



17 กันยายน 2567

เรื่อง ข้อเสนอเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมต่อการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 2

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ตามที่กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 2 (พ.ศ.2566-2570) ให้มีความสอดคล้องกับหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principle on Business and Human Rights: UNGPs) โดยแผนระดับชาติฯ ในระยะที่สอง ยังคงครอบคลุมประเด็นสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านแรงงาน ด้านชุมชน ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ด้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และด้านการลงทุนระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลกระทบจากการประกอบธุรกิจ รวมถึงป้องกันบรรเทา หรือแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบเชิงลบอันเกิดจากการประกอบธุรกิจ

เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติและองค์กรภาคี ได้เห็นความสำคัญของการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ที่จะนำมาสู่การส่งเสริม คุ้มครองและเยียวยากลุ่มแรงงาน และการกำกับดูแลให้ภาคธุรกิจดำเนินกิจการไปโดยการเคารพโดยให้มีการตรวจสอบอย่างรอบด้าน โดยทางเครือข่ายฯ และองค์กรภาคีได้มีการลงพื้นที่จัดเวทีเสวนาโดยมีกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมทั้งภาครัฐในพื้นที่ ภาคเอกชน ตัวแทนแรงงาน ภาควิชาการ และนักกิจกรรมด้านแรงงาน เพื่อให้มีการนำเสนอความสำคัญและสร้างความเข้าใจของแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 2 (พ.ศ.2566-2570) ไปพร้อมๆ กัน และให้ทุกฝ่ายได้มีพื้นที่การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องด้านงานปกป้อง เคารพ และเยียวยา จากเจ้าหน้าที่ภาครัฐผู้ปฏิบัติงาน ผู้ประกอบการ แรงงาน และภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดการแสวงหาการทำงานร่วมกัน โดยมีการจัดเสวนาไปแล้วจำนวน สี่ครั้ง ได้แก่ ที่จังหวัดภูเก็ต, อำเภอมะสอต จังหวัดตาก, จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดเชียงราย โดยมีข้อมูลด้านความท้าทาย และข้อเสนอแนะรวมกัน ดังต่อไปนี้

ด้านการคุ้มครอง

1. เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองร่วม ปัจจุบันยังมีกฎหมายที่ยังคงมีลักษณะเลือกปฏิบัติแรงงานในด้านสัญชาติ ทำให้แรงงานที่มีได้มีสัญชาติไทยไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ นำมาสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติอย่างแพร่หลาย เนื่องจากแรงงานไม่สามารถรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อสะท้อนปัญหาและข้อเสนอด้านยกระดับคุณภาพชีวิตของคนงานด้วยตัวเอง จนนำมาสู่การร้องเรียนผ่านองค์กรของรัฐและภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังไม่ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อมิติของการส่งเสริมธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อตามนโยบายของรัฐ

ข้อเสนอ เร่งแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แรงงานข้ามชาติมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานได้ ทั้งนี้ยังมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ไทยเป็นรัฐภาคี ได้แก่

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ข้อ 8(ก) สิทธิของทุกคนที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือก
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 22 ข้อย่อยที่ (1) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ICERD) ข้อ 5(ฉ) เรื่อง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อย่อยที่ (2) สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

และขอให้พิจารณาเร่งการลงนามในอนุสัญญาด้านแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่อง เสรีภาพในการสมาคม และ ฉบับที่ 98 เรื่อง สิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม

2. กฎหมายด้านการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานข้ามชาติ แรงงานและผู้ประกอบการสะท้อนภาพความซับซ้อนถึงนโยบายการบริหารจัดการที่ทำให้แรงงานสามารถทำงานและอยู่อาศัยได้อย่างถูกกฎหมายและให้นายจ้างจ้างแรงงานข้ามชาติได้อย่างถูกกฎหมาย เริ่มตั้งแต่ ขั้นตอนของกระบวนการขึ้นทะเบียนที่มีความยากและมีระยะเวลาการดำเนินการที่สั้น ทำให้แรงงานและนายจ้างต้องเข้าสู่ช่องทางของการใช้บริการจากนายหน้าหรือบริษัทจัดหางานซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่สูง กว่าค่าธรรมเนียมนิยามที่รัฐกำหนดไว้กว่า 2-3 เท่า และโอกาสในการทำงานเป็นเพียงระยะสั้นๆ จึงต้องดำเนินการต่อเอกสารของคนงานอย่างน้อยทุกหนึ่งปี ทำให้ไม่สามารถหลุดพ้นวงจรของการใช้หนี้สินที่แรงงานจำเป็นต้องยืมกับนายหน้า คนใกล้ชิดและนายจ้าง ซึ่งหลังจากขึ้นทะเบียนเรียบร้อยแล้ว แรงงานมักจะถูกนายจ้างหรือนายหน้าเก็บเอกสารส่วนตัวไว้ทั้งหมดเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ นอกจากนี้ในสถานการณ์ความไม่สงบของประเทศเพื่อนบ้านทำให้แรงงานที่ถูกกฎหมายจำนวนมากต้องกลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายเพราะไม่สามารถดำเนินการทำเอกสารประจำตัวได้ทันตามกำหนดระยะเวลา และฝ่ายนโยบายไม่สามารถแก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการได้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ทั้งกลุ่มแรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ แรงงาน MOU และกลุ่มจ้างงานชายแดน ปัญหาเหล่านี้เป็นปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้เกิดการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ

ข้อเสนอ เสนอให้มีการตั้งคณะทำงานระดับจังหวัดเพื่อการศึกษาการบริหารจัดการการจ้างแรงงานข้ามชาติในพื้นที่เฉพาะของตนเอง เช่น พื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อลดความซับซ้อนด้านการดำเนินการด้านเอกสารและค่าใช้จ่ายที่สูงเกินจริง และให้มีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติได้

3. การใช้กลไกของกฎหมายโดยทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจในการดำเนินคดีต่อคนงานหรือผู้ที่ทำหน้าที่ใน

การปกป้องสิทธิคนทำงานทั้งทางอาญาและทางแพ่ง (Strategic Lawsuits against Public Participation-SLAPP) โดยมีจุดมุ่งหมายมิให้กลุ่มคนดังกล่าวทำการเคลื่อนไหว เรียกร้องสิทธิและเสรีภาพ ตามที่บัญญัติการคุ้มครองไว้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรค โควิด-19 แรงงานข้ามชาติจำนวนมากได้รับผลกระทบจากการถูกเลิกจ้างโดยไม่ได้รับการเยียวยา และเมื่อมี การเจรกันเพื่อใช้กลไกการร้องทุกข์ของพนักงานตรวจแรงงาน พบว่า แรงงานข้ามชาติได้ถูกนายจ้างฟ้องปิด ปาก จนต้องมีการต่อสู้คดีกระทั่งศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ซึ่งกระบวนการฟ้องปิดปาก สร้างความเปราะบาง ให้กับแรงงานข้ามชาติในการเรียกร้องสิทธิและความพยายามปกป้องสิทธิของตนเองผ่านกลไกการร้องทุกข์ ของรัฐ

ข้อเสนอ รัฐควรทบทวนกฎหมายอาญา และกฎหมายแพ่ง เพื่อให้เกิดการ คุ้มครองบุคคลที่ได้ทำการ เคลื่อนไหว ได้แจ้งหรือให้ ข้อมูลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานโดย สุจริต และถูกภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจใช้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อกดดัน จำกัดการแสดงออก บุคคลนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา รวมทั้งสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับบทบาท ของ พนักงานอัยการ ตาม พ.ร.บ.องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะใน การที่จะสั่งไม่สั่งฟ้องเป็นคดีความ

ด้านการเคารพ

1. แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 2 มิได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย รัฐบาล จึงได้มีการดำเนินการในลักษณะขอความร่วมมือ ดังนั้น ความร่วมมือของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ จึงมีลักษณะของการกระจุกตัวอยู่ที่บริษัทขนาดใหญ่จากส่วนกลางของประเทศ แต่ผลกระทบของแรงงาน จากภาคธุรกิจมีอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ

ข้อเสนอ ควรให้มีการตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนด้าน แรงงานในระดับพื้นที่ ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียในทุกภาคส่วน อาทิ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม ผู้แทน แรงงาน ผู้ประกอบการ นักวิชาการหรือนักกฎหมายในพื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งกำกับ ดูแล โดยเจ้าหน้าที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดรับผิดชอบเป็นเลขานุการของคณะทำงานฯ เพื่อเปิดพื้นที่ แลกเปลี่ยนสถานการณ์ด้านการประกอบธุรกิจและด้านแรงงานให้เกิดแนวทางออกร่วมกัน และเป็นกลไกการ ขับเคลื่อนร่วมกันระหว่างคณะทำงานระดับพื้นที่และระดับชาติในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิง นโยบายและเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่2

2. การมุ่งเน้นนโยบายให้มีการประเมินความเสี่ยงในการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยให้มีการตรวจสอบ รอบด้าน (Human Rights Due Diligence) ในสถานการณ์ของพื้นที่ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน หลาย กรณีเกี่ยวข้องโดยตรงกับกลุ่มห่วงโซ่อุปทานที่เป็นสายสัมพันธ์ทางธุรกิจ ที่เป็นคู่ค้า ผู้รับเหมา ผู้หาวัตถุดิบ แต่ กระบวนการตรวจสอบยังไม่สามารถก่อให้เกิดการเคารพสิทธิของแรงงานได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการ ประกาศให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก

ข้อเสนอ รัฐควรมีแผนการทำงานร่วมกับสภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า โดยลงนามในข้อตกลงความ ร่วมมือ (MOU) ส่งเสริมในการดำเนินธุรกิจที่เคารพสิทธิมนุษยชน รวมถึงประชาสัมพันธ์ส่งเสริมให้

สมาชิกของสภาอุตสาหกรรมและหอการค้าเข้าร่วมโครงการองค์กรต้นแบบด้านสิทธิมนุษยชน ประเภท องค์กรธุรกิจ โดยการเข้าร่วมโครงการองค์กรต้นแบบฯ ต้องมีการจัดทำรายงานประเมินผลด้านสิทธิมนุษยชนของธุรกิจ (human rights due diligence)¹ ครอบคลุมองค์กรที่ดำเนินธุรกิจร่วมกัน หรืออยู่ในห่วงโซ่อุปทาน เพื่อเป็นมาตรการในการป้องปรามการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานโดยมิชอบ โดยรายงานดังกล่าวจำเป็นต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อสร้างความรับรู้และง่ายต่อการสอบทาน

ด้านการเยียวยา

1. กลไกการร้องทุกข์ภายใต้กระทรวงแรงงาน เช่น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานจัดหางาน เป็นหน่วยงานหลักในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของแรงงานที่ได้รับผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิของแรงงานจากภาคธุรกิจ อย่างไรก็ตามปัญหาหลักๆที่ได้มีการสะท้อนจากผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ล่ามแปลภาษา ที่มีจำนวนจำกัด คุณภาพของล่ามที่ยังไม่ได้มาตรฐาน การไม่ดำเนินการตรวจสอบองค์กรภาคธุรกิจที่มีการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างร้ายแรง เช่น กรณีที่มีการหักค่าจ้างค่าแรงโดยผิดกฎหมาย การยึดเอกสารคนงาน พบว่ามีการละเมิดมาอย่างยาวนานและไม่มีการแก้ไขอย่างเพียงพอ ซึ่งปัญหานี้จะเป็นปัจจัยหลักให้แรงงานได้รับความเสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับหรือค้ามนุษย์

ข้อเสนอ

- 1) ในกระบวนการไกล่เกลี่ยกรณีข้อร้องเรียนเรื่องค่าจ้างค่าแรงและยึดเอกสาร แรงงานต้องได้รับสิทธิไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การยุติข้อร้องเรียนร้องทุกข์ในกระบวนการไกล่เกลี่ยต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความต้องการของเจ้าของสิทธิเป็นสำคัญ และคำนึงถึงอำนาจที่ไม่เท่ากันระหว่างแรงงานและเจ้าของกิจการรวมถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเองในระหว่างกระบวนการ
- 2) การกำหนดคุณสมบัติของการจ้างงาน ล่าม ผู้ประสานงานด้านภาษา หรืออาสาสมัครแปลภาษา ควรกำหนดคุณสมบัติให้มีใบประกาศนียบัตรผ่านการอบรมในประเด็นที่เกี่ยวข้อง
- 3) ผลักดันให้มีการเปิดช่องทางประเมินความพึงพอใจของแรงงานที่ใช้บริการกลไกการร้องทุกข์ของรัฐ โดยระบบต้องมีภาษาของแรงงานข้ามชาติ 4 สัญชาติ มีการประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงได้ง่าย และมีระบบการรักษาความลับของผู้ประเมินอย่างเคร่งครัด หัวข้อการประเมินควรครอบคลุมถึงคุณภาพในการให้บริการของผู้ประสานงานด้านภาษา ล่ามแปลภาษา และอาสาสมัครแปลภาษาของหน่วยงานนั้นๆ
- 4) รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้มีการจ้างงานเจ้าหน้าที่ล่ามประจำสำนักงานในหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลแรงงานข้ามชาติ อาทิ สำนักงานจัดหางาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม โรงพยาบาล สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

2. ภาระการพิสูจน์ของแรงงานหรือทนายในการเข้าถึงการเยียวยา แรงงานได้สะท้อนปัญหาความล่าช้า เรื่องการเข้าถึงการเยียวยา อาทิ กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กองทุนยุติธรรม กองทุนในระบบประกันสังคม ที่ต้องใช้เอกสารหลักฐานยืนยันในการใช้สิทธิที่มากกว่าแรงงานไทย มีขั้นตอนที่ซับซ้อนไม่เอื้อต่อความสะดวก

¹ <http://www.nhrc.or.th/getattachment/5b8db0f0-ee83-4987-9fe8-583160dc8005/>.aspx

ของแรงงาน หรือค้ำประกันถึงสถานการณ์ในประเทศต้นทางของแรงงาน มีค่าใช้จ่ายสูงในการได้มาซึ่งเอกสาร รวมถึงระเบียบในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่แตกต่างกันไปในระดับพื้นที่

3. การออกแนวปฏิบัติของหน่วยราชการที่เป็นการกีดกันการเข้าถึงการเยียวยา กรณีนี้พบมากในการเข้าถึงเงินเยียวยาจากระบบประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และกองทุนยุติธรรม ดังที่ได้มีคำพิพากษาล่าสุดเมื่อเดือนสิงหาคม 2567 ระบุว่า แนวปฏิบัติภายในการกำหนดคุณสมบัติแรงงานข้ามชาติมีลักษณะกีดกันการเข้าถึง และเป็นแนวปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่สำนักงานประกันสังคม ได้ออกแนวปฏิบัติหนังสือที่ รง 0607/ว987 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2555 เรื่องการให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน โดยกำหนดว่า แรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน จะต้อง มีหลักฐานการจดทะเบียนและมีใบอนุญาตทำงาน ทั้งได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือผ่านการพิสูจน์สัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 โดยหากไม่มีหลักฐานดังกล่าว นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนตาม พรบ.เงินทดแทนฯ เองนั้น จึงเป็นแนวปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเสนอ ทำการศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย นโยบายและแนวปฏิบัติ หลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการพิสูจน์ของแรงงานหรือทายาทในการเข้าถึงการเยียวยา เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงแนวปฏิบัติให้เป็นมาตรฐาน โดยมุ่งเน้นที่การลดความซับซ้อนของกระบวนการเข้าถึงสิทธิ ลดภาระทางเอกสารลงเหลือเท่าที่จำเป็น ด้วยพื้นฐานของความเข้าใจในข้อจำกัดของประเทศต้นทางของแรงงาน

ข้อมูลเพิ่มเติมติดต่อ นางสาวเพ็ญพิชชา จรรย์โกมล 096-364-4697