญญัติ

๓. แรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวมีสิทธิได้รับแจ้งจากรัฐต้นทางรัฐที่มีการจ้างงานหรือรัฐที่อยู่อาศัยชั่วคราว ระหว่างการออกไปประเทศอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

ก. สิทธิของพวกเขาที่นอกเหนือข้อตกลงฉบับปัจจุบัน

ข. เงื่อนไขการจ้างงาน สิทธิและหน้าที่ของตนตามกฎหมายและการปฏิบัติของรัฐที่เกี่ยวข้อง และเงื่อนไขอื่นๆ ซึ่งเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในทางบริหารหรือระเบียบอื่นๆ ของรัฐนั้น

๔. รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐควรดำเนินมาตรการ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศดังกล่าว เพื่อเป็นการประกันว่านายจ้าง สหภาพแรงงาน หรือหน่วยงานหรือสถาบันอื่นๆ ที่เหมาะสมจะทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลนั้น และรัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐจะต้องร่วมมือกับรัฐที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

5. Such adequate information shall be provided upon request to migrant workers and members of their families, free of charge, and, as far as possible, in a language they are able to understand.
6. Each ASEAN Member State shall ensure respect for the cultural identity of migrant workers and members of their families and shall not prevent them from maintaining their cultural links with their State of origin.
7. Each ASEAN Member State, recognizing that the family is the fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State, shall take appropriate measures to ensure the protection of the unity of the families of migrant workers.
8. Each ASEAN Member State shall take measures deemed appropriate and that fall within its competence to facilitate the reunification of migrant workers with their spouses or persons who have with the migrant worker a relationship that, according to applicable law, produces effects equivalent to marriage, as well as with their minor dependent unmarried children.
9. Migrant workers and members of their families shall have the right to have recourse to justice and judiciary system, including right to equality with nationals of the ASEAN Member State concerned before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against them or of their rights and obligations in a suit of law, they shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.

๕. ข้อมูลสารสนเทศที่เหมาะสมดังกล่าวต้องจัดเตรียมไว้ให้พร้อม หากมีการร้องขอจากแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัว โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และหากเป็นไปได้ให้เผยแพร่ข้อมูลในภาษาที่พวกเขาเข้าใจ

๖. รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐควรจะต้องประกันให้มีการเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรมของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวและจะต้องไม่ขัดขวางพวกเขาจากการดำรงตามสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมกับรัฐต้นทางของตน

๗. ด้วยความตระหนักว่าครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานของสังคมที่สำคัญและควรได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐจะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันให้มีการคุ้มครองความเป็นสถาบันของครอบครัวของแรงงานข้ามชาติ

๘. รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐควรจะต้องดำเนินมาตรการที่เห็นว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพที่ตนมีเพื่อสนับสนุนการใช้ชีวิตคู่ร่วมกันใหม่ของสามีหรือภรรยาหรือผู้ที่มีความสัมพันธ์ฉันท์สามีภรรยาของแรงงานข้ามชาติตามที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายที่บังคับใช้ว่ามีสถานภาพเช่นเดียวกับการสมรส รวมทั้งการกลับมาอยู่ร่วมกันกับบุตรที่ยังไม่สมรสซึ่งอยู่ในอุปการะ

๙. แรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวมีสิทธิขอความช่วยเหลือต่อกระบวนการยุติธรรมและศาล รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคต่อหน้าศาลและคณะตุลาการเช่นเดียวกับคนในชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องนั้นๆ ในกรณีที่มีการดำเนินข้อกล่าวหาทางอาญาใดๆ ต่อบุคคลดังกล่าว และ แรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวต้องได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรมโดยคณะตุลาการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจ มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง

10. Migrant workers and members of their families shall have the right to a fair and public hearing with all the guarantees of a due process.

11. Migrant workers and members of their families shall have the right to be provided with necessary legal assistance, interpreters and information in an understood language.

12. Migrant workers and members of their families shall have the right to the protection and assistance of the consular or diplomatic authorities of their State of origin or of a State representing the interests of that State whenever the rights recognized in the present Agreement are impaired. In particular, in case of expulsion, the person concerned shall be informed of this right without delay and the authorities of the expelling State shall facilitate the exercise of such right.

## ARTICLE 17 IMPLEMENTATION

1. For the purpose of effective implementation of the present Agreement, there shall be established a Committee on the Promotion and Protection of the Rights of Workers (hereinafter referred to as “the Committee”);

The Committee shall consist, at the time of entry into force of the present Agreement, of experts of high moral standing, impartiality and recognized competence in the field covered by the Agreement from each of the ASEAN Member States Parties to this Agreement.

๑๐. แร้งงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม โดยมีหลักประกันทั้งปวงว่าจะดำเนินการตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย

๑๑. แร้งงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือในการจัดหาผู้ช่วยเหลือด้านกฎหมายที่จำเป็น การมีล่าม และการได้รับข้อมูลในภาษาที่ตนเองเข้าใจ

๑๒. แร้งงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือจากกงสุลหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ทางการทูตของรัฐต้นทาง หรือรัฐที่เป็นตัวแทน กรณีที่สิทธิของตนที่ได้รับการรับรองตามข้อตกลงนี้ถูกละเมิด โดยเฉพาะกรณีที่ถูกเนรเทศบุคคลดังกล่าวควรได้รับแจ้งซึ่งสิทธิของตนโดยไม่ชักช้าและหน่วยงานของรัฐที่จะเนรเทศควรต้องสนับสนุนให้บุคคลผู้นั้นได้ใช้สิทธิดังกล่าว

### ข้อ ๑๗ การนำข้อตกลงไปปฏิบัติ

๑. เพื่อความมุ่งหมายในการนำข้อตกลงนี้ไปปฏิบัติหรืออนุวัติการให้มีประสิทธิผล ควรจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน (ต่อไปจะเรียกว่า “คณะกรรมการ”)

ในระยะเริ่มแรกที่ข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ คณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณธรรมสูง ไม่ลำเอียง และมีความสามารถเป็นที่ประจักษ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงนี้โดยมาจากรัฐภาคีของข้อตกลงนี้จากรัฐสมาชิกอาเซียน

2. Members of the Committee shall be appointed by each ASEAN Member State Party in consultation with civil society with due consideration being given to gender, expertise and representation of stakeholders.
3. Members of the Committee shall serve in their personal capacity.
4. Members of the Committee shall serve for a term of four years. However, the terms of one - thirds of the members appointed in the first appointment shall expire at the end of two years by means of lots, immediately after the first appointment, the names of these members shall be chosen by lot by the Chairman of the meeting of ASEAN Member States Parties; The members of the Committee shall be eligible to serve for one more term if re - appointed.
5. If a member of the Committee dies or resigns or declares that for any other cause she or he can no longer perform the duties of the Committee, the ASEAN Member State Party concerned shall appoint another expert from among its own nationals for the remaining part of the term. The new appointment is subject to the approval of the Committee.
6. The Secretary - General of the ASEAN shall provide the necessary staff and facilities for the effective performance of the functions of the Committee.
7. The members of the Committee shall be entitled to the facilities, privileges and immunities of experts on mission for ASEAN as laid down in the relevant sections of the Convention on the Privileges and Immunities of the ASEAN.

๒. กรรมการของคณะกรรมการนี้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสมาชิกอาเซียนที่เป็นภาคี โดยคำแนะนำจากภาคประชาสังคม ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงเพศสภาพ ความเชี่ยวชาญ และความเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
๓. กรรมการของคณะกรรมการนี้จะปฏิบัติหน้าที่โดยเต็มศักยภาพของตน
๔. กรรมการของคณะกรรมการนี้มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี อย่างไรก็ตามก็ตีวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่มาจาก การแต่งตั้งจะสิ้นสุดลงในเวลาสองปีหลังจากได้รับการแต่งตั้งครั้งแรก โดยการจับฉลากของประธานในที่ประชุมของรัฐภาคี

กรรมการของคณะกรรมการสามารถดำรงตำแหน่งได้อีกหนึ่งวาระหากได้รับการแต่งตั้ง

๕. ในกรณีที่กรรมการคนหนึ่งคนใดเสียชีวิตหรือลาออกหรือแสดงให้เห็นปรากฏด้วยเหตุผลใดๆ ว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการได้อีกต่อไป รัฐภาคีซึ่งเป็นผู้เสนอชื่อผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญคนใหม่จากคนในชาติ เพื่อให้ดำรงตำแหน่งตามเวลาที่เหลืออยู่ในวาระนั้น โดยการแต่งตั้งใหม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

๖. เลขาธิการอาเซียนควรจะต้องจัดให้มีกำลังเจ้าหน้าที่และการสนับสนุนที่จำเป็น เพื่อให้คณะกรรมการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๗. ภายใต้ข้อกำหนดของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพิเศษและความคุ้มกันทางการทูตของอาเซียนกรรมการต้องได้รับการสนับสนุนสิทธิพิเศษและความคุ้มกันทางการทูตในฐานะผู้เชี่ยวชาญระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ

## ARTICLE 18 REPORTING

1. ASEAN Member States Parties undertake to submit to the Committee a report on the legislative, judicial, administrative and other measures they have taken to give effect to the provisions of the present Agreement:
  - a. Within two years after the entry into force of the Agreement for the ASEAN Member State Party concerned;
  - b. Thereafter every four years and whenever the Committee so requests.
2. Reports prepared, with due consideration to participation of the stakeholders and other civil societies, under the present article, shall also indicate factors and difficulties, if any, affecting the implementation of the Agreement and shall include information on the characteristics of migration flows in which the ASEAN Member State Party concerned is involved.
3. The Committee shall decide any further guidelines applicable to the content of the reports.
4. ASEAN Member States Parties undertake, with due participation of stakeholders including civil societies, to submit their reports widely available to the public in their own countries.

## ARTICLE 19 REVIEW OF THE REPORT

1. The Committee shall examine the reports submitted by each ASEAN Member State Party and shall transmit such comments as it may consider appropriate to the ASEAN Member State Party concerned. This ASEAN Member State Party may submit to the Committee observations on any

## ข้อ ๑๘ การรายงาน

๑. รัฐภาคีรับที่จะเสนอรายงานเกี่ยวกับบทบัญญัติทางกฎหมาย ตุลาการ บริหาร และมาตรการอื่นๆ ที่ได้ปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของ ข้อตกลงนี้ ให้กับคณะกรรมการ

ก. ภายในสองปีนับแต่ข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้สำหรับรัฐภาคี ที่เกี่ยวข้อง

ข. หลังจากนั้นให้ส่งทุกสี่ปี และตามที่คณะกรรมการร้องขอ

๒. รายงานที่จัดทำตามข้อกำหนดข้างต้น ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาสังคมและกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรระบุถึงตัวแปรและประเด็น ปัญหา (ถ้ามี) ที่ส่งผลกระทบต่อการณ์การอนวัติการตามข้อตกลงนี้ และครอบคลุม ถึงข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

๓. คณะกรรมการจะเป็นผู้พิจารณาหากมีแนวทางเพิ่มเติมใดๆ เกี่ยวกับ เนื้อหาของรายงาน

๔. รัฐภาคีโดยการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาสังคม รับที่จะเผยแพร่รายงานของตนอย่างกว้างขวางต่อสาธารณะในประเทศ ของตน

## ข้อ ๑๙ การทบทวนรายงาน

๑. คณะกรรมการจะพิจารณารายงานที่ได้รับจากรัฐภาคีแต่ละรัฐ และจะ ให้ความเห็นตามที่เหมาะสมต่อรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐภาคีอาจส่งมอบ ข้อสังเกตที่มีต่อความเห็นของคณะกรรมการให้กับกรรมการคณะกรรมการ อาจขอข้อมูลเพิ่มเติมจากรัฐภาคีระหว่างที่มีการพิจารณารายงานนั้นก็

comment made by the Committee in accordance with the present article. The Committee may request supplementary information from ASEAN Member States Parties when considering these reports.

2. The Secretary - General of the ASEAN may also, after consultation with the Committee, transmit to other specialized agencies as well as to intergovernmental organizations, copies of such parts of these reports as may fall within their competence.

3. The Committee may invite the specialized agencies and organs of the ASEAN and the United Nations, as well as intergovernmental organizations and other concerned bodies to submit, for consideration by the Committee, written information on such matters dealt with in the present Agreement as fall within the scope of their activities.

4. The International Labour Office shall be invited by the Committee to appoint a representative to participate, in a consultative capacity, in the meetings of the Committee.

5. The Committee may invite or consult trade unions, worker organizations, employer organizations, civil society organizations and relevant agencies to be present and to be heard in its meetings whenever matters falling within their field of competence are considered.

6. The Committee shall present an annual report to the ASEAN on the implementation of the present Agreement, containing its own considerations and recommendations, based, in particular, on the examination of the reports and any observations presented by ASEAN Member States Parties.

๒. เลขาธิการอาเซียนโดยการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการ อาจส่งมอบรายงานนั้นหรือบางส่วนของรายงานให้กับหน่วยงานชำนาญพิเศษ รวมทั้งองค์การระหว่างรัฐ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามขอบเขตอำนาจของตน

๓. คณะกรรมการอาจเชิญให้หน่วยงานชำนาญพิเศษและหน่วยงานอื่นของอาเซียนและองค์การสหประชาชาติ ตลอดจนองค์การระหว่างรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ให้ส่งข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับประเด็นตามข้อตกลงนี้ซึ่งเป็นไปตามขอบเขตของอำนาจตน เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาได้

๔. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศอาจได้รับเชิญจากคณะกรรมการให้แต่งตั้งผู้แทนในฐานะที่ปรึกษา เพื่อเข้าร่วมในการประชุมของคณะกรรมการ

๕. คณะกรรมการอาจเชิญหรือปรึกษาหารือกับสหภาพแรงงาน องค์กรของ คนทำงาน องค์กรนายจ้าง องค์กรภาคประชาสังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เข้าร่วมและแสดงความเห็นในที่ประชุม กรณีที่มีประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้น

๖. คณะกรรมการจะเสนอรายงานประจำปีต่อที่ประชุมอาเซียนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลงนี้ โดยเนื้อหาของรายงานประกอบด้วยข้อพิจารณา และข้อเสนอแนะข้ออ้างอิงโดยเฉพาะจากการตรวจสอบรายงานและจากข้อสังเกตที่ได้รับจากรัฐภาคี

## ARTICLE 20 RIGHTS AND DUTIES OF THE COMMITTEE

1. The Committee shall adopt its own rules of procedure.
2. The Committee shall have right to receive communications.
3. The Committee shall convene two regular meetings per year. As and when appropriate, the Committee may hold additional meetings at the venue to be agreed upon by the Committee.
4. The meetings of the Committee shall normally be held at ASEAN Headquarter or any other venue as agreed by the Committee.

## ARTICLE 21 COMMUNICATIONS

1. The ASEAN Member States Parties shall recognize the competence of the Committee to receive and consider communications from or on behalf of individuals, subject to jurisdiction of the ASEAN Member State Parties concerned, who claim that their individual rights as established by the present Agreement have been violated by that ASEAN Member States Parties.
2. The Committee shall consider inadmissible any communication under the present article which is anonymous or which it considers to be an abuse of the right of submission of such communications or to be incompatible with the provisions of the present Agreement.

## ข้อ ๒๐ อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

๑. คณะกรรมการสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับการดำเนินการของตนได้
๒. คณะกรรมการมีสิทธิรับคำร้องเรียน
๓. ให้คณะกรรมการมีสมัยประชุมสามัญจำนวนสองครั้งต่อปี และในกรณีที่เหมาะสมอาจจัดการประชุมเพิ่มเติม ณ สถานที่ตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ
๔. การประชุมของคณะกรรมการกำหนดให้จัดขึ้น ณ สำนักงานใหญ่อาเซียนหรือสถานที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ

## ข้อ ๒๑ การร้องเรียน

๑. รัฐภาคียอมรับว่า คณะกรรมการสามารถรับและพิจารณาคำร้องเรียนจากบุคคลหรือผู้แทนบุคคล ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลของรัฐภาคี กรณีที่บุคคลร้องเรียนว่าสิทธิของตนตามที่รับรองในข้อตกลงนี้ถูกละเมิดโดยรัฐภาคี
๒. คณะกรรมการอาจพิจารณาปฏิเสธไม่รับคำร้องเรียนในข้อนี้ หากเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่เปิดเผยชื่อ หรือกรณีที่ได้พิจารณาว่าเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนโดยมิชอบ หรือกรณีที่ไมเข้าหลักเกณฑ์ตามข้อกำหนดของข้อตกลงนี้

3. The Committee shall not consider any communications from an individual under the present article unless it has ascertained that the individual has exhausted all available domestic remedies; this shall not be the rule where, in the view of the Committee, the application of the remedies is unreasonably prolonged or is unlikely to bring effective relief to that individual.

4. Subject to the provisions of paragraph 2 of the present article, the Committee shall bring any communications submitted to it under this article to the attention of the ASEAN Member State Party to the present Agreement and is alleged to be violating any provisions of the Agreement. Within six months, the ASEAN Member State Party shall submit to the Committee written explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that may have been taken by that ASEAN Member State Party.

5. The Committee shall consider communications received under the present article in the light of all information made available to it by or on behalf of the individual and by the ASEAN Member State Party concerned.

6. The Committee shall forward its views to the ASEAN Member State Party concerned and to the individual.

## ARTICLE 22 GENERAL PROVISIONS

1. Nothing in the present Agreement shall affect more favourable rights or freedoms granted to the workers by virtue of:

- a. The law or practice of a ASEAN Member State Party; or
- b. Any bilateral or multilateral treaty in force for the ASEAN Member States Parties concerned.

๓. คณะกรรมการจะไม่รับพิจารณาคำร้องเรียนจากบุคคลในข้อนี้ เว้นแต่เป็นที่แน่ชัดว่าบุคคลดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์จากกลไกเยียวยาในประเทศจนหมดสิ้นแล้ว อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่ตายตัว คณะกรรมการอาจใช้ดุลพินิจรับคำร้องเรียนนั้นได้หากเห็นว่าการเยียวยานั้นใช้เวลาเกินควรหรือมิได้บรรเทาผลร้ายต่อบุคคลดังกล่าว

๔. ภายใต้บังคับของอนุบัญญัติ ๒ ของข้อนี้ คณะกรรมการจะส่งมอบคำร้องเรียนที่ได้รับตามข้อนี้ไปยังรัฐภาคีของข้อตกลงนี้ กรณีที่รัฐภาคีนั้นถูกกล่าวหาว่าละเมิดข้อบัญญัติใดๆ ตามข้อตกลงนี้ ภายในเวลาหกเดือน รัฐภาคีที่ได้รับคำร้องเรียนจะต้องส่งมอบคำอธิบายหรือถ้อยแถลงที่ชัดเจนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อชี้แจงข้อกล่าวหาและการเยียวยา (หากมี) ต่อคณะกรรมการ

๕. คณะกรรมการจะพิจารณาคำร้องเรียนที่ได้รับตามข้อนี้ โดยพิจารณาจากข้อมูลที่ได้รับทั้งหมดจากบุคคล และจากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

๖. คณะกรรมการจะส่งมอบความเห็นของตนไปยังรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องและผู้ร้องเรียน

## ข้อ ๒๒ บทบัญญัติทั่วไป

๑. ข้อตกลงนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิที่เป็นประโยชน์มากกว่าหรือเสรีภาพที่คนทำงานได้รับจาก

ก. กฎหมายหรือการปฏิบัติของรัฐภาคี หรือ

ข. สนธิสัญญาทวิภาคีหรือพหุภาคีใดๆ ที่มีผลบังคับใช้ในรัฐภาคีนั้น

2. Nothing in the present Agreement may be interpreted as implying for any ASEAN Member State Party, group or person any right to engage in any activity or perform any act that would impair any of the rights and freedoms as set forth in the present Agreement.

### ARTICLE 23 STATE OBLIGATIONS

1. Each ASEAN Member State Party to the present Agreement undertakes:

- a. To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity;
- b. To ensure that any persons seeking such a remedy shall have her or his claim reviewed and decided by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the ASEAN Member State Party, and to develop the possibilities of judicial remedy;
- c. To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.

2. Each ASEAN Member State Party undertakes to adopt the legislative and other measures that are necessary to implement the provisions of the present Agreement.

๒. จะตีความข้อตกลงนี้ในลักษณะที่สนับสนุนให้รัฐภาคีกลุ่มหรือบุคคลใด มีสิทธิกระทำการหรือการปฏิบัติใดๆ ซึ่งเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนี้ไม่ได้

### ข้อ ๒๓ พันธกรณีของรัฐ

๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐของข้อตกลงนี้ให้คำมั่นที่จะดำเนินการ

- ก. ประกันว่าบุคคลใดๆ ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับ การคุ้มครองตามข้อตกลงนี้จะได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผล โดยไม่คำนึงว่าการละเมิดนั้นจะเป็นผลมาจากการกระทำของ บุคคลตามอำนาจหน้าที่ในทางราชการ
- ข. ประกันว่าเมื่อบุคคลใดๆ แสวงหาการเยียวยาจะต้องมีหน่วยงาน ศาล หน่วยงานทางปกครองและหน่วยงานด้านกฎหมายที่มี อำนาจเข้ามารับพิจารณาและไต่สวนตามข้อร้องเรียนนั้น หรือ เป็นการไต่สวนของหน่วยงานที่มีอำนาจอื่นใดตามที่กำหนด ในระบบกฎหมายของรัฐภาคี และให้หน่วยงานทำหน้าที่ส่งเสริม โอกาสในการเข้าถึงการเยียวยาทางศาล
- ค. ประกันว่าหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะสามารถบังคับให้มีการเยียวยาตามคำตัดสินนั้น

๒. รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติในข้อตกลงนี้

## ARTICLE 24 AMENDMENT

1. After five years from the entry into force of the Agreement a request for any amendment of the Agreement may be made at any time by any ASEAN Member State Party by means of a notification in writing addressed to the Secretary-General of the ASEAN who shall convey forthwith the proposed amendment to the ASEAN Member States Parties.

The amendment shall be adopted by the ASEAN Summit within one year after the notification.

2. The ASEAN Member States Parties and the Committee shall duly consult relevant stakeholders on the any proposed amendments.

3. The amendment shall come into force upon the acceptance of a two - thirds majority of the ASEAN Member States Parties.

4. When amendments come into force, they shall be binding on those ASEAN Member States Parties that have accepted them, other ASEAN Member States Parties still being bound by the provisions of the present Agreement and any earlier amendment that they have accepted.

## ARTICLE 25 LANGUAGE

The present Agreement is written in English only.

## ข้อ ๒๔ การแก้ไข

๑. รัฐภาคีหรือคณะกรรมการอาจร้องขอให้มีการแก้ไขข้อตกลงนี้ ภายหลังจากข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้เป็นเวลาห้าปี ทั้งนี้โดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเลขาธิการอาเซียนจากนั้นเลขาธิการจะส่งมอบข้อเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมให้กับรัฐภาคี

ข้อแก้ไขเพิ่มเติมจะได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสุดยอดอาเซียนภายในหนึ่งปีนับแต่มีการประกาศให้ทราบ

๒. รัฐภาคีและคณะกรรมการจะต้องทำการปรึกษาหารืออย่างเหมาะสมกับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

๓. ข้อแก้ไขเพิ่มเติมจะมีผลบังคับใช้เมื่อได้รับความเห็นชอบสองในสามของรัฐภาคี

๔. ในกรณีที่ข้อแก้ไขเพิ่มเติมมีผลบังคับใช้ให้ถือว่ามีผลบังคับใช้ต่อรัฐภาคีที่ให้การรับรอง ส่วนรัฐภาคีอื่นๆ ให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของข้อตกลงฉบับปัจจุบันและข้อตกลงฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมก่อนหน้านี้ซึ่งตนเองให้ความเห็นชอบ

## ข้อ ๒๕ ภาษา

ข้อตกลงนี้เขียนเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น

ARTICLE 26  
FINAL PROVISIONS

1. The present Agreement shall be open for signature by all ASEAN Member States. It is subject to ratification.
2. Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of ASEAN.
3. The present Agreement shall enter into force on the first day of the month following a period of three months after the date of the deposit of the fifth instrument of ratification of ASEAN Member State.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Agreement.

## ข้อ ๒๖ บทสุดท้าย

๑. ข้อตกลงนี้เปิดให้ลงนามโดยรัฐสมาชิกอาเซียนทุกรัฐ การมีผลบังคับต้องได้รับการให้สัตยาบัน

๒. เลขาธิการอาเซียนจะเป็นผู้เก็บรักษาสัตยาบันสาร

๓. ข้อตกลงฉบับนี้ จะมีผลใช้บังคับเมื่อครบกำหนดสามเดือน นับจากวันถัดจากวันที่ได้มีการมอบสัตยาบันสาร หรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ห้า (จากรัฐภาคีที่ห้า) แก่เลขาธิการอาเซียนแล้ว

เพื่อเป็นประจักษ์พยานแก่การนี้ ผู้มีอำนาจเต็มซึ่งลงนามข้างท้ายนี้ ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยชอบจากรัฐบาลของตนได้ลงนามในข้อตกลงนี้

## การรับฟังระดับภูมิภาคอาเซียน



## ภาคผนวก (๑)

- สรุปสาระสำคัญการศึกษา รวบรวม รายงานการศึกษาและผลงานวิจัยเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานแรงงานอาเซียน สิทธิและมาตรฐานด้านแรงงานข้ามชาติในไทยและประเทศกลุ่มอาเซียน รวมทั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิ
- สรุปสาระสำคัญรายงานวิจัย เรื่อง การย้ายถิ่นด้านแรงงานและกลไกการคุ้มครองที่เป็นไปได้ในอาเซียน





สรุปสาระสำคัญของการศึกษา รวบรวม รายงานการศึกษา  
และผลงานวิจัยเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานสากล  
และมาตรฐานแรงงานอาเซียน สิทธิและมาตรฐาน  
ด้านแรงงานข้ามชาติในไทยและประเทศกลุ่มอาเซียน  
รวมทั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิ\*

การศึกษานี้ เป็นการศึกษา รวบรวม รายงานการศึกษา ผลงานวิจัย เอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นในประเด็นมาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานแรงงานอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ กฎหมายคุ้มครองสิทธิแรงงาน แรงงานข้ามชาติในประเทศกลุ่มอาเซียน กลไกการคุ้มครองสิทธิที่เกี่ยวข้องในอาเซียน

การศึกษาจากแหล่งข้อมูล สามารถสรุปสาระสำคัญดังนี้

ในภูมิภาคอาเซียน ประกอบด้วย ประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เวียดนาม เป็นประเทศผู้ส่งแรงงานทั้งในภูมิภาคอาเซียนและประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ส่วนประเทศลาว กัมพูชา พม่า เป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานในประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาคอาเซียน สำหรับประเทศผู้รับแรงงาน ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน และไทย (ทั้งนี้

\* โดย ศันสนีย์ สุธิต์ศันสนีย์ เสนอต่อสำนักคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, ๒๕๕๖

ประเทศไทยก็ส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศด้วยเช่นกัน<sup>1</sup>

แรงงานข้ามชาติ ประกอบด้วย แรงงานทักษะฝีมือ แรงงานกึ่งทักษะ และแรงงานทักษะต่ำ แรงงานเหล่านี้ต่างมีส่วนเอื้ออำนวยในเศรษฐกิจและสังคมของทั้งประเทศผู้รับแรงงานและผู้ส่งแรงงาน ส่วนใหญ่แรงงานข้ามชาติในประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นแรงงานกึ่งทักษะและแรงงานทักษะต่ำ มีทั้งที่เข้ามาเมืองอย่างถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย/ไม่มีเอกสาร ซึ่งทำงานในด้านก่อสร้าง ประมง ทำงานบ้าน

ปัญหาหนึ่งที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้คือ การไม่ได้รับความคุ้มครองในด้านต่างๆ การเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคม การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการเลือกปฏิบัติ การกดขี่ข่มเหง การแสวงหาประโยชน์ในทุกรูปแบบ รวมถึงเรื่องของการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะแรงงานสตรีและเด็ก ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกรังแกทางเพศและการข่มขืน รวมทั้งแรงงานทำงานบ้าน (domestic workers) ซึ่งในหลายประเทศยังไม่ถูกรวมไว้ในกฎหมายแรงงาน ปัญหาที่แรงงานข้ามชาติประสบเกิดขึ้นนับตั้งแต่กระบวนการก่อนเดินทาง การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุนงาน การบรรจุคนเข้าทำงาน ระหว่างการทำงาน และการกลับถิ่นฐาน

<sup>1</sup> Nilim Baruah(2013), Trends and Outlook for Labour Migration in Asia, paper presented at the 3rd ADBI-OECD-ILO Roundtable on Labour Migration in Asia: Assessing Labour Market Requirements for Foreign Workers and Developing Policies for Regional Skills Mobility, 23-25 January 2013, Bangkok, Thailand

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ อย่างเป็นระบบ คือ การขาดเจตนาธรรมาภิบาลทางการเมือง หรือความมุ่งมั่นของ ฝ่ายการเมือง (political will) ที่จะให้มีการดำเนินการส่งเสริมสนับสนุน/ แก้ปัญหาในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย มาตรการดำเนินงานต่างๆ อาจรวมถึงงบประมาณที่จำเป็น อีกทั้งเจ้าหน้าที่ ภาครัฐและสังคมโดยรวมยังคงมีทัศนคติติดลบกับแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้กรอบแนวคิด เรื่องความมั่นคงของชาติ โดยขาดมิติด้านความมั่นคงของมนุษย์ และ หลักสิทธิมนุษยชน เข้าไปด้วย

## ๒. มาตรฐานแรงงานสากลเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

มาตรฐานสากลเกี่ยวกับแรงงานและแรงงานข้ามชาติ ประกอบด้วย ๒ ส่วนหลัก คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของ แรงงานข้ามชาติและครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - ICRMW) และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ (หรือเรียกว่า ILO conventions) การเข้าเป็นภาคีมาตรฐานสากล เกี่ยวกับแรงงานและแรงงานข้ามชาติของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ ดังนี้

- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของ แรงงานข้ามชาติและครอบครัว (ICRMW) มีเพียง ๒ ประเทศสมาชิก อาเซียน ที่เป็นภาคีอนุสัญญานับนี้ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ในขณะที่กัมพูชาได้ลงนามรับรองแต่ยังไม่ีผลผูกพัน ซึ่งทั้ง ๓ ประเทศนี้ จัดอยู่ในหมวดประเทศส่งออกแรงงาน (sending country)

• อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO conventions)<sup>2</sup> โดยมีอนุสัญญาหลักพื้นฐาน (fundamental) จำนวน ๘ ฉบับ ที่มีความสำคัญยิ่งเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน ซึ่งมี ๔ ประเด็นหลัก

(๑) เสรีภาพในการสมาคม และการยอมรับสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง ฉบับที่ ๘๗, ๙๘;

(๒) การขจัดแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานในทุกรูปแบบ ฉบับที่ ๒๙, ๑๐๕;

(๓) การจัดการใช้แรงงานเด็ก (อายุขั้นต่ำ) และการจ้างงานที่เลวร้าย-ฉบับที่ ๑๓๘, ๑๘๒

<sup>2</sup> ILO conventions มี ๑๘๘ ฉบับ แบ่งเป็น ๓ หมวด ได้แก่ fundamental ๘ ฉบับ, Governance ๔ ฉบับ และ Technical ๑๗๖ ฉบับ ทั้งนี้ อนุสัญญาหลักพื้นฐาน (fundamental) จำนวน ๘ ฉบับภายใต้ปฏิญญา ILO เรื่อง หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ประกอบด้วย อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ (Forced Labour), อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize), อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organize and Collective Bargaining), อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration), อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour), อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) (Discrimination (Employment and Occupation), อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age), อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour)

(๔) ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมและการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ฉบับที่ ๑๐๐, ๑๑๑ แต่มีเพียง ๓ ประเทศที่เป็นภาคีครบทั้ง ๘ ฉบับ ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ในขณะที่ประเทศบรูไนและเมียนมาร์ เป็นประเทศที่เป็นภาคีน้อยที่สุด เพียง ๒ ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ ๑๓๘, ๑๘๒ และ ๒๙, ๘๗ ตามลำดับ

ประเด็นที่ประเทศสมาชิกเป็นภาคีมากที่สุด คือ การจัดการใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก (อายุขั้นต่ำ) และการจ้างงานที่เลวร้าย มี ๙ ประเทศที่เป็นภาคี<sup>3</sup> รองลงมา คือ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) มี ๘ ประเทศ ยกเว้น บรูไน และเมียนมาร์ สำหรับสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองการยกเลิกแรงงานบังคับการจัดการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) มี ๕ ประเทศเป็นภาคี<sup>4</sup> ส่วนเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว)

<sup>3</sup> อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ (Forced Labour) - ยกเว้น บรูไน; อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age) - ยกเว้น เมียนมาร์ ทั้งนี้ แต่ละประเทศจะกำหนดอายุขั้นต่ำที่แตกต่างกัน อยู่ในช่วง ๑๔-๑๖ ปี; อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour) ยกเว้น เมียนมาร์

<sup>4</sup> อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) มี ๕ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซียและสิงคโปร์; อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour) มี ๕ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย; อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) (Discrimination (Employment and Occupation)) มี ๕ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม

มี ๔ ประเทศเป็นภาคี<sup>5</sup>

### ๓. มาตรฐานแรงงานอาเซียนเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

การศึกษาจากหลายแหล่งข้อมูล พบว่า เอกสารที่ใช้อ้างอิงเกี่ยวกับกรอบความร่วมมือด้านแรงงานและที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในอาเซียน (ASEAN Frameworks for cooperation in labour) ประกอบด้วย

- กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)
- เอกสารพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า AEC Blueprint) ในแง่มุมของแรงงาน ระบุถึงเฉพาะการเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานทักษะฝีมือโดยมิได้กล่าวถึงแรงงานกึ่งทักษะฝีมือหรือแรงงานไร้ทักษะ
- เอกสารพิมพ์เขียวว่าด้วยประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า ASCC Blueprint) ระบุถึงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติเป็นหนึ่งในมาตรการดำเนินงาน
- แผนงานรัฐมนตรีแรงงานอาเซียน ๒๕๕๓-๒๕๕๘ (ASEAN Labour Ministers' Work Programme 2010-2015)

<sup>5</sup> อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) มี ๔ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา เมียนมาร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์

• ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติหรือที่เรียกว่า ปฏิญญาเซบู (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers (Cebu Declaration 2007) ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่เป็นกรอบความร่วมมือด้านแรงงานข้ามชาติโดยตรง ปฏิญญานี้ระบุว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศอาเซียน ส่งเสริมสวัสดิการ และศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติ มาตรการที่ชัดเจนในการจัดการกับการลักลอบขนย้ายและการค้ามนุษย์ รวมทั้งพันธกิจของประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งแรงงาน เช่น ประเทศผู้รับจะต้องให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ถูกละเมิดสิทธิหรือถูกทำร้าย ในกรณีที่แรงงานดังกล่าวถูกจับกุม ประเทศที่อ้างจะต้องอำนวยความสะดวกในการให้เจ้าหน้าที่กงสุลหรือเจ้าหน้าที่การทูตของประเทศลูกจ้างเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือร่วม รวมทั้งพันธกิจของอาเซียน และในข้อสุดท้ายกล่าวถึงการพัฒนาตราสารอาเซียน (ASEAN instrument) ว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

สำหรับการพัฒนาตราสารอาเซียนด้านแรงงานข้ามชาตินั้น ในการประชุมครั้งที่ ๕ ของคณะทำงานกร่างตราสารอาเซียนด้านแรงงานข้ามชาติ (ACMW-DT) เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ ได้รับรอง “the zero draft of the Instrument” ซึ่งมีองค์ประกอบ ๑๐ ประเด็น ดังนี้

a) *General Principles;*

b) *Definition of Migrant Workers, both documented/regular and undocumented/irregular;*

c) *Fundamental Rights of [regular/all] Migrant Workers and Family Members already residing with them (subject to existing national laws, regulations and policies);*

d) *Specific Rights of Regular MW (subject to existing national laws, regulations and policies) covering: 1) Pre departure; 2) During employment; 3) Upon return;*

e) *Obligations of Receiving States;*

f) *Obligations of Sending States;*

g) *Commitments of ASEAN Member States,*

h) *Amendments,*

i) *Signature, Ratification, Depository and entry into Force,*

j) *Settlement of Disputes.*

อย่างไรก็ตาม ความล่าช้าในการพัฒนาตราสารอาเซียนด้านแรงงานข้ามชาติ เนื่องด้วยความเห็นที่แตกต่างระหว่างประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่ง เช่น การตีความ คำว่า “ตราสาร” (instrument) คำจำกัดความ และขอบเขตของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งประเทศผู้ส่งออกจะหมายรวมถึงทั้งแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารและแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารที่ถูกต้องตามกฎหมาย และตราสารนี้จะผลผูกพันทางกฎหมาย ในขณะที่ประเทศผู้รับเห็นต่างออกไป ทั้งนี้ภาคประชาสังคมได้พยายามผลักดันให้ตราสารนี้จะต้องมีผลผูกพันทางกฎหมายให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอทั้งในรายประเด็นและองค์ประกอบของตราสารอาเซียน

ว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ รวมถึงกลไกคุ้มครองติดตามตรวจสอบ (อย่างอิสระ) ด้วย

นอกจากนั้น ยังมีเอกสารที่สำคัญอีกสองฉบับที่ผู้นำอาเซียนได้รับรองเมื่อการประชุมสุดยอดอาเซียน หรือ อาเซียนซัมมิต (ASEAN Summit) ครั้งที่ ๒๑ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕ ได้แก่ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration - AHRD) และแถลงการณ์พนมเปญว่าด้วยการรับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Phnom Penh Statement on the Adoption of the AHRD) ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการขับเคลื่อนให้รัฐสมาชิกอาเซียนปฏิบัติคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงานข้ามชาติต่อไป

- ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration - AHRD) ถือเป็นเอกสารสำคัญที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาไปสู่การเป็นกรอบความร่วมมืออาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน เช่น อนุสัญญา สนธิสัญญา รวมทั้งตราสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในอนาคต ซึ่งในปฏิญญาดังนี้ระบุถึงสิทธิแรงงานและข้อจำกัดบางประการไว้ด้วย

- แถลงการณ์พนมเปญว่าด้วยการรับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Phnom Penh Statement on the Adoption of the AHRD) เป็นเอกสารทางการเมืองที่ผู้นำอาเซียนได้แสดงถึงความมุ่งมั่นในการปฏิบัติตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยให้สอดคล้องกับคำมั่นที่มีต่อกฎบัตรสหประชาชาติและตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ ด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี รวมถึงปฏิญญาและตราสารอื่นๆ ของอาเซียนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สำหรับกรอบหรือแนวทางเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและการประกันสังคมในภูมิภาคอื่น/ในประเทศที่พัฒนาแล้ว สหภาพยุโรปได้มีกำหนดยุทธศาสตร์ เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ลิสบอน” ขึ้น<sup>6</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจของยุโรปซึ่งใช้เป็นกรอบหรือแนวทางให้กับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปปฏิบัติ โดยได้วางแนวปฏิบัติให้ประชาชนที่ทำงานทำไม่ว่าจะในประเทศตนเองหรือประเทศอื่นในสหภาพยุโรปจะต้องแสดงคุณสมบัติและทักษะต่อนายจ้าง โดยมีหน่วยงานให้บริการข้อมูลการใช้ภาษาถึง ๒๖ ภาษา Europass CV และ Europass Language Passport ซึ่งระบุความรู้ความสามารถ ทักษะของประชาชน นอกจากนี้ยังมี Europass Certificate Supplement เป็นใบรับรองในระดับอาชีวศึกษา เพื่อใช้ในการสมัครงาน รวมทั้งระบบการถ่ายโอนหน่วยกิตและหน่วยกิตสะสมใช้เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายนักเรียนนักศึกษาในสหภาพยุโรป และระบบ ECVET (The European Credit system for Vocational Education and Training) เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายในระดับอาชีวศึกษา ซึ่งแนวปฏิบัติและกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคลื่อนย้ายประชาชนหรือแรงงานอย่างเสรีในสหภาพยุโรป ในส่วนการประกันสังคมสหภาพยุโรป<sup>7</sup> ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติที่เท่าเทียม เช่น แรงงานต่างชาติจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (EU) ต้องได้รับการ

<sup>6</sup> ปิยากร หวังมหพร (๒๕๕๒), โครงการวิจัยเรื่องนวัตกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสหภาพยุโรป (The Innovation for Lifelong Learning of European Union), ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ (๒๕๕๖), ‘ร่างกฎหมายประกันสังคมกับการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว’, รายงานปริทัศน์ ปีที่ ๒๗ ฉบับที่ ๓๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ หน้า ๑๔-๑๖

ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับพลเมืองในประเทศ โดยมีการทำความเข้าใจระหว่างประเทศนอกสหภาพยุโรป เพื่อประสานงานด้านประกันสังคม ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคม แต่อาจได้รับกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน เช่นเดียวกับ เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี แคนาดา และญี่ปุ่น ที่ไม่มีข้อจำกัดทางสัญชาติ รวมถึงสามารถส่งบ้านาญชราภาพข้ามประเทศ โดยส่วนใหญ่ประเทศพัฒนาแล้วที่มีการเชื่อมโยงระบบประกันสังคมกับระบบภาษีเข้าด้วยกัน และรัฐบาลเป็นผู้อุดหนุน ไม่ใช่ผู้ร่วมจ่าย

#### ๔. กลไกการคุ้มครองสิทธิที่เก็งวข้องในอาเซียน

กลไกสิทธิมนุษยชน และกลไกที่เกี่ยวกับสิทธิแรงงานข้ามชาติที่เกี่ยวข้องในอาเซียน ประกอบด้วย

- คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือเรียกสั้นว่า “ไอซาร์” (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights - AICHR) เป็นกลไก/สถาบันสูงสุดด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในอาเซียน ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของ AICHR ทั้งหมด ๑๔ ข้อต่างมีความเชื่อมโยงเกี่ยวกับประเด็นสิทธิแรงงานข้ามชาติอยู่ไม่มากนักน้อย เช่น จัดทำการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านในอาเซียน ซึ่งประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานกับสิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งในการศึกษาของไอซาร์ รวมทั้งการพัฒนาปฏิญญาอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนที่ประกอบไปด้วยอนุสัญญาต่างๆด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนและตราสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

กับสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมให้รัฐสมาชิกอาเซียนพิจารณาภาคยานุวัติ และให้สัตยาบันต่อตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน การส่งเสริม การดำเนินการอย่างเต็มที่พันธกรณีตามตราสารของอาเซียนที่เกี่ยวข้อง กับสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

- คณะกรรมาธิการว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรี และสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children - ACWC) เป็นกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนที่ทำหน้าที่โดยตรงเพื่อส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิสตรีและสิทธิเด็กในอาเซียน ซึ่งรวมถึงประเด็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ สตรีและเด็ก ดังขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของ ACWC ข้อที่ ๕ ระบุไว้ “เพื่อเป็นปากเป็นเสียงแทนสตรีและเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบุคคล ด้อยโอกาสที่สุดและกลุ่มชายขอบ ตลอดจนกระตุ้นให้ประเทศสมาชิก ปรับปรุงสภาพสตรีและเด็กและกลุ่มบุคคลดังกล่าว”

- คณะกรรมการอาเซียนเพื่อติดตามการดำเนินงานตาม ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงาน ข้ามชาติ (ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers - ACMW) แม้จะมีได้เป็นกลไกสิทธิ มนุษยชน<sup>8</sup> แต่ก็ยังเป็นกลไกที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานข้ามชาติโดยตรง คณะกรรมการฯ มีหน้าที่พัฒนาตราสารอาเซียนในการคุ้มครองและ

<sup>8</sup> เนื่องจากคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้แทนจากภาครัฐ (สังกัดกระทรวง แรงงาน) ในประเทศสมาชิกอาเซียน คณะกรรมการฯ รายงานต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแรงงานของอาเซียน

ส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ แลกเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติงานที่ดี (best practice) แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติเพื่อปรับปรุงนโยบาย และแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติทั้งในประเทศ ผู้ส่งและประเทศผู้รับแรงงาน แสวงหาวิธีการต่างๆ เพื่อให้เกิดการบรรลุผล ตามวัตถุประสงค์ของปฏิญญาส่งเสริมความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคี และภูมิภาค

ในการดำเนินงาน คณะกรรมการฯ มีการประชุมเป็นประจำทุกปี อีกทั้งได้แต่งตั้ง คณะทำงานยกร่างตราสารอาเซียนว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ACMW-DT) ซึ่งประกอบด้วยประเทศผู้รับ (มาเลเซียและไทย) และประเทศผู้ส่ง (ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย) และจัดเวทีหารือเรื่องแรงงานข้ามชาติระดับอาเซียน (ASEAN Forum on Migrant Labour-AFML) เป็นประจำทุกปี เพื่อเปิดให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ นายจ้าง ภาคประชาสังคม รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ (เช่น ILO, IOM) ได้มีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ การแลกเปลี่ยน ถกเถียงในประเด็นข้อห่วงใยต่างๆ เกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติรวมทั้งข้อเสนอ โดยแต่ละปี

จะกำหนดประเด็นหลักในการหารือ<sup>9</sup>

นอกจากกลไกดังกล่าวข้างต้น ยังมีอีกกลไกหนึ่งในอาเซียนที่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับประเด็นสิทธิแรงงานข้ามชาติ คือ

- **สมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly AIPA)** ซึ่งจะมีการประชุมสมัชชารัฐสภาอาเซียนเป็นประจำทุกปีเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๔ (๒๐๑๑) สมัยการประชุมที่ ๓๒ ได้มีมติสมัชชารัฐสภาอาเซียนว่าด้วยบทบาทของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติอาเซียน ว่าจะมีการจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญของ AIPA ในลักษณะของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการในเรื่องส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งยังเรียกร้องให้รัฐสมาชิกอาเซียนควรจะต้องมีนโยบายที่เหมาะสม การบังคับใช้กฎหมาย เสริมสร้างศักยภาพให้กับเจ้าหน้าที่ เร่งดำเนินการพัฒนาตราสารอาเซียนว่าด้วย

---

<sup>9</sup> ประเด็นหลักในการหารือของเวทีหารือเรื่องแรงงานข้ามชาติระดับอาเซียน (ASEAN Forum on Migrant Labour-AFML) ที่ผ่านมา ได้แก่ ASEAN Declaration on Migrant Workers: Achieving its Commitment” (2<sup>nd</sup> AFML, 2009);

Enhancing Awareness and Information Services to Protect the Rights of Migrant Workers” (3<sup>rd</sup> ASEAN Forum, 2010);

Development of a public campaign to promote understanding, rights and dignity of migrant workers in countries of destination; Return and reintegration and development of sustainable alternatives in countries of origin” (4<sup>th</sup> ASEAN Forum, 2011);

Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers: Regulation of Recruitment” (5<sup>th</sup> ASEAN Forum, 2012)

ข้อมูลจาก [http://www.ilo.org/asia/whatwedo/events/WCMS\\_209146/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/asia/whatwedo/events/WCMS_209146/lang-en/index.htm) (accessed 29 August 2013)

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ<sup>10</sup>

### กลไก/ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

- องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ILO, IOM, IRC, UN Women มีบทบาทในการผลักดันขับเคลื่อนเกี่ยวกับสิทธิแรงงานข้ามในประเด็นต่างๆ มีบันทึกความร่วมมือทั้งในระดับอาเซียน ทวีภาคี และในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน

- กลไกของหน่วยงานภาครัฐ มีหลายหน่วยงาน/กระทรวงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในสิทธิแรงงานและสิทธิแรงงานข้ามชาติ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น ประเทศอินโดนีเซีย มี ๑๗ หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านการเคลื่อนย้ายแรงงาน<sup>11</sup> ได้แก่ Ministry of Manpower and Transmigration; National Agency for Placement and Protection for Indonesian Migrant Workers (BNP2TKI); Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Social Affairs; Coordinating Ministry for Economic Affairs, Coordinating Ministry for People's Welfare; Coordinating Ministry for Politics; Law and Security, Ministry of Health; Ministry of Communication; Ministry of Home

<sup>10</sup> ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (2011), **Resolution on the Role of Parliamentarians on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers in ASEAN**, 32nd General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA), Phnom Penh

<sup>11</sup> International Organization for Migration (IOM) (2010), **LABOUR MIGRATION FROM INDONESIA: An Overview of Indonesian Migration to Selected Destinations in Asia and the Middle East**, Jakarta:IOM

Affairs; Directorate General of Immigration within the Ministry of Law and Human Rights; Indonesian National Police; Ministry of State-Owned Enterprises, Ministry of Finance; Indonesian Central Bank (Bank Indonesia); Ministry for Women's Empowerment and Child Protection; regional government (regent/mayor/governor) เป็นต้น

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในประเทศสมาชิกอาเซียนมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ๕ ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย ล่าสตูเดียนมาร์ และบางประเทศ มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้าน เช่น อินโดนีเซีย มีการจัดตั้ง Indonesian National Commission on Violence Against Women (Komnas Perempuan) ซึ่งครอบคลุมประเด็นของแรงงานสตรีข้ามชาติ การค้ามนุษย์

- องค์กรภาคประชาสังคมทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่งในการรณรงค์เพื่อสิทธิของแรงงานและแรงงานข้ามชาติ เช่น Task Force on ASEAN Migrant Workers (TF-AMW) ซึ่งมีเครือข่ายใน ๘ ประเทศสมาชิกอาเซียน (กัมพูชา, อินโดนีเซีย, ลาว, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์, สิงคโปร์, ไทย และเวียดนาม); Mekong Migration Network; Migrant Forum in Asia; CARAM Asia; Cambodia Working Group for Domestic Workers (CWGDW); Indonesian Migrant Workers Advocacy Institute of East Lombok (ADBMI), Association of Indonesian Migrant Workers (ATKI); Phillippines-Unlad Kabayan Migrant Services Foundation Inc., Scalabrini Migration centre

(SMC); Singapore-Humanitarian Organization for Migration Economics (HOME), Count Too (TWC2); มูลนิธิรักษ์ไทย, มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN), มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF), มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น

## ๕. กฎหมายคุ้มครองสิทธิแรงงาน แรงงานข้ามชาติ ในประเทศสมาชิกอาเซียน

กฎหมายแรงงานและที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศสมาชิกอาเซียน มีหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ ข้อตกลงความร่วมมือ และอื่นๆ<sup>12</sup> ตัวอย่างเช่น

ประเทศฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียในฐานะประเทศผู้ส่ง มีกฎหมายและอื่นๆที่เกี่ยวข้องมากที่สุด จำนวน ๙๐ ฉบับ และ ๗๐ ฉบับ ตามลำดับ ทั้งสองประเทศมีกฎหมายหลายฉบับที่คุ้มครองสิทธิแรงงานของประเทศตนที่ไปทำงานต่างประเทศ นอกจากนี้อินโดนีเซีย เป็นประเทศเดียวที่มีกฎหมายเกี่ยวกับศาลสิทธิมนุษยชน (Human Rights Court)

กฎหมายในบางประเทศมีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ เช่น มาเลเซีย แรงงานต่างชาติจะได้รับความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิประโยชน์คนงาน

<sup>12</sup> ASEAN Secretariat (2012), Repository Matrix of Legislations and Policies on Migrant Workers of ASEAN Member States, Jakarta: ASEAN Secretariat, December 2012

ค.ศ. ๑๙๕๒ เช่นเดียวกับชาวมาเลเซีย โดยกำหนดให้นายจ้างทำประกันให้กับคนงาน ให้บริษัทประกันจ่ายเงินทดแทนให้กับคนงานที่ได้รับบาดเจ็บ โดยตรงกรณีนายจ้างไม่ได้ทำประกันให้คนงาน สำนักงานแรงงานประเทศมาเลเซียจะบังคับให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินค่าทดแทนนั้นๆ

สิงคโปร์ มีกฎหมายจ้างงาน (Employment Act) แต่ไม่คุ้มครองแรงงานทำงานบ้านและลูกเรือ กฎหมายเงินทดแทน (Workmen's Compensation Act) ไม่คุ้มครองอาชีพรับใช้ในบ้าน ในขณะเดียวกัน สิงคโปร์มีบทลงโทษนายจ้างที่ทารุณข่มเหงคนงานต่างชาติทั้งจำคุก ปรับ และเขียนเซ็นกันกฎหมายภาษี (Taxation) ชาวต่างชาติที่ทำงานในสิงคโปร์ทุกคนต้องยื่นเสียภาษีเงินได้ซึ่งจะคำนวณอัตราตามกฎหมาย เช่นเดียวกับฟิลิปปินส์

บรูไนมีกฎระเบียบครอบคลุมถึงการลาประจำปี สวัสดิการและผลประโยชน์ชดเชยตอนเกษียณอายุ รวมไปถึงการปกป้องสิทธิของพนักงานนอกเวลา (Part-time workers) กฎระเบียบมีการปรับใช้กับแรงงานท้องถิ่นและแรงงานต่างชาติที่ทำงานในประเทศ

ส่วนการกำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างบุคคลทำงานนั้น กฎหมายในประเทศมีความแตกต่างกัน เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย กำหนดอายุขั้นต่ำ ๑๕ ปี ส่วนกัมพูชาและลาว กำหนดอายุขั้นต่ำ ๑๔ ปี ในขณะที่บรูไน กำหนดอายุขั้นต่ำ ๑๖ ปี

ประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า ไทย มีเอกสารที่เป็นข้อตกลงความร่วมมือแบบทวิภาคีเกี่ยวกับการจ้างงาน การค้ามนุษย์ เช่น บันทึกความเข้าใจทวิภาคี (MOU) ระหว่างประเทศเมียนมาร์กับไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายแรงงานและที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศสมาชิกอาเซียน อาจมิได้หมายรวมถึงแรงงานที่ทักษะต่ำหรือไร้ทักษะ

## ๖. ข้อเสนอ

### ข้อเสนอจากเอกสารผลงานวิจัยต่างๆ

๑. นโยบายและกรอบความร่วมมือด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติ ทั้งในระดับภูมิภาคอาเซียน/ทวีปเอเชีย/ระดับประเทศ

- การบูรณาการมาตรฐานและระบบให้การรับรองฝีมือแรงงานอาเซียนเข้าด้วยกัน

- การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการหารือความร่วมมือและการประสานงานที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

- พัฒนาแผนปฏิบัติการให้บังเกิดผลที่เป็นรูปธรรมและมีแนวทางการติดตามและประเมินผล

- จัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานกลางอาเซียนและแผนงานของอาเซียนว่าด้วยงานที่มีคุณค่า(Decent Work)

- จัดตั้งศูนย์ข้อมูลหรือการสร้างเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลด้านแรงงาน แรงงานข้ามชาติที่ได้มาตรฐานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และมีปรับปรุงฐานข้อมูลตลาดแรงงานอย่างสม่ำเสมอ

- ควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านแรงงานและแรงงานข้ามชาติ ทั้งในระดับทวิภาคีและสมาชิกอาเซียน การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศในอาเซียน
- ประเทศสมาชิกอาเซียนอนุวัติการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติและครอบครัว และอนุสัญญาหลักของ ILO ๘ ฉบับที่เป็นหลักการพื้นฐาน
- เพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่เรื่องสิทธิแรงงานและแรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน
- เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของแรงงาน แรงงานข้ามชาติ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับของประเทศต่างๆ ในอาเซียน

## ๒. ตราสารอาเซียนว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ ASEAN Instrument on rights of the rights of migrant workers

- จะต้องมีความบังคับใช้ทางกฎหมาย (legal binding) เพื่อให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด
- องค์ประกอบของตราสาร ควรจะต้องประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน ๔ ประการ คือ ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติอาเซียนทุกคน ประเทศผู้ส่งและผู้รับแรงงานข้ามชาติจะต้องมีการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ ขจัดทางเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติและครอบครัว นโยบายและการดำเนินงานต้องคำนึงมิติหญิงชาย
- พันธกิจของประเทศผู้ส่งและผู้รับ รวมทั้งอาเซียนจะต้องครอบคลุมการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติตลอดกระบวนการ

- การพัฒนาตราสารดังกล่าวควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

### ๓. กลไก

- จัดตั้งหน่วยงานกลาง กลไกในการดำเนินการ/ติดตาม ทั้งในระดับประเทศ และอาเซียน

- จัดตั้งกลไกคุ้มครองเพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติในระดับภูมิภาค ซึ่งสามารถรับเรื่องร้องได้ เช่น คณะอนุกรรมการด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติใน AICHR หรือ ผู้ตรวจการพิเศษด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติ

### ข้อเสนอจากผู้ศึกษา

- ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นรายประเด็น โดยอาจเริ่มจากประเด็นปัญหาพร้อม เช่น การรวมกลุ่ม การประกันสังคม การส่งเงินกลับ เป็นต้น

- การศึกษา รวบรวม บทบาทหน้าที่/ทำเนียบของหน่วยงานหรือกลไกที่เกี่ยวข้องด้านสิทธิแรงงานและแรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนและระดับภูมิภาค ซึ่งจะใช้เป็นประโยชน์ช่วยเสริมต่อการผลักดันให้เกิดมาตรฐานอาเซียนด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติได้ไม่มากนักน้อย

- ประสานความร่วมมือกับผู้แทนไทยในกลไกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง เช่น APMC, AICHR, ACMW, AIPA, รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้เกิดมาตรฐานอาเซียนด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติและช่วยเสริมให้มีการนำปฏิญญาอาเซียนที่มีอยู่แล้วไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติ

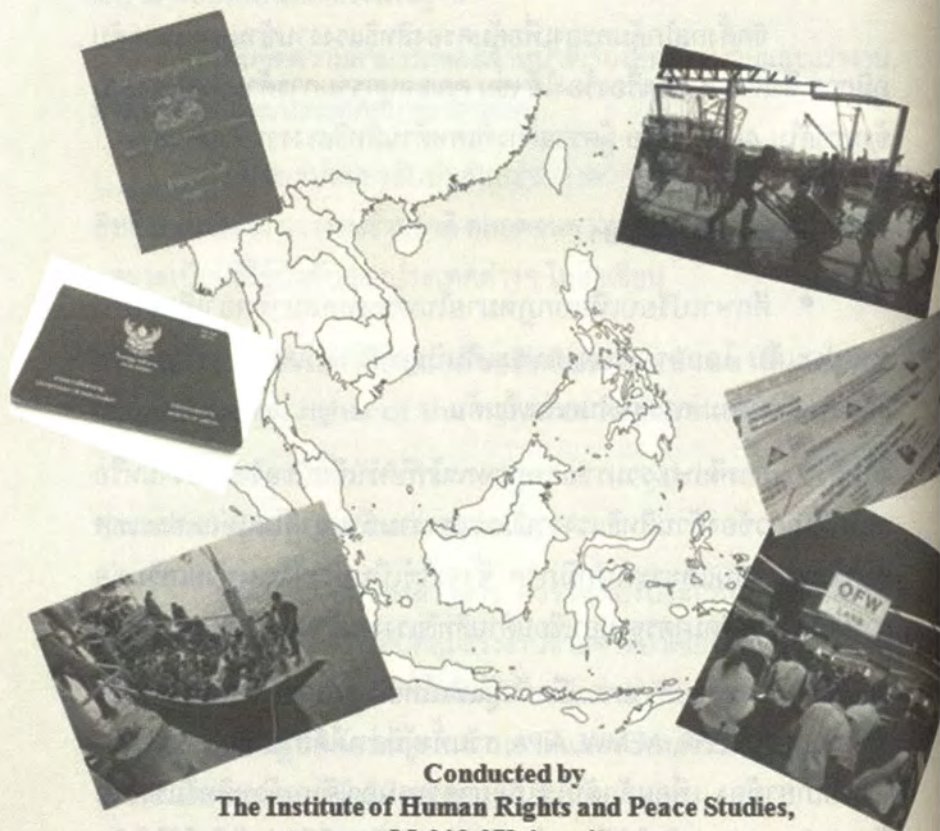


Mahidol University  
Institute of Human Rights  
and Peace Studies



# The Study on Labour Migration and Possible Protection Mechanism(s) in ASEAN

*An Executive Summary*



Conducted by  
The Institute of Human Rights and Peace Studies,  
Mahidol University

Supported by  
Law Reform Commission, Thailand

สรุปสาระสำคัญของรายงานวิจัย  
เรื่อง การจ้างงานด้านแรงงาน  
และกลไกการคุ้มครองที่เป็นไปได้ในอาเซียน  
The Study on the Labour Migration  
and Possible Protection Mechanism (s)  
in ASEAN”

โดย สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา  
มหาวิทยาลัยมหิดล  
(มิถุนายน ๒๕๕๗)

### บทสรุปผู้บริหาร

งานศึกษาชิ้นนี้นอกจากจะริเริ่มโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ยังให้การสนับสนุนในด้านงบประมาณในการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตงานวิจัยเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนามาตรฐาน และกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานในภูมิภาคอาเซียน โครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลัก ๓ ประการ คือ

๑. เพื่อศึกษาและทบทวนงานศึกษาและวิจัยที่มีอยู่เกี่ยวกับบทบาท

ของคณะกรรมการการปฏิบัติตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (the ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers-ACMW) กับกลไกการคุ้มครองสิทธิแรงงานของอาเซียนที่มีอยู่ งานวิจัยชิ้นนี้ยังรวมถึงการศึกษาระดับประเทศเพื่อตรวจสอบกฎหมายและกลไกในสามประเทศคือ ประเทศฟิลิปปินส์ในฐานะที่เป็นประเทศผู้ส่งแรงงาน และประเทศไทยและมาเลเซียในฐานะที่เป็นประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ

๒. เพื่อศึกษาและทบทวนงานศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอื่นๆ เพื่อเปรียบเทียบนโยบายและกลไกที่เกี่ยวข้อง และเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติในอาเซียน

๓. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่จะช่วยสนับสนุนมาตรฐานแรงงานของ ACMW ที่มีประสิทธิผลและสนับสนุนกลไกที่เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานของอาเซียน และมาตรฐานระหว่างประเทศ

งานวิจัยมุ่งเน้นแรงงานอพยพที่มีทักษะต่ำกับแรงงานกึ่งฝีมือ และแม้ว่าแรงงานที่มีฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพจะรวมอยู่ด้วย แต่ก็ไม่ใช่จุดเน้นของงานศึกษาชิ้นนี้ สำหรับวิธีวิจัย ใช้การศึกษาวิจัยเอกสาร และทบทวนวรรณกรรมเป็นหลัก โดยได้จัดเวทีการปรึกษาหารือระดับชาติและการสนทนาแบบกลุ่มในประเทศไทย เพื่อสอบถามกับข้อมูลที่ศึกษาจากงานวิจัยเอกสาร และมีการปรึกษาหารือในระดับภูมิภาคกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยในการตรวจสอบข้อมูลและรวบรวมความคิดเห็นเพิ่มเติมในบางประเด็น แต่ยังเป็นการเริ่มกระบวนการรณรงค์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานและสิทธิแรงงานข้ามชาติในอาเซียนด้วย

### ผลที่คาดว่าจะได้จากงานวิจัยคือ

๑. ได้รวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัย เกี่ยวกับบทบาทของ ACMW และ/หรือกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานของอาเซียน ประเทศไทย และประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ

๒. ผลการศึกษาเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอื่นๆ

๓. ได้ขอเสนอแนะเพื่อเสนอต่อ ACMW หรือกลไกอาเซียนที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เกี่ยวกับกลไกที่เหมาะสมในการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในอาเซียน เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานอาเซียนและมาตรฐานระหว่างประเทศ

๔. เสนอแนวทางที่ช่วยปรับปรุงความร่วมมือระหว่างเครือข่ายขององค์กรต่างๆ และคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน (Sub-Committee on Legal Reforms in ASEAN Community) และจัดการการประชุมและสัมมนาที่เกี่ยวข้อง

๕. ส่งมอบและนำเสนอรายงานการวิจัยแก่คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงระเบียบในการปฏิบัติเบื้องต้นตามมาตรฐานแรงงานอาเซียน

ข้อสังเกตสำคัญที่ต้องตั้งไว้เป็นเบื้องต้นก็คือ แม้จะมีการทำวิจัยจำนวนมากเกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน แต่การศึกษาเกี่ยวกับมาตรฐานและกลไกที่มีอยู่และช่องว่างที่เป็นระบบในกลไกระดับประเทศมีไม่มากนัก ดังนั้น รายงานฉบับนี้จึงเป็นหนึ่งในงานศึกษาจำนวนน้อยที่เปรียบเทียบมาตรฐานแรงงานและกลไกต่างๆ ในอาเซียนกับภูมิภาคอื่นๆ อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้ศึกษาเฉพาะบางประเทศเท่านั้น ดังนั้น ในอนาคตควรจะได้ขยายการศึกษาออกไปให้ครอบคลุมทุกประเทศในอาเซียน เพื่อทำการวิเคราะห์สถานการณ์ นโยบาย และกลไกคุ้มครองแรงงานในภูมิภาคได้สมบูรณ์และรอบด้านมากขึ้น สำหรับคณะผู้วิจัย โครงการนี้มีนักวิจัย ๔ คน จากประเทศที่ทำการศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้

รายงานการศึกษานี้มีทั้งหมดสามส่วน แบ่งออกเป็น ๗ บท ประกอบด้วย (ก) ภาพรวมของโครงการ (ข) การศึกษารายประเทศคือฟิลิปปินส์ ในฐานะประเทศผู้ส่งแรงงาน กับมาเลเซียและไทยในฐานะประเทศผู้รับ และ (ค) การศึกษาระดับภูมิภาค ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบมาตรฐานและกลไกที่มีอยู่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานในภูมิภาคอื่นๆ และการศึกษาเกี่ยวกับการนโยบายและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานในอาเซียน ข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติอันจะช่วยส่งเสริมและสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สิทธิแรงงานในอาเซียน ปรากฏในบทสุดท้าย

### การตีพิมพ์รายประเทศ

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นทั้งแหล่งส่งออกและนำเข้าแรงงานข้ามชาติ ประเทศปลายทางหลักๆ ได้แก่ บรูไน มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย

ซึ่งมีแรงงานอพยพจากกัมพูชา อินโดนีเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม นอกจากการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากรในประเทศอย่างอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ และจำนวนประชากรผู้สูงวัยในสิงคโปร์ และไทยที่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดอื่นๆ ในการอพยพย้ายถิ่นภายในอาเซียน ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ (ก) ความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน (ข) การขาดแคลนแรงงานในบางประเทศ เช่น บรูไน ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ (ค) ความมั่นคงทางการเมืองและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างช้า เช่น ในประเทศเมียนมาร์ และลาว (ง) ค่าจ้างที่สูงกว่า (ในบางประเทศ) และโอกาสในการหารายได้ที่เพิ่มขึ้น และ (จ) การส่งออกแรงงานในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม ขณะที่งานศึกษาและรายงานที่จัดทำโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และอีกหลายสถาบัน/องค์กรมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับปัจจัยเศรษฐกิจอันเป็นสาเหตุหลักของการเคลื่อนย้ายถิ่น แต่งานศึกษาหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่าปัจจัยอื่นๆ เช่น ภาวะความไร้รัฐ การเลือกปฏิบัติ ความรุนแรง ความขัดแย้ง และการพลัดถิ่นที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ก็เป็นสาเหตุหลักของการเคลื่อนย้ายถิ่นภายในอาเซียนเช่นกัน

พัฒนาการของระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคนี้เป็นไปอย่างไม่สมดุลยิ่ง ประเทศผู้ส่งแรงงานอย่างฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย มีมาตรฐานและกลไกการส่งเสริมและการคุ้มครองที่เข้มแข็งสำหรับแรงงานข้ามชาติ ขณะที่ประเทศผู้รับส่วนใหญ่ไม่มีนโยบายรองรับการย้ายถิ่นในระยะยาว และเป็นระบบอันทำให้เกิดช่องว่างที่นับวันจะขยายกว้างขึ้นของระบบในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ และผลจากการขาดนโยบายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นที่เป็นระบบนี้ ประเทศผู้รับ

ส่วนใหญ่ในอาเซียนกำลังเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่นที่ไม่เป็นไปตามระบบที่ถูกต้อง (irregular) หรือผิดกฎหมาย รวมถึงที่ผ่านการลักลอบขนย้ายคนงานและการค้ามนุษย์ งานวิจัยฉบับนี้มีข้อโต้แย้งว่าเมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของบรรดาประเทศในอาเซียนยังคงแตกต่างกัน การเคลื่อนย้ายถิ่นก็จะยังคงเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งของประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับ และจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายด้านแรงงานในระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกัน และระบอบการบริหารจัดการในระดับภูมิภาคที่เหมาะสมเพื่อจะคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติที่ดีขึ้น

### การเคลื่อนย้ายถิ่นในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา

แม้ว่าประเทศฟิลิปปินส์ใช้การเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ แต่ก็ไม่เคยยอมรับยุทธศาสตร์นี้อย่างเป็นทางการและชัดเจนในนโยบายระดับชาติและนโยบายต่างประเทศ การว่างงานยังคงเป็นปัญหาหนักสำหรับฟิลิปปินส์ และจากการศึกษาขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ชาวฟิลิปปินส์เป็นกลุ่มประชากรเคลื่อนย้ายถิ่นที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสองรองจากประเทศเม็กซิโก มาตรการชั่วคราวที่ริเริ่มในปี ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) เพื่อขจัดปัญหาความยากเข็ญทางเศรษฐกิจ ได้กลายมาเป็นลักษณะของเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาการส่งออกด้านแรงงานแบบถาวรเช่นเดียวกับฟิลิปปินส์ ประเทศไทยเห็นการส่งออกแรงงานว่าเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ให้ประโยชน์เนื่องจากรายได้เข้าประเทศที่มาจากการส่งเงินกลับประเทศของแรงงาน ไทยเริ่มส่งออกแรงงานไปยังต่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓-๒๕๒๓) ต่อเนื่องถึงต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๓๓-๒๕๔๓) โดยมีประเทศในตะวันออกกลางเป็น

จุดหมายปลายทางหลักของแรงงานไทย แต่ปัจจุบันคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศราวปีละ ๙๐,๐๐๐ คนนั้น ร้อยละ ๖๕ ทำงานอยู่ในไต้หวัน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยต่างจากฟิลิปปินส์ตรงที่ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ นี้เองไทยค่อยๆ เปลี่ยนผ่านไปเป็นประเทศผู้รับ (แรงงาน) อันมีสาเหตุมาจากความยากจน ความขัดแย้งทางการเมือง และความรุนแรงในประเทศเพื่อนบ้าน และการขาดแคลนแรงงานเพิ่มขึ้นของไทยเอง แรงงานอพยพที่เข้ามาช่วงแรกๆ นั้น หลบหนีภัยสงครามและความยากจนจากประเทศเมียนมาร์ ปัจจุบันคาดว่า มีแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งที่เข้ามาทางช่องทางที่ไม่เป็นไปตามระบบปกติและที่ถูกต้อง ถึง ๓.๗ ล้านคน ส่วนใหญ่มาจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาว แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ทำงานในอุตสาหกรรม การเกษตรและปศุสัตว์ การก่อสร้าง แปรรูปอาหาร และการผลิตเสื้อผ้า อีกทั้งประเทศไทยยังเป็นที่พักของแรงงานอพยพอื่นๆ อีกจำนวนมากที่ประสงค์จะเดินทางผ่านไปยังมาเลเซีย และฮ่องกง เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม มาเลเซียเป็นประเทศผู้รับมาโดยตลอด แม้ว่าจะมีแรงงานฝีมือและผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพจากมาเลเซียเองอพยพไปทำงานในประเทศอื่นๆ อยู่บ้าง การย้ายถิ่นของแรงงานเข้าไปยังมาเลเซียเริ่มขึ้นในช่วงยุคอาณานิคมของอังกฤษ เมื่ออังกฤษนำเข้าแรงงานจากจีนและอินเดีย ตามด้วยชาวอินโดนีเซียจากเกาะชวาที่อยู่ใกล้เคียงอพยพเข้ามาอย่างไม่เป็นทางการ มาเลเซียเป็นประเทศผู้รับที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ที่ต้องทำงานใช้ทักษะต่ำและได้รับค่าแรงต่ำ มาเลเซียมีการเจริญเติบโตของประชากรต่ำ การว่างงานของคนท้องถิ่นนั้นไม่มีนัยยะสำคัญมากนัก และคนมาเลเซียจำนวนมากก็ไม่ต้องการทำงานที่ใช้ทักษะต่ำ เหล่านี้ก่อให้เกิดความต้องการ

แรงงานภาคการเกษตร ก่อสร้าง การผลิต และงานบริการ แรงงานข้ามชาติ ที่อพยพเข้ามาในมาเลเซียส่วนใหญ่มาจากอินโดนีเซีย เนปาล บังคลาเทศ เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ เวียดนาม กัมพูชา และอินเดีย

### กรอบกฎหมายและกลไกคุ้มครองสิทธิด้านแรงงาน

ประเทศฟิลิปปินส์มีจุดยืนที่ชัดเจนในการคุ้มครองแรงงานทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งอาจใช้เป็นแนวทางจัดทำธรรมาภิบาล การบริหารเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานบนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนได้ การคุ้มครองแรงงานอย่างเต็มที่ การส่งเสริมสวัสดิการแรงงาน โอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน เสรีภาพในการสมาคม ความมั่นคงปลอดภัย ระหว่างการทำงาน และสภาพการทำงานที่มีมนุษยธรรม ล้วนเป็นสิทธิ ที่ได้รับการรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ ของคนงานโดยทั่วๆ ไปแล้ว ยังมีกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานหญิง ซึ่งรวม ถึงแรงงานอพยพ แรงงานเยาวชน คนงานผู้พิการ และคนงานที่เป็นคนชนเผ่า กฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานข้ามชาติปี ๑๙๙๕ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ซึ่งกำหนดมาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐานทั่วๆ ไป เกี่ยวกับการคุ้มครอง และส่งเสริมสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติชาวฟิลิปปินส์ สมาชิกครอบครัว ของพวกเขา และชาวฟิลิปปินส์ที่ไปตกทุกข์ได้ยากในต่างแดน แม้ว่ากฎหมาย ของประเทศไม่มีผลบังคับใช้นอกอาณาเขต แต่นโยบายต่างๆ ก็กำหนดวิธีการ ในการเจรจาต่อรองเพื่อสถานะและสิทธิของแรงงานฟิลิปปินส์ที่ ไปทำงานในต่างประเทศ

ในระดับระหว่างประเทศ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้าม ชาติชาวฟิลิปปินส์ถือเป็นวาระสำคัญลำดับต้นๆ ของนโยบายต่างประเทศ ฟิลิปปินส์ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักของ ILO ทุกฉบับ และเป็นหนึ่ง

ในรัฐภาคีประเทศแรกๆ ที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - ICMW) และเป็นเพียงประเทศเดียวในอาเซียนที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานับนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์จะประกาศตนชัดเจนเสมอมาถึงนโยบายการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติชาวฟิลิปปินส์งานศึกษาชิ้นนี้พบว่ามีการปฏิบัติตามนโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานเหล่านี้เพียงบางส่วน และในความเป็นจริง การปฏิบัติต่อแรงงานโดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิมีฐานมาจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากกว่าจะมาจากฐานของสิทธิมนุษยชน

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมครบถ้วนในการรับรอง ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติในประเทศอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมา สิ่งนี้ดูเหมือนจะเป็นแนวโน้มของประเทศที่รับแรงงานอพยพเข้ามา ไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานหลายฉบับที่อ้างว่าใช้ได้กับทั้งแรงงานไทย และแรงงานข้ามชาติไม่ว่าจะมีสถานะเข้าเมืองที่ถูกต้อง หรือไม่ถูกต้อง โดยกฎหมายเหล่านั้นตั้งอยู่บนหลักการของความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ กฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งได้วางมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงาน รวมถึง การจ่ายค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ระเบียบเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน และงานล่วงเวลา สภาพการทำงานต่างๆ ไป สวัสดิการ และมาตรการป้องกันในการจ้างงานแรงงานหญิง และแรงงานเด็ก/เยาวชน ในปี ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) มีการออกกฎกระทรวงแรงงานว่าด้วยผู้ใช้แรงงานในบ้าน ซึ่งคาดว่าจะช่วยคุ้มครองแรงงานทำงานในบ้านราว ๒๕๐,๐๐๐ คนในประเทศไทย โดยกฎกระทรวง

ฉบับนี้ครอบคลุมสิทธิในวันหยุดพักผ่อน วันหยุดนักขัตฤกษ์ที่ต้องได้รับค่าจ้าง และสิทธิในการลาต่างๆ แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยช่องทางปกติ อีกทั้งแรงงานที่ถูกปรับสถานะให้ถูกกฎหมายภายใต้กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ยังได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยในกรณีได้รับบาดเจ็บ การเจ็บป่วย เสียชีวิต ทูพพลภาพ หรือเกษียณอายุ

ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาหลักของ ILO ๔ ฉบับ แต่ไม่ได้ให้สัตยาบันในสนธิสัญญาระหว่างประเทศใดๆ ที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติโดยตรง งานศึกษาชิ้นนี้ได้แย้งว่า ขณะที่กรอบกฎหมายของไทยมีพื้นฐานเพียงพอที่จะคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ แต่การขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิผล การบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอ และความไม่เสมอต้นเสมอปลายในการใช้กฎหมายในประเทศกับแรงงานข้ามชาติ ยิ่งทำให้แรงงานข้ามชาติเปราะบางต่อการถูกเลือกปฏิบัติ ถูกกดขี่ และถูกเอารัดเอาเปรียบ เช่นเดียวกับประเทศไทย มาเลเซียไม่มีกฎหมายที่ครบถ้วนสมบูรณ์ในการส่งเสริม เคารพ และคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาตินักการรงค์/ต่อสู้อเพื่อสิทธิแรงงานกตตัน (รัฐบาล) อย่างหนักกว่ากฎหมายแรงงานอย่างพระราชบัญญัติการจ้างงาน (Employment Act) ปี ๑๙๕๕ (พ.ศ. ๒๔๙๘) (เรียก พ.ร.บ. ๒๖๕) ฉบับแก้ไข พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (Industrial Relations Act) ปี ๑๙๖๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) พระราชบัญญัติความสัมพันธ์ทางการค้า (Trade Relations Act) ปี ๑๙๕๙ (พ.ศ. ๒๕๐๒) พระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน (Workmen's Compensation Act) ปี ๑๙๕๒ (พ.ศ. ๒๔๙๕) และพระราชบัญญัติสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health Act) ปี ๑๙๙๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ใช้คุ้มครองแรงงานข้ามชาติได้เช่นกัน และกฎหมายเหล่านี้

ได้วางมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงาน เสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม และมาตรฐานขั้นต่ำเรื่องความปลอดภัยในสถานประกอบการ แต่กฎหมายบางฉบับมีข้อยกเว้นที่เห็นได้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการจ้างงานไม่นับรวมแรงงานที่ทำงานในบ้านในประเด็นที่ควร จะได้รับความคุ้มครองที่สำคัญๆ เช่น ค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมาย การจำกัด ชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ เป็นต้น แม้ว่าในเวทีระหว่างประเทศมาเลเซีย จะยอมรับว่าแรงงานข้ามชาติมีสิทธิ แต่ก็ยังคลุมเครือเกินไปว่าขอบเขตและ สิทธิประเภทใดที่ทางการมาเลเซียพร้อมจะส่งเสริม เคารพ และคุ้มครอง แรงงานข้ามชาติ ปัจจุบัน มาเลเซียยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการ คุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว ซึ่งระบุสิทธิของ แรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน ที่จะช่วยกำหนดกรอบนโยบายระดับชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศหลายล้านคนได้

ในงานศึกษาชิ้นนี้ มีข้อสังเกตบางประการที่เป็นประเด็นร่วมกัน คือ ทั้งประเทศไทยและมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศผู้รับทั้งสองประเทศ ต่างมี นโยบายคนเข้าเมืองที่เข้มงวด ซึ่งปกติจะอยู่เหนือสิทธิของแรงงานข้ามชาติ สำหรับประเทศไทย ในอดีตนั้นกฎหมายคนเข้าเมืองถูกใช้ในทางที่เป็น ประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติ โดยทางการอนุญาตให้แรงงานที่เข้าเมือง อย่างไม่ถูกต้องมีสิทธิอาศัยอยู่และทำงานในประเทศได้ชั่วคราว แต่ปัจจุบัน ด้วยการทะเลาะวิวาทของแรงงานที่เข้าเมืองโดยไม่เป็นไปตามกฎหมาย การตีความและการปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองจึงเข้มงวดขึ้น ส่วนมาเลเซียนั้น ฆะตกรรมของแรงงานข้ามชาติขึ้นอยู่กับนายจ้างทั้งหมด และนายจ้างที่ขาดความรับผิดชอบก็เป็นสาเหตุให้สูญเสียคนงานที่จะอยู่ และทำงานในประเทศได้ เมื่อนโยบายคนเข้าเมืองของประเทศต่างๆ แข็งกว่านโยบายด้านแรงงาน จึงมีแนวโน้มว่าแรงงานข้ามชาติมักจะถูกมอง

ว่าเป็นคนต่างชาติมากกว่าเป็นคนงาน และผลจากสิ่งนี้คือการออกนโยบายควบคุมและทำให้แรงงานเหล่านี้อยู่ในสถานะที่ถูกมองจากมิติตามมั่นคงแห่งรัฐมากกว่าจากมิติการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของพวกเขา

ข้อสังเกตร่วมอีกประการหนึ่งคือ การขาดช่องทาง/กลไกที่แรงงานข้ามชาติจะเข้าถึงได้ในกรณีที่สิทธิของพวกเขาถูกละเมิด เมื่ออยู่ต่างแดน สถานทูตย่อมเป็นสถานที่แห่งแรกที่แรงงานข้ามชาติที่ประสบปัญหาจะติดต่อได้ แต่ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น การขาดข้อบัญญัติในการรัฐที่อยู่กับสถานทูตจึงมักมีบทบาทเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติในเชิงตั้งรับเป็นส่วนใหญ่ รายงานฉบับนี้ได้ข้อสรุปว่าโดยทั่วไป แรงงานข้ามชาติมักถูกกดขี่ข่มเหงและทุกข์ทอนอย่างสาหัสก่อนที่จะมีกลไกการคุ้มครองเข้ามาหรือมีการพิจารณาจัดตั้งตามมา

สำหรับประเทศผู้รับแรงงาน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกลไกการร้องทุกข์ที่เข้มแข็งและตอบสนอง (ต่อความต้องการของแรงงาน) เนื่องจากยังคงมีการละเมิด กดขี่ และเอารัดเอาเปรียบแรงงานอยู่ ขณะที่ในประเทศไทยและมาเลเซียยังพอมีกลไกอยู่บ้าง แต่แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะที่ไม่มีเอกสารแสดงตนมักจะไม่สามารถใช้กลไกด้านกฎหมายสักเท่าไร เนื่องจากกลัวการถูกผลักดันออกนอกประเทศ นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องการเข้าถึงกลไกทางกายภาพ สถานทูตส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเมืองหลวง ซึ่งคนงานเข้าถึงได้ไม่ถนัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพวกเขาไม่มีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารเดินทางอื่นๆ อุปสรรคยังรวมถึงการที่แรงงานพูดภาษาของชาตินั้นๆ ไม่ได้ และค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้เมื่อเข้าสู่กลไกการร้องทุกข์อย่างเป็นทางการ ในมาเลเซีย แรงงานข้ามชาติสามารถสมัครขอบัตรผ่านแดนพิเศษระหว่างรอการตัดสินใจคดี แต่ต้องมีค่าใช้จ่ายเดือนละ

๑๐๐ ริงกิต (ประมาณ ๑,๐๐๐ บาท) ดังนั้น จึงควรมีกลไกการคุ้มครองที่ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแรงงานเข้าถึงได้ เนื่องจากกลไกการร้องทุกข์เป็นเพียงหลักประกันเดียวที่แรงงานข้ามชาติจะเข้าถึงความยุติธรรม

### บทบาทของความตกลงทวิภาคีด้านแรงงาน

เนื่องจากพัฒนาการด้านแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเป็นไปอย่างลุ่มๆ ดอนๆ ดังที่กล่าวมา ความตกลงทวิภาคีด้านแรงงานจึงถูกมองว่าเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อปิดช่องว่างที่มีอยู่ในระบบ โดยในความตกลงทวิภาคีนั้น แต่ละฝ่ายจะกำหนดวิธีการในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ และจัดระเบียบให้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การทำความตกลงทวิภาคีไม่ใช่จะทำได้ง่ายๆ เพราะเกี่ยวข้องกับเป้าหมาย ความคาดหวัง และมาตรฐานที่แตกต่างกัน และอาจจะนำมาซึ่งข้อผูกมัดที่ประเทศผู้รับอาจล่งเลที่จะตกลงด้วย

สำหรับฟิลิปปินส์ในฐานะที่เป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงาน รัฐบาลฟิลิปปินส์มองว่ามีความจำเป็นที่จะต้องพยายามทำความเข้าใจกับรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อตกลงกันในการขอความร่วมมือในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ข้อสังเกตที่น่าสนใจในที่นี่ คือ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฟิลิปปินส์มีความตกลงระดับทวิภาคีกับอินโดนีเซียและลาวเพียงสองประเทศเท่านั้น โดยทั้งสองประเทศเป็นประเทศส่งออกแรงงานเช่นกัน

รัฐบาลไทยลงนามในบันทึกความเข้าใจกับกัมพูชา ลาว และเมียนมาในการจัดตั้งกรอบความร่วมมือว่าด้วยการจ้างงานอย่างเป็นทางการ ความตกลงทวิภาคีนี้ระบุชัดเจนว่าประเทศคู่สัญญาต้องให้มั่นใจว่าคนงานได้รับความคุ้มครองในสิทธิที่ตนมีตามความเหมาะสม การทำความตกลงเอื้อให้เกิดช่องทางการสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล กำหนดวิธีบริหาร

จัดการการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน และให้หลักประกันการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม แม้ความตกลงจะครอบคลุมมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงาน และให้สิทธิแก่แรงงานมากขึ้น แต่ความตกลงเหล่านี้ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาประเด็นที่เป็นความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติจากการถูกกดขี่ และการเอารัดเอาเปรียบ เช่น ขาดกฎระเบียบในการควบคุมบุคคลและนายหน้าในกระบวนการจัดหาแรงงาน ขาดการกำหนดเขตแดนค่าธรรมเนียมที่ใช้ในการว่าจ้างแรงงาน ไม่มีข้อห้ามที่ชัดเจนไม่ให้ยัดหนังสือเดินทางหรือเอกสารแสดงตนของคนงาน และข้อกำหนดให้การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางเป็นเรื่องที่ทำได้

รัฐบาลมาเลเซียทำความตกลงทวิภาคีกับรัฐบาลอินโดนีเซียเฉพาะเรื่องแรงงานที่ทำงานในบ้าน และกับประเทศเวียดนาม ส่วนความตกลงกับประเทศฟิลิปปินส์นั้น เป็นเพียงตกลงเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติเรื่องค่าตอบแทนขั้นต่ำรายเดือน และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ของแรงงานที่ทำงานในบ้านชาวฟิลิปปินส์ เมื่อเปรียบเทียบกับความตกลงทวิภาคีที่มาเลเซียทำกับประเทศต่างๆ แล้ว ก็จะเห็นว่าแรงงานข้ามชาติในมาเลเซียมีสิทธิแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าประเทศต้นทางนั้นเป็นประเทศใด เป็นต้นว่าแรงงานที่ทำงานในบ้านจากอินโดนีเซียเก็บหนังสือเดินทางของตนเองไว้ได้ และมีการกำหนดค่าธรรมเนียมตายตัวในการจัดหาแรงงาน ขณะที่แรงงานข้ามชาติอื่นๆ เช่น จากอินเดีย และบังคลาเทศ ไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้ มาเลเซียไม่ได้ทำความตกลงแรงงานกับประเทศผู้ส่งออกแรงงานหลักอื่นๆ เช่น กัมพูชา เมียนมาร์ เนปาล และฟิลิปปินส์

ขณะที่ความตกลงแบบทวิภาคีเป็นแนวทางในการคุ้มครองแรงงานได้ส่วนหนึ่ง และการมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิแรงงานในประเทศย่อมดีกว่า

แต่ ณ เวลานี้ ย่อมถือว่าความตกลงแบบทวิภาคีเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดที่ให้หลักประกันความคุ้มครองแก่แรงงานข้ามชาติ ซึ่งถ้าหากมีการคุ้มครองที่เข้มแข็งในประเทศผู้ส่งแรงงาน เช่น ฟิลิปปินส์ ซึ่งออกระเบียบเกี่ยวกับสภาพการทำงานของชาวฟิลิปปินส์เมื่อไปทำงานยังต่างประเทศ ความตกลงทวิภาคีด้านแรงงานก็อาจจะไม่สำคัญมาก แต่สำหรับประเทศซึ่งโครงสร้างธรรมาภิบาลอ่อนแอ หรือกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา เช่น กัมพูชา เมียนมาร์ และเนปาล ความตกลงทวิภาคีด้านแรงงานจะช่วยจัดการปัญหาเร่งด่วน หรือประเด็นที่ยากแก่การประนีประนอม ซึ่งคนงานของตนประสบเมื่อไปทำงานยังต่างแดนได้

## ข้อเสนอแนะเบื้องต้นในระดับประเทศ

### ประเทศฟิลิปปินส์

๑. บูรณาการกฎหมาย นโยบาย และกลไกต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิแรงงาน ที่มีอยู่ให้สอดคล้องต้องกัน
๒. ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิแรงงาน มีความเข้มแข็งขึ้น
๓. ส่งเสริมศักยภาพกลไกการคุ้มครองของรัฐ
๔. จัดตั้งศาลด้านแรงงานและแรงงานข้ามชาติ
๕. ให้ความตกลงทวิภาคีต่างๆ ดำเนินการบนฐานของสิทธิมนุษยชน

## ข้อเสนอแนะเบื้องต้นในระดับประเทศ

### ประเทศไทย

๑. จัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นเข้าประเทศในระยะยาว
๒. เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยเรื่องแรงงานข้ามชาติ
๓. เร่งให้สัตยาบันในอนุสัญญา ILO ๘๗ และ ๙๘ ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการสมาคม และการเจรจาต่อรองร่วม
๔. เพิ่มความร่วมมือระดับทวิภาคี และในระดับปฏิบัติให้เข้มแข็งขึ้น
๕. ดูแลปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของนายจ้าง และดำเนินการเรื่องระเบียบปฏิบัติที่เหมาะสม
๖. ส่งเสริมกลไกการคุ้มครองให้ดีขึ้น

### ประเทศมาเลเซีย

๑. จัดตั้งสถาบันด้านสิทธิและสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ
๒. ออกกฎหมายที่ครอบคลุมรอบด้านในการส่งเสริม เคารพ และคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงกลไกการเยียวยาที่เข้าถึงได้จากปัญหาที่เกิดจากนายจ้าง
๓. ออกกฎระเบียบที่เข้มงวดในการควบคุมบริษัทจัดหางานเอกชน และผู้รับเหมาว่าจ้างแรงงาน และระบุหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนในการตรวจประเมินบริษัทเอกชนเหล่านี้
๔. ให้มั่นใจว่าแรงงานข้ามชาติตระหนักในสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานมากขึ้น

## กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานในระดับภูมิภาค

การศึกษาส่วนนี้แบ่งเป็นสองส่วน คือส่วนแรก เป็นการศึกษานโยบายระดับภูมิภาค และกรอบการคุ้มครองแรงงานและแรงงานข้ามชาติที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในยุโรป อินเทอร์เน็ตอเมริกา และแอฟริกา ส่วนที่สองเป็นการศึกษาที่เน้นพัฒนาการของระบบสิทธิแรงงานในอาเซียน การศึกษาระดับภูมิภาคมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เห็นว่านโยบาย กฎหมาย และกลไกต่างๆ ในภูมิภาคอื่นเป็นอย่างไร และอาเซียนจะสามารถนำบทเรียนเหล่านั้นมาใช้ในภูมิภาคได้บ้างหรือไม่อย่างไร

นโยบายและกรอบการทำงานว่าด้วยการย้ายถิ่นของแรงงาน:  
ยุโรป อินเทอร์เน็ตอเมริกา และแอฟริกา

ยุโรปเผชิญกับความท้าทายเรื่องการย้ายถิ่นฐานเสมอมา การย้ายถิ่นเป็นประเด็นใหญ่ในประวัติศาสตร์ในยุโรป อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในทวีปใกล้เคียง รวมถึงการเคลื่อนย้ายภายในภูมิภาคของพลเมืองยุโรปเอง

การศึกษาเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นในยุโรปนี้ มุ่งความสนใจหลักไปที่นโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของสหภาพยุโรป (European Union-EU) ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่ถือว่าเป็นองค์กรเหนือรัฐ นอกจากนั้น สหภาพยุโรปยังมีแนวคิดที่ก้าวหน้าเกี่ยวกับการผนวกรวมสหภาพยุโรป ด้วยนโยบาย “การเคลื่อนย้ายอย่างเสรี” (free flow of movement) รวมถึงการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของผู้คน โดยที่พลเมืองของประเทศสมาชิกในอียูถือว่าเป็นพลเมืองยุโรปจึงได้รับอนุญาตให้ย้ายไปทำงานในประเทศสมาชิกสหภาพอีกประเทศหนึ่งได้ จากภาคพื้นทวีปที่

เคยมีผู้คนอพยพย้ายถิ่นออกไปตั้งรกรากในทวีปอื่น ยุโรปหรือกล่าวอย่าง เฉพาะเจาะจงคือสหภาพยุโรปได้เปลี่ยนมาเป็นทวีปที่ต้องรับการอพยพ ย้ายถิ่นเข้าตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙๗๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓-๒๕๒๓) เป็นต้นมา มีหลายปัจจัยที่ผลักดันให้สหภาพยุโรปกำหนดนโยบายว่าด้วยการ เคลื่อนย้ายถิ่นระดับภูมิภาคในลักษณะเชิงอนุรักษ์ต่อแรงงานอพยพที่มา จากนอกยุโรป แต่เช่นเดียวกับภูมิภาคอื่นๆ สหภาพยุโรปได้เผชิญปัญหา อย่างต่อเนื่องเรื่องการอพยพย้ายถิ่นที่ไม่เป็นไปตามระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย การเคลื่อนย้ายถิ่น “ที่ไม่ถูกต้อง” นี้ยังคงเป็นองค์ประกอบสำคัญ ของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้ามายังสหภาพฯ ขณะนี้สหภาพฯ ได้รับรอง นโยบาย “ป้อมปราการยุโรป” (“Europe Fortress” policy) โดยการ วางมาตรการกีดกันไม่ให้แรงงานข้ามชาติจากทวีปอื่นๆ โดยเฉพาะแอฟริกา เข้ามา

ด้วยเหตุนี้ ยุโรปจึงมีนโยบายที่ผสมผสานกันเรื่องแรงงานข้ามชาติ การผนวกรวมของรัฐในยุโรปเอื้อให้การเคลื่อนย้ายผู้คน สินค้า และบริการ ทำได้ง่ายขึ้น พลเมืองของสหภาพยุโรปหรือผู้ที่ถือใบอนุญาตทำงานที่ ถูกต้องจากรัฐสมาชิกสหภาพฯ ประเทศหนึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานในรัฐ สมาชิกอื่นๆ ได้ คนที่มีสัญชาติของรัฐสมาชิกฯ จะได้หลักประกันเรื่อง การปฏิบัติต่ออย่างเท่าเทียมมาด้วยเรื่องการจ้างงาน สภาพการทำงาน การเสียภาษี ประกันสังคม สิทธิในการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน และการฝึก อบรม ฯลฯ นอกจากนี้ สหภาพฯ ยังมีแนวคิดเรื่องการให้สมาชิกในครอบครัว อยู่เป็นครอบครัวเดียวกันด้วยเมื่อคนงานได้รับการว่าจ้าง แต่ในเวลาเดียวกัน การปฏิบัติต่อคนงานที่อพยพย้ายถิ่นมาจากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกสหภาพฯ ก็จะไม่เข้มงวดกว่า และดังที่รายงานฉบับนี้ได้อธิบายไว้ นโยบายว่าด้วย การเคลื่อนย้ายถิ่นของสหภาพ มีการแบ่งขีดเจเนระหว่างแรงงานอพยพ

ที่เข้าเมืองแบบถูกต้อง และที่ไม่ถูกต้อง ระหว่างคนงานที่มีทักษะ กับคนงานที่มีทักษะต่ำจากประเทศที่ “สาม” งานศึกษาชิ้นนี้พบว่า ขณะที่มีการปฏิบัติแตกต่างกันระหว่างพลเมืองยุโรปกับคนจากประเทศที่สาม แต่ด้วยนโยบายที่ชัดเจนและระบบและโครงสร้างการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนรวมถึงสิทธิของแรงงานอพยพ ระบบของยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ถึงแม้จะซับซ้อน แต่เป็นระบบที่มีประสิทธิผลที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับระบบที่มีอยู่ในภูมิภาคอื่นๆ

ในขณะที่ยุโรปก้าวไปสู่การผนวกรวมเป็นหนึ่งเดียวกันยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ด้วยการสร้างสหภาพยุโรป พลเมืองของรัฐสมาชิกก็สามารถเข้าถึงระบบสิทธิมนุษยชนที่สลับซับซ้อนและน่าสนใจผ่านทางสถาบันอย่างคณะมนตรีแห่งยุโรป (Council of Europe) สหภาพยุโรปเอง และองค์กรเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (the Organisation for Security and Cooperation in Europe) โดยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (the European Court of Human Rights – ECHR) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยคณะมนตรีแห่งยุโรป เพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญายุโรปเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) อนุสัญญานี้ได้รับการรับรองเมื่อปี ๑๙๕๐ (พ.ศ. ๒๔๙๓) และประเทศสมาชิกของคณะมนตรีแห่งยุโรปทุกประเทศได้ให้สัตยาบัน นับแต่นั้นมาปัจเจกบุคคลแต่ละคนสามารถร้องเรียนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้ หลังจากกระบวนการเยียวยาในประเทศสิ้นสุดลง นอกจากอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนของยุโรปแล้ว ยังมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับที่ได้รับการรับรองภายใต้การกำกับดูแลของคณะมนตรีแห่งยุโรป ซึ่งอนุสัญญาเหล่านี้คุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าว

และแรงงานข้ามชาติกับสมาชิกในครอบครัวทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎบัตรสังคมแห่งยุโรป (the European Social Charter) และอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสถานะทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ (the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers) ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปใช้ภาษาที่ครอบคลุมคนทุกคน เช่น “ทุกๆ คน และไม่มีผู้ใด” อย่างไรก็ตาม การที่ศาลสิทธิมนุษยชนฯ มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง การคุ้มครองเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของแรงงานข้ามชาติจึงเป็นเพียงส่วนน้อย แต่เช่นเดียวกับนโยบายต่างๆ ของสหภาพยุโรป การแยกแยะระหว่างคนต่างด้าวและพลเมืองในกฎหมายยุโรปก็ยิ่งปรากฏให้เห็นอยู่ กระนั้นก็ตาม สิ่งที่ชัดเจนประการหนึ่งคือประชาชนที่อาศัยอยู่ในยุโรปทุกคนได้รับการคุ้มครองจากระบบสิทธิมนุษยชนของยุโรป

สถานการณ์ในทวีปแอฟริกา นั้นแตกต่างจากยุโรปในแง่ที่ว่า ทวีปแอฟริกาประกอบด้วยประเทศที่ส่งออกแรงงานอพยพหลายประเทศ ยกเว้นแอฟริกาใต้ ในหลายทศวรรษที่ผ่านมา การอพยพย้ายถิ่นภายในทวีปและจากทวีปแอฟริกาไปยังที่อื่นมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย ซึ่งรวมถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ย่ำแย่ ความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ ความไม่มั่นคงปลอดภัย ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม และความยากจน ปัจจัยเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นเหตุให้มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน แต่ยังรวมถึงการถูกบังคับให้พลัดถิ่นอีกด้วย

สนธิสัญญาอาบูจา (the Abuja Treaty) ซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐสมาชิกเมื่อปี ๑๙๙๑ (พ.ศ. ๒๕๓๔) กำหนดให้มีการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกา (the African Economic Community) ซึ่งกล่าวถึงการเคลื่อนย้ายของประชาชนโดยเสรี สิทธิในการอยู่อาศัย และการตั้ง

รกรากโดยคนชาติของประเทศสมาชิกในประชาคมฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกาผูกมัดเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการจัดตั้งการแลกเปลี่ยนแรงงาน เพื่อเอื้อต่อการจ้างงานแรงงานฝีมือจากรัฐสมาชิกหนึ่งไปยังรัฐสมาชิกอื่นที่ซึ่งขาดแคลนแรงงาน ในปี ๒๐๐๑ (พ.ศ. ๒๕๔๔) คณะมนตรีแห่งสหภาพแอฟริกัน (the Organisation of African Union Council of Ministers) ได้มีมติที่จะจัดการเรื่องการย้ายถิ่นที่ไม่ถูกต้องตามระบบ การลักลอบข้ามชายฝั่ง ภาวะสมองไหล และสิทธิของแรงงานอพยพ ซึ่งรวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- พัฒนารอบยุทธศาสตร์ในการจัดทำนโยบายการย้ายถิ่นในแอฟริกา ซึ่งจะช่วยรับมือกับความท้าทายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายถิ่น และเพื่อให้เกิดนโยบายร่วมของสหภาพเรื่องการอพยพย้ายถิ่นกับประเด็นที่เกี่ยวข้องเข้าไปในวาระแห่งชาติและในระดับภูมิภาค เพื่อความมั่นคง เสถียรภาพ การพัฒนาและความร่วมมือ
- พัฒนาไปสู่การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของผู้คน และกระชับความร่วมมือทั้งภายในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคให้แข็งแกร่งในประเด็นที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่น บนพื้นฐานของกระบวนการการเคลื่อนย้ายถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้น ทั้งในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค
- สร้างบรรยากาศที่จะนำไปสู่การเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของแรงงานอพยพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในสภาวะการพลัดถิ่นหรือย้ายถิ่นฐานอันเกิดจากการพัฒนาในประเทศของตน

ด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่างๆ ไป ตราสารว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เป็นตราสารหลัก ได้แก่ กฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของชนเผ่า (the African Charter on Human

and Peoples' Rights เรียกอีกอย่างว่า *Banjul Charter*) ที่มีผลบังคับใช้ในปี ๑๙๘๖ (พ.ศ. ๒๕๒๙) และรับรองโดยรัฐสมาชิกแอฟริกันทุกประเทศ กฎบัตรฉบับนี้มีลักษณะเฉพาะที่มีข้อกำหนดไม่เฉพาะเรื่องสิทธิแต่ยังรวมถึงหน้าที่ด้วย อีกทั้งให้ความสำคัญกับทั้งสิทธิของปัจเจกบุคคลและสิทธิของกลุ่ม/ชุมชน กฎบัตรย้ำถึงความสำคัญที่เท่าเทียมกันระหว่างสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามพื้นฐานทางวัฒนธรรมในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎบัตรนี้รับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลในเสรีภาพในการเดินทางและการมีที่อยู่อาศัย สิทธิที่จะไม่ถูกเนรเทศ และสิทธิในการทำงาน และสภาพการทำงานที่เป็นธรรม คณะกรรมการแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของชนเผ่า (the African Commission on Human and Peoples' Rights) ได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎบัตรฉบับนี้ เพื่อส่งเสริมคุ้มครอง และตีความบทบัญญัติและมาตรฐานต่างๆ ตามที่ระบุอยู่ในกฎบัตร และศาลแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของชนเผ่า (The African Court on Human and Peoples' Rights) ก็ได้รับการจัดตั้งโดยพิธีสารที่ตราขึ้นโดยกฎบัตรฉบับเดียวกันนี้เช่นกัน ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ๒๐๐๔ (พ.ศ. ๒๕๔๗) อย่างไรก็ตาม ขอบเขตอำนาจของศาลครอบคลุมเฉพาะประเทศสมาชิกซึ่งให้สัตยาบันพิธีสารฉบับนี้เท่านั้น ปัจจุบันศาลแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของชนเผ่าซึ่งมีสิทธิอำนาจในการรับข้อเรียกร้องเรียนการละเมิดบทบัญญัติในตราสารของสหภาพแอฟริกันทุกฉบับ รวมถึงความตกลงต่างๆ ทางด้านสิทธิมนุษยชน และมีสิทธิที่จะดำเนินคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศที่ร้ายแรงกับปัจเจก ศาลสิทธิมนุษยชนฯ นี้ เริ่มปฏิบัติงานได้เมื่อปี ๒๐๐๖ (๒๕๔๙) หลังจากประเทศสมาชิกให้สัตยาบันครบตามจำนวนที่กำหนดไว้

งานศึกษาชิ้นนี้ตั้งข้อสังเกตว่า ขณะที่กระบวนการสหภาพแอฟริกันกำลังก้าวไปสู่การรวมตัวกันในภูมิภาคภายใต้บริบทของประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกัน การเคลื่อนย้ายถิ่นก็ได้รับการยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ว่าเป็นกลไกที่ขับเคลื่อนความร่วมมือและการรวมตัวกันเช่นเดียวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในทวีปแอฟริกา ทิศทางดังกล่าวดูเหมือนจะช่วยขจัดอุปสรรคเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นด้วยมาตรการที่มีประสิทธิผลในการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานอพยพ ทั้งระหว่างรัฐและข้ามรัฐ ยังมีสนธิสัญญาระดับภูมิภาคอื่นๆ ที่ได้รับการรับรองแล้ว ที่เป็นกรอบมุ่งไปสู่การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของผู้คนและทรัพย์สิน เช่น ECOWAS และกรอบประชาคมแอฟริกันตะวันออก และอนุสัญญาที่พูดถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยผู้แสวงหาที่พำนัก และผู้พลัดถิ่น เช่น อนุสัญญา OAU ว่าด้วยการจัดการปัญหาเฉพาะของผู้ลี้ภัยในแอฟริกา (the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa) และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองและการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลพลัดถิ่นภายในในแอฟริกา (The Convention on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa เรียกอีกอย่างว่า Kampala Convention) อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีตราสารทางกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงที่คุ้มครองสิทธิของผู้อพยพย้ายถิ่นที่เป็นแรงงานข้ามชาติ

เมื่อพิจารณานโยบายและกรอบกฎหมายว่าด้วยการอพยพย้ายถิ่นทั้งในยุโรปและแอฟริกา ก็จะเห็นว่าทั้งสองทวีปต่างก็ให้หลักประกันเรื่องเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายแก่พลเมือง และใช้เรื่องนี้เป็นกลยุทธ์ในการนำรัฐต่างๆ ให้รวมเป็นหนึ่งเดียวยิ่งขึ้น แต่ในทวีปอเมริกาซึ่งรวมถึงอเมริกาเหนือ อเมริกากลาง และอเมริกาใต้ บทบาทของการอพยพย้ายถิ่นกับการรวมตัวเป็นหนึ่งเดียวในระดับภูมิภาคไม่ชัดเจนมากนัก

ทวีปอเมริกาก็เหมือนกับอื่นๆ ในโลกเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่น โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายถิ่นที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย เรื่องนี้เป็นความท้าทายที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ในทวีปอเมริกามีแรงงานอพยพลี้ภัย ๔๗ ล้านคน โดยสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวมีแรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียนและไม่มีเอกสารราว ๘-๑๑ ล้านคน นอกจากนี้ ยังมีการบังคับเคลื่อนย้ายประชากรที่มีสาเหตุมาจากสงคราม ความไม่มั่นคงทางการเมือง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และความแตกต่างในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อนบ้านด้วย

อเมริกากลางเป็นประเทศทางผ่านของคนสัญชาติเอเชียและอเมริกาใต้ ซึ่งหวังจะเข้าไปยังสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก ในปี ๑๙๙๖ (พ.ศ. ๒๕๓๙) มีการจัดตั้งเวทีประชุมระดับภูมิภาคเรื่องการย้ายถิ่นในอเมริกากลาง (เรียก *Puebla Process*) เพื่อหารือปัญหาความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น อีกทั้งยังใช้เวทีนี้เพื่อออกแบบประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก

ในภูมิภาคอเมริกา ไม่มีนโยบายในระดับภูมิภาคใดๆ ไปว่าด้วยการย้ายถิ่น ยกเว้นในอเมริกาเหนือซึ่งเป็นประเทศผู้รับแรงงานอพยพ อย่างไรก็ตาม มีความเคลื่อนไหวในระดับภูมิภาคที่เป็นระบบมากขึ้นเพื่อมุ่งไปสู่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติที่เป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นสถานะเข้าเมืองเช่นใด การจัดตั้งองค์การแห่งรัฐอเมริกัน (The Organisation of American States-OAS) ในปี ๑๙๔๘ (พ.ศ. ๒๔๙๑) ภายใต้กฎบัตร OAS และจากองค์การแห่งรัฐอเมริกันก็ขยายไปเป็นระบบสิทธิมนุษยชนอินเตอร์-อเมริกัน ซึ่งมีบทบัญญัติที่ประกอบขึ้นจากอนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The American Convention on

Human Rights) ปี ๑๙๖๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) และปฏิญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์เมื่อปี ๑๙๔๘ (The American Declaration on the Rights and Duties of Man) ตราสารทั้งสองฉบับให้น้ำหนักกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นหลัก มีเพียงบทบัญญัติเดียวที่อ้างถึงการทำให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมก้าวหน้าด้วยมาตรการภายในประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ พิธีสารว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ที่เรียกว่า San Salvador Protocol) เพิ่งจะออกมาภายหลังในปี ๑๙๘๘ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอินเตอร้ออเมริกัน (The Inter-American Commission on Human Rights) ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ๑๙๕๙ (พ.ศ. ๒๕๐๒) มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกา โดยเฉพาะการรับข้อร้องเรียนของปัจเจกบุคคลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ศาลอินเตอร้ออเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Inter-American Court of Human Rights) ได้รับการจัดตั้งในปี ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ให้เป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียน โดยมีความเป็นอิสระ แต่มีขอบเขตอำนาจที่จำกัด กล่าวคือ ศาลจะรับเรื่องเฉพาะกรณีที่ (ก) รัฐนั้นได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ข) ยอมรับในขอบเขตอำนาจศาล (ค) เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอินเตอร้ออเมริกันได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจนเสร็จสิ้น และ (ง) คณะกรรมการการสิทธิมนุษยชนอินเตอร้ออเมริกัน หรือรัฐที่เกี่ยวข้องในคดีร้องเรียนได้ส่งคดีนั้นมายังศาลภายใน ๓ เดือน หลังจากที่ยุติคณะกรรมการฯ ได้ออกรายงานหรือกระบวนการภายในสิ้นสุดแล้ว นั้นหมายถึงว่า ปัจเจกบุคคลไม่อาจส่งเรื่องร้องเรียนมายังศาลได้โดยตรง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ไม่มีตราสารที่คุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพ โดยเฉพาะเจาะจงในทวีปอเมริกา อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาอื่นๆ ก็ครอบคลุมถึงสิทธิของแรงงานอพยพ ทั้งนี้ สิทธิของแรงงานอพยพถูกบรรจุไว้ในวาระของผู้แทนพิเศษหลายคน ในปี ๒๐๐๓ (พ.ศ. ๒๕๔๖) ศาลอินเตอร์อเมริกัน ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้มีข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายและสิทธิของแรงงานอพยพที่ไม่มีเอกสาร ที่สามารถใช้เป็นหลักยึดได้ คือ

(๑) รับรองเรื่องหลักประกันในสิทธิปัจเจกของแรงงานอพยพ ไม่ว่าจะมิใช่สถานะคนเข้าเมืองเช่นใด โดยให้อยู่บนพื้นฐานหลักการเรื่องความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ

(๒) ขยายขอบเขตกฎหมายของระบบอินเตอร์อเมริกันว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งสิทธิของปัจเจกมีแจกแจงไว้ในพิธีสารซาน ซัลวาดอร์ แต่ไม่ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนในอนุสัญญาอเมริกัน ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

(๓) ให้ทำความเข้าใจว่าแรงงานข้ามชาติไม่ว่าจะมีสถานะทางกฎหมายเช่นไร สามารถเข้าถึงระบบสิทธิมนุษยชนอินเตอร์-อเมริกันได้

### บทเรียนจากระบบสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิแรงงานในภูมิภาคอื่นๆ

การศึกษาเกี่ยวกับแนวโน้ม นโยบาย กรอบกฎหมายและระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในยุโรป แอฟริกา และอินเตอร์อเมริกา แสดงให้เห็นว่าแม้ว่าแต่ละภูมิภาคจะให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอพยพย้ายถิ่น แต่นโยบายและกรอบกฎหมายก็แตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค หากยกเว้นคณะมนตรีแห่งยุโรปแล้ว ก็ไม่มีภูมิภาคใดที่มีตราสาร

ที่เฉพาะเจาะจงว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพ การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของประชาชนดูเหมือนจะเป็นแกนหลักของกระบวนการรวมเป็นหนึ่งเดียวกันของแต่ละภูมิภาค อย่างน้อยที่สุดก็ในกรณีของยุโรปและแอฟริกา อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีนี้ก็จำกัดเฉพาะคนชาติของรัฐสมาชิก กับแรงงานมีฝีมือ ซึ่งก็เป็นกรณีของยุโรปและแอฟริกาอีกเช่นกัน

งานศึกษาชิ้นนี้ตั้งข้อสังเกตว่า การขาดนโยบายที่ชัดเจน และขาดตราสารทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพ ไม่ถือเป็นการปฏิเสธการดำรงอยู่ของสิทธิเหล่านี้ และสิทธิของแรงงานอพยพก็ได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองผ่านทางระบบสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ไม่ว่าแรงงานจะมีสถานะเข้าเมืองเช่นใด ทั้ง ๓ ภูมิภาคนี้มีตราสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคซึ่งมีอำนาจในระบับังคับใช้ทางกฎหมาย แม้ว่าจะแตกต่างกันไปบ้างทั้งในสาระและบรรทัดฐาน ทั้งยังมีกลไกการตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค ศาลสิทธิมนุษยชน และระบบการตรวจสอบพิเศษประเด็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งในแง่หนึ่ง ก็เป็นการเดินตามต้นแบบระบอบสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งรับรองสิทธิของคนย้ายถิ่นและแรงงานข้ามชาติ

### ระบบสิทธิแรงงานในอาเซียน

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๑๙๖๗ (พ.ศ. ๒๐๑๐) สมาชิกทั้งสิบประเทศมีประชากรถึง ๖๐๔ ล้านคน ดังที่ปรากฏในการศึกษาระดับประเทศ อาเซียนประกอบด้วยประเทศที่ทั้งส่งแรงงานออก (กัมพูชา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เมียนมาร์

ลาว และเวียดนาม) และประเทศผู้รับแรงงานเข้า (มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย และบรูไน) ด้วยความแตกต่างของลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประชากร ขนาดโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ และกำลังแรงงาน การเคลื่อนย้ายถิ่นจะยังคงมีไปด้วยอัตราที่เร็วยิ่งขึ้นรูปแบบ/แนวโน้มการเคลื่อนย้ายถิ่นในอาเซียนอาจจะคล้ายกับภูมิภาคอื่น ไม่มากก็น้อย ในแง่ที่ว่าเป็นการเคลื่อนย้ายถิ่นภายในภูมิภาคมากกว่าระหว่างภูมิภาค หรือใช้ภูมิภาคเป็นทางผ่าน แรงงานอพยพยังมีแนวโน้มที่จะย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากความคล้ายคลึงกันทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมและความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ แม้ว่าส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานอพยพทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีแรงงานเป็นจำนวนมากที่อพยพย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางอันเนื่องมาจากความขัดแย้ง ความไม่มั่นคงปลอดภัย การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการประหัตประหาร กว่าครึ่งของประชากรย้ายถิ่นที่ทำงานและอาศัยอยู่ประเทศอื่นภายในอาเซียนเป็นแรงงานที่เข้าเมืองแบบไม่ถูกต้อง (ตามกฎหมาย)

แม้ว่าการเคลื่อนย้ายถิ่นแรงงานในอาเซียนจะไม่ใช่ว่าปรากฏการณ์ใหม่ แต่อาเซียนก็ไม่ได้สร้างระบอบสิทธิแรงงานอันจะช่วยคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ แผนงานเชิงนโยบายของอาเซียนในปัจจุบันเกี่ยวกับแรงงานอพยพ ก็คือ แผนงานสำหรับประชาคมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๘ (the Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015) ซึ่งวางหลักการ ยุทธศาสตร์ และกิจกรรมสำหรับประชาคมทั้งสามส่วนที่เป็นเสาหลักของการสร้างประชาคมอาเซียน ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม โดยประชาคมการเมืองและความมั่นคงมองการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากมุมมองด้านความมั่นคง ดังนั้น จึงให้ความสำคัญกับการตอบสนองด้าน

งานยุติธรรมทางอาญาต่อประเด็นการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ประชาคมเศรษฐกิจมุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกด้านงานบริการ แต่เฉพาะในแง่ของผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพและแรงงานมีฝีมือ มีเพียงประชาคมสังคมและวัฒนธรรมเท่านั้นที่ให้ความสำคัญกับประเด็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ แต่ก็ไม่ได้กำหนดทิศทางของนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ด้วยเหตุนี้ ขณะที่มีความก้าวหน้าในการอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพและแรงงานมีฝีมือ นโยบายต่อแรงงานที่มีทักษะต่ำ หรือกึ่งฝีมือ อันประกอบด้วยแรงงานอพยพภายในอาเซียน ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายที่กำหนดโดยรัฐสมาชิก

ค่านิยมของประเทศสมาชิกอาเซียนต่อสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มีน้ำหนักแตกต่างกันไปตามการให้สัตยาบันต่อตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มีฟิลิปปินส์ประเทศเดียวที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว แม้ว่าจะกัมพูชาและอินโดนีเซียจะลงนามในสนธิสัญญาฉบับนี้ แต่ก็ยังไม่ถึงการให้สัตยาบัน ประเทศสมาชิกอาเซียนยังได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาหลักของ ILO บางฉบับ แต่อันุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิการเจรจาต่อรองร่วมไม่เป็นที่ยอมรับในหมู่ประเทศสมาชิก ในระดับภูมิภาค มีเอกสารจำนวนหนึ่งที่ว่าด้วยสิทธิของแรงงานข้ามชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (the ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children) ที่ได้รับการรับรองเมื่อปี ๒๐๐๔ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ(ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) ปฏิญญาอาเซียน

ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the ASEAN Human Rights Declaration) และยังมีกลไกที่เกี่ยวข้อง อาทิ คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights) คณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (the ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children) และคณะกรรมการการปฏิบัติตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (the ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers-ACMW)

ในปี ๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) อาเซียนได้รับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ปฏิญญาด้านหนึ่งก็แสดงถึงแนวทางดำเนินการเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นบนฐานของสิทธิ แต่อีกด้านหนึ่งก็ยอมรับในอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐต่างๆ ที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นและแรงงานข้ามชาติด้วยตนเอง สิ่งนี้ทำให้แนวทางดำเนินการระดับภูมิภาคเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นมีความเป็นไปได้น้อย เนื่องจากการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติขึ้นอยู่กับกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และนโยบายของแต่ละประเทศสมาชิก คณะกรรมการการปฏิบัติตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ACMW) ได้รับมอบหมายให้จัดเวทีอาเซียนประจำปีเรื่องแรงงานข้ามชาติ พัฒนาตราสารอาเซียนว่าด้วยสิทธิของแรงงานข้ามชาติ จัดเตรียมข้อมูลก่อนออกเดินทางจากประเทศต้นทางสำหรับแรงงานข้ามชาติจากอาเซียน และให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่าง

ประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อรณรงค์เรื่อง “การเคลื่อนย้ายถิ่นที่ปลอดภัย” และให้การเจรจาระหว่าง ACMW กับหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการลักลอบขนย้ายและค้ามนุษย์เข้มข้นยิ่งขึ้น แต่การปฏิบัติตามภารกิจที่ ACMW ได้รับมอบหมายก็มีความก้าวหน้าช้ามาก เนื่องจากความอ่อนไหวของประเด็นดังกล่าวกับการขาดฉันทามติในหมู่ประเทศสมาชิก

งานศึกษาชิ้นนี้ตั้งข้อสังเกตว่า อาเซียนมีนโยบายและกลไกต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติได้ แต่ภาพอนาคตนี้ก็กลับดูเลือนลางเนื่องจากอาเซียนปล่อยให้แนวทางดำเนินการในภาพรวมเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่นขึ้นอยู่กับเจตจำนงของรัฐบาลแต่ละประเทศ ซึ่งแตกต่างกันไปตามการรับรองและการปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อาเซียนยังจะต้องมุ่งมั่นมากขึ้นเพื่อจะบรรลุหน้าที่ที่กำหนดไว้ของตนในการสร้างระบบสิทธิมนุษยชนที่แข็งแกร่ง ดังตัวอย่างและบทเรียนที่เห็นได้จากการจัดตั้งกลไกต่างๆ ในภูมิภาคอื่น ซึ่งรวมถึงศาลสิทธิมนุษยชนหรือกลไกการร้องเรียนในระดับภูมิภาค

งานศึกษาชิ้นนี้ ได้ย้ำถึงสถานการณ์ของแรงงานที่เข้าเมืองแบบไม่เป็นไปตามระบบ หรือแรงงานที่ไม่มีเอกสาร เพราะสถานการณ์ดังกล่าวนี้ จะยังคงเป็นประเด็นวิกฤตประเด็นหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ช่องว่างต่างๆ ในระบบของหลากหลายประเทศเอื้อให้เกิดการค้ามนุษย์และพาคนงานไปสู่สภาพการทำงานที่กดขี่และเอารัดเอาเปรียบในหลากหลายรูปแบบ ปัจจุบันนี้ ประเทศผู้รับตอบสนองประเด็นการเคลื่อนย้ายถิ่นแบบเฉพาะกิจ มีลักษณะตั้งรับ และมีท่าทีที่เป็นปรัปักษ์ ซึ่งย่อมจะไม่มียั่งยืนและไม่สร้างสรรค์ในระยะยาว มีความจำเป็นเร่งด่วน ๒ ประการที่เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดที่ควรได้รับการพิจารณา ประการแรกคือการแสวงหา

ทางออกที่มีมนุษยธรรมต่อประเด็นแรงงานที่เข้าเมืองแบบไม่ถูกต้อง หรือแรงงานที่ไม่มีเอกสาร ประการที่สองคือการกำหนดกรอบการทำงาน บนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่นของ แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการเรื่องแรงงานฝีมือต่ำกับแรงงาน ที่มีทักษะต่ำ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของผู้อพยพแรงงานในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ โดยสรุปคือ ความท้าทายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายถิ่น ของแรงงานไม่อาจแก้ให้หมดไปได้ เว้นเสียแต่ว่าจะมีการเปลี่ยนกระบวน ทิศน์ที่มองเห็นการดำรงอยู่ของแรงงานข้ามชาติว่าเป็นสิ่งจำเป็น และ ในฐานะมนุษย์ที่เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาในทุกมิติ

### ข้อเสนอแนะในระดับภูมิภาค

๑. พัฒนากรอบยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นใน เอเชีย ที่จะช่วยรับมือกับความท้าทายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายถิ่น และเพื่อให้เกิดการบูรณาการเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นและประเด็น ที่เกี่ยวข้องเข้าไปในวาระแห่งชาติ และระดับภูมิภาค ด้านความมั่นคง เสถียรภาพ การพัฒนา และความร่วมมือ
๒. มุ่งไปสู่การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของประชาชน และสร้างความ ร่วมมือทั้งภายในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคให้เข้มแข็ง ในเรื่อง ที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่น บนพื้นฐานของกระบวนการที่ได้วางไว้ เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่น ทั้งในระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาค

๓. ผนวกรวมบทบัญญัติจากอนุสัญญา ILO และสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี เข้าไปในกฎหมายภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติจากอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว
๔. สร้างระบบการรับและการจัดจ้างแรงงานที่โปร่งใส (เปิดเผย) และตรวจสอบได้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ด้านกฎหมาย อีกทั้งทำนโยบายคนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับกฎหมายแรงงาน
๕. พัฒนาศักยภาพระดับชาติเรื่องการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานโดยการพัฒนานโยบายและกฎหมายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นแรงงานในระดับชาติที่สอดคล้องกับนโยบายเกี่ยวกับประชากรในภาพรวม และจัดทำโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐบาลในการบริหารเรื่องการย้ายถิ่นแรงงาน ซึ่งประเด็นหลังนี้ควรรวมถึงการตั้งศูนย์ประสานงานภายในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อดูแลประเด็นการเคลื่อนย้ายถิ่นแรงงาน และจัดตั้งกลไกเชิงสถาบัน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐบาล องค์กรของแรงงาน และสมาคมของนายจ้าง
๖. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางขึ้นกับหุ้นส่วนทางสังคม และองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านนี้ ในการพัฒนานโยบายต่างๆ ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานและการนำไปปฏิบัติ พร้อมๆ กับทำกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

๗. ส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยเสริมสร้างการดำเนินการที่เข้มแข็งเกี่ยวกับมิติชาย-หญิงในนโยบายและกิจกรรมต่างๆ ว่าด้วยเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นแรงงานเป็นการเฉพาะ โดยตระหนักว่าการสนับสนุนสิทธิสตรีในการย้ายถิ่นแรงงานนั้นมีเพิ่มมากขึ้น

๘. ส่งเสริมการเคารพ และคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพย้ายถิ่นแรงงาน รวมถึงการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ และความเกลียดชังคนต่างถิ่น ผ่านการให้การศึกษาแก่ประชาชน และกิจกรรมที่สร้างความตระหนักรู้

๙. สนับสนุนการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่นแรงงาน และการแบ่งปันข้อมูลทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค

๑๐. พัฒนาและรับรองกรอบกฎหมายในระดับภูมิภาคในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และสิทธิแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้มั่นใจว่ามีกลไกต่างๆ ที่ตรวจสอบการจัดสภาพการทำงานที่ดีและปลอดภัยให้แก่แรงงานอพยพ และแรงงานสามารถเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายและสังคม ตามตราสารที่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย

## ภาคผนวก (๒)

- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
- คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน
- หนังสือ แผ่นพับ วิดีทัศน์

โดย คปก. ด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน



ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๑๑ ราย ดังนี้

- |                                    |                      |
|------------------------------------|----------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์คิมิต ฌ นคร          | เป็นประธานกรรมการ    |
| ๒. นางสุนี ไชยรส                   | เป็นรองประธานกรรมการ |
| ๓. นายไพโรจน์ พลเพชร               | เป็นกรรมการ          |
| ๔. นายสมชาย หอมลออ                 | เป็นกรรมการ          |
| ๕. นายสุขุมพงศ์ โง่นคำ             | เป็นกรรมการ          |
| ๖. ศาสตราจารย์เสาวนีย์ อัครโรจน์   | เป็นกรรมการ          |
| ๗. รองศาสตราจารย์กำชัย จงจักรพันธ์ | เป็นกรรมการ          |
| ๘. นายชัยสิทธิ์ สุขสมบูรณ์         | เป็นกรรมการ          |
| ๙. รองศาสตราจารย์บรรเจ็ด สิงคะเนติ | เป็นกรรมการ          |
| ๑๐. นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์    | เป็นกรรมการ          |
| ๑๑. รองศาสตราจารย์วิระดา สมสวัสดิ์ | เป็นกรรมการ          |
- ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ  
อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ  
นายกรัฐมนตรี

## คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย



ศ.ดร.คณิต ณ นคร  
ประธานกรรมการ



นางสุนี ไชยรส  
รองประธานกรรมการ



นายไพโรจน์ พลเพชร  
กรรมการ



นายสมชาย หอมลออ  
กรรมการ



นายสุชมพงศ์ ینگคำ  
กรรมการ



ศ.ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์  
กรรมการ



ศ.ดร.กำชัย จงจักรพันธ์  
กรรมการ



นายชัยสิทธิ์ สุขสมบูรณ์  
กรรมการ



ศ.ดร.บรรเจ็ด สิงคะนติ  
กรรมการ



นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์  
กรรมการ



รศ.วีระดา สมสวัสดิ์  
กรรมการ



คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
ที่ ๕/๒๕๕๖

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน

.....

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสม และเกิดประโยชน์ สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงควรให้มีการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ ทางวิชาการ เพื่อพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ และมติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ครั้งที่ ๕/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ คณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

## องค์ประกอบ

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| ๑. กรรมการปฏิรูปกฎหมาย   | ที่ปรึกษา                     |
| ๒. นางระภาวีน สีชนะวานิชพันธ์                                    | ที่ปรึกษา                     |
| ๓. นางสุนี ไชยรส   | ประธานอนุกรรมการ              |
| ๔. ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์                             | อนุกรรมการ                    |
| ๕. นายชัยสิทธิ์ สุขสมบูรณ์                                       | อนุกรรมการ                    |
| ๖. นายสมชาย หอมลออ   | อนุกรรมการ                    |
| ๗. ดร.ศรีประภา เพชรมีศรี   | อนุกรรมการ                    |
| ๘. ดร.ธเนศ สุจารีกุล   | อนุกรรมการ                    |
| ๙. นางสุนทรี หัตถ์ เช่งกิ่ง                                      | อนุกรรมการ                    |
| ๑๐. นายอดิศร เกิดมงคล  | อนุกรรมการ                    |
| ๑๑. นางสาวปรีดา ศิริสวัสดิ์                                      | อนุกรรมการ                    |
| ๑๒. ดร.ลัดดาวลัย ตันตวิทยาพิทักษ์                                | อนุกรรมการ                    |
| ๑๓. พนักงานสำนักงานคณะกรรมการ<br>ปฏิรูปกฎหมายที่เลขาธิการมอบหมาย | อนุกรรมการและเลขานุการ**      |
| ๑๔. พนักงานสำนักงานคณะกรรมการ<br>ปฏิรูปกฎหมายที่เลขาธิการมอบหมาย | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๕. พนักงานสำนักงานคณะกรรมการ<br>ปฏิรูปกฎหมายที่เลขาธิการมอบหมาย | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

## อำนาจหน้าที่

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะในการจัดทำ ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของไทยและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียนในด้านต่างๆ รวมทั้งในด้านความมั่นคงของมนุษย์ แรงงาน สิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงความยุติธรรม ให้เป็นธรรมและทันต่อสถานการณ์

๒. สร้างความร่วมมือกับภาครัฐและภาคประชาสังคม ในประเทศไทย และประชาคมอาเซียน เพื่อการดังกล่าวในข้อ ๑

๓. รวบรวมและสร้างองค์ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับประชาคมอาเซียน ประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN)

๔. รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุง และพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมทราบ

๕. ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมอบหมาย

ทั้งนี้ ให้มีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่มิคำสั่งแต่งตั้ง

สั่ง ณ วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖



(ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

หมายเหตุ : คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีคำสั่งที่ ๐๐๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๗ เรื่อง ขยายระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการเฉพาะเรื่องออกไป จนครบวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามประกาศของ สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔

\*\* เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ ที่เลขาธิการมอบหมาย

นายศราววุฒิ ประทุมราช	เลขานุการ
นางนุชจณี นนทผล	ผู้ช่วยเลขานุการ
นางสาวกนกกาญจน์ ว่างขุนทด	ผู้ช่วยเลขานุการ
นายจุลศักดิ์ แก้วกาญจน์	ผู้ช่วยเลขานุการ
นายภูมิตล สร้อยสำราญ	ผู้ช่วยเลขานุการ
นางสาวศันสนีย์ สุทธิศันสนีย์	ผู้ช่วยเลขานุการ
นางสาวสมหญิง แต่งโสภา	ผู้ช่วยเลขานุการ



คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
ที่ ๑๒/๒๕๕๖

เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้าน  
ประชาคมอาเซียน

.....

อนุสนธิคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ ๕/๒๕๕๖ เรื่อง  
แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน ลงวันที่  
๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ  
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบมติคณะกรรมการ  
ปฏิรูปกฎหมายในการประชุม ครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม  
๒๕๕๖ ที่เห็นควรแต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติม จึงแต่งตั้ง นางขวัญฤทัย  
ศิริพัฒนโกศล เป็นอนุกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
ด้านประชาคมอาเซียน

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖



(ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย



คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
ที่ ๑๘/๒๕๕๖

เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้าน  
ประชาคมอาเซียน


.....

อนุสนธิคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ ๕/๒๕๕๖ เรื่อง  
แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน ลงวันที่  
๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ  
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบมติคณะกรรมการ  
ปฏิรูปกฎหมายในการประชุม ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๒  
พฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่เห็นควรแต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติม จึงแต่งตั้ง  
รองศาสตราจารย์ ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล เป็นอนุกรรมการในคณะกรรมการ  
ปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน

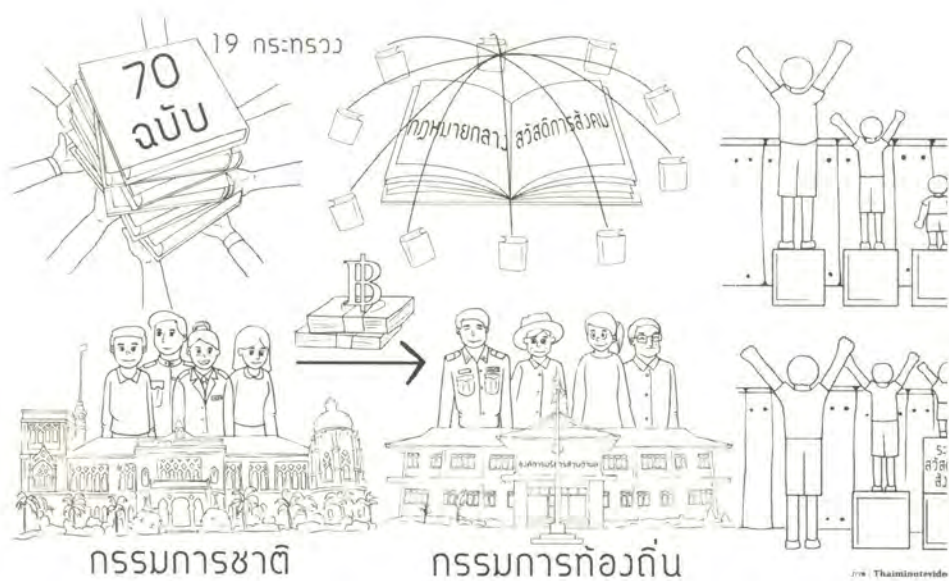
ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖



(ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย



แนะนำ

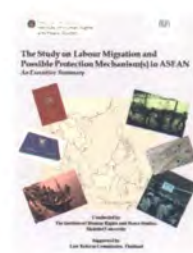
# หนังสือ แผ่นพับ วัตถุประสงค์

โดย

ดปภ. ด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน



แนะนำหนังสือ และสื่อสารสนเทศ  
โดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายค่าน้ำสวีตการสังคม



<https://www.youtube.com/watch?v=qB3jAWisImg>

<https://www.youtube.com/watch?v=zYd17wtYWWM>



(แผ่นพับ)

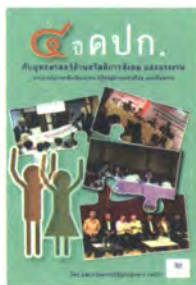


(แผ่นพับ)



(แผ่นพับ)

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก [http://www.lrc.go.th/?page\\_id=14952](http://www.lrc.go.th/?page_id=14952)



ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก [http://www.lrc.t.go.th/?page\\_id=14952](http://www.lrc.t.go.th/?page_id=14952)



๔ ปี คปก.

“จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน”

ปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิต ความเท่าเทียม และเป็นธรรม

## ประเทศไทยจะได้อะไรจากการลงนามยอมรับ ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิคนทำงาน

- การยอมรับร่างข้อตกลงนี้ จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายด้านแรงงาน และความมั่นคงทางสังคมในประเทศ และที่สำคัญนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนทำงานซึ่งเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
- ประเทศไทย จะได้รับการยอมรับอย่างสูงยิ่งขึ้นในเวทีนานาชาติ ในฐานะเป็นผู้ริเริ่มและผู้นำการพัฒนากฎหมายและกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนทำงาน และจะส่งผลให้สินค้าของประเทศได้รับการยอมรับในตลาดโลก กว้างขวางขึ้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน