



International
Labour
Organization

The Mekong Challenge

Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/Practices versus International Labour Standards?

สิ่งพิมพ์ฉบับนี้ประกอบด้วยคำแปลภาษาไทยอย่างไม่เป็นทางการ

Part of a series of studies on human trafficking and labour migration in the Greater Mekong Sub-region



The Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking in Children and Women

The Mekong Challenge
Employment and Protection of Migrant Workers in
Thailand: National Laws/Practices versus
International Labour Standards?

by Vitit Muntarbhorn

(สิ่งพิมพ์ฉบับนี้ประกอบด้วยคำแปลภาษาไทยอย่างไม่เป็นทางการ)

[This publication contains an unofficial translation in Thai]

Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking
in Children and Women

International Programme on the Elimination of Child Labour
International Labour Office Bangkok

Copyright © International Labour Organization 2005
First published 2005

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to the Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email: pubdroit@ilo.org. The International Labour Office welcomes such applications.

Libraries, institutions and other users registered in the United Kingdom with the Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP [Fax: (+44) (0)20 7631 5500; email: cla@cla.co.uk], in the United States with the Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 4470; email: info@copyright.com] or in other countries with associated Reproduction Rights Organizations, may make photocopies in accordance with the licences issued to them for this purpose.

Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking in Children and Women
The Mekong Challenge – Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/Practices versus International Labour Standards? – by Vitit Muntarbhorn
Bangkok, International Labour Office, 2005
92-2-017551-7 (print)
92-2-017552-5 (web pdf)

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

ILO publications can be obtained through major booksellers or ILO local offices in many countries, or direct from ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Catalogues or lists of new publications are available free of charge from the above address, or by email: pubvente@ilo.org.

Copies of this publication can be obtained at:
ILO Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking in Children and Women
10th Floor, United Nations Building
Rajdamnern Nok Avenue, PO Box 2-349
Bangkok 10200 Thailand
Visit our project website at: www.childtrafficking.net
Cover photo: ILO/DCOMM – Worker is not a victim of trafficking.

Printed in Thailand

FOREWORD

This work was originally initiated through a collaboration of the International Labour Organization's Sub-regional Office for East Asia, the ILO's Mekong Project to Combat Trafficking in Children and Women and the National Human Rights Commission of Thailand (NHRC) to establish the relationship between national laws and practices regarding the employment and protection of foreign migrant workers living in Thailand.

This successful partnership between the ILO and the NHRC has created a platform to advocate not just on behalf of migrant workers, but on behalf of the ILO's Principles and Fundamental Rights at work within the Human Rights Framework.

The author, Vitit Muntarbhorn, is a Professor at the Faculty of Law, Chulalongkorn University Bangkok. He was formerly the UN Special Rapporteur on the Sale of Children. Both the author and the ILO Mekong Project to Combat Trafficking in Children and Women thank warmly for their assistance and guidance: the National Human Rights Commission of Thailand, Khunying Ambhorn Meesook, ILO Sub-regional Office for East Asia, Ministry of Labour, Tim de Meyer, Karn Sermchaiwong, Bundit Thanachaisethavut and colleagues at the Arom Pongpangun Foundation, Parissara Liewkeat, and Damon Kamtraï. All the opinions expressed herein are the personal views of the author. E-mail: Vitit.M@Chula.ac.th

EXECUTIVE SUMMARY

Migrant workers can contribute greatly to their home and destination countries, if the process is well managed and if they are protected from abuse and exploitation. In reality, the situation is rendered complex by that fact that many do not enter the destination countries legally. In the market of demand and supply, regrettably many are victims of human smuggling and trafficking. Moreover, influxes of migrant workers who come without the necessary documents, such as visas and work permits, often result in draconian measures such as deportation from the territory of the destination countries, without adequate guarantees for their safety and dignity.

The lesson from Thailand is that to date, a closed door policy on migration from neighbouring countries has not worked, given the porous border and Thailand's own labour market which acts as a pull factor. Wisely the country is now moving towards a new and more open door policy: managing migration through cooperation between the countries of origin and Thailand as a destination country, and synchronizing with Thailand's own labour market. In 2005 the country introduced a regularization process based upon registration of migrant workers and their employers, with guarantees for basic rights, and this needs to be supported well in terms of effective implementation and humane treatment of all workers.

From the angle of employment and protection of migrant workers, there are a number of key international standards represented by various treaties and related instruments evolved first by the International Labour Organization (ILO) and then the United Nations (UN). They offer protection irrespective of whether migrant workers are legal or illegal, registered or unregistered, regular or irregular, although in some cases, legal/regular/registered migrant workers are guaranteed a wider range of rights. This is at the heart of the international system which advocates protection for all human beings on the basis of non-discrimination – irrespective of their origins and designation.

Thai laws are in many respects similar to the international system, even though Thailand has not become a party to several international treaties interlinked with migrant workers. For instance, the country's Criminal and Civil Codes and the Labour Protection Act 1998 offer protection to all, including even unregistered migrant workers; this converges with the international labour Conventions and human rights treaties. However, there are problems in the implementation process. From the angle of action to suppress human smuggling and trafficking, Thailand already has various laws which are currently used against these crimes, and these parallel the international framework on the subject. However, there are some national laws, notably the laws on freedom of association and collective bargaining, which have a degree of differentiation between Thais and non-Thais. They accord protection to Thai nationals rather than foreigners, thus diverging from international standards which are based upon non-discrimination between nationals and non-nationals.

A key law having impact on migrant workers as a whole is the Immigration Act 1979. For those who enter the country illegally, the law allows deportation, but it also confers discretion on the relevant ministry to exempt them from the strictures of the law and to stay temporarily in Thailand. This is coupled with the Working of Aliens Act 1978 which sets out procedures for allowing even those who enter illegally to work in Thailand in various instances.

These have been shaped by, and help to shape, various national policies on migrant workers that have vacillated between closed door, half-open door and now a more open door policy towards migrant workers. However, the door is still a “swinging door” in the sense that even a more open door policy is subject to various conditions, such as the need for joint management based upon Memorandum of Understanding between Thailand and neighbouring countries, the need on the part of migrant workers to use open rather than clandestine channels to enter Thailand and to abide by the law, and the need to ensure safe return and humane treatment of those who enter in breach of the law.

To ensure that the new approach converges with international standards, the preferred direction for the future is for Thailand to become a party to all the relevant international treaties; this will help to provide greater harmonization with international norms, greater transparency by linking up with the international system, and greater incentive for reforms and global-national solidarity on the basis of a common platform with the international community.

The following recommendations are thus targeted to Thailand, with the cooperation of both the government and non-governmental sectors:

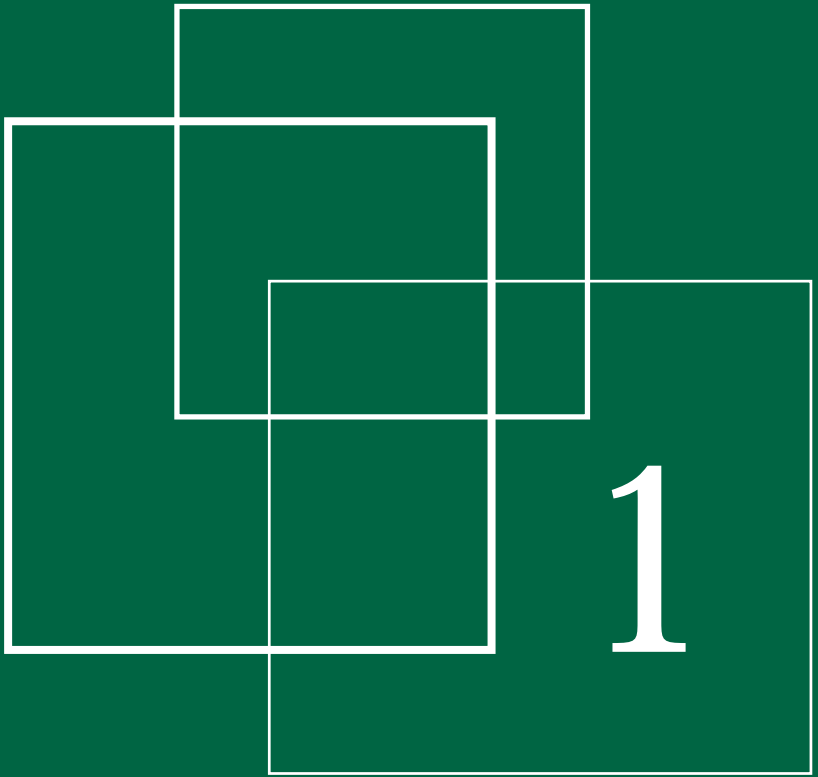
1. implement a more “open door” policy towards migrant workers based upon an integrated, human rights-oriented approach by highlighting the management of migrant workers through cooperation between Thailand and the source countries (where Thailand is a destination country) and between Thailand and the destination countries (where Thailand is a source country) with effective and open channels for migration, safeguards to protect the rights of workers, safety of migration and return, and a broad dissemination process to invite potential workers to use the proper channels, in addition to expediting the process of regularization of migrant workers, and guaranteeing humane treatment of all workers, particularly those with health problems;
2. ensure that the national immigration law is used flexibly so as not to re-victimize migrant workers, especially those who are victims of human smuggling and trafficking, and reform it, where necessary, to provide that even those who enter the country without the necessary documents are protected against abuse and exploitation;
3. implement effectively and gender-and-child-sensitively all national laws and policies which are consistent with international standards;
4. reform those laws and policies which are not yet consistent with international standards, especially in the area of freedom of association and collective bargaining;
5. build the capacity of law enforcers, in cooperation with civil society, and employers/the business sector for quality enforcement of relevant laws and policies, while providing incentives for exemplary performance, and sanctions against malpractices and corruption;

6. provide space to non-governmental organizations (NGOs), members of civil society, independent agencies such as the National Human Rights Commission of Thailand, and the representatives of the migrant workers themselves to monitor the situation of migration workers, and foster fair treatment and protection against abuse and exploitation;
7. promote preventive action, such as through community mobilization and awareness raising, as a precaution against violations of labour rights, and provide effective remedies accessible to migrant workers (e.g. services in their home languages, legal aid and assistance to seek help in the courts, hotlines and mobile services, one stop services to provide help, and community volunteers with outreach to migrant workers);
8. implement well the current international obligations under the treaties to which Thailand is a party, e.g. the right of the child to be registered at birth and to go to school, and family unity (under the Convention on the Rights of the Child), coupled with reforms when needed;
9. address the plight of ethnic groups such as the hill tribes in Thailand so that they benefit from access to nationality and employment, human rights and protection against abuse and exploitation, on a priority basis, while paralleling that with action to assist migrant workers from other countries;
10. advocate Thailand's membership of all key international human rights treaties and international labour Conventions, with effective follow-up for the purpose of implementation;
11. upgrade skills and education, coupled with adequate resource allocation, to elevate Thailand's manpower (and womanpower!) so as to become more competitive and quality-targeted, and mitigate the impact of out-migration of Thai migrant workers (which may also have been a cause of secondary migration into Thailand) by providing more livelihood opportunities for Thai workers to stay in Thailand rather than exit for work abroad;
12. overcome negative attitudes towards foreign migrant workers by educating the Thai public more extensively about the migrant worker phenomenon (e.g. highlighting positive role models and profiles from migrant workers), and nurture cross-cultural understanding between different nationalities from a young age to prevent discrimination (e.g. by introducing more inter-cultural activities such as inter-youth volunteer programmes to help migrant workers).

And to advocate nationally and internationally that the ethical face of globalization requires that we treat all migrant workers humanely – “in safety and with dignity”.

Contents

Foreword	iii
Executive Summary	iv
1. Introduction	1
2. Employment/Protection of Migrant Workers in Thailand	3
3. Thai Laws/Practices	11
4. International Labour Standards	19
5. National Laws/Practices and International Labour Standards	25
6. Directions	33
7. Notes	37
ANNEX I	41



1. INTRODUCTION

The issue of migrant workers has come to the fore increasingly as part of international relations and international law.^{1/} The “ebb-and-flow” of migration is both internal and international – both influxes and outflows, often concurrently for the countries concerned. It has become more accentuated in recent decades, as supply-and-demand factors push-and-pull those seeking new livelihoods to search for greener, economic pastures elsewhere as part of the globalization process.

The most comprehensive international treaty on the rights of migrant workers is the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families which defines “migrant worker” as “a person who is engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national”. Thus the term “migrant workers” refers primarily to cross-border cases, although there is also a vast panoply of internal migration taking place within countries globally.

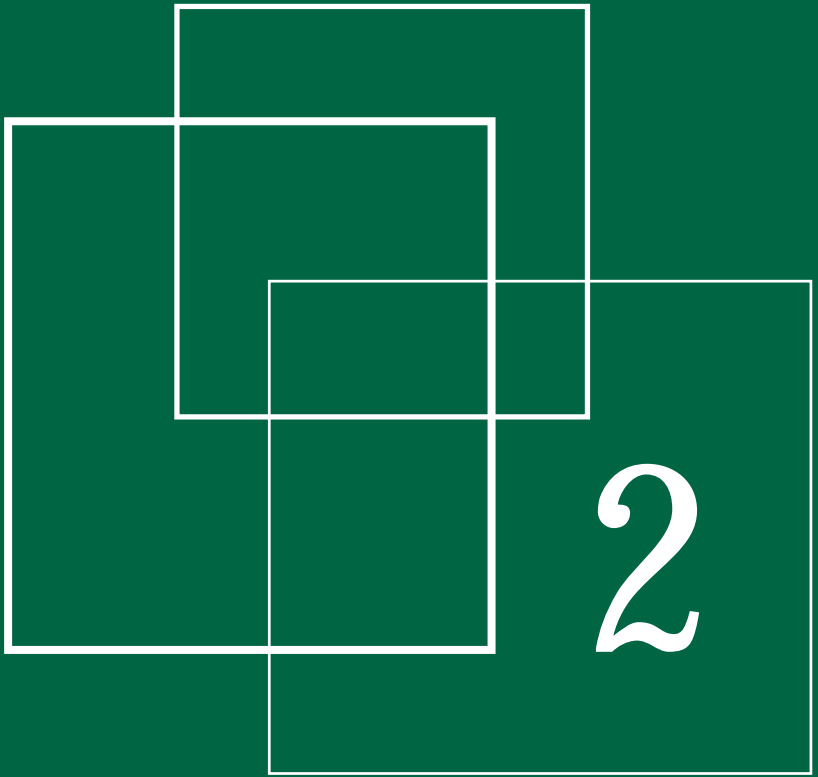
The migrant worker phenomenon has become more complicated in recent years as States take a more restrictive approach towards cross-border migration due to demographic pressures and security concerns, particularly in this age of terrorism and anti-terrorism. It has become more convoluted due to the rise in human trafficking and smuggling which seek to reap illicit gains from migrants, at times to the point of enslavement.

With regard to Thailand, the last half of the 20th century saw a substantial outflow of Thai workers to the Middle East and other countries, although the migration pattern has changed more recently. ^{2/} The migration caseload of Thai worker has shifted increasingly to East Asia, to such

areas as Taiwan (province of China) and Hong Kong. There has also been a decline in the number of Thai workers in the Middle East, and the market for unskilled or low skilled workers has become more saturated. Intriguingly, the outflow of Thai workers has caused a shortage of workers in Thailand in some sectors such as the construction industry and domestic work; this has thus partly resulted in secondary migration in the form of influx of workers from other countries into Thailand to fill the manpower gaps, thus raising questions concerning the balance and effectiveness of past labour policies.

On this front, there has been a marked rise in incoming migrant workers from neighbouring countries, particularly Myanmar, Laos and Cambodia. A great number of these workers enter Thailand without visas and work permits, thus being “irregular” or “illegal” in a sense. A variety of terms have been used to describe their uncertain status (inter alia): “undocumented workers”, “irregular workers” and “illegal immigrants”.

Can migrant workers who enter Thailand benefit from Thai laws and practices? To what extent does international law in the form of international labour standards and human rights apply to Thailand and to migrant workers? Is there any convergence between national laws/practices and international norms? What are possible avenues for managing migration safely so as to provide possibly a win-win situation for all, bearing in mind that the interests of source and destination countries have to be dealt with effectively? What of the stakeholdership of the migrant workers themselves in protecting their own interests and rights?



2. EMPLOYMENT/PROTECTION OF MIGRANT WORKERS IN THAILAND

There is a bland truth that those of a high economic milieu and/or skilled labour can enter most countries, including Thailand, relatively easily as “white collar” workers or “expatriates”. Where they fulfil the various immigration and employment requirements as stipulated by law, they are well positioned to have an enjoyable life in the destination country. However, quantitatively and qualitatively, it is the group of unskilled or semi-skilled workers of a low economic milieu who pose a greater challenge, especially where they fail to fulfil the various legal requirements for employment. The precariousness of their position is highlighted by the numerous incidents of abuse, exploitation and violence afflicted upon them here and elsewhere.

One analyst has identified the following categorization in regard to foreign migrants in Thailand:

“

- Lifetime migrants are foreigners who entered Thailand before 1972 and received permanent resident status – 85 per cent of 270,000 such foreigners are Chinese in the Bangkok area.
- Skilled foreign workers are employed in professions specified in Royal Decree No. 281 in 1972. The Office of Foreign Workers Administration on January 18, 2001 reported that there were 99,656 legal foreign workers in Thailand, and that most were professionals living in Bangkok. Almost 25 per cent were Japanese.

- Unskilled migrants are mostly unauthorized foreigners from neighbouring Myanmar (80-90 per cent of the total), Laos and Cambodia. Their Thai employers were allowed to register them several times, and registration allowed them to work legally by postponing their removal from Thailand.” 3/

It is the third category which is of major concern to this study. Thai policy and practice towards this group have been variable; at times there is a closed door policy leading to the expulsion of those who do not enter the country legally in search of work; at times there is a half-open door of allowing the group to stay temporarily, subject to their coming forward to be registered for work or “regularized”. A major question for the future is to what extent it will be possible to have clear channels for migrant workers to enter from neighbouring countries to fill labour needs in a safe and certain manner, granted that Thailand is and will remain short of Local workers in some sectors – thus inevitably needing migrant workers from other countries.

Unofficial sources estimate that there are well over one million migrant workers in Thailand. While several hundred thousand have come out to register for work in recent years, this number can only be considered a fraction of the real – and vast – number of migrant workers in the country. At this juncture, a retrospective glance at the evolution of Thai policy is useful for understanding Thailand’s approach towards migrant workers, its interrelationship with the law, and implications for the protection of such workers.

a) Past Policies

Before 28 August 2001, there was a range of Cabinet decisions concerning migrant workers which allowed them to work temporarily if they “came out into the open” – if they came forward to be registered. However, this was interspersed with an expulsion or deportation policy irrespective of whether they “came out into the open”. As noted by a commentator:

“The first “regular” registration was in 1996. It allowed employers of unauthorized migrants from Myanmar, Cambodia and Laos to register migrants for two years after paying a 1,000 baht bond, a 1,000 baht fee and a 500 baht health fee. Only employers in 7 sectors (agriculture, fisheries, construction, mining, coal, transportation, and manufacturing) and 39 provinces could register migrants when the programme began, but the number of sectors was later expanded to include domestic helpers and several other occupations, and the number of provinces was expanded to 43. Between September 1, 1996 and November 29, 1996, some 323,123 illegal migrants were registered, of which 88 per cent were Burmese, and 293,652 two-year work permits were granted. Almost 80 percent of the migrants were registered by employers in 3 sectors – construction (33 percent), agriculture (28 percent), and fisheries (18 percent).” 4/

One implication of such registration was that the registered migrants would be paid the minimum wage like their Thai counterparts. However, then as now, there has been a tendency on the part of employers to pay lower than minimum wage, especially as many employers view migrant workers as easier candidates for exploitation.

Subsequently, the authorities tried to remove migrant workers from various jobs in the hope that this would open the door to more jobs for Thais. In January 1998 the Thai authorities hardened their policy by advocating the removal of 300,000 migrants, and they started to deport many workers. However, in August 1998, the Thai authorities relaxed this policy and allowed re-registration

of migrants for another year. This was followed by decisions to allow re-registration in 1999 and 2001. In principle, those who did not register were to be deported.

With the advent of a new Government in Thailand in 2001, a new policy was adopted in August 2001: it permitted registration of migrant workers in a broader manner than previously. It was a half-open door policy, or in the words of a policy-maker “open-door and close-window” policy. Unlike before, this registration did not limit the scope of work to a number of provinces and covered the whole country. However, the threat of deportation was ever-present for those who failed to register. The policy only applied to workers from Myanmar, Laos and Cambodia, and the registration was permitted for 10 categories as follows:

“1.Plantation of vegetables, fruit, sugarcane, para rubber, palm, field crop, and coffee; 2.Mineral and stone mines; 3.Factories of brick, water jars, porcelain, and potteries; 4.Construction and cradle; 5.Rice mill; 6.Pig, shrimp, and other animal farms; 7.Fishery and its concerned business, such as ground fish factory; 8.Warehouse labour; 9.Housemaid; 10.Other jobs not mentioned in 1.-9., composed of: 10.1.The job with employer, 10.2.The job without employer (general employee).”5/

What ensued was the following:

“ In order to register, employers had to pay fees of 3,250 baht (\$74), including 1,200 Baht for health insurance (services are provided at State hospitals), 900 baht for the six-month work permit, 150 baht for a photo ID card, and 1,000 baht for a deposit that is forfeited if the migrant disappears. After six months, migrants could be re-registered between February 24 and March 25, 2002 for another six months by paying a work permit fee of 900 baht and a health fee of 300 baht, for a total 4,450 baht (\$101) for 12 months – the work permit fee was 1,800 baht, or 40 percent of the total fee.

Some 568,000 migrants were registered in September-October 2001, and 429,000 or 76 percent were re-registered in February-March 2002. Initial registrations included 451,000 Burmese, with 349,000 re-registrations; 59,000 Laotians, with 42,000 re-registrations; and 58,000 Cambodians, with 38,000 re-registrations.”6/

Statistics from the Ministry of Labour at the end of 2002 provide these adjustments: registration as of 25 October 2001: 568,249 workers; registration as of 25 March 2002: 430,074 workers.

Intriguingly with the subsequent re-registration, there has been a decline in the number of those who “come out into the open” to register – there was a decline of over 100,000 between 2001 and 2002 as above. This may have been due to a variety of reasons. Some migrant workers may have found the registration fee too high. Others may have changed jobs and may have felt that the policy did not allow them to register for new jobs; since the regularization of their status only applied to the jobs for which they had registered in the past, they may not have felt confident in coming forward to register for new jobs. Others may have found it difficult to have access to the registration venues and procedures.

b) New Policy

Evidently, the policy above was ad hoc and reactive rather than systematic and proactive. In 2003 there was a move towards a less ad hoc approach with a new Cabinet decision of 19 August 2003 and related Announcement from the Ministry of Labour on 16 September 2003 to the effect that those who re-register would be permitted to work for another year till 25 September 2004, with the implication that this is a transition towards a new policy. This extension covered some 409,000 migrant workers, but some 12,000 persons working in factories would not be covered by this extension. The re-registration only covered migrant workers from Myanmar, Laos and Cambodia. Work/employment was only

permitted in six sectors, i.e. : general labour such as in the transportation activity; labour in relation to fisheries; labour in factories with some exceptions in relation to health; domestic service; labour in animal husbandry; and labour in relation to plantations. The coverage was for the whole country; there was no geographic limitation.

The figures of those who had turned up to re-register in 2003 were 288,780 (September 2003) according to the Ministry of Labour. The policy undertone was that after the extension of a re-registration for one year under the 2003 Cabinet decision, another approach would be tried. The new approach would be to adopt a more “open door” policy to manage rather than reject migrant workers. It was worked out with the National Security Council, with the blessing of the Prime Minister, and was forwarded to the Cabinet for approval at the end of 2003. It would be based upon a seven pronged strategy: 7/

- strategy to manage the employment of migrant workers;
- strategy to set criteria for the employment of migrant workers;
- strategy to prevent migrant workers from being smuggled into the country to work;
- strategy to suppress, apprehend and prosecute migrant workers who are smuggled into the country to work;
- strategy to eject and deport migrant workers (who fail to come through licit channels);
- strategy to publicise the management of migration (migrant workers);
- strategy to monitor the results.

Four key measures would be implemented as part of the above strategies:

1. Registration of employers. This is totally new for Thailand as the policies in the past were targeted to registering workers rather than employers. Employers will have to provide details of the types and number of workers that they are employing and the manpower gaps to be filled.

2. Openings for Thai workers. Thai workers will be given the opportunity to apply for jobs responding to the manpower gaps identified by employers. The Ministry of Labour will help advertise positions on this front, and the period open for job applications is 15 days.
3. Permission to employ migrant workers. Where there are not enough Thai applicants to fill the manpower gaps noted, the Committee vested with the power to consider the employment of migrant workers will consider the situation and allow the relevant employers to employ migrant workers as appropriate. Employers are obliged to employ the latter within a year of receiving the permission to do so.
4. Employment of migrant workers. Where an employer receives permission to employ migrant workers, other procedures, particularly linked with various Memoranda of Understanding concluded between Thailand and neighbouring countries (discussed below) come into play. These include identification of the nationality of migrant workers, and issuance of a document by the country of origin as evidence of the status of migrant worker(s) so as to facilitate issuance of a visa by Thailand and a work permit. Where the nationality of the persons cannot be identified, these cases can be cross-referred to the Ministry of Interior to verify whether they fall into the 18 groups of minorities (in Thailand) listed by the authorities.

That approach was adopted by Cabinet decisions of 2 March 2004 and 27 April 2004, covering migrant workers from Myanmar, Lao Democratic People's Republic (PDR) and Cambodia, with three key stages for the regularization of migrant worker status:

- Registration of both migrant workers and their employers; failure to come forward to register subjects the former to deportation and the latter to punishment;
- medical test which migrant workers have to pass, leading to a medical certificate; failure to do pass the test

subjects them to deportation, while passing the test leads to the grant of a work permit as well as medical social welfare parallel to that of the local population;

- Grant of work permit for one year, implying also that if they change their jobs or lose a job during the year, they can still stay in Thailand for a year.

Basically, the registration time (initially) expired on 1 July 2004 but it was extended till 15 November 2004. It was not strictly enforced even in at the beginning of 2005.

By the end of 2004, according to information received from the Ministry of Labour, some 1,284,000 migrant workers from Myanmar, Lao PDR and Cambodia in Thailand needed to come forward to register. Some 1,220,000 had come forward to have their photographs and fingerprints taken for the purpose of registration, while some 160,000 had not come forward. This would, of course, not encompass a large number of other migrant workers illegally in Thailand who are not covered by official statistics.

Various surveys were also carried out among employers to analyse the demand factor. From information received from the Ministry of Labour at the beginning of 2005, the demand for workers outstripped the supply available, thus opening the door to more places for migrant workers from neighbouring countries – at least in theory.

From the angle of implementation, while medical benefits would be granted to those who registered, these migrant workers would have no access to general social security along the lines of those available to Thai workers. There were some teething problems, such as the slow process of completing the three stages noted above. Thailand also lacked a clear work plan on when and how to implement the process effectively. The new policy would need the cooperation of local bodies, such as the local administrative organizations (“Or Por Tor”), to assist in the manpower survey and management. The process depended also on cooperation from the neighbouring countries, and the conditions in the countries of origin. The issuance of travel documents (e.g. passports) by those

countries was still at a nascent stage in 2005. This is linked to the various Memorandums of Understanding discussed below.

There were at least four key challenges in implementing the new policy in 2005. First, there was an issue concerning the consequence of the failure to pass a medical test and the implication of deportation. Basically, the medical test gives rise to four categories:

- those who are found to have normal health and thus pass the test, leading to the grant of a work permit;
- those who pass the test but who need to be supervised because of some health problems such as tuberculosis or syphilis – this group will be assisted medically but will not yet be allowed to work;
- those who fail the medical test due to one of seven diseases, i.e. infectious tuberculosis, severe leprosy, severe elephantitis, severe syphilis, drug addiction, serious alcoholism, and mental illness;
- pregnant women.

The third category falls under the stricture of deportation. It should be noted that HIV/AIDS does not fall into the seven diseases listed in the third category and implementers of the policy need to understand well that they are not to deport those with HIV/AIDS. However, in 2005, there was a suggestion from the authorities that they would deport also the fourth category – pregnant women. Due to many protests on this position, the authorities changed their mind in this regard.

Second, parts of Thailand were devastated by the Tsunami (tidal wave) natural disaster in 2005 and many migrant workers were also affected. Those who were documented but who had lost their documents in the disaster had to seek new documents. Some migrant workers died due to the Tsunami and there was a problem concerning how to identify them and how to enable their families (who are in their countries of origin) to come forward to claim their bodies.

Third, even in the face of the regularization process, there was still a need to treat unregistered cases humanely. There was at times no clear delineation before those cases and victims of trafficking – the latter needing special treatment, particularly the need to ensure access to temporary care and assistance and guarantees for safe return to the country of origin. Fourth, there remained the perennial question of quality law enforcement, where the migrant workers are exploited and abused. In the quest for justice, ironically few cases reach the courts on this front, and the International Labour Organization (ILO) has raised the issue of law enforcement on several occasions, including the role of labour inspectors who are supposed to monitor the situation and the paucity of court cases.

Fourth, some non-governmental organizations (NGOs) complained that their work to assist and protect migrant workers was jeopardized by various threats against them. This was particularly the case if they were assisting unregistered migrant workers – even if they were doing so on a humanitarian basis, they might have to face the argument of law enforcers that those NGOs are assisting illegal immigrants and thus become liable to sanctions.

c) Memorandum of Understanding (MOU) with Neighbouring Countries

The new policy discussed above should be seen in conjunction with the fact that Thailand has now signed MOUs with Myanmar, Laos and Cambodia concerning cooperation in regard to migrant workers. This development opens the door to a more systematic approach to manage migration and migrant workers, interlinking between supply and demand, and between source and destination countries.

The MOU between Laos and Thailand was signed on 18 October 2002. It set up channels of cooperation to send back the names of migrant workers to the country of origin in order to verify identity and nationality. The

conversion of irregular status to regular status for the purpose of employment covers only those who are already registered as workers in Thailand. There will be more control over employment agencies, while there will be protection of the migrant workers themselves. The two countries will assist each other in the return process concerning migrant workers where the employment contract has ended or has been terminated. There will also be suppression of illegal migration and illegal employment, as well as follow-up between officials under the MOU. The first follow-up meeting took place on 28 June 2003

The MOU between Thailand and Cambodia was signed on 31 May 2003 and is for the duration of five years. Basically, it provides a governmental channel for sending and receiving migrant workers, guaranteeing their basic rights, while emphasizing that they would abide by local laws. Safety of workers is ensured, and the workers are entitled to send their income home. Employment contracts can be terminated for a variety of reasons, including poor health of the workers and HIV/AIDS.

The first meeting of senior officials between the two countries took place on 15-16 December 2003, and the agreed minutes from the meeting raised some interesting issues, particularly from the angle of practical implementation including the following:

“ Protection of Workers:

1. The Thai side acknowledged the Cambodian side's concerns over the protection of Cambodian workers in Thailand. Both sides were of the views that during the terms of employment, workers should receive appropriate protection and should not be transferred to other employers unless receiving official permission from the authorized agencies with consent of the workers.....

Settlement of Disputes relating to the Employment:

2. Both sides agreed that the settlement of disputes relating to the employment of workers shall be done in compliance of the employment contracts, domestic laws and regulations of each country.....

Return and Repatriation of Workers:

3. With a view to keeping an orderly return and repatriation of workers to their countries of origin after the completion of employment contract or the termination of work permit, both sides were of the views that the employers, with assistance of the private employment agencies, should facilitate the return/repatriation procedures.....

Measures against Illegal Employment:

4. The Meeting discussed extensively the problems relating to illegal employment, illegal border crossings, and trafficking in persons. It was agreed that the authorized agencies will coordinate with respective authorities to implement effective measures to prevent and suppress these problems.
5. Both sides agreed to launch public campaign and organize regular training to people in the border areas regarding legal employment, negative impact, and law enforcement associated with employment of workers of respective countries.....
6. Both sides agreed to take necessary measures in compliance with the Bangkok Declaration on Irregular Migration 1999 and the MOU between the Kingdom of Thailand and the Kingdom of Cambodia on Bilateral Cooperation for prevention and suppression of illegal border crossings, trafficking of illegal workers, illegal employment of workers and trafficking in persons.” 8/

The MOU between Thailand and Myanmar was signed on 21 June 2003. Like the other MOUs, it establishes a channel to manage migration and to exchange list(s) of potential migrant workers. The scope and objective of the agreement is outlined in Article 1 as follows:

“The Parties shall apply all necessary measures to ensure the following:

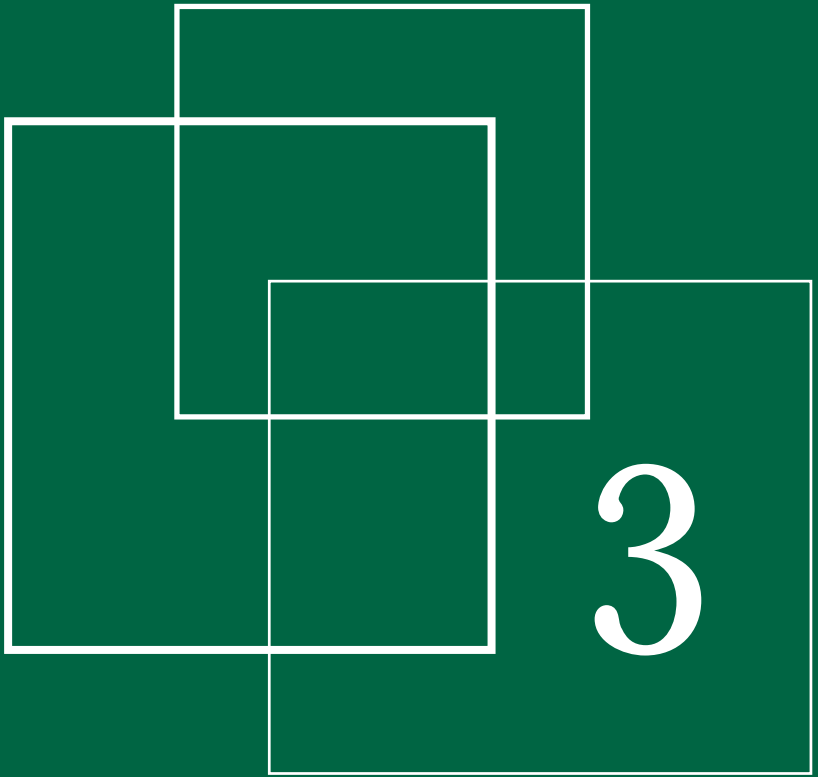
- 1) Proper procedures for employment of workers;
- 2) Effective repatriation of workers, who have complete terms and conditions of employment or are deported by relevant authorities of the other Party, before completion of terms and conditions of employment to their permanent address;
- 3) Due protection of workers to ensure that there is no loss of the rights and protection of workers and that they receive the rights they are entitled to;
- 4) Prevention of, and effective action against, illegal border crossings, trafficking of illegal workers and illegal employment of workers.” 9/

The first meeting of officials under this MOU was due in January 2004.

These MOUs thus complement the new approach which admits that migration and migrant workers are a natural phenomenon to be managed rather than denied and that it is better to establish open and safe channels to deal with migrant workers. This discards the old denial syndrome which pushed people underground, via clandestine means to enter another country, often resulting in exploitation and violations. In future, because fees will be collected in the application for jobs abroad, funds will be available to help administer the whole process and manage the flows of migrant workers between the countries.

Of the 3 MOUs, the most difficult MOU to implement will be that between Thailand and Myanmar due to the precarious political situation in the latter country. There is also the fact that since there is an ongoing struggle between various minorities and the Myanmar authorities, it is improbable that migrant workers from minority communities will come forward to be managed by a regime with which they disagree. Collection of fees under all three MOUs also need to be realistic, and the bureaucratic red tape needs to be minimized; if the fees are too hefty and if there is too much red-tape, they may drive potential applicants underground and fuel illicit channels of migration again.

It should be noted in 2005, another MOU was finalized: between Thailand and Malaysia. However, unlike the above three MOUs which concern influxes into Thailand, the Thailand-Malaysia MOU concerns influxes from Thailand into Malaysia and related regularization.



3. THAI LAWS/PRACTICES

a) General

The pinnacle of Thai laws is the 1997 Constitution. Article 4 of the Constitution proclaims human dignity as one of the key principles behind the Constitution. This term is taken to be synonymous with human rights, and as a concept applies to all persons irrespective of their origins. The key Part of the Constitution on rights and freedoms is Part III. It lists various rights and freedoms and is titled “Rights and Freedoms of the Thai people”, thus narrowing the guarantees to the Thai people rather than covering all persons in Thailand. In Part III are found various provisions linked with employment, e.g. Article 45 on freedom of association, Article 50 on freedom to set up businesses and the right to work, and Article 51 on the right against forced labour. Limits on these rights cannot be imposed except by law.

However, other Parts of the Constitution are not based upon a distinction between Thais and non-Thais, and by implication, cover migrant workers, whether or not they are irregular. For instance, Part VIII which deals with the Courts system applies to all persons irrespective of status or nationality. The mandate of new independent agencies set up by the Constitution, such as the National Human Rights Commission, is broad enough to cover all persons without restrictions of nationality. This is complemented by other laws and practices which open the door to non-Thais, including migrant workers, to have access to justice. However, as seen below, those of an irregular status are likely to find it difficult to access courts and other channels for invoking the Thai Constitution.

In principle, Thai labour laws and other laws, such as the Criminal and Civil Codes, are of benefit to migrant workers whether or not they enter the country legally and whether or not they are registered. There is also specific legislation on the types of work allowed to foreign workers and the conditions attached, as seen below. Yet, in practice, there is a tendency on the part of many authorities to differentiate between Thai nationals and migrant workers, and between those migrant workers who are registered and those who are not. Those migrant workers who manage to register are better protected than those who are unregistered, since they have clearer status to enjoy the range of rights and benefits similar to those of Thai workers – at least in theory. However, those who are unregistered are classifiable as illegal workers or illegal immigrants and are subject to immediate deportation if discovered.

Cases at the field level show that even for those who are registered, where they seek to assert their rights, such as a claim to fair wages, they are at times subjected to various pressures or sanctions from the employers themselves, e.g. dismissal from work. In the past, once dismissed, or upon leaving the work for which they registered, they reverted to illegal status and were subject to deportation, unless the authorities exercised their discretion leniently to enable them to stay on. The situation of those who are not registered is even more precarious, as they are totally subject to the whims of many actors including the employers.

b) Immigration Law

Paradoxically perhaps, the national law with the greatest impact on migrant workers is not the labour laws themselves but the national immigration law, personified by the 1979 Immigration Act. Basically, those entering without visa and/or acting in breach of the immigration law are illegal and may be deported and or penalized by other sanctions. Thus migrant workers who enter without visas or work without work permits are liable to be deported. However, there is a key section – Section 17 – which provides the Minister of Interior with discretion in applying (or not applying) the strictures of the Immigration Act. This has provided a window for exempting irregular migrant workers from being deported, at least when they come out into the open to be registered.

There is a key linkage between immigration law, national security and national policy; the national policy reflecting national security shapes the application of the Immigration Act. Thus the various Cabinet decisions noted above offer leverage in applying the Act and interplay with the half-open door policy which was practised in recent years towards migrant workers.

c) Employment of Aliens Law

Employment of aliens is regulated by the Working of Aliens Act 1978. Generally, a work permit is required for a foreign employee to work in Thailand, although the rules may be relaxed for investment purposes (e.g. as linked with incentives under the Board of Investment), and aliens are only allowed to work in activities designated by law by the relevant authorities (currently the Minister of Labour) as follows:

“Section 11: An alien who may apply for a permit under Section 7 must possess the following qualifications:

- 1) Having a place of residence in the Kingdom or having been permitted entry into the Kingdom for temporary stay under the law on immigration but not as tourist or in transit;
- 2) Not being disqualified or prohibited under the conditions prescribed by the Minister as published in the Government Gazette.

Section 12: The following aliens may engage in only such works which have been prescribed by the Minister as published in the Government Gazette. In such Notification, the Minister may prescribe any condition as he may deem appropriate:

- 1) aliens under a deportation order under the law on deportation who have been permitted to engage in profession at a place in lieu of deportation or while awaiting deportation;
- 2) aliens whose entries into the Kingdom have not been permitted under the law on immigration and are awaiting deportation;
- 3) aliens who are born within the Kingdom but have not acquired Thai nationality under the Announcement of the National Executive Council No.337 or under other laws;
- 4) aliens whose Thai nationality has been revoked under the Announcement of the National Executive Council No.337 or under other laws.

An alien may engage in such works as prescribed by the Minister under paragraph one only upon receipt of a permit from the Director-General or official entrusted by the Director-General.” 10/

A royal decree of 1979 listed 39 activities prohibited to aliens seeking work in Thailand; these included general labour, farming, weaving and construction. Granted that the main group of concern to this study is migrant workers who enter without a work permit, Section 12 of the main law above provides flexibility for the authorities to allow them to work temporarily in some sectors as conditioned by the laws and various Cabinet Decisions noted above.

d) Labour Protection Law

From the angle of protection of all workers, the Labour Protection Act 1998 provides the most comprehensive coverage and is, to a large extent, consistent with the international labour standards discussed below. In principle, it applies to all migrant workers, irrespective of whether their status has been regularized. Highlights from this law include these guarantees:

- treatment of all employees according to the rights and duties as provided for in the Civil and Commercial Code;
- humane working conditions, with rest periods, work not exceeding the number of hours stipulated by law (8 hours a day), prohibition of work on a holiday (unless specifically allowed by law), and prohibition of dangerous work unless permitted by law;
- equal treatment (and remuneration) between men and women in employment;
- prohibition of sexual harassment against employees who are women or children.

The rights of women and children are particularly reflected in this Act and correspond largely to international labour standards. For example, on the use of female labour, Sections 38-40 provide as follows:

“Section 38. The employer shall not allow a female employee to perform any of the following work:

- 1) mining or construction which must be performed underground, underwater, in a cave, in a tunnel or

passage in the mountain, except where the conditions of work are not hazardous to the employee's health or body;

- 2) working on scaffolding which is 10 meters or more above the ground;
- 3) producing or transporting explosives or inflammable materials;
- 4) other work as prescribed by the ministerial regulations.

Section 39. The employer shall not allow a female employee who is pregnant to work between 10.00 p.m. to 6.00 a.m., to work overtime, to work on holiday, or to perform any of the following:

- 1) work concerning vibrating machinery or engines;
- 2) the driving, moving or going on vehicles;
- 3) the lifting, carrying or bearing on the shoulders or head, or pulling or pushing of loads that weigh more than fifteen kilogrammes;
- 4) working on vessels;
- 5) other work as prescribed by the ministerial regulations.” 11/

A pregnant female employee is entitled to maternity leave of not more than ninety days. When compared with the international position through the auspices of the ILO, it may be noted that ILO no longer espouses some of the protections found in Thai law, where they give rise to stereotypes. The gap between law and reality is sadly also witnessed by the frequent dismissal of pregnant women from work and the failure of labour inspection services to enforce the law in this respect.

With regard to children, the minimum age of employment is now 15 and, for dangerous work, 18, with

various safeguards as follows:

“Section 44. No employer shall engage a child under fifteen years of age as an employee.

Section 45. In case of employment of a child under the age of eighteen years, the employer shall:

- 1) Notify the labour inspection official of the employment of such child employee within fifteen days as from the date the child commences employment.
- 2) Prepare a record of the conditions of employment in case there is a change from the previous ones and keep it at the place of business or office of the employer for an inspection by the labour inspection official during working hours.
- 3) Notify the labour inspection official of the termination of employment of such child employee within seven days as from the date such child ceases employment.....

Section 49. No employer shall have an employee aged under eighteen years perform any of the following work:

- 1) smelting, blowing, casting, or rolling metal;
- 2) stamping metal;
- 3) work involving heat, coldness, vibration, sound, and abnormal lighting conditions which may be dangerous as prescribed by the ministerial regulations;
- 4) work involving hazardous chemicals as prescribed by ministerial regulations;
- 5) work involving poisonous microorganisms which may be virus, bacteria, fungus, and other microorganisms as prescribed by ministerial

regulations;

- 6) work involving toxic materials, explosives, or inflammable materials, except work in fuel oil service stations as prescribed by ministerial regulations;
- 7) driving or controlling hoists or cranes as prescribed by ministerial regulations;
- 8) work involving a saw operated by electricity or engine;
- 9) work which must be performed underground, underwater, in a cave, tunnel, or mountain passage;
- 10) work involving radioactivity as prescribed by ministerial regulations;
- 11) the cleaning or machinery or engine, while such machinery or engine is in operation;
- 12) working on scaffolding which is 10 metres above the ground;
- 13) other work as prescribed by ministerial regulations.

Section 50. No employer shall have an employee aged under eighteen years perform work in the following establishments:

- 1) slaughterhouses;
- 2) gambling houses;
- 3) places for dancing, Thai or Malaysian style dancing;
- 4) establishments where food, liquor, tea or other beverages are served, and where services of prostitutes, sleeping facilities, or massage are offered;
- 5) other establishments as prescribed by ministerial regulations” 12/

The child is also entitled to equal pay (to that of an adult). However, the fact that there are many violations in practice illustrate that while the national laws parallel the international system to a large extent, the key challenge is the quality of implementation, and this is addressed later in this study.

e) Other Labour Laws

The protection of migrant workers exiting to go to other countries from Thailand has been improved by the enactment of the Act on Employment Agencies and Job Seeker Protection 1985. Basically, it is forbidden for an entity to act as an employment agency involved in this outflow, unless the entity is registered with the Ministry of Labour. Those seeking registration must have Thai nationality. It is forbidden to demand money or other property beyond remuneration for the services rendered. Permission needs to be sought from the Ministry if employers wish to export migrant workers. The Ministry has the power to screen migrant workers seeking to go abroad so as to ensure their safety. A Fund has also been established to help migrant workers in need.

With respect to social security law, there is no differentiation between Thai workers and foreign workers. Where the workers fulfill the criteria of the main law on the issue – the Social Security Act 1990 (e.g. where the employees pay their contributions under the Act, as well as the employers paying their counterpart contributions), they benefit from the protection of law irrespective of their nationality. However, since many migrant workers work clandestinely, these conditions are highly unlikely to be fulfilled.

With regard to labour relations, interlinked with freedom of association and collective bargaining, there are the Labour Relations Act 1975 and the State Enterprise Labour Act 2000. There is some differentiation between Thais and non-Thais in regard to these laws. In the formation of a Trade Union under the first Act,

membership of the Board of such Union is only open to Thai nationals (Section 101). Also only Thai nationals can set up a Trade Union in a State enterprise under the second Act (Section 41). While there is no prohibition against foreign nationals becoming members of such Unions, in practice a migrant worker with an irregular status is unlikely to be accepted as a member. Often the right is likely to be theoretical, as local trade unions are unlikely to accept migrant workers as members, while there may be restrictions on the formation of trade unions in regard to some professions. It would certainly be difficult for migrant workers to establish trade unions of their choosing.

Finally, there is the 1999 Foreign Business Act which abrogates Executive Decree No. 281 (1972); it lays down the rules for foreigners wishing to set up a business in Thailand. Section 6 of the Act prohibits a foreigner who has entered the country illegally (in breach of the Immigration Act) from setting up a business in this country. This is directly related to the phenomenon of migrant workers of the lower economic milieu, in the case where they wish to set up a business or become self-employed rather than be employed by another party. Even for those who are legally in Thailand, some activities are out of bounds for them. For example, they are not allowed to be in the business of newspapers, agriculture, animal husbandry, land transactions; activities having impact on national security (e.g. arms trade and production); and activities where Thais are not yet ready to compete (e.g. fisheries), as listed in the annexes to the Act.

f) Human Trafficking and Smuggling

The past ten years has witnessed a rise in the number of migrants trafficked or smuggled into destinations countries, including Thailand. The trade in persons is often related to sexual exploitation but there are also other forms such as labour exploitation. This has led to the search for more comprehensive laws locally and internationally. In Thailand, it is the Constitution which

inspires action; e.g. Article 53 advocates action against violence affecting children. The Criminal Code is often invoked to apprehend culprits who trade in women and children. There is also the 1996 Prostitution Prevention and Suppression Act which establishes severe sanctions against intermediaries in the sex trade and protects those under 18 years of age absolutely against sexual exploitation, irrespective of the person's consent. Collateral to this, there is the 1997 Act concerning Measures to Prevent and Suppress the Trafficking in Women and Children. 13/ This Act now provides protection not only to girls under 18 years of age but also to boys in relation to a variety of practices linked with human trafficking, e.g. labour exploitation. It enables early deposition to be taken from the victims so that they can return home quickly, and it provides for the role of NGOs in providing shelter for the victims. Currently, there are discussions to amend the 1997 Act so as to cover not only women and children but also all persons (including men) and to comply with the new international instruments on the issue of trafficking and smuggling discussed below.

There are also various MOUs between Thai government agencies and non-governmental organizations (NGOs) to share the responsibility of looking after the victims of human trafficking. Importantly, while, in the past, the fact that victims of trafficking entered the country illegally (in breach of the Immigration Act) often meant that they would be detained in immigration jail even upon being rescued from the traffickers, the new trend from the MOUs is to shift them to welfare shelters and not lock them up in immigration jail. There are also steps to ensure their safe return to their country of origin. Channels to facilitate the return process have been facilitated by bilateral MOUs between Thailand and neighbouring countries, such as the Thailand-Cambodia MOU on the issue of trafficking referred to in the Thailand-Cambodia MOU concerning migrant workers noted above.

g) The Law in Practice

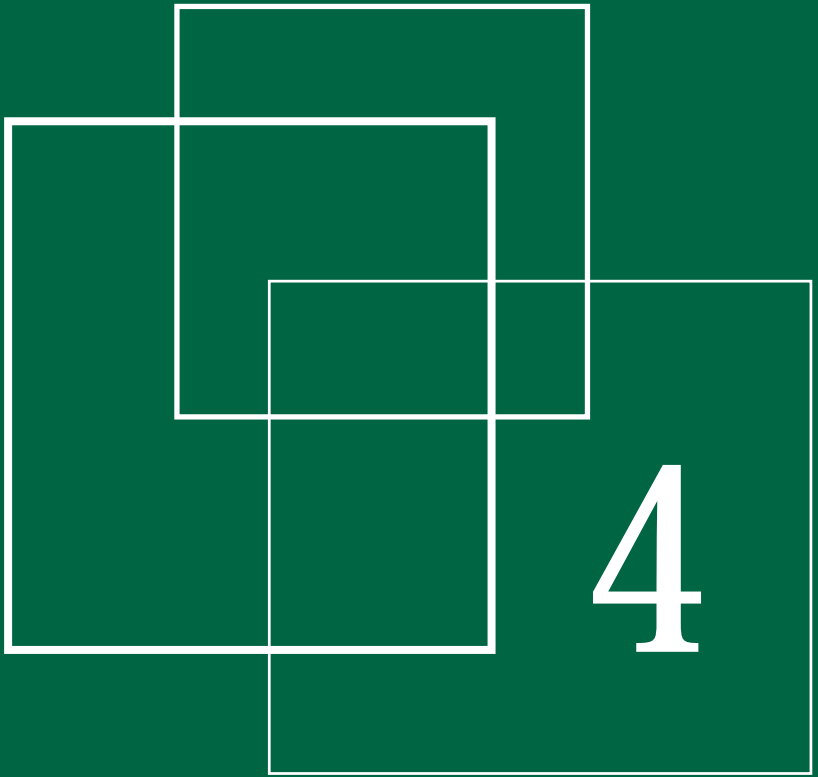
The thrust of the above national laws is that in principle, most of them accord protection to migrant workers, even when they enter the country illegally. However, the practice is often less re-assuring. Whether or not these workers come forward to be registered or regularized, any claim of their rights is faced with an uphill struggle. For example, where migrant workers who are legally registered seek to group up to advocate their rights, such as to fair wages, they are at times dismissed by the employers. In the past, once dismissed, they reverted automatically to the status of illegal immigrants under the immigration law and could be deported. Once deported, of course, it was well nigh impossible to seek redress in Thai courts. Under Thailand's new policy of 2005, once regularized, in principle, migrant workers can stay for one year even if dismissed from the original job, and impliedly would not be subject to deportation during this period.

For migrant workers who are unregistered, their situation is even more tenuous; any complaint from them is likely to be exploited by employers by means of the threat of deportation under the Immigration Law.

However, there is some light at the end of the tunnel. First, whether or not migrant workers have legal status, where they complain to the Labour Court to vindicate their rights (e.g. protection against slave-like conditions), the Court does not differentiate between their legal or illegal status. The Court is willing to help them protect their rights at times through mediation and at times through adjudication. There is a healthy logic to this practice on the part of the Court; it is based upon the principle of non-discrimination in international law – all workers should be entitled to respect for their basic rights, whether or not they have legal status.

Second, the Criminal and Civil laws help to protect people in Thailand irrespective of nationality and legal status. Thus if a migrant worker is physically abused, there will be remedies (at least in law), whether or not the person is a Thai, and whether or not the person is legally in Thailand. Currently, for example, some Thais are being prosecuted in a provincial court in Northwestern Thailand on charges of murdering a number of Burmese migrant workers on the Thai-Myanmar border. The burnt remains of the deceased were discovered nearby.

However, as already noted, access to justice is not easy for most migrant workers, especially for those illegally in Thailand. Such access is facilitated if NGOs step in to help or are accessed by the migrant workers themselves. On another front, implementation of the law is hampered by the lack of efficacy and transparency on several fronts. And that is aggravated by the rampant corruption among some law enforcers. This is a pervasive and systemic challenge for Thai society as a whole – regrettably afflicting more acutely those who are already marginalized such as migrant workers.



4

4. INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS

a) General

The system of international labour standards is a part of international law, especially a part of international human rights law. It is comprised primarily of a series of international treaties (alias “Conventions”) and “Recommendations” (often, but not always supplementing the treaties) adopted by the ILO. Where countries become parties to these treaties, they are obliged to implement the treaties by means of national measures such as the introduction, reform and/or enforcement of national laws and policies consistent with the international standards espoused by the treaties. While “Recommendations” do not legally bind member States, they are equally authoritative as Conventions, as they are adopted by the same ILO organ and following the same procedure, and call for national policies to guide national practices. In international law, irrespective of the presence of treaties, there are also various binding rules of law, known as “customs” or “customary rules”; these customs emerge where there is uniformity of practice concerning the rule in question, and evidence that it is treated as binding in law. At times customs are found in treaties, while at times they may exist even if there is no treaty on the issue. Customs are considered to bind countries generally. This is the case, even where countries have not signed up to the international treaties which may have incorporated the customs concerned.

Today, there are a series of core Conventions which can also be said to represent various customary rules – they have been widely ratified and provide basic safeguards. They are as follows:

- the Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948 (No. 87);
- the Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98);
- the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29);
- the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105);
- the Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100);
- the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111);
- the Minimum Age Convention, 1973 (No. 138);
- the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182).

The fundamental character of Conventions has been reaffirmed by a key Declaration adopted by the ILO in 1998: the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-up. This Declaration highlights the rights which must enable people to leverage the application of international labour standards and reap a fair share of the economic growth in a globalizing economy. These include the right to freedom of association; the right to collective bargaining; the right to equal remuneration for men and women workers; the right to freedom from discrimination; the right to be free from forced labour; the right to have a minimum age of employment; and the right to be protected from the worst forms of child labour such as child prostitution, child pornography and hazardous labour. The Preamble of the Declaration calls for special attention for migrant workers, because globalization is likely to generate migration flows for employment - and migrant workers are a vulnerable group, often the last to benefit from the economic growth.

The impact of the 1998 Declaration on countries which have not become parties to the core labour Conventions is seen as follows:

“Another concern is whether the ILO has a system to monitor State compliance with the above standards (in the core Labour Conventions) even if they have not acceded to those instruments. This was addressed in 1998 through the adoption of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights At Work and Its Follow-Up by ILO members. Basically, it safeguards workers’ rights, even in countries which have not signed the ILO Conventions, and provides for some monitoring of the implementation of international standards even in countries which have not acceded to the relevant international treaties. Annual reports from governments which have not ratified one or more of the core Labour Conventions mentioned above are required, and these are reviewed by the ILO Governing body. The ILO will also produce a global report on each category of fundamental labour principles annually. For the 1999-2000 period, a report will be produced on the issue of freedom of association, while in the next two years, the themes “forced labour” and “child labour” will be covered respectively. To reduce weaknesses at the national level in the implementation of labour rights, resource mobilization and technical assistance are available to help countries in need, as part of a facilitative process.”
14/

b) International Labour Conventions: Thailand as a Party

Thailand is a party to some of the core Labour Conventions noted, as well as other ILO Conventions. To date, Thailand is a party to the following Conventions: 15/

- the Weekly Rest (Industry) Convention, 1921 (No. 14);
- the Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925 (No. 19);

- the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29);
- the Final Articles Revision Convention, 1946 (No. 80);
- the Employment Service Convention, 1948 (No.88);
- the Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100);
- the Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1955 (No. 104);
- the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105);
- the Final Articles Revision Convention, 1961 (No. 116);
- the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)
(supplemented by two important Recommendations, i.e. the Employment Policy Recommendation, 1964 (No. 122) and the Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169);
- the Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965 (No. 123);
- the Maximum Weight Convention, 1967 (No. 127);
- the Maximum Age Convention, 1973 (No. 138)
- the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182).

Official sources comment that the most influential of the above at the national level are: Conventions No.29 (on forced labour), 105 (on abolition of forced labour), 100 (on equal remuneration), 122 (on employment policy) and 182 (on the worst forms of child labour). They have greatly influenced the national laws cited earlier, such as the employment protection law. The influence of ILO Convention No.138 was visible even before Thailand’s accession to it on 11 May 2004: the employment protection law had raised the minimum age to 15 for ordinary work and 18 for dangerous work, following the standards of that Convention.

Convention No.122 has also an impact on the rights of migrant workers, and this needs to be understood more clearly by the Thai authorities. In this regard, the ILO Committee of Experts commented in its most recent direct request to Thailand in 2002 as follows:

“9...The Committee would be grateful if the Government would include in its next report information on management of migration flows. Please also specify the action taken to prevent abuse in the recruitment of labour for work abroad and to prevent exploitation of migrant workers in Thailand (see, in particular, Paragraph 43 in Part X of Recommendation No.169.”

c) International Labour Conventions: Thailand as a Non-party

Notably, Thailand has not yet acceded to some of the core labour Conventions as well as other labour Conventions. Of the core labour Conventions waiting for Thailand's accession are the Conventions concerning freedom of association, collective bargaining, and concerning equality in employment and occupation. However, it may be said that the right to freedom of association, collective bargaining and freedom from discrimination are also customary rules of international law, binding on all countries – even those which have not acceded to the treaties embodying them.

Other Conventions of concern to the issue of migrant workers, to which Thailand is not yet a party, include the following:

- the Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No.97) (and the Vocational Training (Adults) Recommendation, (No.86));
- the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No.143) (and the Migrant Workers Recommendation, 1975 (No.151));

- the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No.169);
- the Private Employment Agencies Convention, 1997 (No.181) (and related document: the Private Employment Agencies Recommendation, 1997 (No.188)).

Although Thailand has not yet become a party to the above Conventions, the spirit of these Conventions is found in Thai laws and practices to some extent. For instance, the right to associate/assemble is found in the Thai Constitution as well as in the Labour Relations Act, 1975. Article 30 of the Thai Constitution advocates the principle of non-discrimination, bolstered by the Labour Protection Act, 1998 in regard to men and women, and equal pay. However, there is a key challenge in advocating that these rights are not only the rights of Thai nationals but also the rights of all persons, including migrant workers, irrespective of race, religion, gender, nationality and social origin. The tendency of some less liberal quarters is to construe these rights as pertaining to only Thai nationals rather than all persons on Thai territory.

In addition, it should be noted that termination of employment because of temporary illness or injury is not compatible with international labour standards (particularly Article 6 of the Termination of Employment Convention, 1982 (No.158)). Absence of work due to maternity leave does not constitute a valid ground for dismissal (see Convention No.158, in addition to the Maternity Protection Convention, 2000 (No.183)). Termination based on pregnancy is a form of sex discrimination - in breach of Convention No.111. The ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the World of Work (Section 4.8) also strongly advises against termination based on HIV-infection: “HIV infection is not a cause for termination of employment. As with many other conditions, persons with HIV-related illnesses should be able to work for as long as medically fit in available, appropriate work.”

The current pre-occupation with regularization of migrant worker status should not overlook the fact that the distinction between regular and irregular migrant workers at times neglects other factors which come into play with a person's plight and status, e.g. refugee, displaced person and victim of trafficking. Moreover, the ILO Committee of Experts has called attention to the fact that any measure that discourages workers, irrespective of their status, from turning to the authorities compromises the application of the Forced Labour Convention, 1930 (No.29), particularly the requirement of strict enforcement of penal sanctions "against those responsible for the forced labour of legal or illegal migrants, inter alia in sweatshops, prostitution, domestic service and agriculture" (General Observation on Convention No.29, 2001).

d) Human Rights Treaties and Other Relevant Treaties

The United Nations (UN) system has also evolved a series of treaties on human rights, inviting membership by countries and related effective implementation. While these treaties are more general than ILO Conventions, they also provide essential standards which can also be of assistance to migrant workers. The seven key human rights treaties are: 16/

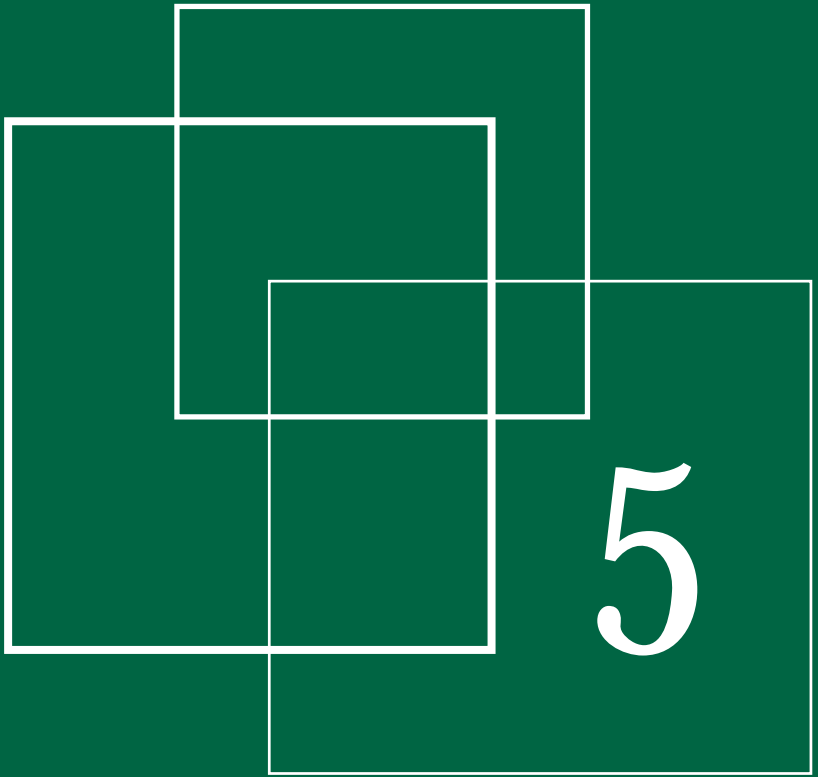
- the 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD);
- the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (and two Protocols);
- the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR);
- the 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) (and one Protocol);
- the 1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CAT) (and one Protocol);

- the 1989 Convention on the Rights of the Child (CRC) (and two Protocols);
- the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families (ICPRAMWTR).

Thailand is a party to all these treaties except the CAT and the ICPRAMWTR. With regard to the various Protocols, Thailand is only a party to the CEDAW Protocol.

Like the ILO Conventions, a major challenge is to promote the perspective that human rights are the rights of all persons, and not simply Thai nationals. Moreover, while the principle of non-discrimination is inherent in all these treaties, at the national level, there is some distance to be traveled in nurturing the mindset and action to ensure that migrant workers benefit from human rights on the basis of non-discrimination.

Finally, there is a new treaty which Thailand has signed but not yet ratified. It is coupled with three Protocols, two of which are pertinent to this study; Thailand has signed but not yet ratified these Protocols. The treaty in question is the 1998 UN Convention against Transnational Organized Crime (TOC), and the two relevant Protocols are the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime, and the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime. Thailand is now preparing to pass new legislation to revise the current law on the trafficking in women and children so as to broaden its scope to correspond to the TOC and its Protocols.



5. NATIONAL LAWS/PRACTICES AND INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS

a) Convergence or Divergence?

As has been stated, many Thai laws (e.g. the Civil and Criminal Codes, and the Labour Protection Act) do not, in principle, distinguish between Thais and foreigners, and are thus of benefit also to all migrant workers. There is thus convergence between national laws and international labour standards on some fronts. This is particularly the case of the ILO Conventions to which Thailand is a party (e.g. the anti-forced labour Conventions and Convention No.182). Even pending accession to ILO Convention No.138, the minimum age criterion in Thai was in conformity with that Convention.

However, other national laws do distinguish between Thais and foreigners, e.g. in relation to freedom of association and collective bargaining; the formation of Trade Unions depends upon Thai nationality. Even though membership is not ruled out for foreigners, in practice it is well high impossible for foreigners in a precarious position such as migrant workers, especially those of an irregular status, to join Trade Unions established by Thais. This approach thus diverges from ILO Conventions No.87 and 98 to which Thailand has not yet acceded. These Conventions do not distinguish between nationals and foreigners, and embody the human rights principle of non-discrimination.

On another front, it is interesting that Thailand has not yet acceded to Convention No.111 on non-discrimination in employment. The reason for the national hesitancy towards this Convention is probably as above: there is some differentiation between Thais and foreigners in Thai labour law. This invites reflection on the contribution

which migrant workers make to the society in which they work. Often they help to propel the economic dynamism of a country.

It may be said that the ILO Conventions dealing with migrant workers specifically have not been high on the agenda of Thai policy-makers in regard to potential accession. There may also be a degree of lack of knowledge concerning these instruments which compounds the hesitancy towards accession. Or there may simply be a fear of opening a floodgate to migrant workers as well as national security and public health concerns.

In fact, what needs to be highlighted is that some of the treaties adopt a relative approach towards migrants workers, at times highlighting the non-discrimination principle only regard to those lawfully in the territory, rather than guaranteeing the same for those irregularly or illegally in the territory. This is subject to the international framework which advocates various principles as applying to all migrant workers, irrespective of status, e.g. freedom of association, protection against forced labour, protection against child labour, and protection against discrimination other than on the ground of nationality (e.g. sex, race).

This should ease the fear of those authorities who fear that irregular migrant workers might claim and be entitled to the same rights as Thai nationals on all issues. Clearly, this is not the case, as seen ,for instance, in Article 6 of Convention No.97 which guarantees the rights of those lawfully in the territory rather than those unlawfully there, as follows:

“Article 6:

1. Each Member for which this Convention is in force undertakes to apply, without discrimination in respect of nationality, race, religion or sex, to **immigrants lawfully within its territory**, treatment no less favourable than that which it applies to its own nationals in respect of the following matters:

a) in so far as such matters are regulated by law or regulations, or are subject to the control of administrative authorities –

- i) remuneration, including family allowances where these form part of remuneration, hours of work, overtime arrangements, holidays with pay, restrictions on home work, minimum age for employment, apprenticeship and training, women’s work and the work of young persons;
- ii) membership of trade unions and enjoyment of the benefits of collective bargaining;
- iii) accommodation;

b) social security (that is to say, legal provision in respect of employment injury, maternity, sickness, invalidity, old age, death, unemployment and family responsibilities, and any other contingency which, according to national laws or regulations, is covered by a social security scheme) subject to the following limitations:

- i) there may be appropriate arrangements for the maintenance of acquired rights and rights in course of acquisition;
- ii) national laws or regulations of immigration countries may prescribe special arrangements concerning benefits or portions of benefits which are payable wholly out of public funds, and concerning allowances paid to persons who do not fulfil the contribution conditions prescribed for the award of a normal pension;

c) employment taxes, dues or contributions payable in respect of the person employed; and

d) legal proceedings relating to the matters referred to in this Convention.” 17/

With regard to remittances, this Convention subjects them to national laws concerning exports of currency. Thus the fears of too much imposition by migrant workers on the remittance system should be allayed by the fact that it is subject to national law.

In substance, Thai law is also similar to Convention No.143; both advocate action against clandestine movements of migrants and illegal employment of migrants. The Thai Labour Protection Act, 1998 resembles this Convention in guaranteeing rights to fair wages and other benefits, whether or not the migrant worker is lawfully in the country (although, of course, this is difficult in practice as highlighted above and below).

There is more difficulty in regard to the Indigenous Peoples Convention, 1989 (No. 169), when trying to match it with Thai law and practice. First, the notion of “indigenous peoples” is unclear in Thai law and policy. While some hill tribes in Thailand classify themselves as indigenous, official circles are not clear on the term “indigenous” and whether to use the term at all. Who is really indigenous in Thailand – the hill tribes in Northern Thailand, Thais in the central plains, and/or Muslims in Southern Thailand? Various groups which could be seen as indigenous are referred to as minorities rather than indigenous. Intriguingly, the Convention advocates that being an indigenous people fundamentally depends on self-identification, while counterbalancing any potentially separatist interpretation with the provision that “the use of the term *peoples* in this Convention shall not be construed as having any implications as regards the rights which may attach to the term under international law.”

Second, hill tribes are dealt with to some extent in national policy, and there is some differentiation between those who have been in the country for many years and new arrivals. With regard to the former group, they should be treated like Thai nationals. However, there are key issues concerning their lack of access to Thai nationality and essential services. Civil society has been pressing for a long time for quicker grant of Thai nationality to the group and solution to the statelessness problem. Difficulties are compounded at times by the revocation of Thai nationality already granted to some members of the hill tribes.

With regard to comparisons between hill tribes in Thailand who have been here for many years, newcomers and incoming migrant workers, the general position is that the first group should have priority over the latter groups in regard to employment opportunities and access to essential services. Even if in law (*de jure*) some of the hill tribes who have been here for many years may not yet be Thai, in fact (*de facto*) they certainly are and should be treated as Thais; they should be respected like other Thai nationals. This would also be in keeping with the non-discrimination principle inherent in Convention No.169 and related actions called for by Articles 2-3 as follows:

“Article 2

1. Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, coordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity.
2. Such action shall include measures for:
 - a) ensuring that members of these peoples benefit on an equal footing from the rights and opportunities which national laws and regulations grant to other members of the population;

- b) promoting the full realization of the social, economic and cultural rights of these peoples with respect for their social and cultural identity, their customs and traditions and their institutions;
- c) assisting the members of the peoples concerned to eliminate socio-economic gaps that may exist between indigenous and other members of the national community, in a manner compatible with their aspirations and ways of life.

Article 3

1. Indigenous and tribal peoples shall enjoy the full measure of human rights and fundamental freedoms without hindrance or discrimination. The provisions of the Convention shall be applied without discrimination to male and female members of these peoples.
2. No form of force or coercion shall be used in violation of the human rights and fundamental freedoms of the peoples concerned, including the rights contained in this Convention”. 18/

On another front, there has been little discussion in Thailand concerning the pros and cons of acceding to the most comprehensive treaty on the subject – the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. The Convention posits the non-discrimination principle as follows:

“Article 1

1. The present Convention is applicable, except as otherwise provided hereafter, to all migrant workers and members of their families without distinction of any kind such as sex, race, colour, language, religion or conviction, political or other opinion, national, ethnic or social origin, nationality, age, economic position, property, marital status, birth or other status.....

Article 7

States parties undertake, in accordance with the international instruments concerning human rights, to respect and to ensure to all migrant workers and members of their families within their territory or subject to their jurisdiction the right provided for in the present Convention without distinction of any kind such as sex, race, colour, language, religion or conviction, political opinion, national, ethnic or social origin, nationality, age, economic position, property, marital status, birth or other status.” 19/

On some fronts, the Convention differentiates between documented or regular workers and undocumented or irregular workers. Some rights pertain to all workers whether or not they are regular, while regular workers also have additional rights. The rights pertaining to all migrant workers include, for instance, the right to be protected by law, the right against torture, the right against forced labour, the right to freedom of thought, the right to humane treatment and security of the person, the right to access consular authorities, the right to access the courts, and the right to treatment not less favourable than that applying to nationals of the State of employment in respect of remuneration.

Those in a regular position have other (additional) rights under the Convention including the right to liberty of movement in the territory of employment; the right to form associations; and the right to enjoy treatment with nationals of the state of employment in regard to access to educational institutions.

Thai national law is largely consistent with this Convention. For example, a migrant worker – whether regular or irregular – has the right to access to courts to seek remedies (even though difficult in practice) A worker in an illegal sweatshop has the right to go to the Labour Court to demand the same wages as a Thai worker.

However, there are some differences between national law and international law, e.g. only Thai nationals can set up such Trade Unions under the Labour Relations Act, 1975. The International Conventions take a broader view allowing regular migrants also to enjoy freedom of association, implying possible establishment of Trade Unions.

However, the lack of accession by Thailand to the above Conventions can be explained for the same reasons as above; lack of knowledge of the international system of treaties and other instruments, hesitancy towards many labour/human rights-related treaties (“for fear of the unknown”), low priority, fear of floodgate of migrant workers and national security. These are coupled with the sentiment on the part of some authorities that the national laws must be conformity with the treaties before Thailand accedes to them, and or the argument sometimes heard to the effect that “our laws are already consistent with the treaties, therefore why accede?”

Finally, there are some situations where although Thailand is a party to an international treaty, the national practice fails to reflect the international standards of the treaty concerned. A case in point is the Convention on the Rights of the Child to which Thailand is a party. Under this Convention, a child is a person under 18 years old, and there are a variety of rights to be protected, including the right to birth registration and to access primary education. Currently, Thai authorities do not issue birth certificates to the children of some groups of irregular migrant workers (e.g. those born outside State hospitals), and although the national education law guarantees access of primary education to all persons, irrespective of nationality in Thailand, some authorities still prevent the children of migrant workers from accessing schooling. There is also reticence to allow them to enjoy family unity in Thailand; the admission of spouses and children of migrant workers is not guaranteed in national law, although it is now a basic principle of international law.

b) Normatisation or Implementation?

A key challenge is not the lack of norm-creation or standard setting – “normatisation” but the actual implementation of the norms which already exist. As above, there is a myriad of international treaties/laws and national laws on the issue of migrant workers. We are not short of standards; but we are often short of enforcement.

A legalistic approach is thus highly inadequate. From the angle of practice, a more comprehensive approach is needed, inquiring into the political, social and cultural mindset, incentives and disincentives for effective law and policy implementation. Alas, there are often the five C's which rear their ugly heads: corruption, collusion, cronyism, clientelism and crime. There is the key test of quality law enforcement and labour inspections. There is much more room to provide technical advice to comply with labour law and capacity-build labour inspectors and employers/companies to help enforce labour standards – not only as a matter of protecting equal treatment of migrant workers but also of preventing abuses affecting resident workers.

The difficulties faced in trying to implement the various laws in Thailand which confer benefits on migrant workers, whether or not they are regular/legal, can be seen from various situations when workers claim fair wages, payment thereof and fair treatment. The struggle for justice is often uphill, as seen in this case profile:

“On November 4, 2001, over 700 workers at the factory (in Northwestern Thailand) protested for higher wages. The protest started at 11.00 am when 100 workers went on strike. The workers are paid between 75 and 80 baht per dozen wool sweaters that they weave. They were asking to be paid 100 baht per dozen sweaters. At 3.00 pm they began to negotiate with the factory manager, but the factory manager denied their request for higher wages. The next morning at 1.00 am, the managers fired 20 workers who were the most active in organizing the protest.

At that time all 700 workers in the factory went on strike to protest the dismissal of the 20 organisers and to ask for higher wages. When all the workers went on strike, the factory manager said that he could not resolve the issue himself and contacted the factory owner in Bangkok. On the morning of November 6, the factory owner arrived at the factory and negotiated with the workers. At 6.00 pm he gave in to their demand for higher wages. All the workers involved in this protest were legally registered workers and every month 300 baht is taken out of their wages to pay for their registration fee.” 20/

The above “success” on the part of the migrant workers would seem to be the exception than the rule. Often protesting workers are simply dismissed. Those who are not registered migrant workers or those who revert to illegal immigrant status, have an even more tenuous situation; they are under the threat of deportation or are simply deported.

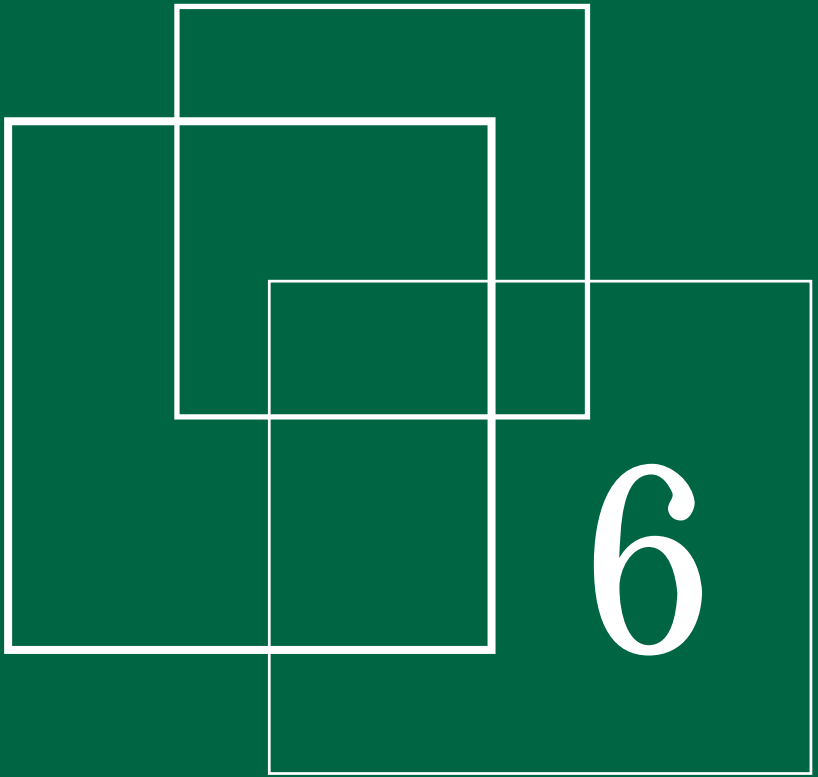
c) Globalization or Localization?

The global-and-local scenery is changing. One offshoot of the globalization process is the rise of not only the global economic system, represented par excellence by the emergence of the World Trade Organization (WTO), but also labour issues. While some would wish to keep those issues away from the WTO, others see them as at the threshold of the organization. Others prefer to see those issues dealt with elsewhere, such as under the ambit of the ILO. How to promote the vision that trade contributes to labour rights and vice versa?

Another challenge is the spread of Export Processing Zones in many developing countries which give special privileges to investors, at times at the expense of labour rights. How to humanize such zones? On another front, as Thailand and other countries of the East Asian region are now negotiating free trade areas with others, including the USA, labour rights are likely to creep in as part of the process. A balanced approach between the globalization of trade and the globalization of human rights and labour

standards is best struck and represented by the various international treaties discussed above which offer an ethical face to the spread of free market forces.

From another angle, there is the challenge of local developments and their impact on migrant labour, encapsulated by various interventions in the local setting – alias “localization”. For example, the new “open door” policy of Thailand towards migrant workers is likely to be coupled with the decentralization of power and resources to the provincial authorities, especially provincial governors or Chief-executive-officer (CEO) governors to implement the policy. How enlightened will they be? While the national policy will provide the general framework on migration policy, the action will depend very much, in future, on the leadership, integrity and humane programming umbilically linked with the provincial powers-that-be.



6. DIRECTIONS

Migrant workers can contribute greatly to their home and destination countries, if the process is well managed and if they are protected from abuse and exploitation. In reality, the situation is rendered complex by that fact that many do not enter the destination countries legally. In the market of demand and supply, regrettably many are victims of human smuggling and trafficking. Moreover, influxes of migrant workers who come without the necessary documents, such as visas and work permits, often result in draconian measures such as deportation from the territory of the destination countries, without adequate guarantees for their safety and dignity.

The lesson from Thailand is that to date, a closed door policy on migration from neighbouring countries has not worked, given the porous border and Thailand's own labour market which acts as a pull factor. Wisely the country is now moving towards a new and more open door policy: managing migration through cooperation between the countries of origin and Thailand as a destination country, and synchronizing with Thailand's own labour market.

From the angle of employment and protection of migrant workers, there are a number of key international standards represented by various treaties and related instruments evolved first by the ILO and then the UN. They offer protection irrespective of whether migrant workers are legal or illegal, registered or unregistered, regular or irregular, although in some cases, legal/regular/registered migrant workers are guaranteed a wider range of rights. This is at the heart of the international system which advocate protection for all humans beings on the basis of non-discrimination – irrespective of their origins and designation.

Thai laws are in many respects similar to the international system, even though Thailand has not become a party to several international treaties interlinked with migrant workers. For instance, the country's Criminal and Civil Codes and the Labour Protection Act offer protection to all, including even unregistered migrant workers; this converges with the international labour Conventions and human rights treaties. However, there are problems in the implementation process. From the angle of action to suppress human smuggling and trafficking, Thailand already has various laws which are currently used against these crimes, and these parallel the international framework on the subject. However, there are some national laws, notably the laws on freedom of association and collective bargaining, which have a degree of differentiation between Thais and non-Thais. They accord protection to Thai nationals rather than foreigners, thus diverging from international standards which are based upon non-discrimination between nationals and non-nationals.

A key law having impact on migrant workers as a whole is the Immigration Act. For those who enter the country illegally, the law allows deportation, but it also confers discretion on the relevant ministry to exempt them from the strictures of the law and to stay temporarily in Thailand. This is coupled with the Working of Aliens Act which sets out procedures for allowing even those who enter illegally to work in Thailand in various instances.

These have been shaped by, and help to shape, various national policies on migrant workers that have vacillated between closed door, half-open door and now a more open door policy towards migrant workers. However, the door is still a “swinging door” in the sense that even a more open door policy is subject to various conditions, such as the need for joint management based upon Memorandum of Understanding between Thailand and neighbouring countries, the need on the part of migrant workers to use open rather than clandestine channels to enter Thailand and to abide by the law, and the need to ensure safe return and humane treatment of those who enter in breach of the law.

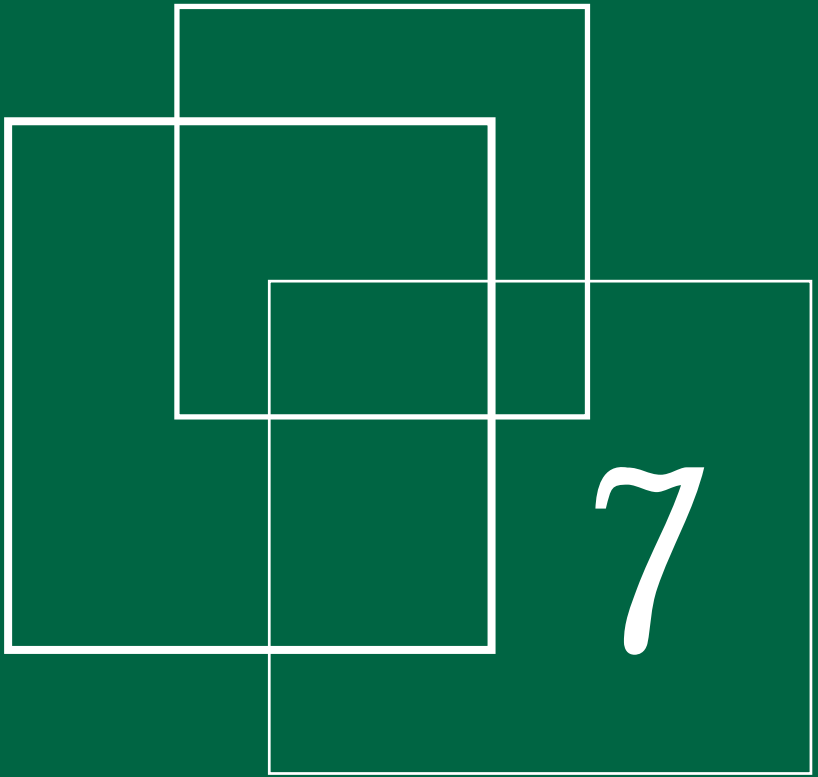
To ensure that the new approach converges with international standards, the preferred direction for the future is for Thailand to become a party to all the relevant international treaties; this will help to provide greater harmonization with international norms, greater transparency by linking up with the international system, and greater incentive for reforms and global-national solidarity on the basis of a common platform with the international community.

The following recommendations are thus targeted to Thailand, with the cooperation of both the government and non-governmental sectors:

1. implement a more “open door” policy towards migrant workers based upon an integrated, human rights-oriented approach by highlighting the management of migrant workers through cooperation between Thailand and the source countries (where Thailand is a destination country) and between Thailand and the destination countries (where Thailand is a source country) with effective and open channels for migration, safeguards to protect the rights of workers, safety of migration and return, and a broad dissemination process to invite potential workers to use the proper channels, in addition to expediting the process of regularization of migrant workers, and guaranteeing humane treatment of all workers, particularly those with health problems;
2. ensure that the national immigration law is used flexibly so as not to re-victimize migrant workers, especially those who are victims of human smuggling and trafficking, and reform it, where necessary, to provide that even those who enter the country without the necessary documents are protected against abuse and exploitation;
3. implement effectively and gender-and-child-sensitively all national laws and policies which are consistent with international standards;
4. reform those laws and policies which are not yet consistent with international standards, especially in the area of freedom of association and collective bargaining;
5. build the capacity of law enforcers, in cooperation with civil society, and employers/the business sector for quality enforcement of relevant laws and policies, while providing incentives for exemplary performance, and sanctions against malpractices and corruption;
6. provide space to non-governmental organizations, members of civil society, independent agencies such as the National Human Rights Commission of Thailand, and the representatives of the migrant workers themselves to monitor the situation of migration workers, and foster fair treatment and protection against abuse and exploitation;
7. promote preventive action, such as through community mobilization and awareness raising, as a precaution against violations of labour rights, and provide effective remedies accessible to migrant workers (e.g. services in their home languages, legal aid and assistance to seek help in the courts, hotlines and mobile services, one stop services to provide help, and community volunteers with outreach to migrant workers);

8. implement well the current international obligations under the treaties to which Thailand is a party, e.g. the right of the child to be registered at birth and to go to school (under the Convention on the Rights of the Child), and family unity, coupled with reforms when needed;
9. address the plight of ethnic groups such as the hill tribes in Thailand so that they benefit from access to nationality and employment, human rights and protection against abuse and exploitation, on a priority basis, while paralleling that with action to assist migrant workers from other countries;
10. advocate Thailand's membership of all key international human rights treaties and international labour Conventions, with effective follow-up for the purpose of implementation;
11. upgrade skills and education, coupled with adequate resource allocation, to elevate Thailand's manpower (and womanpower!) so as to become more competitive and quality-targeted, and mitigate the impact of out-migration of Thai migrant workers (which may also have been a cause of secondary migration into Thailand) by providing more livelihood opportunities for Thai workers to stay in Thailand rather than exit for work abroad;
12. overcome negative attitudes towards foreign migrant workers by educating the Thai public more extensively about the migrant worker phenomenon (e.g. highlighting positive role models and profiles from migrant workers), and nurture cross-cultural understanding between different nationalities from a young age to prevent discrimination (e.g. by introducing more inter-cultural activities such as inter-youth volunteer programmes to help migrant workers).

And to advocate nationally and internationally that the ethical face of globalization requires that we treat all migrant workers humanely – “in safety and with dignity”.



7. NOTES

1/ For recent literature on migration and international law, see: T.A. Kleinikoff and V.Chetail (eds.), **Migration and International Legal Norms** (The Hague: Asser Press, 2003).

2/ For recent literature on migrant workers and Thailand, see: P.Martin, **Thailand: Improving the Management of Foreign Workers** (Bangkok; ILO, 2003). See also: Supang Chantawanich et al, **Policies on Migrant Workers and Directions for Solving Problems in the Short-term (2001) together with the Long Term** (Bangkok: Asian Migration Institute/Chulalongkorn University, 2001); Supang Chantawanich et al, **Monitoring of the Registration of Migrant Workers 2001: Process and Problems** (Bangkok: Asian Migration Institute/Chulalongkorn University, 2002) (in Thai).

3/ K.Archavanitkul, **Transnational Population and Policy Options for Importation of Foreign Labour into Thailand**, 1998, as cited by P.Martin, *ibid.*, pp.16-7.

4/ P.Martin, *ibid.*, p.20.

5/ Ministry of Labour, “Manual for Public Relations to Solve the Problem of Migrant Workers in Thailand,” paper of the Ministry of Labour, Bangkok, n.d., p.1. (in Thai)

6/ P.Martin, *op.cit.*, pp.23-4.

7/ Ministry of Labour, “Administration of Policy and Solutions for the Migrant Labour Problem,” paper of the Ministry of Labour, Bangkok, 2003, p.4 (in Thai).

8/ Agreed Minutes of the First Senior Officials Meetings for the Implementation of the Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers between the Ministry of Labour of the Kingdom of Thailand and the Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation of the Kingdom of Cambodia, Bangkok, Thailand, 15-16 December 2003.

9/ Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Union of Myanmar on Cooperation in the Employment of Workers, 21 June 2003.

10/ Translation by Juridical Council, Thailand, from Thai. For Thai text, see: Employment Department, **Compilation of Laws** (Bangkok: Ministry of Labour, 2001) (in Thai).

11/ **Labour Protection Act B.E.2541 (A.D.1998)**, English translation by Chandler and Thong-Ek Law Office (Bangkok: Nititham Publishing House, 1999).

12/ Ibid.

13/ See further: **Memorandum of Understanding on Guidelines for Cooperation between Relevant Agencies on Procedures concerning Woman and Child Victims of Human Trafficking 1999** (Bangkok: Sub-Committee for Coordination to Solve the Problem of Cross-border Trafficking of Children and Women, 2001) (in Thai).

14/ V.Muntarbhorn, "International Commerce and the Rights of the Child," in **World Trade and the Protection of Human Rights: Human Rights in Face of Global Economic Exchanges** (Brussels: Bruylant, 2001), pp.151-177; 164.

15/ See further: Ministry of Labour, **Translation and Text of International Labour Organisation Conventions which Thailand has ratified (between 1971 – 2001)** (Bangkok: Ministry of Labour, 2001) (in Thai and English).

16/ See further: UN, **Human Rights: A Compilation of International Instruments** (New York: UN, 1997) (2 Volumes).

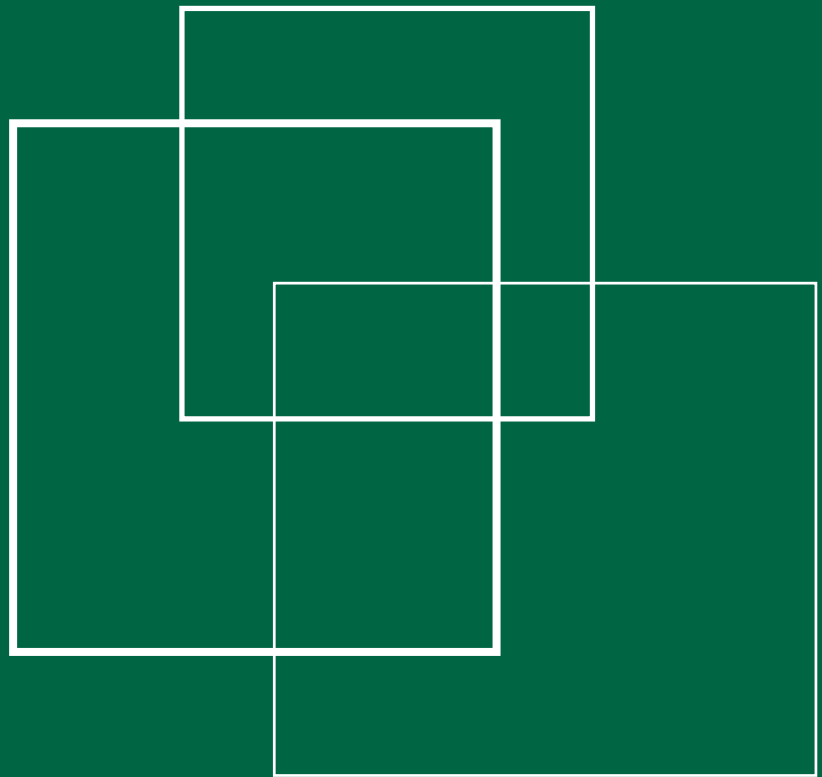
17/ <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C097>

18/ Ibid.

19/ **Human Rights: A Compilation of International Instruments**, op.cit.

20/ "A Review of Labour Law in Burma", a paper of the Burma Solidarity Organisation, 8 August 2002, p.10.

Annex I



ANNEX I

Bilateral and multilateral Memoranda of Understanding on cross-border cooperation on employment procedures and efforts to combat human trafficking:

1. Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-Region
2. Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Kingdom of Cambodia on Cooperation in the Employment of Workers
3. Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Kingdom of Cambodia on Bilateral Cooperation for Eliminating Trafficking in Children and Women and Assisting Victims of Trafficking
4. Memorandum of Understanding between the Royal Thai Government and the Government of Lao PDR on Employment Cooperation
5. Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Union of Myanmar on Cooperation in the Employment of Workers
6. Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Lao People's Democratic Republic on Cooperation to Combat Trafficking in Persons, Especially Women and Children

Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-Region

We, the representatives of the Governments of the Kingdom of Cambodia, the People's Republic of China, the Lao People's Democratic Republic, the Union of Myanmar, the Kingdom of Thailand and the Socialist Republic of Vietnam:

Deeply Concerned over the suffering caused by the trafficking in persons within the Greater Mekong Sub-Region and from the Greater Mekong Sub-Region to other regions of the world;

Asserting that it is completely unacceptable that human beings are traded, bought, sold, abducted, placed, and maintained in exploitative situations, thus being denied their most fundamental and inalienable rights;

Recognizing that poverty, lack of access to education, and inequalities, including lack of equal opportunity, make persons vulnerable to trafficking;

Further recognizing the link between trafficking and the growing demand for exploitative labour and exploitative sexual services;

Acknowledging that trafficking is intensified by discriminatory attitudes, practices and policies based on gender, age, nationality, ethnicity and social grouping;

Emphasizing that children and women who become victims of trafficking are particularly vulnerable, and need special measures to ensure their protection and well being;

Concerned by the involvement of both community members and organized criminal groups in trafficking in persons;

Recognizing the need for a strengthened criminal justice response to trafficking on order to secure justice for victims of trafficking and end impunity for traffickers and others who derive financial benefits from this crime;

Acknowledging the importance of effective and proportionate penalties for traffickers, including provision for freezing and confiscating their assets, and for the proceeds to be used for the benefit of victims of trafficking;

Recognizing the important contribution that survivors of trafficking can, on a strictly voluntary basis, make to developing, implementing, and evaluating anti-trafficking interventions, and in securing the prosecution of traffickers;

Acknowledging the important role played by victim support agencies in the areas of prevention, protection, prosecution, rescue, repatriation, recovery and reintegration, as well as in supporting a strengthened criminal justice response;

Recognizing that each Government hereby undertakes to take steps, individual and through international assistance and co-operation, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the commitments recognized in this MOU by all appropriate means;

Recalling the Universal Declaration of Human Rights, particularly Article 4, which states that ‘No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade shall be prohibited in all their forms’;

Commending those Greater Mekong Sub-Region States which have ratified and/or acceded to the key international legal instruments concerning trafficking and related exploitation including the :

- United Nations Convention Against Trans-national Organised Crime and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children;
- United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW);
- United Nations Convention on the Rights of the Child (CRC), and its Optional Protocols on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography, and on the Involvement of Children in Armed Conflict;
- ILO Forced Labour Conventions (29 & 105);
- ILO Convention (182) Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour;

and encourage those States which have not yet done so, to accede to these instruments at the earliest possible time;

Reaffirming the importance of the United Nations Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking;

Reaffirming existing regional initiatives and commitments to combat trafficking in persons;

Welcoming the pioneering Memorandum of Understanding between Thailand and Cambodia on Bilateral Cooperation for Elimination Trafficking in Children and Women and Assisting Victims of Trafficking (2003) and efforts to develop similar bilateral anti-trafficking arrangements within the Greater Mekong Sub-Region;

Welcoming the importance of bilateral migration agreements, such as the Memoranda of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers between Thailand and Cambodia, Lao PDR and Myanmar respectively, in promoting safe, orderly, well-regulated migration as this serves to reduce the demand for illegal migration services which provide opportunities for traffickers;

Intending fully that this MOU reflects the continuing political will of our Governments to cooperate to combat trafficking in persons; and

Calling upon all countries outside the GMS to join our countries in the fight against human trafficking;

Hereby solemnly commit to the following actions;

I. In the area of Policy and cooperation (national and international):

1. **Encouraging** the use of the definition of trafficking contained in the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children supplementing the United Nations Convention on Transnational Organised Crime;
2. **Developing** national plans of action against trafficking in persons in all its forms;
3. **Working** towards establishing and strengthening a national, multi-sectoral committee on trafficking in persons with a mandate to coordinate the implementation of the National Plan of Action and other anti-trafficking interventions;
4. **Creating** mechanisms to strengthen regional cooperation and information exchange, and designating a national focal point on combating trafficking;
5. **Improving** regional cooperation against trafficking, in particular through bilateral and multilateral agreements; and
6. **Strengthening** cooperation with international organisations and non-governmental organisations in combating trafficking in persons.

II. In the area of Legal Frameworks, Law Enforcement and Justice:

7. **Adopting and enforcing**, as quickly as possible, appropriate legislation against trafficking in persons;
8. **Adopting** appropriate guidelines and providing training for relevant officials to permit the rapid and accurate identification of trafficked persons and to improve the prosecution process;
9. **Investigating**, arresting, prosecuting, and punishing perpetrators of trafficking according to law;
10. **Making** available to trafficked persons legal assistance and information in a language they understand;
11. **Developing** realistic and effective cooperation in the criminal justice system to remove impunity for traffickers and provide justice for victims;
12. **Strengthening** cross-border cooperation in law enforcement among the six GMS countries to combat trafficking through criminal justice process; and
13. **Providing** the necessary personnel and budgetary support for trafficking response capacities within national law enforcement authorities.
14. **Promoting** bilateral or multilateral agreements among the GMS countries to assist each other in the judicial process;

III. In the area of Protection, Recovery, and Reintegration:

15. **Promoting** greater gender and child sensitivity in all areas of work dealing with victims of trafficking;
16. **Ensuring** that persons identified as victims of trafficking are not held in detention by law enforcement authorities;
17. **Providing** all victims of trafficking with shelter, and appropriate physical, psycho-social, legal, educational, and health-care assistance;
18. **Adopting** policies and mechanisms to protect and support those who have been victims of trafficking;
19. **Strengthening** the capacity of the embassies and consulates to ensure that they can more effectively assist trafficked persons;
20. **Ensuring** cross-border cooperation in the safe return of trafficked persons, including support to ensure their well-being; and
21. **Working together** to facilitate the successful recovery and reintegration of trafficked persons and to prevent them from being re-trafficked.

IV. In the area of Preventive Measures:

22. **Adopting** measures to reduce vulnerability including: supporting poverty reduction programs; increasing economic opportunities; ensuring access to quality education and skill training; and providing necessary personal legal documentation, including birth registration;
23. **Supporting** the development of community protection and surveillance networks for early identification and intervention for those at risk;
24. **Raising** public awareness at all levels, including through public information campaigns and advocacy, both of the dangers and negative impacts of trafficking, and of assistance available to victims;
25. **Applying** national labour and other laws to protect the rights of all workers based on the principles of non-discrimination and equality;
26. **Encouraging** destination countries including those from outside the Greater Mekong Sub-Region to take all steps to reduce demand for services and goods provided through the exploitation of trafficked persons, and the resulting profits; and
27. **Increasing** cooperation with the private sector, especially the tourism and entertainment industries, to take an active role in the fight against trafficking.

V. In the area of Mechanisms for Implementation, Monitoring and Evaluation of this Memorandum of Understanding:

28. **Developing** an initial Sub-Regional Plan of Action against Trafficking in Persons, 2005-2007 and undertaking all necessary efforts to fully implement this Plan;
29. **Developing** procedures for the collection and analysis of data and information on trafficking cases and ensuring that anti-trafficking strategies are based on accurate and current research, experience and analysis;
30. **Establishing** a monitoring system for the implementation of the Plan of Action including, at the minimum, annual senior officials meetings;
31. **Reviewing** the implementation of the Plan of Action and adopting a new Sub-regional Plan of Action through a GMS Ministerial meeting in late 2007;
32. **Creating** a national task force to collaborate with the COMMIT Secretariat (United Nations Inter-Agency Project against Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region) and other partners; and
33. **Inviting** government funding agencies, as well as relevant United Nations and other intergovernmental and non-governmental organizations and the private sector, to provide financial, material and technical assistance to support GSM countries in their anti-trafficking efforts, including the implementation of this MOU and the forthcoming Plan of Action.
34. **Recognizing** that amendments to this MOU may be desirable in the future, the Governments set out that following process for amending this MOU: (1) if four of the six undersigned Governments believe that the MOU should be changed, and inform the Secretariat in writing, a procedure to consultation shall be undertaken by the Secretariat in a mutually convenient manner; (2) the purpose of such a procedure shall be to propose changes to the MOU; (3) any change to the MOU shall be agreed to unanimously by the six Governments, and the approval of each Government shall be communicated to the Secretariat in writing.

Done at Yangon, on this 29th day of October 2004.

**FOR THE GOVERNMENT
OF THE KINGDOM OF CAMBODIA**

Original Signed

(Ith Samheng)
Minister of Social Affairs,
Veterans and Youth Rehabilitation

**FOR THE GOVERNMENT
OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA**

Original Signed

(Huang Qingyi)
Vice Chairperson
National Working Committee
for Children & Women under the State Council

**FOR THE GOVERNMENT
OF THE LAO PEOPLE'S
DEMOCRATIC REPUBLIC**

Original Signed

(Samphanh Phengkhammy)
Minister of Labour and Social Welfare

**FOR THE GOVERNMENT
OF THE UNION OF MYANMAR**

Original Signed

(Colonel Tin Hlaing)
Minister of Home Affairs

**FOR THE GOVERNMENT
OF THE KINGDOM OF THAILAND**

Original Signed

(Wanlop Phloytabtim)
Permanent Secretary
Ministry of Social Development
And Human Security

**FOR THE GOVERNMENT
OF THE SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM**

Original Signed

(Lieutenant-General Le The Tiem)
Vice Minister of Public Security

Memorandum of Understanding
between
the Government of the Kingdom of Thailand
and
the Government of the Kingdom of Cambodia
on
Cooperation in the Employment of Workers

THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND AND THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF CAMBODIA.

hereinafter referred to as “the Parties”;

RECOGNISING the principles enshrined in “The Bangkok Declaration on Irregular Migration of 1999”;

BEING CONCERNED about the negative social and economic impacts caused by illegal employment;

DESIROUS of enhancing mutually beneficial cooperation between the two countries;

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

Objective and Scope
Article 1

The Parties shall apply all necessary measures to ensure the following:

- 1) Proper procedures for employment of workers;
- 2) Effective repatriation of workers, who have completed terms and conditions of employment or are deported by relevant authorities of the other Party, before completion of terms and conditions of employment to their permanent addresses;
- 3) Due protection of workers to ensure that there is no loss of the rights and protection of workers and that they receive the rights they are entitled to;
- 4) Prevention of, and effective action against, illegal border crossings, trafficking of illegal workers and illegal employment of workers.

This Memorandum of Understanding is not applicable to other existing processes of employment that are already in compliance with the laws of the Parties.

Authorised Agencies
Article 2

For the purpose of this Memorandum of Understanding, the Ministry of Labour of the Kingdom of Thailand and the Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation of the Kingdom of Cambodia shall be the authorized agencies for the Government of the Kingdom of Thailand and for the Government of the Kingdom of Cambodia respectively.

Article 3

The Parties, represented by the authorized agencies, shall hold regular consultations, at senior official and/or ministerial levels, at least once a year on an alternate basis, on matters related to the implementation of this Memorandum of Understanding.

The authorized agencies of both Parties shall work together for the establishment of procedures to integrate illegal workers, who are in the country of the other Party prior to the entry into force of this Memorandum of Understanding, into the scope of this Memorandum of Understanding.

Authorised and Procedure

Article 4

The Parties shall take all necessary measures to ensure proper procedures for employment of workers.

Employment of workers requires prior permission of the authorized agencies in the respective countries. Permission may be granted upon completion of procedures required by laws and regulations in the respective countries.

The authorized agencies may revoke or nullify their own permission at any time in accordance with the relevant laws and regulations.

The revocation or nullification shall not affect any deed already completed prior to the revocation or nullification.

Article 5

The authorized agencies may through a job offer inform their counterparts of job opportunities, number, period, qualifications required, conditions of employment, and remuneration offered by employers.

Article 6

The authorized agencies shall provide their counterparts with lists of selected applicants for the jobs with information on their ages, permanent addresses, reference persons, education, experiences and other information deemed necessary for consideration by the prospective employers.

Article 7

The authorized agencies shall coordinate with the immigration and other authorities concerned to ensure that applicants, who have been selected by employers and duly permitted in accordance with Article IV, have fulfilled, inter alia, the following requirements:

- 1) Visas or other forms of entry permission;
- 2) Work permits;
- 3) Health insurances or health services;
- 4) Contribution into savings fund as may be required by the authorized agencies of the respective Parties;
- 5) Taxes or others as required by the Parties;
- 6) Employment contracts of employers and workers.

Contract of the terms and conditions of employment shall be signed between the Employer and Worker and a copy each of the contract submitted to the authorized agencies.

Article 8

The authorised agencies shall be responsible for the administration of the list of workers permitted to work under this Memorandum of Understanding. They shall keep, for the purpose of reference and review, the lists of workers who report themselves or have their documents certified to the effect that they have returned to their permanent addresses after the end of the employment terms and conditions, for at least four years from the date of report or certification.

Return and Repatriation

Article 9

Unless stated otherwise, the terms and conditions of employment of workers shall not exceed two years. If necessary, it may be extended for another term of two years. In any case, the terms and conditions of employment shall not exceed four years. Afterwards, it shall be deemed the termination of employment.

A three-year break is required for a worker who has already completed the terms and conditions of employment to re-apply for employment.

Article 10

The Parties shall extend their fullest cooperation to ensure the return of bona fide workers, who have completed their employment terms and conditions, to their permanent addresses.

Article 11

The authorised agencies of the employing country shall set up and administer a saving fund. Workers are required to make monthly contribution to the fund in the amount equivalent to 15 percent of their monthly salary

Article 12

Workers who have completed their terms and conditions of employment and returned to their permanent addresses shall be entitled to full refund of their accumulated contribution to the savings fund and the interest by submitting the application to the authorised agencies three months prior to their scheduled date of departure after completion of employment. The disbursement shall be made to workers within 45 days after the completion of employment.

In the case of workers whose services are terminated prior to completion of employment and have to return to their permanent addresses, the refund of their accumulated contribution and the interest shall also be made within 45 days after termination of employment.

Article 13

Temporary return to country of origin by workers whose terms and conditions of employment are still valid and in compliance with the authorised agencies' regulations shall not cause termination of the employment permission as stated in Article IV.

Article 14

Procedures and documents required in the application for refund as stated in Article XII shall be set forth by the authorised agencies.

Article 15

The right to refund of their contribution to the saving Fund is revoked for workers who do not return their permanent addresses upon the completion of their employment terms and conditions.

Article 16

The authorised agencies of the employing country may draw from the savings fund to cover the administrative expenses incurred by the bank and the deportation of workers to their country of origin.

Protection

Article 17

The Parties in the employing country shall ensure that the workers enjoy protection in accordance with the provisions of the domestic laws in their respective country.

Article 18

Workers of both Parties are entitled to wage and other Benefits due for local workers based on the principles of non-discrimination and equality of sex, race and religion.

Article 19

Any dispute between workers and employers relating to employment shall be settled by the authorised agencies according to the laws and regulations in the employing country.

Measures Against Illegal Employment

Article 20

The Parties shall take all necessary measures, in their respective territory, to prevent and suppress illegal border crossings, trafficking of illegal workers and illegal employment of workers.

Article 21

The Parties shall exchange information on matters relating to human trafficking, illegal immigration, trafficking of illegal workers and illegal employment.

Amendments

Article 22

Any amendment to this Memorandum of Understanding may be made as agreed upon by the Parties through diplomatic channels.

Settlement of Disputes

Article 23

Any difference or dispute arising out of this Memorandum of Understanding shall be settled amicably through consultations between the Parties.

Enforcement and Termination
Article 24

This Memorandum of Understanding shall enter into force after the date of signature and may be terminated by either Party in written notice. Termination shall take effect 90 (ninety) days following the date of notification. In case of termination of this Memorandum of Understanding by either Party, for the benefit of the workers, the Parties shall hold consultation on how to deal with employment contracts that are still valid.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorised by their respective Governments, have signed this Memorandum of Understanding.

DONE at Ubon Ratchatani on the Thirty First Day in the Month of May of Two Thousand and Three of the Christian Era in English language, in two original copies all of which are equally authentic.

FOR THE GOVERNMENT OF
THE KINGDOM OF THAILAND

FOR THE GOVERNMENT OF
THE KINGDOM OF CAMBODIA

Original Signed

Original signed

(Suwat Liptapanlop)
Minister of Labour

(Ith Samheng)
Minister of Social Affairs,
Labour, Vocational Training
and Youth Rehabilitation

Memorandum of Understanding
between
the Government of the Kingdom of Thailand
and
the Government of the Kingdom of Cambodia
on
Bilateral Cooperation
for
Eliminating Trafficking in Children and Women
and Assisting Victims of Trafficking

THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND AND THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF CAMBODIA. (hereinafter referred to as “the Parties”;

HAVING SOUGHT to strengthen the bonds of friendship between the two countries and to increase the bilateral cooperation on the suppression of trafficking in children and women.

RECOGNISING that trafficking in children and women is a gross infringement of human rights and grievous trampling on the dignity of human beings,

GRAVELY CONCERNED that trafficking in children and women has negative impact on individual physical, mental, emotional, moral development and is detrimental to the social fabric and values of the society.

CONFIRMING that the Parties share the common concern against transnational human trafficking as addressed in the Bangkok Declaration on Irregular Migration deliberated in the International Symposium on Migration “Towards Regional Cooperation on Irregular/Undocumented Migration” held in Bangkok during 21-23 April 1999, and “The Bali Conference on the People Smuggling and Trafficking in Person” held in Bali during 26-28 February 2002.

RECALLING the Agreed Minutes of the Third Meeting of the Joint Commission for the Bilateral Cooperation between the Kingdom of Cambodia and the Kingdom of Thailand, in Siem Reap Province of the Kingdom of Cambodia during 31 January-1 February 2000 with regards to the intensification of cooperation in suppressing cross border trafficking in human beings especially in women and children.

REFERRING to the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime,

CONVINCED that suppressing the crime of trafficking in children and women through mutual cooperation in law enforcement and criminal procedures is an effective measure to ensure justice against human trafficking,

PLEDGING that the Parties shall faithfully cooperate to eliminate trafficking in children and women, and to protect and assist them,

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

I-Scope of This Memorandum of Understanding

Article I

This Memorandum of Understanding shall apply to trafficking in children and women as defined in Article 2 of this Memorandum.

II- Definition

Article 2

For the operational purpose of this memorandum,

- a) "Trafficking in Children and Women" shall mean the recruitment transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of threat, use of force, or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include the exploitation of others through prostitution or other forms of sexual exploitation, forced labour or service, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;
- b) The consent of a victim of trafficking in children and women to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;
- c) A child who has been recruited, transported, transferred, or harboured for the purpose of exploitation shall be considered "as a victim of trafficking" even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article: and
- d) "Child" shall mean any person under eighteen years of age.

Article 3

The Parties recognize that examples of the purposes of trafficking in children and women include, but are not limited to the following:

- a) prostitution;
- b) forced or exploitative domestic labour;
- c) bonded labour and other forms of hazardous, dangerous and exploitative labour;
- d) servile marriage;
- e) false adoption;
- f) sex tourism and entertainment;
- g) pornography;
- h) begging; and
- i) slavery by the use of drugs on children and women.

III- Preventive Measures

Article 4

The Parties shall "undertake necessary legal reform and other appropriate measures to ensure that the legal frameworks in their respective jurisdictions conform with the Universal Declaration of Human Rights, the Convention on the Rights of the Child, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against women and other international human rights instruments which both Parties have ratified or acceded to and are effective in eliminating trafficking in children and women and in protecting all rights of children and women who fall victims to trafficking.

Article 5

The Parties shall undertake educational and vocational training programmes, in particular for children and women, to increase the opportunity for employment and hence reduce vulnerability to trafficking.

Article 6

The Parties shall make best effort to prevent trafficking in children and women through the following preventive measures:

- a) Increase of social services such as assistance in job searching and income generating and provision of medical care to children and women vulnerable to trafficking,
- b) Reform of educational and vocational training programmes to improve their linkage with job opportunities;
- c) Enhancement of public awareness and understanding on the issue of trafficking in children and women; and
- d) Dissemination of information to the public on the risk factors involved in trafficking of children and women and on the businesses that are exploitative to children and women.

IV- Protection of Trafficked Children and Women

Article 7

Trafficked children and women shall be considered victims, not violators or offenders of the immigration law. Therefore,

- a) Trafficked children and women shall not be prosecuted for illegal entry to the country;
- b) Trafficked children and women shall not be detained in an immigration detention center during the times awaiting the official repatriation process, but shall be put under the care of the Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation (Cambodia) or the Department of Social Development and Welfare (Thailand), and shelter and protection shall be provided to the victims according to the policy of each state;
- c) The relevant authorities shall ensure the security of trafficked children and women, and
- d) Victims shall be treated humanely throughout the process of protection and repatriation and the judicial proceedings.

Article 8

The Parties shall undertake appropriate measures, which may include legal reform and legal aid, to ensure the effective legal remedies to victims of trafficking as follows:

- a) Victims may claim restitution of any undisputed personal properties and belongings that have been confiscated or obtained by authorities in the process of detention or any other criminal procedure;
- b) Proceeds of crime of trafficking shall be liable for confiscation and managed according to the laws of relevant country;
- c) Victims may claim compensation from the offender of any damages caused by trafficking in children and women;
- d) Victims may claim payment for unpaid services from the offender; and
- e) Victims shall have access to the due process of law to claim for criminal justice, recovery of damages, and any other judicial remedies.

Article 9

The relevant governmental agencies where appropriate, in cooperation with non-government organizations, shall provide trafficked children, women, and their immediate family, if any, with safe shelter, health care, access to legal assistance, and other imperative for their protection.

V- Cooperation in Suppression of Trafficking in Children and Women

Article 10

The law enforcement agencies in both countries, especially at the border shall work in close cooperation to uncover domestic and cross border trafficking of children and women.

Article 11

- a) The law enforcement process shall be streamlined so as to combat crimes of trafficking in children and women effectively;
- b) The investigation and the prosecution of offenders and criminal syndicates in trafficking cases shall be intensified; and
- c) The Parties shall undertake training programmes unilaterally and bilaterally concerning the applicable legal rules and skill of investigation and protection in trafficking cases for law enforcement personnel, with emphasis on the fights of children and women, with reference to the Convention on the Rights of the Child, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, other international human rights standards and the relevant domestic laws.

Article 12

- a) The Parties shall promote bilateral cooperation in the judicial procedure against trafficking, e.g., prosecution of transnational traffickers, extradition arrangement, mutual judicial assistance in the criminal procedures; and
- b) The Parties shall afford one another the widest measure of mutual legal assistance in investigation, prosecution and judicial proceeding in relation to trafficking in children and women including existing arrangement on extradition.

Article 13

The police and other relevant authorities in both countries shall cooperate in exchange of information concerning trafficking cases, e.g., trafficking routes, places of trafficking, identifications of traffickers, net work of trafficking, methodologies of trafficking, and data on trafficking.

Article 14

- a) The Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, the Ministry of Interior, the Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation, the Ministry of Women's and Veterans' Affairs, the Ministry of Justice, and the Ministry of Tourism, (Cambodia) and the Royal Thai Police, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Labour, the Ministry of Social Development and Human Security, The Ministry of Public health and the Department of Social Development and Welfare, the local police, or immigration border control checkpoints (Thailand), along with other relevant non-governmental organizations, shall cooperate in collecting information and evidence relating to human trafficking cases.
- b) The information and evidence obtained in accordance with the above paragraph shall duly be delivered to the competent police office, immigration office, prosecutor's office or other relevant parties who take legal action in trafficking cases of children and women, e.g. searching for offenders, investigating in cases, prosecuting offenders, and proceeding with any other judicial procedures.

Article 15

The Police and other appropriate authorities of the relevant state shall undertake the protection programme to secure the safety of victims and eyewitnesses from retaliation or menace during and after the judicial proceedings as deemed necessary.

VI- Repatriation

Article 16

- a) The authorities in charge of repatriation shall use the diplomatic channel of communication to inform the other Party of repatriation arrangements of trafficked children and women in advance;
- b) Repatriation of trafficked children and women shall be arranged and conducted in their best interest; and
- c) Children and women who have been identified as victims of trafficking shall not be deported. Repatriation of children and women victims will be undertaken in accordance with the above.

Article 17

- a) The Parties shall establish the Focal Point to implement the repatriation process of trafficked children and women;
- b) The Focal Point shall be composed of the competent authorities of both Parties;
- c) The Focal points shall undertake the following duties;
 - (i) to arrange repatriation of trafficked children and women;
 - (ii) to implement the arranged repatriation of trafficked children and women
 - (iii) to provide security for trafficked children and women in the repatriation process;
 - (iv) to endeavour to monitor trafficking in children and
 - (v) to establish informational networks concerning the practice of trafficking in children and women among the national and international law enforcement authorities and relevant civil society organizations.

VII- Reintegration

Article 18

- a) The Parties shall make all possible efforts towards the safe and effective reintegration of victims of trafficking into their families and communities in order to restore their dignity, freedom, and self-esteem.
- b) For this purpose, the Parties shall take appropriate measures to attain the following objectives;
 - (i) Victims of trafficking shall not suffer any further victimization, stigmatization or traumatization in the judicial procedure;
 - (ii) Continuous social, medical, psychological and other necessary support shall be provided to children and women who are victims of trafficking and their families particularly to those who are infected with sexually transmitted disease including HIV/AIDS;
 - (iii) Children and women who are victims of trafficking, shall not be discriminated or stigmatised socially; and
 - (iv) Child victims of school age shall be ensured appropriate educational opportunities.

Article 19

The Parties shall provide the following training programmes for the purpose of effective reintegration;

- a) The vocational training programme for victims of trafficking to enhance opportunity of alternative means of their livelihood; and
- b) Training programmes to sensitise those working for victims of trafficking in regard to child development, child rights and child/gender issues with reference to the Convention on the Rights of the Child, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and other relevant human rights instruments to which both Parties are parties.

VIII- Joint Task Force Article 20

- a) The Parties shall establish the Joint Task Force
- b) The Joint Task Force shall be comprised of competent representatives from both Parties.
- c) The Joint Task Force shall be called for to meet as the need arises. The date and venue of the meeting of the Joint Task Force shall be agreed by both Parties.
- d) The Joint Task Force shall assume the following responsibilities:
 - (i) to monitor and assess the implementation of this Memorandum and report to the Joint Commission for Bilateral Cooperation between Thailand and Cambodia at its annual meeting;
 - (ii) to initiate establishment of strategies, implementing guidelines and other necessary framework to implement this Memorandum;
 - (iii) to make recommendations towards further development of the mutual cooperation against trafficking in children and women; and
 - (iv) to review the implementation of this Memorandum of Understanding every 5 years.

IX- Final Provisions Article 21

The Parties shall endeavour to settle disputes concerning the interpretation or application of this Memorandum through negotiation.

This Memorandum of Understanding shall take effect on the date of signature by both Parties.

Article 22

Either Party may terminate this Memorandum of Understanding at any time by giving written notice to the other Party through diplomatic channels, and the termination shall be effective six months after the date of receipt of such notice.

Article 23

This Memorandum of Understanding may be amended upon the agreement of the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Kingdom of Cambodia.

This Memorandum of Understanding shall be written in duplicate in English.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized by their respective Governments, have signed this Memorandum of Understanding.

DONE at Siem Reap, on this 31st day of May 2003.

FOR THE GOVERNMENT
OF THE KINGDOM OF
THAILAND

Original Signed

(Anurak Chureemas)
Minister of Labour

FOR THE GOVERNMENT OF
THE KINGDOM OF CAMBODIA

Original Signed

(Ith Samheng)
Minister of Social Affairs, Labour
Vocational Training and Youth
Rehabilitation

Memorandum of Understanding
between
the Royal Thai Government and the Government of Lao PDR
on Employment Cooperation

Both Governments, hereinafter called “the parties” are concerned with the widespread trafficking in human due to common illegal unemployment, and accept the principles in the Bangkok Declaration on illegal migration 1999, agree to:

Objectives and Scope
Article I

The parties will take action to realize:

- 1.1) appropriate procedure in employment
- 1.2) effective deportation and return of migrant workers who have completed the duration of their work permit
- 1.3) appropriate labour protection
- 1.4) prevention and intervention in illegal border crossing, illegal employment services and illegal employment of migrant workers

The MOU does not include other measures currently in force in national legal frameworks.

Authorized Agency
Article 2

MOL of Thailand and MOL of Lao PDR are authorized to carry out this MOU.

Article 3

The parties can organize regular high-level meetings at least once a year to discuss matters related to this MOU.

Authority and procedures
Article 4

Employment of workers must be authorized by competent authorities.

The competent authorities may cancel work permits issued to individual workers as per the agreement above whenever appropriate within the purview of the parties’ respective national laws.

The cancellation will not affect any action already completed prior to the announced date of cancellation.

Article 5

The competent authority of each party can inform its counterpart of labour needs, number of desired workers, duration, qualifications, employment conditions and wages as proposed by concerned employers.

Article 6

The counterpart competent authority will respond by sending a list of potential workers (name, hometown, reference, education, and other experiences).

Article 7

The competent authorities will work with national immigration services to process:

- 7.1) visa/other travel document/arrangement
- 7.2) work permit issuance
- 7.3) insurance or health insurance
- 7.4) contribution to the deportation fund
- 7.5) other taxes as per national regulations

Article 8

Both parties will maintain a list of workers benefited from this MOU. The list will be kept and record the return of the workers until 4 years after the recorded date of return.

Return and Deportation

Article 9

Unless otherwise specified, each worker will receive a two-year work permit. If renewal is necessary, for whatever reasons, the total term of permit shall not exceed 4 years. Thereafter, the person shall be ineligible for work permit. Also, the work permit will expire when the employment of the worker concerned is terminated.

Workers who have completed the terms of their work permit can re-apply for work again after three years have passed between the date of the expiration of the first term and the date of the re-application. Exception shall be made when the worker concern had his or her employment terminated under the conditions not of their faults.

Article 10

The parties will collaborate in sending workers home.

Article 11

Workers will contribute 15% of their salary to deportation fund set up by the host country.

Article 12

Workers who wish to return home can claim their contribution to the fund in full amount with interest. The request must file 3 month before the return date and the money will be paid to the workers within 45 days after the date their employment ends.

Article 13

Home visit during the period of work permit does not end the employment.

Article 14

The host country will determine the procedure and required documents as per the steps/application mentioned in Article 12.

Article 15

A worker will forfeit his or her right to receive his or her contribution to the deportation fund unless s/he reports him/herself to the designated authority in his/her home country upon his/her return.

Article 16

The competent authority of the host country can use the deportation fund to cover the cost of deportation of workers.

Protection

Article 17

The parties will apply national laws to protect the rights of workers (to whom this MOU applies)

Article 18

Workers will receive wage and benefits at the same rate applied to national workers based on the principles of non-discrimination and equality on the basis of gender, ethnic identity, and religious identity.

Article 19

Labour disputes will be governed by the host country's national laws and by its relevant authorities.

Measures on Illegal Employment

Article 20

The parties will take necessary measures to prevent and intervene in illegal cross-border labour practices and employment.

Article 21

The parties will share information with regards to human trafficking, undocumented entry, unlawful employment, and unlawful labour practices.

Amendment on the MOU

Article 22

Amendment of this MOU requires consultation through diplomatic channels.

Dispute Intervention

Article 23

Any conflict arising from this MOU shall be settled through consultation between the parties.

Enforcement and Cancellation
Article 24

The agreements in this MOU are in force upon the date of signing by the representatives of the parties. Cancellation requires written notification and will be in effect 3 months after the date of notification.

This MOU is signed at Vientiane, Lao PDR, on 18 October 2002, in the Lao and Thai version. Both versions have similar values.

For the Government of Thailand

For the Government of Lao PDR

Original Signed

Original Signed

Suwat Liptapanlop
Minister of Labour

Sompan Pangkamme
Minister of Labour and Social Welfare

Royal Government of Thailand

Lao PDR

Memorandum of Understanding
between
the Government of the Kingdom of Thailand
and
the Government of the Union of Myanmar
on
Cooperation in the Employment of Workers

THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND AND THE GOVERNMENT OF THE UNION OF MYANMAR, hereinafter referred to as “the Parties”;

BEING CONCERNED about the negative social and economic impacts caused by illegal employment;

DESIROUS of enhancing mutually beneficial cooperation between the two countries;

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

Objective and Scope

Article 1

The Parties shall apply all necessary measures to ensure the following:

- 1) Proper procedures for employment of workers;
- 2) Effective repatriation of workers, who have completed terms and conditions of employment or are deported by relevant authorities of the other Party, before completion of terms and conditions of employment to their permanent addresses;
- 3) Due protection of workers to ensure that there is no loss of the rights and protection of workers and that they receive the rights they are entitled to;
- 4) Prevention of, and effective action against, illegal border crossings, trafficking of illegal workers and illegal employment of workers.

This Memorandum of Understanding is not applicable to other existing processes of employment that are already in compliance with the laws of the Parties.

Authorised agencies

Article 2

For the purpose of this Memorandum of Understanding, the Ministry of Labour of the Kingdom of Thailand and the Ministry of Labour of the Union of Myanmar shall be the authorised agencies for the Government of the Kingdom of Thailand and for the Government of the Union of Myanmar respectively.

Article 3

The Parties, represented by the authorised agencies, shall hold regular consultations, at senior official and/or ministerial levels, at least once a year on an alternate basis, on matters related to the implementation of this Memorandum of Understanding.

The authorised agencies of both Parties shall work together for the establishment of procedures to integrate illegal workers, who are in the country of the other Party prior to the entry into force of this Memorandum of Understanding, into the scope of this Memorandum of Understanding.

Authorised and Procedure

Article 4

The Parties shall take all necessary measures to ensure proper procedures for employment of workers.

Employment of workers requires prior permission of the authorised agencies in the respective countries. Permission may be granted upon completion of procedures required by laws and regulations in the respective countries.

The authorised agencies may revoke or nullify their own permission at any time in accordance with the relevant laws and regulations.

The revocation or nullification shall not affect any deed already completed prior to the revocation or nullification.

Article 5

The authorised agencies may through a job offer inform their counterparts of job opportunities, number, period, qualifications required, conditions of employment, and remuneration offered by employers.

Article 6

The authorised agencies shall provide their counterparts with lists of selected applicants for the jobs with information on their ages, permanent addresses, reference persons, education, experiences and other information deemed necessary for consideration by the prospective employers.

Article 7

The authorised agencies shall coordinate with the immigration and other authorities concerned to ensure that applicants, who have been selected by employers and duly permitted in accordance with Article IV, have fulfilled, inter alia, the following requirements:

- 1) Visas or other forms of entry permission;
- 2) Work permits;
- 3) Health insurances or health services;
- 4) Contribution into savings fund as may be required by the authorised agencies of the respective Parties;
- 5) Taxes or others as required by the Parties;
- 6) Employment contracts of employers and workers.

Contract of the terms and conditions of employment shall be signed between the Employer and Worker and a copy each of the contract submitted to the authorised agencies.

Article 8

The authorised agencies shall be responsible for the administration of the list of workers permitted to work under this Memorandum of Understanding. They shall keep, for the purpose of reference and review, the lists of workers who report themselves or have their documents certified to the effect that they have returned to their permanent addresses after the end of the employment terms and conditions, for at least four years from the date of report or certification.

Return and Repatriation

Article 9

Unless stated otherwise, the terms and conditions of employment of workers shall not exceed two years. If necessary, it may be extended for another term of two years. In any case, the terms and conditions of employment shall not exceed four years. Afterwards, it shall be deemed the termination of employment.

A three-year break is required for a worker who has already completed the terms and conditions of employment to re-apply for employment.

Article 10

The Parties shall extend their fullest cooperation to ensure the return of bona fide workers, who have completed their employment terms and conditions, to their permanent addresses.

Article 11

The authorised agencies of the employing country shall set up and administer a saving fund. Workers are required to make monthly contribution to the fund in the amount equivalent to 15 percent of their monthly salary.

Article 12

Workers who have completed their terms and conditions of employment and returned to their permanent addresses shall be entitled to full refund of their accumulated contribution to the savings fund and the interest by submitting the application to the authorised agencies three months prior to their scheduled date of departure after completion of employment. The disbursement shall be made to workers within 7 days after the completion of employment.

In the case of workers whose services are terminated prior to completion of employment and have to return to their permanent addresses, the refund of their accumulated contribution and the interest shall also be made within 7 days after termination of employment.

Article 13

Temporary return to country of origin by workers whose terms and conditions of employment are still valid and in compliance with the authorised agencies' regulations shall not cause termination of the employment permission as stated in Article IV.

Article 14

Procedures and documents required in the application for refund as stated in Article XII shall be set forth by the authorised agencies.

Article 15

The right to refund of their contribution to the saving Fund is revoked for workers who do not return their 5 permanent addresses upon the completion of their employment terms and conditions.

Article 16

The authorised agencies of the employing country may draw from the savings fund to cover the administrative expenses incurred by the bank and the deportation of workers to their country of origin.

Protection

Article 17

The Parties in the employing country shall ensure that the workers enjoy protection in accordance with the provisions of the domestic laws in their respective country.

Article 18

Workers of both Parties are entitled to wage and other Benefits due for local workers based on the principles of non-discrimination and equality of sex, race and religion.

Article 19

Any dispute between workers and employers relating to employment shall be settled by the authorised agencies according to the laws and regulations in the employing country.

Measures Against Illegal Employment

Article 20

The Parties shall take all necessary measures, in their respective territory, to prevent and suppress illegal border crossings, trafficking of illegal workers and illegal employment of workers.

Article 21

The Parties shall exchange information on matters relating to human trafficking, illegal immigration, trafficking of illegal workers and illegal employment.

Amendments

Article 22

Any amendment to this Memorandum of Understanding may be made as agreed upon by the Parties through diplomatic channels.

Settlement of Disputes

Article 23

Any difference or dispute arising out of this Memorandum of Understanding shall be settled amicably through consultations between the Parties.

Enforcement and Termination

Article 24

This Memorandum of Understanding shall enter into force after the date of signature and may be terminated by either Party in written notice. Termination shall take effect 90 (ninety) days following the date of notification. In case of termination of this Memorandum of Understanding by either Party, for the benefit of the workers, the Parties shall hold consultation on how to deal with employment contracts that are still valid.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorised by their respective Governments, have signed this Memorandum of Understanding.

DONE at Chiang Mai on the Twenty First Day in the Month of June of Two Thousand and Three of the Christian Era, in the Thai, Myanmar, and English language, in two original copies all of which are equally authentic. In case of divergence of interpretation, the English text shall prevail.

FOR THE GOVERNMENT OF
THE KINGDOM OF THAILAND

FOR THE GOVERNMENT OF
THE UNION OF MYANMAR

Original Signed

Original Signed

(Surakiat Sathirathai)
Minister of Foreign Affairs

(Win Aung)
Minister of Foreign Affairs

Memorandum of Understanding
between
the Government of the Kingdom of Thailand
and
the Government of the Lao People's Democratic Republic
on
Cooperation to Combat Trafficking in Persons,
Especially Women and Children

The Government of the Kingdom of Thailand and the Government of Lao People's Democratic Republic, hereinafter referred to as "the Parties";

BEING CONCERNED that trafficking in persons, especially women and children, constitutes a serious violation of human rights, undermines human dignity and adversely affects physical, psychological, emotional and moral development of a person and includes jeopardizing social cohesion and values;

AIMING at the prevention and suppression of transnational organized criminal groups and gangs directly engaged in trafficking in persons, in accordance with the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime 2000;

RECOGNIZING to the principles contained in the "Bangkok Declaration on irregular Migration of 1999";

BEING CONVINCED that the suppression of the crime of trafficking in persons, especially women and children, through cooperation in law enforcement and criminal proceedings is an efficient measure;

DESIRING to enhance cooperation of mutual benefit between the two countries,
HAVE HEREBY AGREED AS FOLLOWS:

Scope of the Memorandum of Understanding
Article 1

This Memorandum of Understanding shall apply to combating trafficking in persons, especially women and children, as defined in Article 2 of this Memorandum of Understanding.

Definition
Article 2

For the operational purpose of this Memorandum of Understanding:

- (a) “Trafficking in persons” shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of threat, use of force, or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include the exploitation of others through prostitution or other forms of sexual exploitation, forced labour or service, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;
- (b) “Children” shall mean persons under eighteen years of age, unless the laws of the Parties stipulate otherwise.

Preventive Measures
Article 3

The Parties shall improve their legislation as may be necessary and take appropriate measures to ensure the implementation of its laws and the exercise of their national jurisdictions in conformity with the Universal Declarations or International Conventions to which the Parties have acceded to.

Article 4

The Parties shall provide educational and vocational training programmes for women and children in order to create employment opportunities and reduce the risks of their being trafficked.

Article 5

The Parties shall make their best efforts to take measures to prevent trafficking in persons, especially women and children, by providing educational and vocational training programmes and improved social services, such as employment, income generation and health care for women and children, who are vulnerable to trafficking, and disseminating to the public information regarding the risk factors that lead to trafficking in women and children.

**Protection of Victims of Trafficking in Persons,
especially Women and Children**
Article 6

The victims, especially women and children, shall receive justice and legal protection while awaiting the completion of the procedures for their official repatriation. The concerned institutions of the Parties shall provide temporary housing and appropriate protection to the victims in accordance with the policies of each country.

Article 7

The Parties shall take appropriate measures against traffickers in cases relating to trafficking in persons in accordance with national law of each country and provide due and just legal assistance to the victims, especially women and children.

Article 8

The government agencies concerned shall cooperate with other organizations to provide legal assistance, health care and take other necessary measures to protect the victims, especially women and children and their families in an appropriate manner.

Cooperation in Suppression of Trafficking in Women and Children

Article 9

The Parties' institutions responsible for law enforcement of both countries, in particular in the border areas shall closely cooperate with one another to discover trafficking in persons, especially women and children, both within the territory and across border.

Article 10

The Parties shall individually or jointly provide training programmes for their concerned agencies to enhance their capacity for implementing the laws in force, for the investigation and prosecution of offenders and the protection in the cases relating to trafficking in persons, especially of women and children.

Article 11

- (a) The Parties shall promote bilateral cooperation in order to combat and prevent trafficking in persons, such as the prosecution of transnational traffickers, extradition, mutual assistance in criminal matters; and
- (b) The Parties shall afford one another the widest mutual legal assistance in prosecution in relation to trafficking in women and children in accordance with existing agreements signed by the government of the two countries.

Article 12

The concerned agencies of the two countries shall cooperate in compiling and exchanging data and information and collecting of evidence relating to trafficking in persons, such as routes, places, networks, means and methods of trafficking in persons, including the personal records of the traffickers.

Article 13

The concerned agencies of the two countries shall formulate plans for protection to ensure the safety of victims, especially women and children and witnesses as appropriate from acts of revenge or threats during the conduct of and/or after the conclusion of legal proceedings.

Repatriation

Article 14

- (a) In executing the repatriation of the victims, especially women and children, each Party shall inform in advance the names of and data and information relating to the victims to the other Party through diplomatic channels for the purpose of arranging the return and acceptance of the victims, especially women and children, as mutually agreed upon by the Parties in accordance with the provisions of this Memorandum of Understanding.
- (b) The victims, especially women and children, must have been registered or have their domiciles or residence in the accepting country or are certified as residents thereof by the local authorities of the latter.

Article 15

- (a) The Parties shall assign a government agency, which has relevant responsibilities, to be a focal point for the purpose of executing the return and acceptance of the victims, especially women and children;
- (b) The focal point shall have the following responsibilities:
 - 1) arranging the return and acceptance of the victims, especially women and children;
 - 2) executing the return and acceptance of the victims, especially women and children according to predetermined schedules;
 - 3) ensuring the safety of the victims, especially women and children in the execution of their return and acceptance;
 - 4) monitoring of trafficking in persons, especially women and children;
 - 5) establishment of information networks for the purpose of monitoring works concerning trafficking in persons, especially women and children, between law enforcement agencies, national and international organizations dealing with the protection of victims, especially women and children and relevant organizations.

Reintegration into Society

Article 16

The Parties shall undertake every measure to help the victims, especially women and children to safely and efficiently reintegrate themselves into society and their families in order that their dignity, freedom, and self-esteem are restored.

Article 17

The Parties shall create vocational training programmes, including training in life skills to increase the opportunities for alternative ways of leading their life and their efficient reintegration into society, awareness-raising programmes for the officials whose functions are concerned with the development of the victims, especially women and children.

Joint Action

Article 18

- (a) The Parties shall establish a joint working group for joint operations, drawn from relevant government agencies and organizations dealing with combating trafficking in persons.
- (b) The joint working group shall hold ordinary or extraordinary meetings as the need arises.
- (c) The joint working group shall have the following functions:
 - 1) Planning of joint action and implementation of the provisions of this Memorandum of Understanding;
 - 2) Taking joint action to combat trafficking in persons, especially women and children;
 - 3) Coordinating with other relevant organizations in drawing up strategic plans, guidelines and necessary frameworks in combating trafficking in persons, especially women and children, in accordance with the provisions of this Memorandum of Understanding;
 - 4) Evaluating the joint works of the Parties and regularly reporting the outcomes to the agencies concerned of each Party;
 - 5) Making proposals for enhancing mutual cooperation between the Parties in combating trafficking in persons, especially women and children; and
 - 6) Triennially reviewing, together with the other Party, the implementation of this Memorandum of Understanding.

Final Provisions

Article 19

The Parties shall endeavour to settle disputes concerning the interpretation and implementation of this Memorandum through negotiation.

Article 20

This Memorandum of Understanding may be amended by mutual agreement of the Parties.

Article 21

- (a) This Memorandum of Understanding shall become effective upon signature.
- (b) Either Party may denounce this Memorandum of Understanding at any time by written notification to the other Party through diplomatic channels. Such denunciation shall become effective six months after the date of receipt by other party of such notification.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Memorandum of Understanding.

DONE at Bangkok, on this 13th day of July 2005, in duplicate in three authentic texts, each in Thai, Lao and English languages. In case of divergence of interpretation, the English text shall prevail.

For the Government
of the Kingdom of Thailand

Original Signature

(Mr. Pracha Maleenont)
Minister for Social Development and
Human Security

For the Government
of the Lao People's
Democratic Republic

Original Signature

(Mr. Le Kakanhya)
Acting Minister of Labour and
Social Welfare

สารบัญ

บทคัดย่อ	76
1. บทนำ	81
2. การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย	85
3. กฎหมายและแนวทางปฏิบัติของไทย	95
4. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ	103
5. กฎหมาย/การปฏิบัติของไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ	109
6. ทิศทาง	117
7. เชิงอรรถท้ายเล่ม	123
ANNEX I	127

บทคัดย่อ

แรงงานข้ามชาติอาจสร้างคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง หากมีการจัดการกระบวนการอย่างดี และหากมีการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้จากการถูกละเมิดและการเอารัดเอาเปรียบ ในความเป็นจริงแล้ว สถานการณ์แรงงานข้ามชาติมีความซับซ้อน เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่ได้เดินทางสู่ประเทศปลายทางอย่างถูกกฎหมาย และเป็นเรื่องที่ไม่น่าดีใจที่หลายคนกลายเป็นเหยื่อของการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ภายใต้กลไกตลาดที่ถูกกำหนดด้วยอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน นอกจากนี้การหลั่งไหลเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติโดยไม่มีเอกสารที่จำเป็น เช่น วีซ่าและใบอนุญาตทำงานมาด้วย ทำให้หลายครั้ง แรงงานเหล่านี้ถูกดำเนินมาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น การถูกรัฐบาลของประเทศปลายทางส่งกลับประเทศต้นทางโดยปราศจากหลักประกันด้านความปลอดภัยและการปกป้องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

ถึงปัจจุบันนี้ บทเรียนที่เราสรุปได้จากกรณีของประเทศไทย ก็คือ นโยบายเพื่อแก้ปัญหาการอพยพของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นนโยบายปิดนั้น เป็นนโยบายที่ไม่ได้ผล เนื่องจากความหละหลวมในการปฏิบัติ ณ จุดเข้าออกตามชายแดน บวกกับตลาดแรงงานของประเทศไทยเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ กระนั้นก็ยังไม่มีมติอันดีที่ในปัจจุบัน ประเทศไทยเริ่มหันมามุ่งสู่นโยบายใหม่ซึ่งมีลักษณะ “เปิดประตู” มากขึ้น กล่าวคือ มีการบริหารจัดการแรงงานอพยพโดยอาศัยร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางทั้งหลายและประเทศไทยในฐานะรัฐปลายทาง นอกจากนี้ ยังมีความพยายามที่จะประสานเชื่อมกับตลาดแรงงานของประเทศไทยเองอีกด้วย ในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยได้ริเริ่มกระบวนการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ โดยใช้มาตรการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและจดทะเบียนนายจ้าง และให้หลักประกันว่าแรงงานเหล่านี้จะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งนโยบายดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้รับการสนับสนุนอย่างดีโดยการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติต่อแรงงานทุกคนอย่างมีมนุษยธรรม

ในมุมมองของการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ มีมาตรฐานระหว่างประเทศหลายฉบับซึ่งระบุอยู่ในสนธิสัญญาและตราสารที่เกี่ยวข้องซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นผู้ริเริ่มและได้รับการพัฒนาและสนับสนุนต่อมาโดยสหประชาชาติมาตรฐานเหล่านี้ให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทุกคน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จดทะเบียนหรือไม่ได้จดทะเบียน ถูกระเบียบหรือไม่ถูกระเบียบ ถึงแม้ว่าในหลายกรณี แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่จดทะเบียนทำงาน จะได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างกว้างขวางกว่าแรงงานที่ทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หัวใจสำคัญของกลไกระหว่างประเทศทั้งหลาย เรียกร้องให้คุ้มครองมนุษย์ทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และไม่คำนึงถึงที่มาและกลุ่มของบุคคลนั้นๆ

แม้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ แต่ก็ถือว่ากฎหมายไทยสอดคล้องกับกลไกระหว่างประเทศอยู่หลายลักษณะ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ความคุ้มครองทุกคนรวมถึงแรงงานข้ามชาติที่มีได้จดทะเบียน ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนหลายฉบับด้วยกัน อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ยัง

มีอุปสรรคปัญหามากมาย ในส่วนของมาตรการเพื่อต่อต้านการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ ประเทศไทยเองมีกฎหมายหลายฉบับซึ่งปัจจุบันใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านอาชญากรรมดังกล่าวอยู่แล้ว โดยเสริมไปกับกรอบการดำเนินงานระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายบางฉบับโดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งบังคับใช้ต่อคนไทยและคนที่ไม่ได้เป็นคนไทยอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยให้การปกป้องคนไทยมากกว่าชาวต่างชาติ กฎหมายที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติเหล่านี้จึงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งยึดหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติระหว่างคนในชาติและคนต่างชาติ

กฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติโดยรวม คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 สำหรับผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้อ่อนุญาตให้มีการส่งตัวผู้ที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมายออกนอกประเทศ แต่ได้ให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องใช้ดุลพินิจในการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดต่อบุคคลดังกล่าว เพื่ออนุญาตให้บุคคลนั้นสามารถอยู่ในประเทศไทยชั่วคราว นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดกระบวนการเพื่ออนุญาตให้ผู้เข้าประเทศไทย โดยผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในหลายกรณี

กฎหมายเหล่านี้ ถูกกำหนดและเป็นตัวกำหนดนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่ง ซึ่งผันแปรอยู่ระหว่างนโยบาย “ปิดประตู” “กึ่งเปิดกึ่งปิด” และนโยบายในปัจจุบันที่เปิดมากขึ้นสำหรับแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ประเด็นเหล่านี้ยังคงติดสปริงที่ยังสามารถกระดอนเปิด-ปิดอยู่ได้ตลอดเวลา เพราะแม้เมื่อรัฐมนตรีนโยบายที่เปิดประตูมากขึ้น ก็ยังติดอยู่กับเงื่อนไขบางอย่าง เช่น ความจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติร่วมกันระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงภายใต้กรอบของบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ ความจำเป็นที่แรงงานข้ามชาติจะต้องเข้าเมืองตามช่องทางที่เปิดแทนวิธีการลักลอบเข้าเมืองแบบเดิมรวมทั้งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่ผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้กลับประเทศของตนอย่างปลอดภัยและได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม

เพื่อเป็นหลักประกันว่าแนวทางใหม่นี้จะมีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ทิศทางในอนาคตสำหรับประเทศไทยที่น่าจะเป็น ก็คือ ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้มีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบในประเทศให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศมากขึ้น ช่วยให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นโดยการเชื่อมโยงเข้าสู่กลไกระหว่างประเทศ และก่อให้เกิดแรงกระตุ้นให้มีการปฏิรูปกฎหมายในประเทศ และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างกลไกระดับสากลและระดับชาติ บทพื้นฐานเดียวกันกับประชาคมโลก

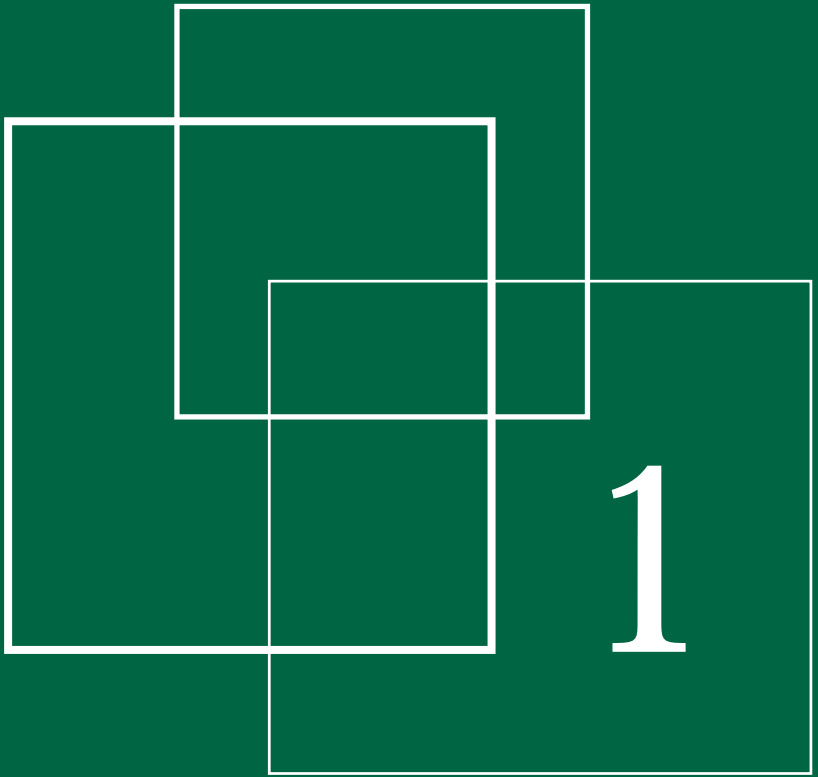
ดังนั้น ข้อเสนอแนะต่อไปนี้เป็นข้อเสนอแนะที่มุ่งเน้นไปที่ประเทศไทยโดยเฉพาะ โดยจะต้องดำเนินการโดยประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคที่ไม่ใช่รัฐบาล

1. ดำเนินการตามนโยบายที่ “เปิดประตู” มากขึ้นต่อแรงงานข้ามชาติตามแนวทางของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแบบบูรณาการโดยมุ่งเน้นไปที่การจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทาง (ในกรณีที่ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทาง) และระหว่างประเทศไทยและประเทศปลายทาง (ในกรณีที่ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง) โดยมีช่องทางสำหรับการย้ายถิ่นที่เปิดและมีประสิทธิภาพ มีหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานความปลอดภัยในการย้ายถิ่นและการกลับบ้าน และมีวิธีการเผยแพร่ข้อมูลไปยังแรงงานข้ามชาติอย่างกว้างขวาง รมณรงค์ให้แรงงานเหล่านี้เดินทางเข้าประเทศโดยใช้ช่องทางที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังต้องเร่งดำเนินการตามนโยบายจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ และให้หลักประกันว่าแรงงานทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานกลุ่มที่มีปัญหาด้านสุขภาพ

2. ให้หลักประกันว่ากฎหมายตรวจคนเข้าเมืองจะต้องบังคับใช้ด้วยความยืดหยุ่นเพื่อไม่ให้เกิดการข้ามแดนสภาพการเป็นเหยื่อของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นเหยื่อของการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ นอกจากนี้เมื่อถึงคราวจำเป็น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงผู้ที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ให้ถูกละเมิดและเอารัดเอาเปรียบ
3. บังคับใช้กฎหมายและนโยบายแห่งชาติซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและมีความละเอียดอ่อนเป็นพิเศษในประเด็นทางเพศและต่อเด็ก
4. ปฏิรูปกฎหมายและนโยบายระดับชาติซึ่งยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม
5. เสริมสร้างศักยภาพของผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยประสานความร่วมมือกับประชาสังคมและนายจ้างกับภาคธุรกิจ เพื่อบังคับใช้กฎหมายและนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสร้างแรงกระตุ้นเพื่อให้เกิดการทำงานที่เป็นแบบอย่าง และมีบทลงโทษการกระทำผิด และการซื้อราษฎรบังหลวง
6. ให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มประชาสังคม องค์กรอิสระอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย และผู้แทนของแรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วมและบทบาทในการตรวจตราสถานการณ์เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ และส่งเสริมการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และการคุ้มครองจากการละเมิดและการเอารัดเอาเปรียบ
7. ส่งเสริมมาตรการป้องกันปัญหา เช่น การระดมสรรพกำลังของชุมชนและการสร้างความตระหนักเรื่องปัญหาแรงงานข้ามชาติ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิทางแรงงานและให้มีการเยียวยาที่เข้าถึงแรงงานข้ามชาติอย่างได้ผล (เช่น การให้บริการเป็นภาษาของแรงงานเหล่านั้น การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย และให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการขอความช่วยเหลือในกระบวนการศาล สายด่วน (hotline) บริการเคลื่อนที่ บริการในลักษณะเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (one stop service) และอาสาสมัครชุมชนที่สามารถเข้าถึงแรงงานข้ามชาติ)
8. การดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศในปัจจุบันภายใต้สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีให้เกิดผล เช่น สิทธิของเด็กที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิด สิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา และสิทธิที่ให้ครอบครัวอยู่ร่วมกันได้ (ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก) ทั้งนี้ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูปและแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบอื่นๆหากจำเป็น
9. ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหของชนเผ่า เช่น ชาวเขาเผ่าต่างๆ ในประเทศไทย เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากการได้รับสัญชาติและการว่าจ้างงาน สิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองจากการถูกละเมิดและเอารัดเอาเปรียบ โดยให้ถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ โดยควรดำเนินการควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศอื่นๆ
10. รณรงค์ให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศต่างๆ โดยกำหนดให้มีกลไกการติดตามผลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดการบังคับใช้

11. พัฒนาทักษะและให้การศึกษาร่วมกับสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อยกระดับมาตรฐานของแรงงานทั้งชายและหญิงของไทย เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันโดยมุ่งสู่เป้าหมายเชิงคุณภาพ รวมทั้งลดระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไหลออกของแรงงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศ (ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการอพยพของแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ประเทศไทย) โดยการเพิ่มพูนโอกาสและช่องทางการทำมาหากินให้กับแรงงานไทยเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ในประเทศไทยได้แทนที่จะต้องออกไปหางานทำที่ต่างแดน
12. ปรับแก้ทัศนคติที่ไม่เหมาะสมต่อแรงงานข้ามชาติ โดยให้การศึกษแก่สาธารณชนไทยอย่างกว้างขวางมากขึ้น เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของแรงงานข้ามชาติ (ตัวอย่างเช่น การเน้นให้เห็นถึงต้นแบบและตัวอย่างที่ดีของแรงงานข้ามชาติ) และส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างผู้คนที่เชื้อชาติต่างๆ กัน โดยเริ่มตั้งแต่ยังอายุน้อยๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างเชื้อชาติ (ตัวอย่างเช่น อาจทำได้โดยการส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมร่วมกันของเยาวชนที่มาจากภูมิหลังทางวัฒนธรรมต่างๆ กัน เช่น โครงการอาสาสมัครของเยาวชนนานาชาติเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ)

และท้ายที่สุด คงต้องทำการรณรงค์ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ว่ามิติทางจริยธรรมของโลกาภิวัตน์นั้น เรียกร้องให้เราทุกคนปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติทุกคนอย่างมีมนุษยธรรม - “เพื่อความปลอดภัยและอย่างมีศักดิ์ศรี”



1. บทนำ

ประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติเริ่มทวีความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ¹ ปრაกฏการณ์การอพยพที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและข้ามพรมแดน ทั้งที่ไหลเข้ามาในประเทศและไหลออกนอกประเทศ มักจะดำเนินไปในขณะเดียวกันในประเทศที่มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานอพยพ ในช่วงไม่กี่สิบปีที่ผ่านมา ก็ปรากฏเป็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ปัจจัยด้านอุปสงค์คืออุปทาน แรงผลักดันจากประเทศต้นทางและแรงดึงจากประเทศปลายทาง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานอพยพเดินทางออกจากบ้านเกิดเพื่อเสาะแสวงหาชีวิตใหม่ที่ดีกว่าในทุ่งหญ้าเศรษฐกิจที่อุดมสมบูรณ์กว่าที่บ้านตัวเอง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์

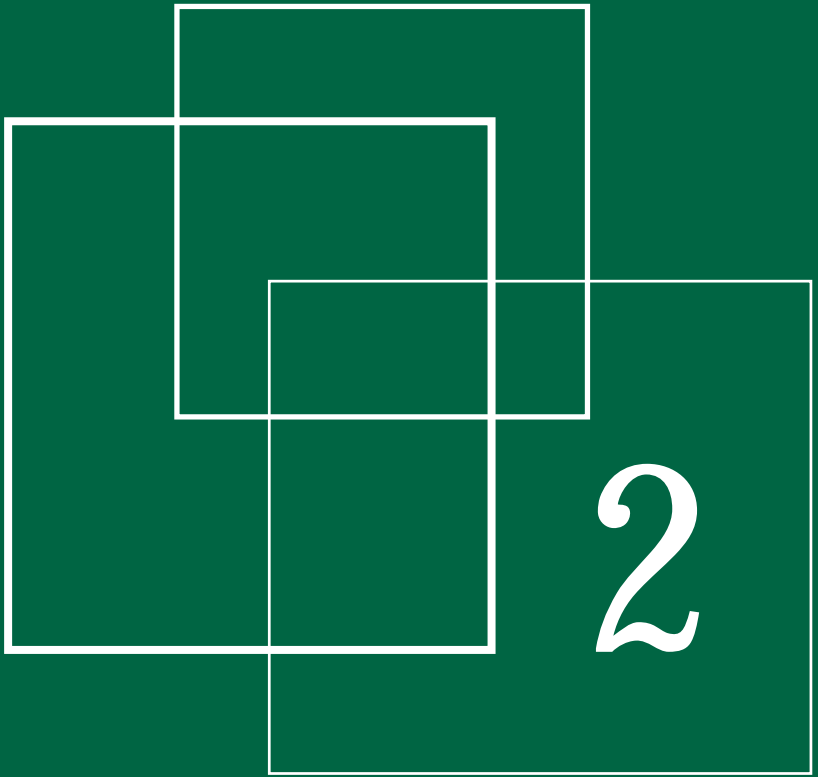
สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติได้อย่างครอบคลุมที่สุดก็คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติทั้งมวลและสมาชิกในครอบครัวของพวกเขา (ปี ค.ศ. 1990) อนุสัญญานี้ให้คำนิยามของ “แรงงานข้ามชาติ” (migrant worker) ว่าหมายถึง “บุคคลใดที่มีพันธะเกี่ยวพันในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ในรัฐที่เขาหรือเธอไม่ได้มีสัญชาตินั้น” ดังนั้น คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” ในเบื้องต้นจึงหมายถึงกรณีที่มีการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศเท่านั้น แม้ว่าในสถานการณ์ที่เป็นจริงการอพยพย้ายถิ่นภายในประเทศจะเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั่วโลกก็ตาม

ปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติเริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้นในช่วงไม่กี่ปีให้หลัง เนื่องจากประเทศต่างๆ เริ่มใช้มาตรการที่เข้มงวดในการดำเนินการแก้ปัญหาการอพยพข้ามชาติ ซึ่งมีที่มาจากแรงกดดันด้านจำนวนประชากรและความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์โลกปัจจุบันที่อยู่ในยุคสมัยของการก่อการร้าย (terrorism) และการต่อต้านการก่อการร้าย (anti-terrorism) สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งซับซ้อนยิ่งขึ้น เมื่อผนวกเข้ากับความรุนแรงของปัญหาการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่แสวงหาผลกำไรจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และหลายครั้งผลกำไรเหล่านั้นได้มาจากการกดขี่ข่มเหงผู้อพยพให้อยู่ในสภาพเยี่ยงทาส

ในส่วนของประเทศไทย ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 เกิดปรากฏการณ์แรงงานไทยที่ลี้ภัยออกนอกประเทศเพื่อไปทำงานในแถบตะวันออกกลางและประเทศอื่นๆ เส้นทางของการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเมื่อไม่นานมานี้เอง² โดยส่วนใหญ่เริ่มเปลี่ยนเส้นทางไปยังประเทศแถบเอเชียตะวันออกมากขึ้น เช่น ใต้หวันและฮ่องกง จำนวนแรงงานไทยในตะวันออกกลางเริ่มลดลง และตลาดสำหรับแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานฝีมือต่ำเริ่มอิ่มตัว ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจก็คือ การลี้ภัยออกนอกประเทศของแรงงานไทยก่อให้เกิดภาวะการณ์ขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยในอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น อุตสาหกรรมก่อสร้างและแรงงานในบ้าน ภาวะนี้จึงเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้เกิดการอพยพแรงงานระดับที่สองในรูปของการลี้ภัยของแรงงานจากประเทศอื่นเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อรองรับภาวะขาดแคลนแรงงาน ปรากฏการณ์นี้จึงก่อให้เกิดคำถามมากมายเกี่ยวกับสมดุลและประสิทธิภาพของนโยบายแรงงานไทยที่ผ่านมา

ด้วยเหตุนี้เอง จำนวนแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านของ ไทยจึงทวีจำนวนขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะที่มาจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา คนงานเหล่านี้จำนวนมากเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยโดยไม่มีวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน ดังนั้น จึงมีสถานภาพ “ผิดระเบียบ” และ “ผิดกฎหมาย” มีคำนิยามหลายคำที่ใช้ กล่าวถึงสถานภาพที่ไม่แน่นอนของคนงานเหล่านี้ ได้แก่ “แรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียน” (undocumented workers) “แรงงานผิดระเบียบ” (irregular workers) และ “ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย” (illegal immigrants)

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยจะได้รับการคุ้มครอง และได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของ ไทยได้หรือไม่ กฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปของ มาตรฐานแรงงานและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศถูกนำมา ใช้กับประเทศไทยและกับแรงงานข้ามชาติมากน้อยแค่ไหน? กฎหมายและแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยมีความสอดคล้อง กับมาตรฐานระหว่างประเทศมากน้อยเพียงไร? และมีหนทาง ไດบ้างที่จะช่วยบริหารจัดการการอพยพอย่างปลอดภัย มี ประสิทธิภาพและเป็นผลดีต่อทุกฝ่าย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ ของทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง และตัวแรงงาน ข้ามชาติเองควรจะมีบทบาทและมีสิทธิมากน้อยแค่ไหนในการ คุ้มครองผลประโยชน์และสิทธิของตนเอง



2. การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

บุคคลที่มาจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า หรือเป็นแรงงานที่มีฝีมือย่อมมีสถานภาพเป็นแรงงาน “เสื้อขาว” (white collar) หรือ “ชาวต่างชาติ” (expatriates) ซึ่งสามารถเดินทางเข้าออกประเทศใดๆ ในโลกนี้ได้สะดวกสบาย รวมทั้งประเทศไทยด้วย เนื่องจากคนกลุ่มนี้มักมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขของการเข้าเมืองและการจ้างงานตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย จึงสามารถเข้าเมืองมาได้อย่างถูกต้องและสามารถใช้ชีวิตในประเทศปลายทาง ได้อย่างเป็นสุข อย่างไรก็ตาม แรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ (semi-skilled) ที่มาจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าประเทศปลายทาง มักต้องเผชิญกับอุปสรรคใหญ่หลวงในการเดินทางเข้าประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะในกรณีที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามกฎหมายเกณฑ์สำหรับการจ้างงานตามกฎหมาย สถานภาพอันล่อแหลมของแรงงานกลุ่มนี้ยังเสี่ยงอันตรายมากขึ้น เห็นได้จากตัวอย่างหลายกรณีที่มีการทารุณกรรม การแสวงหาประโยชน์ และความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับพวกเขาทั้งที่นี้และที่อื่นๆ

นักวิเคราะห์ผู้หนึ่ง ได้จำแนกแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยออกเป็น 3 ประเภท คือ

- คนต่างด้าวและผู้อพยพตลอดชีวิตที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2515 และได้รับสถานภาพพลเมืองถาวร (permanent resident status) ซึ่งในบรรดาคนต่างด้าวจำนวน 270,000 คนกลุ่มนี้ ร้อยละ 85 คือชาวจีนที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร
- แรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือ ซึ่งได้รับการว่าจ้างในอาชีพที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 281 พ.ศ. 2515 เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2544 สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวรายงานว่ามีแรงงานข้ามชาติที่ถูกต้องตาม

กฎหมายอาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวน 99,656 คน ในจำนวนนี้ส่วนมากทำงานอยู่ในกรุงเทพมหานครประมาณร้อยละ 25 เป็นชาวญี่ปุ่น

- แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย เช่น พม่า (ร้อยละ 80 ถึง 90 ของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือทั้งหมด) ลาวและกัมพูชา รัฐเปิดโอกาสนายจ้างของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือเหล่านี้นำคนงานของตนไปจดทะเบียนได้หลายครั้ง เพื่อชะลอระยะเวลาการส่งคนเหล่านี้กลับประเทศ โดยเปิดช่องให้แรงงานเหล่านี้ทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมาย³

แรงงานข้ามชาติในกลุ่มที่ 3 นี้เองที่เป็นเป้าหมายหลักของการศึกษาชิ้นนี้ นโยบายและแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยที่มีต่อแรงงานกลุ่มนี้ผันแปรไปมาในแต่ละช่วง บางช่วง ประเทศไทยดำเนินนโยบายปิดโดยมุ่งเน้นการส่งกลับแรงงานต่างชาติที่เข้าประเทศมาอย่างผิดกฎหมาย บางช่วงก็จะดำเนินนโยบายกึ่งเปิดกึ่งปิด คืออนุญาตให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขว่า แรงงานเหล่านี้ต้องเลิกทำงานอย่างหลบๆ ซ่อนๆ และยอมมาจดทะเบียนเพื่อทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกระเบียบ คำถามสำคัญที่ตามมาก็คือ ในอนาคต ประเทศไทยจะสามารถกำหนดช่องทางที่ชัดเจนและปลอดภัยให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้าประเทศไทยเพื่อช่วยบรรเทาสถานะขาดแคลนแรงงานได้หรือไม่ แนวทางนี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่าประเทศไทยยังขาดแคลนแรงงานในบางอุตสาหกรรมและจะยังขาดแคลนอีกต่อไปในอนาคต ดังนั้น ย่อมต้องมีความต้องการแรงงานจากต่างชาติให้มาทำงานเหล่านี้

มีการคาดประมาณอย่างไม่เป็นทางการคาดว่า มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่ในประเทศไทยมากกว่า 1 ล้านคน ในขณะที่แรงงานที่จดทะเบียนกับทางการมีจำนวนหลายแสนคน ซึ่งตัวเลขดังกล่าวนี้เป็นเพียงส่วนเล็ยวหนึ่งของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงในประเทศไทยที่มีอยู่มากมายมหาศาล ดังนั้นการย้อนกลับไปทบทวนความเป็นมาของนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีมาแต่อดีต ย่อมเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่จะทำความเข้าใจแนวทางการจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติของไทย ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ของกฎหมาย และนัยของการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเหล่านั้น

ก) นโยบายรัฐในอดีต

ช่วงก่อนวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 มีการประกาศมติกรมหลายฉบับเกี่ยวกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ เพื่ออนุญาตให้แรงงานเหล่านี้สามารถทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราว หากพวกเขายอมเปิดเผยตัวและมาจดทะเบียน อย่างไรก็ตามนโยบายการผลักดันแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ออกนอกประเทศหรือส่งกลับประเทศก็ยังคงดำเนินไปอยู่ในขณะเดียวกัน ไม่ว่าพวกเขาจะยอมทำงานอย่างเปิดเผยหรือไม่ก็ตาม ดังที่นักวิเคราะห์คนหนึ่งกล่าวไว้ว่า

“การจดทะเบียนเพื่อให้ “ถูกระเบียบ” ครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2539 นโยบายนี้เปิดโอกาสให้นายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมายจากพม่า กัมพูชา และลาวนำลูกจ้างของตนมาจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นเวลา 2 ปีหลังจากที่จ่ายค่าประกันจำนวน 1,000 บาท ค่าธรรมเนียม 1,000 บาทและค่าตรวจสุขภาพอีก 500 บาท เมื่อนโยบายนี้เริ่มบังคับใช้กำหนดให้นายจ้างจาก และโรงงานอุตสาหกรรม) ใน 39 จังหวัดเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้ในภายหลัง ประเภทของอุตสาหกรรมก็ถูกขยายให้ครอบคลุมกว้างขวางขึ้น โดยรวมถึงคนรับใช้ในบ้านและอาชีพอื่นๆ ในส่วนของจำนวนจังหวัดก็ขยายออกเป็น 43 จังหวัด ในระหว่างวันที่ 1 กันยายน ถึง 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 323,123 คนมาจดทะเบียน ในจำนวนนี้เป็นชาวพม่าเสียร้อยละ 88 และทางการออกไป

อนุญาตทำงานเป็นเวลา 2 ปีให้แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นจำนวน 293,652 ใบ ร้อยละ 80 ของแรงงานข้ามชาติที่นายจ้างพามาจดทะเบียนอยู่ในภาคอุตสาหกรรม 3 ประเภท คือ ก่อสร้าง (ร้อยละ 33) เกษตรกรรม (ร้อยละ 28) และประมง (ร้อยละ 18)”⁴

นัยสำคัญประการหนึ่งของการจดทะเบียนดังกล่าวมากก็คือ แรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับค่าแรงขั้นต่ำเท่าเทียมกับแรงงานไทย อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนายจ้างมีแนวโน้มว่าจะจ่ายค่าแรงแก่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนายจ้างจำนวนมากเห็นว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านั้นง่ายต่อการกดขี่และเอาเปรียบมากกว่าแรงงานไทย

ผลที่ตามมาก็คือ ทางการพยายามจำกัดไม่ให้แรงงานข้ามชาติทำงานหลายประเภท ด้วยหวังว่าจะเปิดโอกาสให้งานเหล่านั้นตกเป็นของคนไทย ในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2541 เจ้าหน้าที่ทางการไทยเข้มงวดกับนโยบายนี้มากยิ่งขึ้นด้วยการประกาศว่าจะผลักดันคนต่างด้าวจำนวน 300,000 คนออกนอกประเทศ และเริ่มดำเนินการส่งแรงงานข้ามชาติจำนวนมากกลับประเทศ แต่ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2541 ทางการไทยก็คลายความเข้มงวดในการบังคับใช้นโยบายนี้และอนุโลมให้แรงงานข้ามชาติจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานต่อได้อีก 1 ปี ตามมาด้วยการตัดสินใจอนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติอีกในปีพ.ศ. 2542 และ 2543 โดยยึดหลักการว่า แรงงานข้ามชาติที่ไม่จดทะเบียนจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศ

เมื่อประเทศไทยมีการผลัดรัฐบาลใหม่ในปี พ.ศ. 2544 ก็มีการกำหนดนโยบายเรื่องแรงงานข้ามชาติขึ้นใหม่ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 โดยอนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในรูปแบบที่เปิดกว้างกว่าเดิม นับว่าเป็นนโยบาย “กึ่งเปิด” หรือเป็นนโยบายแบบที่ผู้กำหนดนโยบายเรียกว่า “นโยบายเปิดประตูปิดหน้าต่าง” นโยบายนี้ต่างจากนโยบายก่อนๆ ตรงที่การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในบางจังหวัดเท่านั้น แต่เปิดให้มีการจดทะเบียนได้ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามนโยบายที่จะมีการส่งแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนกลับประเทศก็ยังมีอยู่ นโยบายนี้มีผลบังคับใช้กับแรงงานที่มาจาก

ประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา และอนุญาตให้จดทะเบียนได้ เฉพาะในงาน 10 ประเภทดังต่อไปนี้

“1. กิจการเกษตร ได้แก่ การเพาะปลูกผัก สวนผลไม้ ไร่อ้อย สวนยางพารา สวนปาล์ม พืชไร่และกาแฟ 2. กิจการเหมืองแร่และเหมืองหิน 3. โรงงานอิฐ โฉง เครื่องกระเบื้องและเครื่องดินเผา 4. กิจการก่อสร้าง 5. กิจการโรงสีข้าว 6. กิจการปศุสัตว์ เช่น ฟาร์มหมู ฟาร์มกึ่งและสัตว์อื่นๆ 7. กิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องประมงทะเล เช่น โรงงานแปรรูปปลา 8. แรงงานในโกดัง 9. ผู้รับใช้ในบ้าน 10. งานอื่นๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึงในข้อ 1 – 9 อันประกอบด้วย 10.1 งานที่มีนายจ้าง และ 10.2 งานที่ไม่มีนายจ้าง (ลูกจ้างทั่วไป)”⁵

โดยการดำเนินงานตามนโยบายจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติก็คือ

“ในการจดทะเบียน นายจ้างจะต้องชำระค่าธรรมเนียมจำนวน 3,250 บาท ซึ่งแยกเป็นค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท (ได้รับบริการสุขภาพจากโรงพยาบาลของรัฐ) ค่าใบอนุญาตทำงาน 6 เดือน 900 บาท ค่าบัตรประจำตัวติดรูปถ่าย 150 บาท และเงินมัดจำอีก 1,000 บาทซึ่งจะถูกริบเป็นค่าปรับหากแรงงานข้ามชาติหายตัวไป หลังจากพ้น 6 เดือน แรงงานข้ามชาติสามารถจะไปจดทะเบียนใหม่อีกครั้งระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ถึง 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 เพื่อรับใบอนุญาตทำงานที่มีอายุ 6 เดือน ซึ่งจะต้องชำระค่าใบอนุญาตทำงาน 900 บาท และค่าประกันสุขภาพ 300 บาท สำหรับใบอนุญาตทำงานที่มีอายุ 12 เดือน จะต้องชำระทั้งหมด 4,450 บาท ในกรณีนี้ ค่าใบอนุญาตทำงานคือ 1,800 บาทหรือถือเป็นร้อยละ 40 ของค่าธรรมเนียมทั้งหมด

ในระหว่างเดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. 2544 มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 568,000 คนเข้ารับการจดทะเบียน และในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม พ.ศ. 2545 มีคนงานจำนวน 429,000 คน หรือร้อยละ 76 จดทะเบียนเพื่อต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ในการจดทะเบียนครั้งแรก มีแรงงานที่เป็นชาวพม่าจำนวน 451,000 คน ซึ่งในจำนวนนี้มี 349,000 คนที่จดทะเบียนเพื่อต่ออายุ มีแรงงานชาวลาวจำนวน 59,000 คน โดยมี 42,000 คนจดทะเบียนเพื่อต่ออายุ และแรงงานชาว

กัมพูชาจำนวน 58,000 คน โดยมี 38,000 คนจดทะเบียนต่ออายุ”⁶

สถิติจากกระทรวงแรงงานเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2545 ให้ข้อมูลที่ได้รับ การปรับปรุงแก้ไขแล้วคือ ตัวเลขของแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียน ณ วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2544 คือ 568,249 คน ส่วนตัวเลขของการจดทะเบียนต่ออายุ ณ วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 คือ 430,074 คน

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ตัวเลขของการจดทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตทำงานลดลงจากตัวเลขของแรงงานข้ามชาติที่ก้าวออกจากสภาพการทำงานแบบหลบๆ ซ่อนๆ เพื่อมาจดทะเบียนในครั้งแรก ตัวเลขที่ลดลงนี้มีมากถึง 100,000 คนในระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2545 ดังที่อ้างถึงก่อนหน้านี้นี้ ปราบกฏการณ์ดังกล่าวนี้อาจมีสาเหตุหลายประการ แรงงานข้ามชาติบางคนอาจรู้สึกว่าการค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนค่อนข้างสูง แรงงานบางคนอาจจะเปลี่ยนงานและรู้สึกว่านโยบายของไทยไม่อนุญาตให้ตนจดทะเบียนเพื่อทำงานในประเภทงานใหม่ เนื่องจากการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานได้อย่างถูกระเบียบนั้นขึ้นอยู่กับการประเภทของงานที่แรงงานข้ามชาติจดทะเบียนเอาไว้ตั้งแต่แรก แรงงานข้ามชาติจึงอาจรู้สึกไม่มั่นใจที่จะกลับมาจดทะเบียนเมื่อตนเปลี่ยนงานใหม่ ส่วนคนอื่นๆ อาจรู้สึกว่า การเดินทางมายังสถานที่ที่รับจดทะเบียนและขั้นตอนในการจดทะเบียนนั้น ยากลำบากและซับซ้อนเกินไป

ข) นโยบายใหม่

จะเห็นได้ว่า นโยบายการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติที่กล่าวมาเบื้องต้นนั้น เป็นนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและตั้งรับปัญหา มากกว่าจะเป็นนโยบายที่จัดตั้งกลไกที่เป็นระบบชัดเจน และแก้ปัญหาในเชิงรุก ในปีพ.ศ. 2546 มีความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินแนวทางการจัดการแรงงานข้ามชาติที่เป็นระบบมากขึ้น โดยการประกาศมติ ครม. วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงแรงงานวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2546 โดยจะมีผลบังคับว่า แรงงานข้ามชาติที่มาจดทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตทำงานจะได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อได้อีก 1 ปีจนถึงวันที่

25 กันยายน พ.ศ. 2547 ซึ่งนโยบายนี้มีนัยสำคัญในฐานะที่เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่นโยบายใหม่ การขยายเวลานี้จะครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติจำนวนประมาณ 409,000 คน แต่แรงงานข้ามชาติประมาณ 12,000 คนที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมจะไม่อยู่ในข่ายของการขยายเวลา การจดทะเบียนเพื่อต่ออายุนี้ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติจากพม่า ลาว และกัมพูชา โดยอนุญาตให้ทำงานและจ้างงานได้เฉพาะในงาน 6 ประเภทเท่านั้น เช่น แรงงานทั่วไป เช่น กิจการคมนาคมขนส่ง แรงงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมง แรงงานในโรงงานโดยมีข้อยกเว้นงานประเภทที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ งานคนรับใช้ตามบ้าน กิจการเลี้ยงสัตว์ และแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก นโยบายนี้บังคับใช้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ โดยปราศจากข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์

ตัวเลขล่าสุดของแรงงานข้ามชาติที่ปรากฏตัวออกมาจดทะเบียนซ้ำในปี พ.ศ. 2546 คือ 288,780 คน (กันยายน 2546) หลังจากที่มีการขยายเวลาการจดทะเบียนต่ออายุการทำงานเป็น 1 ปี ภายใต้มติ ครม. ปี พ.ศ. 2546 นี้แล้ว รัฐบาลจะกำหนดนโยบายใหม่เพื่อมาใช้จัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ

แนวทางใหม่ก็คือการปรับนโยบายให้มีลักษณะ “เปิดประตู” มากขึ้น เพื่อเน้นการจัดการมากกว่าการขจัดแรงงานข้ามชาติ โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติประสานงานร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การสนับสนุนของนายกรัฐมนตรี จัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติทั้งระบบนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 7 ประการ ดังนี้⁷

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติ
2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานข้ามชาติ
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้ามาทำงาน
4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง หลักการคือ เพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำผิดกฎหมาย

5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานข้ามชาติ (มุ่งเน้นแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองมาทางช่องทางที่ผิดกฎหมาย)
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานข้ามชาติ
7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล

โดยมีมาตรการ 4 มาตรการในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ประการ คือ

1. การจดทะเบียนนายจ้าง มาตรการนี้นับว่าเป็นแนวทางที่ใหม่มากสำหรับประเทศไทย เพราะนโยบายที่ผ่านมาจะมุ่งเน้นการจดทะเบียนแรงงานมากกว่าจดทะเบียนนายจ้าง นายจ้างจะต้องให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทงานและจำนวนแรงงานที่ตนจ้างงานอยู่ และแจ้งจำนวนแรงงานที่ยังขาดอยู่
2. การเปิดโอกาสให้คนไทยมีงานทำก่อนแรงงานข้ามชาติ มาตรการนี้เปิดให้แรงงานไทยสามารถสมัครงานที่ยังขาดแคลนแรงงานตามที่นายจ้างได้แจ้งไว้ โดยกระทรวงแรงงานให้การช่วยเหลือโดยประกาศโฆษณาตำแหน่งงานว่าง และกำหนดระยะเวลาที่เปิดโอกาสให้คนไทยสามารถสมัครงานได้คือ 15 วัน
3. การออกใบอนุญาตให้มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ ในกรณีที่มีแรงงานไทยมาสมัครงานในตำแหน่งที่ยังขาดแคลนแรงงานอยู่ไม่พอ คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจะพิจารณาสถานการณ์และอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานข้ามชาติตามความเหมาะสม ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องดำเนินการจ้างงานแรงงานข้ามชาติภายในระยะเวลา 1 ปีหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตให้จ้างงานแรงงานข้ามชาติได้
4. การจ้างงานแรงงานข้ามชาติ เมื่อนายจ้างได้รับใบอนุญาตให้จ้างงานแรงงานข้ามชาติ กระบวนการและขั้นตอนอื่นๆ โดยเฉพาะขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านหลายฉบับ (ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป) ก็จะเข้ามามีความสำคัญ

โดยรวมถึงการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติ และให้ประเทศต้นทางออกเอกสารรับรองสัญชาติเพื่อเป็นหลักฐานพิสูจน์สถานะของแรงงานข้ามชาติ และเพื่ออำนวยความสะดวกให้รัฐบาลไทยออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร และออกใบอนุญาตทำงาน ในกรณีที่ไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติของบุคคลนั้นๆ ได้ก็ให้ส่งกรณีเหล่านี้ไปตรวจสอบยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิสูจน์ว่าแรงงานข้ามชาติรายนั้นมีสถานะเป็นชนกลุ่มน้อย 18 กลุ่ม (ในประเทศไทย) ตามที่กำหนดไว้หรือไม่

แนวทางดังกล่าวได้รับความเห็นชอบเป็นมติ ครม. ในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 และ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 ซึ่งครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติจากพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และกัมพูชา โดยมีขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอนในการจัดระเบียบสถานะของแรงงานข้ามชาติ คือ

- จดทะเบียนทั้งแรงงานข้ามชาติและนายจ้าง หากแรงงานข้ามชาติไม่ยอมออกมาจดทะเบียน ทางรัฐจะดำเนินการจัดส่งตัวกลับประเทศและจะลงโทษนายจ้าง
- การตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าวเพื่อได้ใบรับรองแพทย์ที่รับรองว่าไม่ได้เป็นโรคตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด หากแรงงานต่างด้าวไม่ยอมเข้ารับการตรวจร่างกาย ก็จะถูกส่งกลับประเทศ หากได้รับใบรับรองแพทย์อย่างถูกต้อง ก็จะได้รับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งจะได้รับสวัสดิการคุ้มครองสุขภาพเช่นเดียวกับแรงงานไทย
- ได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นระยะเวลา 1 ปี ซึ่งหมายความว่า แม้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะเปลี่ยนงานหรืออยู่ในสภาพตกงานในช่วง 1 ปีนั้น ก็ยังยังสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง

ตามหลักแล้ว ระยะเวลาของการจดทะเบียนเดิมกำหนดให้หมดเขตในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 แต่ต่อมาได้ขยายเวลาออกไปเป็นวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 และก็ไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างจริงจังแม้กระทั่งเมื่อล่วงเข้าต้นปี พ.ศ. 2548 เมื่อถึงสิ้นปี พ.ศ. 2547 ข้อมูลจากกระทรวงแรงงานชี้ให้เห็นว่า แรงงาน

ข้ามชาติจำนวนประมาณ 1,284,000 คนที่มีสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทยจะต้องมาจดทะเบียน มีแรงงานต่างด้าวประมาณ 1,220,000 คนที่ออกมารายงานตัว ได้รับการถ่ายรูปและประทับรอยนิ้วมือเพื่อจดทะเบียน ในขณะที่เดียวกันแรงงานต่างด้าวอีก 160,000 คนยังไม่ออกมาในที่เปิดเผย ซึ่งจำนวนนี้ย่อมเป็นเพียงส่วนเสี้ยวเดียวของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายทั้งหมดและไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสถิติตัวเลขของทางการ

มีการสำรวจจำนวนความต้องการแรงงานที่แท้จริงของนายจ้างหลายครั้ง จากข้อมูลของกระทรวงแรงงานที่รวบรวมเมื่อต้นปี พ.ศ. 2548 ความต้องการแรงงานของนายจ้างมีสูงกว่าจำนวนแรงงานที่มีอยู่ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องเปิดประตูรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทดแทนแรงงานไทยอย่างน้อยก็ในทางทฤษฎี

หากมองในระดับปฏิบัติ ถึงแม้ว่าแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนจะได้รับสิทธิการรักษาพยาบาล แต่ก็ยังไม่ถึงสิทธิการประกันสังคมแบบเดียวกับที่แรงงานไทยได้รับ นอกจากนี้ยังอาจมีอุปสรรคอื่นๆ อีก เช่น กระบวนการดำเนินงานตาม 3 ขั้นตอนดังที่กล่าวไว้เบื้องต้นอาจเป็นไปได้ช้า และประเทศไทยยังขาดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพได้เมื่อไรและอย่างไรนโยบายใหม่นี้ต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรหรือหน่วยงานในพื้นที่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อสนับสนุนขั้นตอนการสำรวจความต้องการแรงงานและบริหารการดำเนินงาน กระบวนการนี้ยังขึ้นอยู่กับการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และเงื่อนไขต่างๆ ของฝ่ายประเทศต้นทาง เช่น ในปีพ.ศ. 2548 การออกเอกสารการเดินทาง (เช่น พาสปอร์ต) ของประเทศเหล่านั้นยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับบันทึกความเข้าใจหลายฉบับดังเช่นที่จะกล่าวถึงต่อไป

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามนโยบายใหม่ในปีพ.ศ. 2548 นี้ยังมีความท้าทายอยู่อย่างน้อย 5 ประการ คือ ประการแรก แรงงานข้ามชาติยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่จะต้องถูกส่งตัวกลับ

ประเทศภายหลังได้รับผลการตรวจสุขภาพ โดยหลักการแล้ว ผลการตรวจสุขภาพจะออกมาใน 4 แนวทาง คือ

- ผู้ที่ตรวจพบว่ามีสุขภาพแข็งแรงเป็นปกติ ก็จะได้รับใบรับรองแพทย์ และจะนำไปสู่การออกใบอนุญาตทำงาน
- ผู้ที่ผ่านการตรวจสุขภาพ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมพิเศษเนื่องจากมีปัญหาสุขภาพบางประการ เช่น วัณโรคหรือซิฟิลิส กลุ่มนี้จะได้รับการช่วยเหลือด้านการแพทย์ แต่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน
- ผู้ที่ไม่ผ่านการตรวจสุขภาพเนื่องจากตรวจพบว่าเป็นโรคใดโรคหนึ่งใน 7 โรคที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมถึงวัณโรคในระยะติดต่อ โรคเรื้อรังขั้นร้ายแรง โรคเท้าช้างขั้นร้ายแรง โรคซิฟิลิสขั้นร้ายแรง ตีบยาเสพติด โรคติดแอลกอฮอล์ขั้นร้ายแรง และโรคจิต
- หญิงตั้งครรภ์

แรงงานข้ามชาติที่ตกอยู่ในกลุ่มที่ 3 จะต้องถูกส่งกลับประเทศเป็นที่น่าสนใจว่า การติดเชื้อ HIV/AIDS ไม่ได้ถูกกำหนดอยู่ภายใต้โรคร้ายแรงทั้ง 7 โรคที่จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน และผู้ปฏิบัติตามนโยบายจะต้องเข้าใจอย่างกระจ่างแจ้งว่าแรงงานที่ติดเชื้อ HIV/AIDS ไม่ต้องถูกส่งตัวกลับประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อต้นปี พ.ศ. 2548 มีเจ้าหน้าที่ทางการเสนอแนะว่าควรจะส่งตัวแรงงานหญิงที่ตรวจพบว่ามีครรภ์กลับประเทศด้วย แต่เมื่อได้รับการทักท้วงและต่อต้าน ทางกรจึงเปลี่ยนจุดยืนเป็นไม่ต้องส่งกลับ

ประการที่สอง ในบางพื้นที่ของประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากคลื่นสึนามิ ซึ่งเป็นธรณีพิบัติภัยที่เกิดขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2547 เหตุการณ์ครั้งนี้มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบไปด้วย แรงงานที่จดทะเบียนแล้วแต่สูญเสียเอกสารอนุญาตการทำงานไปจำเป็นต้องไปจดทะเบียนใหม่ แรงงานข้ามชาติบางคนเสียชีวิตในระหว่างเหตุการณ์ และก่อให้เกิดปัญหาในการพิสูจน์ตัวตนของคนเหล่านั้น และทำอย่างไรจึงจะสามารถนำตัวญาติ ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศตนทางเข้ามาชี้ตัวและรับศพกลับไป

ประการที่สาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีนโยบายในการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติแล้ว แต่ก็ยังจำเป็นต้องปฏิบัติต่อแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างมีมนุษยธรรม มีหลายกรณีที่ไม่สามารถจำแนกแยกแยะได้อย่างชัดเจนว่า เป็นกรณีแรงงานผิดกฎหมายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ ซึ่งหากเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ก็จะได้รับปฏิบัติเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะได้รับการบำบัดฟื้นฟูร่างกายและจิตใจเป็นการชั่วคราว และได้รับการช่วยเหลือให้กลับบ้านได้อย่างปลอดภัย

ประการที่สี่ ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายต่อกรณีที่แรงงานข้ามชาติถูกแสวงหาผลประโยชน์และถูกทารุณยังคงเป็นปัญหาสำคัญ ในส่วนของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ก็มีคดีละเมิดสิทธิแรงงานขึ้นศาลน้อยมาก องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ยกประเด็นการบังคับใช้กฎหมายขึ้นมากล่าวถึงในหลายโอกาส ซึ่งรวมถึงบทบาทของผู้ตรวจแรงงานที่มีหน้าที่ตรวจการคุ้มครองแรงงาน และจำนวนคดีละเมิดแรงงานที่ผ่านขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

ประการที่ห้า องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) บางองค์กรสะท้อนว่าการทำงานเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติของตนได้รับผลกระทบเนื่องจากการข่มขู่หลายรูปแบบ โดยเฉพาะในกรณีที่องค์กรเหล่านี้ให้การช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน แม้เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ก็ยังต้องขัดแย้งกับผู้บังคับใช้กฎหมายว่า องค์กรเอกชนเหล่านี้ให้การช่วยเหลือคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องถูกลงโทษตามกฎหมายไปด้วย

ค) บันทึกความเข้าใจ (MOU) กับประเทศเพื่อนบ้าน

นโยบายใหม่ที่กล่าวถึงข้างต้นมีความเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้นกับการที่ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจทวิภาคีกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานข้ามชาติ ความคืบหน้าของการดำเนินการดังกล่าวนี้เปิดประตูให้มีการจัดระเบียบการอพยพและแรงงานข้ามชาติได้

อย่างมีระบบมากขึ้น โดยเชื่อมโยงกับปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทาน และการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางและปลายทาง

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานได้รับการลงนามในวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 บันทึกความเข้าใจนี้ได้ก่อให้เกิดช่องทางความร่วมมือในการส่งรายชื่อบุคคลข้ามชาติกลับไปยังประเทศต้นทางเพื่อพิสูจน์สถานะและสัญชาติ การเปลี่ยนสถานะของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้กลายเป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมายเพื่อการทำงานนั้น ครอบคลุมเฉพาะผู้ที่ได้จดทะเบียนเป็นแรงงานตามกฎหมายในประเทศไทยแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ ยังกำหนดมาตรการควบคุมนายหน้าจัดหางานอย่างเข้มงวดมากขึ้น ซึ่งจะเป็นมาตรการคุ้มครองตัวแรงงานข้ามชาติจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ ทั้งสองประเทศจะร่วมมือกันในกระบวนการส่งตัวแรงงานข้ามชาติกลับประเทศเมื่อสัญญาจ้างงานหมดอายุหรือถูกเพิกถอน นอกจากนี้ ยังมีมาตรการปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและการจ้างงานผิดกฎหมาย รวมทั้งการติดตามผลโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใต้บันทึกความเข้าใจ การประชุมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานครั้งแรกรั้งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2546

บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานไทย - กัมพูชาได้รับการลงนามเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งมีระยะเวลา 5 ปี โดยเบื้องต้น บันทึกความเข้าใจฉบับนี้เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถส่งตัวแรงงานข้ามชาติกลับประเทศและรับแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศ โดยให้หลักประกันด้านสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้กฎข้อบังคับตามกฎหมายในประเทศ แรงงานจะได้รับหลักประกันด้านความปลอดภัย และได้รับอนุญาตให้ส่งเงินกลับบ้านได้ สัญญาจ้างงานอาจจะสิ้นสุดลงได้ด้วยสาเหตุหลายประการ ซึ่งรวมถึงปัญหาด้านสุขภาพของคนงาน รวมทั้งการติดเชื้อ HIV/AIDS

ฝ่ายไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงานระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 15-17 ธันวาคม

พ.ศ. 2546 ที่กรุงเทพฯ จากบันทึกการประชุมดังกล่าว พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงในการประชุมครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจในระดับปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงประเด็นต่อไปนี้

“การคุ้มครองแรงงาน

1. ฝ่ายไทยตระหนักถึงความกังวลของฝ่ายกัมพูชาในเรื่องการคุ้มครองแรงงานกัมพูชาในประเทศไทย ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่า ในช่วงระยะเวลาของการจ้างงาน แรงงานควรได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสมและไม่ควรถูกส่งให้ไปทำงานกับนายจ้างรายใหม่โดยไม่ได้รับการอนุญาตอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และได้รับความยินยอมจากตัวแรงงาน.....

การแก้ปัญหาการพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน

2. ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่า การแก้ปัญหาการพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานจะต้องได้รับการดำเนินการอย่างสอดคล้องกับสัญญาว่าจ้าง กฎหมาย และกฎระเบียบของแต่ละประเทศ.....

การกลับคืนสู่ประเทศต้นทางของแรงงาน

3. เพื่อให้การส่งคนงานกลับคืนสู่ภูมิลำเนาเดิมในประเทศต้นทางหลังจากได้ทำงานครบกำหนดตามสัญญาจ้างงาน หรือการยุติใบอนุญาตทำงานดำเนินไปอย่าง เป็นระเบียบ ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่านายจ้าง โดยความช่วยเหลือของหน่วยงานจัดหางานภาคเอกชน จะเป็นผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการส่งแรงงานกลับคืนภูมิลำเนา

มาตรการต่อการจ้างงานผิดกฎหมาย

4. ที่ประชุมได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงาน การข้ามพรมแดนและการค้ามนุษย์ซึ่งมีขอบด้วยกฎหมาย ทั้งสองฝ่ายจึงตกลงกันว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่า จะเผยแพร่รณรงค์สู่สาธารณชนและจัดการอบรมอย่างสม่ำเสมอให้แก่บุคคลในเขตชายแดนในเรื่องการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผลกระทบด้านลบ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานในประเทศของตน...
6. ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่า จะดำเนินการมาตรการที่จำเป็นให้สอดคล้องกับปฏิญญากรุงเทพฯ ด้วยการเข้าเมื่อผิดกฎหมาย ค.ศ. 1999 (Bangkok Declaration on Irregular Migration 1999) และบันทึกข้อตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือระดับทวิภาคีด้านการป้องกันและขจัด การข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานผิดกฎหมาย การจ้างงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์”⁸

บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับพม่าได้รับการลงนามในวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2545 บันทึกความเข้าใจฉบับนี้มีความคล้ายกับบันทึกความเข้าใจฉบับอื่นๆ คือ เป็นการสร้างช่องทางเพื่อจัดระเบียบการอพยพย้ายถิ่นและเพื่อแลกเปลี่ยนรายชื่อของบุคคลที่มีโอกาสจะเป็นแรงงานข้ามชาติ ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของข้อตกลงฉบับนี้อยู่ในมาตรา 1 ดังนี้

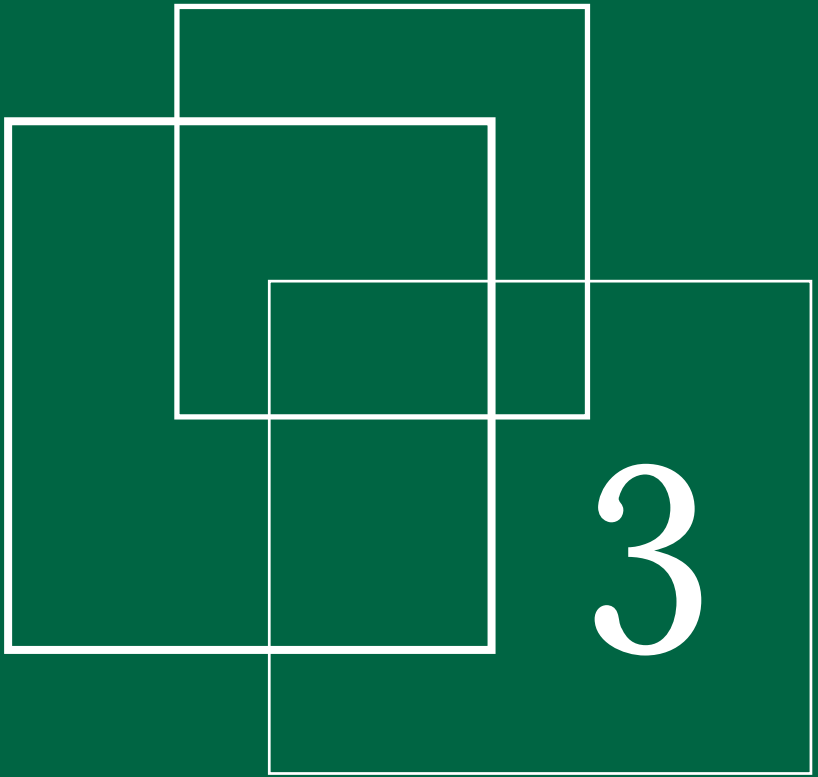
“ทั้งสองฝ่ายจะดำเนินการมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้หลักประกันในเรื่องต่อไปนี้

1. กระบวนการที่เหมาะสมในการว่าจ้างแรงงาน
2. กระบวนการส่งกลับที่มีประสิทธิภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานจนครบวาระและเงื่อนไขตามสัญญาจ้างงาน หรือที่ถูกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังประเทศปลายทางส่งกลับไปยังถิ่นพำนักถาวรก่อนที่จะครบวาระและเงื่อนไขตามสัญญาจ้างงาน
3. การคุ้มครองแรงงานตามสมควรเพื่อเป็นหลักประกันว่าแรงงานเหล่านั้นมิได้สูญเสียสิทธิหรือการคุ้มครองแรงงาน และให้หลักประกันว่าพวกเขาจะได้รับสิทธิตามที่ควรจะได้
4. มีมาตรการป้องกันและมาตรการที่มีประสิทธิภาพในเรื่องของการข้ามพรมแดนเข้าเมือง การค้ามนุษย์และการจ้างงานแรงงานอย่างผิดกฎหมาย”⁹

การประชุมครั้งแรกระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องภายใต้บันทึกความเข้าใจนี้กำหนดให้มีขึ้นเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2547

ดังนั้น บันทึกความเข้าใจเหล่านี้เป็นเครื่องมืออีกชิ้นหนึ่งในการสนับสนุนนโยบายที่ดำเนินไปในแนวทางใหม่ที่หันมายอมรับว่าการอพยพย้ายถิ่นและแรงงานข้ามชาติเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ ที่จะต้องได้รับการบริหารจัดการให้ถูกต้องชอบธรรม แทนที่จะปฏิเสธว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้น ดังนั้นทางออกที่ดีคือการบริหารจัดการให้เกิดช่องทางที่เปิดและปลอดภัยสำหรับแรงงานข้ามชาติ และขจัดแนวทางแบบเดิมๆ ที่ปฏิเสธและไม่ยอมรับแรงงานข้ามชาติ ส่งผลให้คนเหล่านี้ต้องอยู่อย่างหลบๆ ซ่อนๆ และหันไปพึ่งกระบวนการผิดกฎหมายในการเข้าประเทศ ซึ่งมักจะทำให้คนเหล่านี้ตกเป็นเหยื่อของการเอารัดเอาเปรียบและความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ และเนื่องจากจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมาจากผู้ที่สมัครไปทำงานยังต่างประเทศ ในอนาคตรายได้เหล่านี้จะนำมาใช้ก่อตั้งกองทุนเพื่อบริหารจัดการกระบวนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งหมด

ในบรรดาบันทึกความเข้าใจทั้ง 3 ฉบับ ฉบับที่ยากต่อการปฏิบัติมากที่สุดก็คือบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและพม่า เนื่องจากสถานการณ์ล่อแหลมทางด้านการเมืองของประเทศหลัง นอกจากนี้ ประเทศพม่ายังเผชิญกับสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มและรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง จึงมีแนวโน้มว่าแรงงานข้ามชาติที่มาจากชุมชนกลุ่มน้อยตามตะเข็บชายแดนของพม่าจะไม่ต้องการเปิดเผยตัวโดยการมาลงทะเบียนเป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทย และตกอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาลประเทศพม่าที่พวกตนมีความขัดแย้งด้วยอยู่ นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียมที่จะมีการจัดเก็บจากแรงงานตามบันทึกความเข้าใจจะต้องสมเหตุสมผล และขั้นตอนการดำเนินงานตามระบบราชการจะต้องลดทอนความยุ่งยากลง หากค่าธรรมเนียมสูงเกินไป หรือขั้นตอนยุ่งยากเกินไป ก็อาจจะทำให้แรงงานข้ามชาติไม่ยอมมาจดทะเบียน และเท่ากับเป็นการผลักให้พวกเขาหันไปพึ่งพาช่องทางที่ผิดกฎหมายอีกครั้ง



3. กฎหมายและแนวทางปฏิบัติของไทย

ก) ภาพรวม

เสาหลักที่สำคัญของกฎหมายไทยก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญถือว่า “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” เป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งคำดังกล่าวมีความหมายเหมือนกับ “สิทธิมนุษยชน” เพราะหมายรวมครอบคลุมบุคคลทุกคนไม่ว่าจะมีที่มาจากไหน หมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพคือ หมวดที่ 3 ซึ่งได้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพหลายประการ และตั้งชื่อหมวดว่า “สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองไทย” ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงจำกัดวงของสิทธิเสรีภาพให้เฉพาะกับประชาชนไทยเท่านั้น แทนที่จะหมายรวมถึงบุคคลทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย ในหมวดที่ 3 ยังมีบทบัญญัติหลายข้อที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน เช่น มาตรา 45 ที่ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัว มาตรา 50 ว่าด้วยเสรีภาพในการก่อตั้งธุรกิจและสิทธิในการทำงาน และมาตรา 51 ว่าด้วยสิทธิในการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับ การจำกัดสิทธิเหล่านี้ไม่สามารถกระทำได้ยกเว้นว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้

อย่างไรก็ตาม ในส่วนอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญไทยนั้นไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่างชาวไทยและบุคคลที่ไม่ใช่คนไทย และนั่นย่อมตีความครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวด้วย ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายหรือไม่ ตัวอย่างเช่น หมวดที่ 8 ซึ่งว่าด้วยกระบวนการศาลยุติธรรม ครอบคลุมบุคคลทุกคนโดยไม่จำกัดสถานภาพหรือสัญชาติ ภารกิจขององค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็กว้างพอที่จะครอบคลุมบุคคลทุกคนโดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องสัญชาติ หลักการเหล่านี้ยังได้รับการหนุนเสริมจากกฎหมายและการปฏิบัติอื่นๆ ที่เป็นการเปิดประตูให้แก่บุคคลที่ไม่ได้มี

สัญชาติไทย รวมทั้งแรงงานข้ามชาติเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างไรก็ตาม ดังที่จะกล่าวต่อไปว่า ผู้ที่มีสถานภาพไม่ถูกต้องตามกฎหมายมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงกระบวนการศาลและช่องทางอื่นๆ เพื่อเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญไทยได้ยากกว่า

โดยหลักการแล้ว กฎหมายแรงงานไทยและกฎหมายอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติทุกคนไม่ว่าจะเข้าเมืองมาอย่างถูกกฎหมายหรือไม่และเป็นแรงงานจดทะเบียนหรือไม่ ประเทศไทยยังมีกฎหมายเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับประเภทของงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถทำได้และเงื่อนไขที่แนบท้ายมากับงานเหล่านั้น ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป ถึงกระนั้น ในระดับปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติต่อแรงงานสัญชาติไทยกับแรงงานข้ามชาติ รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนและที่ไม่จดทะเบียนอย่างไม่เท่าเทียมกัน แรงงานข้ามชาติที่ไปจดทะเบียนกับทางการไทยจะได้รับการคุ้มครองมากกว่าพวกที่ไม่ได้จดทะเบียน เนื่องจากมีสถานภาพที่ชัดเจนและเข้าถึงสิทธิและประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับแรงงานไทย (อย่างน้อยก็ในหลักการ) อย่างไรก็ตาม แรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนอาจถูกจำกัดให้อยู่ในประเภทของแรงงานผิดกฎหมาย หรือคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศทันทีหากตรวจพบ

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่หลายกรณีแสดงให้เห็นว่า แม้กระทั่งคนงานที่จดทะเบียนแล้วและต้องการเรียกร้องสิทธิที่ควรจะได้ของตน เช่น ค่าแรงที่เป็นธรรม ก็ยังถูกนายจ้างกดดันหรือลงโทษในรูปแบบต่างๆ เช่น ให้ออกจากงาน เมื่อแรงงานเหล่านี้ถูกไล่ออก หรือพ้นสภาพจากการทำงานที่ตนได้จดทะเบียนไว้

สถานภาพของพวกเขาที่จะเปลี่ยนเป็นบุคคลผิดกฎหมายทันที และจะต้องถูกส่งกลับประเทศ นอกจากนี้ว่าเจ้าหน้าที่จะใช้ดุล พินิจและผ่อนผันให้พวกเขาสามารถอยู่ต่อได้ ดังนั้น สถานการณ์ ของแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนก็ยิ่งแยกว่า ชีวิตและ ความปลอดภัยของพวกเขาจึงต้องขึ้นอยู่กับความเมตตาของ คนอื่นรวมทั้งนายจ้างเพียงสถานเดียว

ข) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

อาจฟังดูแปลกที่กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าว มากที่สุด ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานแต่กลับเป็นกฎหมาย ที่ว่าด้วยเรื่องของคนเข้าเมือง ภายใต้ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยหลักแล้ว บุคคลที่เดินทางเข้าประเทศโดยไม่มีวีซ่าและ/ หรือกระทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิดกฎหมายคนเข้าเมือง ถือเป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมายและจะต้องถูกส่งตัวกลับ ประเทศหรือถูกส่งโทษตามบทลงโทษในกฎหมายอื่นๆ ดังนั้น แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองมาโดยไม่มีเอกสารการเดินทางหรือ ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานจึงอยู่ในข่ายที่จะต้องถูกส่งตัว กลับประเทศ อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ในมาตรา 17 ว่าให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ ดุลพินิจในการบังคับใช้ (หรือไม่บังคับใช้) บทบัญญัติในพระ ราชบัญญัติคนเข้าเมืองได้ ซึ่งมาตรานี้เท่ากับเป็นการเปิดช่อง ให้ยกเว้นการส่งตัวแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายกลับประเทศ อย่างน้อยที่สุดก็เมื่อแรงงานเหล่านี้ยอมออกมาจากสภาพการ ทำงานที่หลบๆ ซ่อนๆ และจดทะเบียนเป็นแรงงานอย่างถูกต้อง

กฎหมายคนเข้าเมือง นโยบายด้านความมั่นคงของชาติและ นโยบายของประเทศโดยรวมมีความเกี่ยวข้องกันอยู่อย่าง สำคัญประการหนึ่ง นั่นก็คือ นโยบายของประเทศที่สะท้อนอยู่ใน นโยบายความมั่นคงของชาติเป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนด สาระสำคัญของ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง ดังนั้น มติ ครม. หลาย ฉบับที่กล่าวถึงไว้ในข้างต้นจึงสร้างสมดุลในการบังคับใช้พระ ราชบัญญัติฉบับนี้และทำให้นโยบายของประเทศไทยในการ จัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติมีลักษณะแบบ “กึ่งปิดกึ่งเปิด” ในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา

ค) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

การจ้างงานของคนต่างด้าวต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการ ทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยทั่วไปแล้ว ลูกจ้างชาว ต่างชาติจะต้องมีใบอนุญาตทำงานจึงจะสามารถทำงานใน ประเทศไทยได้ ถึงแม้ว่ากฎเกณฑ์นี้จะมีข้อยกเว้นบ้างตาม นโยบายส่งเสริมการลงทุน (ตัวอย่างเช่น ในกฎระเบียบที่ เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจภายใต้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) และคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงานในกิจการบางประเภท ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และบังคับใช้โดยหน่วยงาน ราชการที่เกี่ยวข้อง (ซึ่งปัจจุบันคือกระทรวงแรงงาน) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“มาตรา 11 คนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 7 ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือ ได้รับอนุญาต ให้เข้ามาในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว ตามกฎหมาย ว่า ด้วย คนเข้าเมือง โดยมีชื่อได้รับอนุญาต ให้เข้ามาใน สถานะนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน
- (2) ไม่เป็นบุคคล ที่ขาดคุณสมบัติ หรือต้องห้ามตาม เงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 12 คนต่างด้าวดังต่อไปนี้จะทำงานใดได้เฉพาะที่ รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใน ประกาศดังกล่าว รัฐมนตรีจะกำหนด เงื่อนไข อย่างไรก็ได้ตามที่เห็นสมควร

- 1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใด แทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ
- 2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับ อนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และ อยู่ใน ระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร
- 3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337... หรือตาม กฎหมายอื่น

4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือตามกฎหมายอื่น

คนต่างด้าวจะทำงานใดที่รัฐมนตรีกำหนดตามวรรคหนึ่ง ได้ต่อเมื่อ ได้รับใบอนุญาต จากอธิบดี หรือ เจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีมอบหมาย”¹⁰

พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดงาน 39 ประเภทที่ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวทำในประเทศไทย ซึ่งงานดังกล่าวรวมถึง แรงงานทั่วไป การเพาะปลูก การทอผ้าและก่อสร้าง และเนื่องจากกลุ่มเป้าหมายของการศึกษาชั้นนี้เป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่ประเทศไทยโดยปราศจากใบอนุญาตทำงาน มาตรา 12 ของกฎหมายฉบับที่กล่าวถึงในเบื้องต้น จึงเปิดโอกาสให้หน่วยราชการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้สามารถทำงานบางประเภทในบางอุตสาหกรรมได้เป็นการชั่วคราว ตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและมติ ครม. หลายฉบับ

ง) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานทุกคนอย่างกว้างขวางที่สุด และสอดคล้องกับมาตรฐานด้านแรงงานระหว่างประเทศตามที่ จะกล่าวถึงในช่วงถัดไป โดยหลักการแล้ว กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้กับแรงงานข้ามชาติทุกคน โดยไม่คำนึงถึงว่าสถานะของพวกเขาเหล่านั้นถูกกฎหมายหรือไม่ ประเด็นสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมถึง

- การปฏิบัติต่อลูกจ้างทุกคนตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- สภาพการทำงานที่มีมนุษยธรรม มีการกำหนดเวลาพัก มีการกำหนดชั่วโมงการทำงานตามกฎหมาย (8 ชั่วโมงต่อวัน) การห้ามไม่ให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด (ยกเว้นกรณีเฉพาะที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย) และมีบทบัญญัติห้ามไม่ให้ลูกจ้างทำงานที่เสี่ยงอันตราย (ยกเว้นกรณีเฉพาะที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย)

- การปฏิบัติ (และการจ่ายค่าตอบแทน) ต่อแรงงานหญิงและชายอย่างเท่าเทียมกัน
- การห้ามไม่ให้มีการคุกคามทางเพศต่อลูกจ้างหญิงและเด็ก

สิทธิของสตรีและเด็กได้รับการกล่าวถึงเป็นพิเศษใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. ได้บัญญัติการใช้แรงงานหญิงในมาตราที่ 38 ถึง 40 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

“มาตรา 38 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) งานเหมืองแร่หรืองานก่อสร้างที่ต้องทำไต่ดิน ไต่น้ำ ในถ้ำ ในอุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา เว้นแต่ลักษณะของงานไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้างนั้น
- 2) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- 3) งานผลิตหรือขนส่งวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ
- 4) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 39 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด หรือทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) งานเกี่ยวกับเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ที่มีความอันตราย
- 2) งานขับเคลื่อนหรือติดไปกับยานพาหนะ
- 3) งานยก แบก หาม หาบ ทุบ ลาก หรือเข็นของหนักเกินสิบห้ากิโลกรัม
- 4) งานที่ทำในเรือ
- 5) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

กฎหมายยังบัญญัติให้ลูกจ้างหญิงที่ตั้งครรภ์สามารถลาคลอดได้ไม่เกิน 90 วัน นำเสียดายที่ตัวบทกฎหมายกับการปฏิบัติตามกฎหมายในสถานการณ์จริงยังมีช่องว่างอยู่มากมาย ทำให้ได้เห็นลูกจ้างหญิงมีครรภ์ถูกเลิกจ้าง และเห็นความล้มเหลวของระบบการตรวจแรงงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายในประเด็นนี้

ในส่วนของการใช้แรงงานเด็ก อายุขั้นต่ำของการจ้างงานเด็กในปัจจุบันคือ 15 ปี และสำหรับงานที่เสี่ยงอันตราย อายุขั้นต่ำกำหนดให้เป็น 18 ปี ตามบทบัญญัติที่คุ้มครองแรงงานเด็กเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

“มาตรา 44 ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปี เป็นลูกจ้าง

มาตรา 45 ในกรณีที่มีการจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปี เป็นลูกจ้าง ให้นายจ้างปฏิบัติดังนี้

- 1) แจ้งการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงานภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน
- 2) จัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง พร้อมทั้งจะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ในเวลาทำการ
- 3) แจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงานภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่เด็กออกจากงาน...

มาตรา 49 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ
- 2) งานปี้มโลหะ
- 3) งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติ อันอาจเป็นอันตรายตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง
- 4) งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 5) งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือเชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 6) งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่ในงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 7) งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 8) งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
- 9) งานที่ต้องทำไต่ดิน ไต่หน้า ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา

- 10) งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 11) งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ขณะเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน
- 12) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- 13) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 50 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในสถานที่ดังต่อไปนี้

- 1) โรงฆ่าสัตว์
- 2) สถานที่เล่นการพนัน
- 3) สถานเดินรำ รำวง หรือร้องเงิง
- 4) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บําเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอนหรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า
- 5) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้เด็กได้รับค่าจ้างเท่ากับผู้ใหญ่ อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าที่ผ่านมามีการละเมิดกฎหมายนี้อยู่บ่อยครั้ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ในขณะที่ตัวบทกฎหมายของไทยมีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ แต่ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายยังคงเป็นความท้าทายสำคัญของไทย ซึ่งรายงานฉบับนี้จะได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวในตอนถัดไป

๑) กฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน

การคุ้มครองแรงงานไทยที่เดินทางออกจากประเทศไทยเพื่อไปทำงานในประเทศอื่นๆ มีการพัฒนาขึ้นมาโดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติเกี่ยวกับบริษัทรับจัดหางานและการคุ้มครองผู้หางาน พ.ศ. 2528 โดยหลักการแล้ว กฎหมายฉบับนี้ห้ามไม่ให้บุคคลหรือองค์กรใดกระทำการเป็นนายหน้าจัดหางานยกเว้นว่าจะได้จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงานอย่างถูกต้อง ผู้ที่ต้องการจดทะเบียนจะต้องมีสัญชาติไทย กฎหมายยังห้ามไม่ให้เรียกเอาเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ นอกจากค่าตอบแทนสำหรับ

บริการที่จัดให้ นอกจากนี้ นายหน้าจัดหางานจะต้องขอ อนุญาตจากกระทรวงฯ หากนายจ้างต้องการจะส่งแรงงานออก นอกประเทศ กระทรวงฯมีอำนาจในการคัดกรองแรงงานข้าม ชาติที่มีความประสงค์จะเดินทางไปต่างประเทศเพื่อ วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความปลอดภัยของแรงงานเหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ ที่ประสบปัญหา

ในส่วนของกฎหมายประกันสังคม ไม่ได้มีการแบ่งแยกระหว่าง แรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ ครอบคลุมที่แรงงานเข้าเกณฑ์ ของตัวบทกฎหมายหลักเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งก็ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2537 (ตัวอย่างเช่น กฎหมาย กำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกัน สังคม) แรงงานก็จะได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายไม่ว่าจะมี สัญชาติใด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ทำงานอยู่อย่างหละหลวมๆ ซ่อนๆ ภายใต้สภาพการจ้างงานที่ ไม่ถูกกฎหมาย จึงเป็นไปได้บ่อยมากที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ ตามกฎหมายนี้

ในส่วนของเรื่องแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการ รวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ มีความเหลื่อมล้ำกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานที่ไม่ใช่คน ไทยอยู่บางประเด็น นั่นก็คือ ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานภายใต้ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ กฎหมายอนุญาตให้ผู้ที่มีสัญชาติไทย เท่านั้นเป็นสมาชิกของคณะกรรมการสหภาพฯได้ (มาตรา 101) นอกจากนี้ กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เปิดโอกาสให้ คนไทยเท่านั้นสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจได้ (มาตรา 41) ในขณะที่กฎหมายไม่ได้มีข้อห้ามผู้ที่ไม่ได้มี สัญชาติไทยเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้มีสถานภาพถูกกฎหมายก็มีโอกาสน้อย มากที่จะได้รับการยอมรับให้เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ ยังมีข้อห้ามอีกมากมายเกี่ยวกับการก่อตั้ง สหภาพแรงงานในบางสาขาอาชีพ การที่แรงงานข้ามชาติจะก่อ ตั้งสหภาพแรงงานตามที่ตนต้องการจึงเป็นไปได้ยากมาก ดังนั้น

สิทธิด้านแรงงานสัมพันธ์ของแรงงานข้ามชาติส่วนมากจึงมีแนว โน้มว่าจะเป็นเพียงระดับทฤษฎีเท่านั้น

ท้ายสุด ยังมีพระราชบัญญัติการทำธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลให้ยกเลิกการบังคับใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (พ.ศ. 2515) กฎหมายฉบับนี้วางกฎเกณฑ์สำหรับ ชาวต่างชาติที่ต้องการทำธุรกิจในประเทศไทย มาตรา 6 ห้าม ไม่ให้ชาวต่างชาติเดินทางเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย (ตามพ.ร.บ.คนเข้าเมือง) จัดตั้งธุรกิจในประเทศไทย กฎหมาย ฉบับนี้เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพ ทางเศรษฐกิจต่ำกว่าโดยตรง ในกรณีที่คนกลุ่มนี้ต้องการทำ ธุรกิจหรือเป็นเจ้าของนายตนเองแทนที่จะถูกจ้างงานโดยคนอื่น แม้ กระทั่งผู้ที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย ก็ยังถูกห้ามไม่ให้ประกอบ กิจการบางประเภท เช่น ชาวต่างชาติไม่ได้รับอนุญาตให้ทำ ธุรกิจหนังสือพิมพ์ เกษตรกรรม ปศุสัตว์ ธุรกิจที่ดิน กิจการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ (เช่น การผลิตและ คำอาวุธ) และกิจการใดๆ ที่ชาวไทยยังไม่พร้อมที่จะแข่งขัน (เช่น การประมง) เป็นต้น

ฉ) การลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ปรากฏการณ์ของผู้อพยพเข้าเมืองที่ตก เป็นเหยื่อของการลักลอบและการค้ามนุษย์เพื่อให้ได้เข้ามาใน ประเทศปลายทาง รวมถึงประเทศไทยทวีความรุนแรงมากขึ้น อย่างรวดเร็ว กรณีการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่มักเกี่ยวพันกับการ แสวงหาประโยชน์ทางเพศเป็นหลัก แต่เหยื่อค้ามนุษย์จำนวน มากก็ถูกเอารัดเอาเปรียบด้านแรงงานในรูปแบบอื่นๆ ปัญหา นี้เองที่นำไปสู่การศึกษาค้นคว้าเพื่อปรับปรุงกฎหมายทั้งในระดับ ประเทศและระหว่างประเทศเพื่อให้ครอบคลุมปัญหาอย่างลึก ซึ้งมากขึ้น

ประเทศไทย มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทซึ่งกำหนด กฎหมายและกฎระเบียบอื่นๆ เช่น ในมาตรา 53 บัญญัติให้มี ดำเนินเพื่อต่อต้านการกระทำในลักษณะรุนแรงต่อเด็ก โดยมาก จะใช้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาในการดำเนินการ

กับผู้ที่กระทำความผิดในการค้าหญิงและเด็ก ประเทศไทยยังมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดบทลงโทษขั้นรุนแรงสำหรับผู้ที่ป็นธุระจัดหาผู้อื่นมาค้าประเวณีและให้การคุ้มครองผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปีจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีพ.ร.บ. มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540¹¹ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้คุ้มครองเฉพาะเด็กหญิงอายุต่ำกว่า 18 ปีเท่านั้น แต่ยังคุ้มครองเด็กชายจากการกระทำหลายประเภทที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ด้วย เช่น การแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงาน กฎหมายยังเปิดช่องให้เหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถให้ปากคำเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีไว้ล่วงหน้า เพื่อที่จะได้กลับบ้านโดยเร็ว และยังกำหนดบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการให้ที่พักพิงแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ ในปัจจุบัน มีความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อขยายการคุ้มครองจากหญิงและเด็กให้กว้างขึ้นเป็นการคุ้มครองมนุษย์ทุกคน (รวมถึงผู้ชาย) และเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับใหม่ที่ว่าด้วยการลักลอบและการค้ามนุษย์ซึ่งที่จะกล่าวถึงต่อไป

นอกจากกฎหมายหลายฉบับดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีบันทึกข้อตกลง (MOUs) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานเอกชนในประเทศไทยในด้านความร่วมมือและจัดสรรความรับผิดชอบในการดูแลเหยื่อของการค้ามนุษย์ ที่สำคัญก็คือ ในขณะที่ในอดีตเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่เข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย (หรือละเมิด พ.ร.บ. คนเข้าเมือง) มักจะต้องถูกส่งเข้าที่คุมขังของหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองหลังจากที่ได้รับการช่วยเหลือออกมาจากเงื้อมมือของผู้ค้ามนุษย์ แต่แนวทางใหม่จากที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงหลายฉบับเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ก็คือการให้เหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถเข้าพำนักในสถานสงเคราะห์และบำบัดฟื้นฟูหลังจากได้รับการช่วยเหลือ แทนที่จะถูกกักตัวระหว่างรอการส่งกลับประเทศ นอกจากนี้ยังมีมาตรการและขั้นตอนเพื่อจัดส่งผู้เสียหายกลับประเทศบ้านเกิดอย่างปลอดภัยส่วนช่องทางในการอำนวยความสะดวกสำหรับกระบวนการส่งกลับนั้นมีรายละเอียดอยู่ในบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น บันทึกข้อตกลงไทยกับกัมพูชาว่าด้วยเรื่องการค้ามนุษย์ ซึ่งได้กล่าวถึงไว้แล้วก่อนหน้านี้

ข) การบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายต่างๆ ที่กล่าวมาส่วนมากมุ่งเน้นไปในทิศทางที่ต้องการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ แม้แรงงานเหล่านั้นจะเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีความลักลั่นอยู่มาก กล่าวคือ ไม่ว่าจะแรงงานข้ามชาติจะเปิดเผยตัวและออกมাজดทะเบียนเพื่อให้ตนเองมีสถานภาพที่ถูกกฎหมายหรือไม่ การเรียกร้องสิทธิของแรงงานกลุ่มนี้ก็มักเผชิญกับอุปสรรคมากมาย ตัวอย่างเช่น เมื่อแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิพื้นฐาน เช่น ค่าจ้างที่เป็นธรรม หลายครั้งคนงานเหล่านี้กลับถูกนายจ้างให้ออกจากงาน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า เมื่อคนงานเหล่านี้ตกงาน สถานภาพของพวกเขา ก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในทันทีและจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศ และเมื่อแรงงานเหล่านี้ถูกส่งกลับ ก็ย่อมไม่สามารถดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยแรงงานจากกระบวนการศาลยุติธรรมของไทยได้ อย่างไรก็ตาม ตามหลักการของนโยบายใหม่ของไทยที่เพิ่งออกมาเมื่อปีพ.ศ. 2548 เมื่อแรงงานข้ามชาติจดทะเบียนอย่างถูกต้องแล้ว แม้จะถูกไล่ออกจากงานที่จดทะเบียนไว้แต่แรกก็ตาม ก็ยังสามารถอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายเป็นเวลา 1 ปี และนั่นหมายความว่า ภายในระยะเวลา 1 ปีนี้ แรงงานกลุ่มนี้ จะไม่ต้องถูกส่งกลับประเทศ

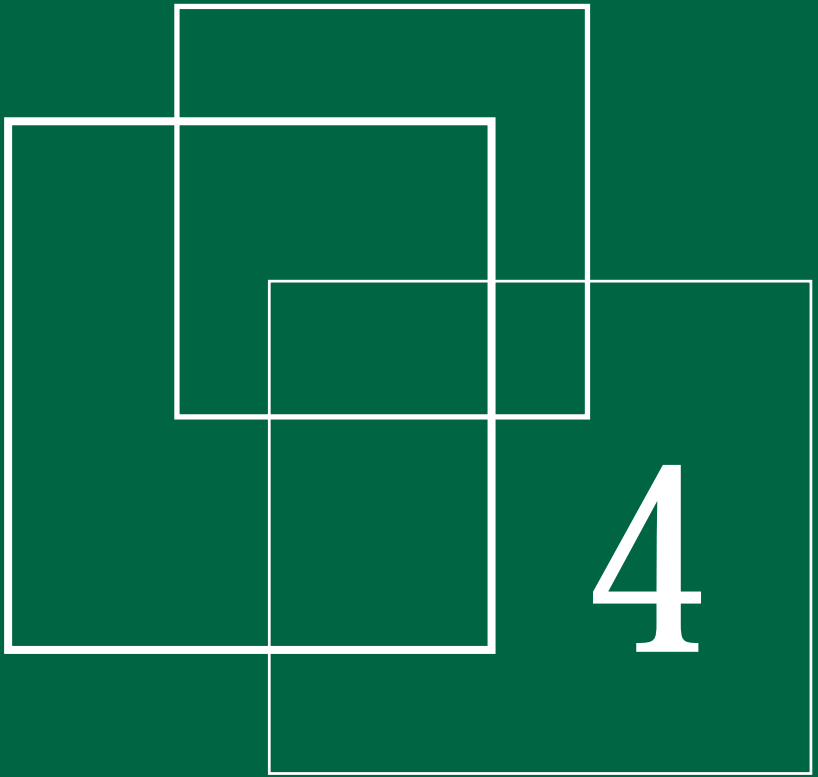
สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน สถานการณ์อาจแยกลงไปอีก หากแรงงานกลุ่มนี้ต้องการเรียกร้องสิทธิใดๆ จากนายจ้าง ก็มีแนวโน้มที่นายจ้างจะเอาตัวเขาเปรียบแรงงานกลุ่มนี้ได้โดยง่าย ด้วยการพูดว่าจะส่งตัวกลับประเทศตามกฎหมายคนเข้าเมือง

อย่างไรก็ตาม ยังมีแสงสว่างอยู่ที่ปลายอุโมงค์สำหรับสถานการณ์ดังกล่าว ประการแรก ไม่ว่าจะแรงงานข้ามชาติจะมีสถานะที่ถูกกฎหมายหรือไม่ หากแรงงานกลุ่มนี้ยื่นข้อร้องทุกข์ต่อศาลแรงงานเพื่อเรียกร้องสิทธิอันพึงได้ของตน (เช่น ค่าแรงที่เป็นธรรมและการจ่ายค่าแรง) ศาลจะไม่คำนึงถึงว่าสถานภาพของแรงงานกลุ่มนี้ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย แต่จะช่วย

เหลือคุ้มครองแรงงานของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยอาจดำเนินการโดยใช้การประณอมข้อพิพาท หรือการชี้ขาดข้อพิพาท เนื่องจากศาลแรงงานดำเนินการตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ แรงงานทุกคนจะต้องได้รับสิทธิ (เช่น ค่าแรงที่เป็นธรรม) ไม่ว่าจะ มีสถานภาพที่ถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

ประการที่สอง ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายหลักที่ให้การคุ้มครองบุคคลที่อยู่ในประเทศไทยไม่ว่าจะมีสัญชาติใดหรือมีสถานะที่ถูกกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น หากแรงงานข้ามชาติถูกกระทำทารุณทางร่างกาย ก็จะต้องได้รับการช่วยเหลือ (อย่างน้อยตามกฎหมาย) ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าบุคคลนั้นอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายหรือไม่ ตัวอย่างเช่น เมื่อเร็วๆ นี้ มีชาวไทยจำนวนหนึ่งถูกดำเนินคดีโดยศาลจังหวัดในแถบตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศไทยภายใต้ข้อหาฆาตกรรมแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในเขตชายแดนไทย-พม่า

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า โอกาสที่แรงงานข้ามชาติจะเข้าถึงกระบวนการศาลยุติธรรมไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะกลุ่มคนที่อยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย การจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่แล้ว หากแรงงานข้ามชาติไม่ดิ้นรนด้วยตนเองก็มักจะได้รับ的帮助เหลือโดยองค์กรพัฒนาเอกชน อุปสรรคอีกประการหนึ่งก็คือ การบังคับใช้กฎหมายของไทยยังมีอุปสรรคสำคัญอยู่ที่การปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใสในหลายๆ จุด บวกกับปัญหาการคอร์รัปชันในหมู่เจ้าหน้าที่ราชการบางคน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นความท้าทายสำคัญของสังคมไทยโดยทั่วไปอยู่แล้ว น่าเศร้าที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงยิ่งกว่าต่อบุคคลที่อยู่ชายขอบของสังคมอย่างแรงงานข้ามชาติ



4. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ก) ภาพรวม

กลไกเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสนธิสัญญา (ที่เรียกว่า “อนุสัญญา” และ “ข้อแนะ” (ซึ่งบางครั้งจะเป็นส่วนเสริมของอนุสัญญาฉบับหนึ่งๆ แต่ก็ไม่ได้เสมอไป) ที่รับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อประเทศเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเหล่านั้น ก็จะต้องดำเนินตามพันธกรณีในอนุสัญญาโดยทำเป็นมาตรการระดับชาติ เช่น การจัดให้มีการปฏิรูปและบังคับใช้กฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาดังกล่าว ในขณะที่ “ข้อแนะ” ไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย แต่นำหนักเช่นเดียวกับอนุสัญญาเนื่องจากผ่านกระบวนการตรา โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับอนุสัญญา โดยให้รายละเอียดแนวทางในการปฏิบัติตามอนุสัญญา เพื่อชี้แนะนโยบายการปฏิบัติการในระดับประเทศ ในระบบกฎหมายระหว่างประเทศนั้นกฎเกณฑ์ที่กำกับดูแลประเด็นใดๆ แม้จะไม่สนธิสัญญาประเด็นใดก็ยังมีหลักการทางกฎหมายที่รู้จักกันในฐานะ “จารีตประเพณีระหว่างประเทศ” หรือ “กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ” หลายครั้ง ธรรมเนียมเหล่านี้จะพบอยู่ในตัวสนธิสัญญา แต่หลายครั้งแม้กระทั่งไม่มีสนธิสัญญาในเรื่องนั้นๆ ก็ตาม ก็อาจพบธรรมเนียมเหล่านี้อยู่ ธรรมเนียมนี้ก่อให้เกิดข้อผูกมัดกับประเทศต่างๆ โดยทั่วไป แม้แต่ประเทศที่ไม่ได้ลงนามรับรองสนธิสัญญาซึ่งอาจจะรวมเอาสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วย

ปัจจุบัน มีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่ชุดหนึ่ง ที่ถือได้ว่าเป็นตัวกำหนดธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ ที่ได้รับการ

รับรองอย่างกว้างขวาง และกำหนดสิทธิแรงงานพื้นฐาน อนุสัญญาหลักเหล่านั้นได้แก่

- อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948
- อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949
- อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน ค.ศ. 1951
- อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958
- อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930
- อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957
- อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจได้ ค.ศ. 1973
- อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999

คุณลักษณะแห่งความสำคัญของอนุสัญญาเหล่านี้ได้รับการตอกย้ำอีกครั้งโดยปฏิญญาฉบับสำคัญที่รับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2541 นั่นก็คือ ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ทำงานและการติดตามผล (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-up)

ปฏิญญาฉบับนี้ให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้คนที่จะมีอำนาจถ่วงดุลการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและเก็บเกี่ยวส่วนแบ่งที่เป็นธรรมของการเติบโตทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งรวมถึงสิทธิในการสมาคมและรวมตัวกัน สิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันระหว่างคนงานหญิงและชาย สิทธิที่จะปลอดภัยจากการเลือกปฏิบัติ สิทธิที่จะไม่ต้องทำงานก่อนวัยอันควร และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด เช่น การค้าประเวณีเด็ก สื่อลามกเด็ก และแรงงานอันตราย ในอารัมภบทของปฏิญญาฉบับนี้เรียกร้องให้ทุกประเทศให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากโลกาภิวัตน์มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นเพื่อการจ้างงาน และแรงงานข้ามชาติเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการเอาเปรียบ และมักจะเป็นคนกลุ่มสุดท้ายที่จะได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผลกระทบของปฏิญญานี้ที่มีต่อประเทศที่ยังไม่เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับหลักๆ อาจเห็นได้ดังต่อไปนี้

“ข้อกังวลอีกประการหนึ่งก็คือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีระบบในการตรวจตราการดำเนินการของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานพื้นฐาน (อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานทั้งหลาย) หรือไม่ แม้ว่าประเทศนั้นๆ ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาเหล่านั้น ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงในปี พ.ศ. 2541 จากการรับรองปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการขั้นพื้นฐานและสิทธิในที่ทำงานและการติดตามผล โดยหลักการแล้ว ปฏิญญาฉบับนี้ให้การคุ้มครองสิทธิของคนงานทุกคน แม้แต่ในประเทศที่ไม่ได้ลงนามอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และให้มีการตรวจตราการดำเนินการตามมาตรฐานระหว่างประเทศแม้แต่ในประเทศที่ยังไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ รัฐบาลประเทศต่างๆ ซึ่งไม่ได้รับรองอนุสัญญาแรงงานฉบับหลักๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะต้องจัดทำรายงานประจำปี และรายงานประจำปีจะได้รับการทบทวนโดยฝ่ายปกครองขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ นอกจากนี้ องค์การแรงงาน

ระหว่างประเทศยังผลิตรายงานระดับโลกในแต่ละประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานแต่ละประเด็นเป็นประจำทุกปี ในระยะของปีพ.ศ. 2542 - 2543 ได้มีการผลิตรายงานฉบับหนึ่งว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการสมาคม ในขณะที่อีกสองปีต่อไปประเด็นหลักของรายงานระดับโลกคือ “แรงงานบังคับ” และ “แรงงานเด็ก” เพื่อขจัดจุดอ่อนในระดับประเทศในการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิแรงงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังดำเนินการระดมทรัพยากรและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งนับเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอำนวยความสะดวก¹²

ข) อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาด้านแรงงานบางฉบับที่กล่าวถึงไว้แล้วข้างต้นรวมถึงอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ อีก ปัจจุบัน อนุสัญญาที่รัฐบาลไทยให้สัตยาบัน มีดังต่อไปนี้¹³

- อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานสถานประกอบการอุตสาหกรรม ค.ศ. 1921
- อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุสำหรับคนงานในชาติและคนงานต่างชาติ ค.ศ. 1925
- อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930
- อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการปรับปรุงแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญาที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศรับเอาในยี่สิบแปดสมัยประชุมแรกเพื่อกำหนดการปฏิบัติหน้าที่บางหน้าที่ในอนาคตของสำนักงานปฏิบัติงานของสถานทูตที่อนุสัญญาดังกล่าวมอบหมายต่อเลขาธิการของสันนิบาตชาติและการเสนอข้อแก้ไขเพิ่มเติมในอนุสัญญาเหล่านั้นอันเป็นผลจากการยุบสันนิบาตชาติและการแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ค.ศ. 1946

- อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดองค์การบริหารจัดการงาน ค.ศ. 1948
- อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน ค.ศ. 1951
- อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการยกเลิกบทลงโทษทางอาญาต่อกรณีละเมิดสัญญาการจ้างงานโดยคนงานพื้นเมือง ค.ศ. 1955
- อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957
- อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญาที่รองรับโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในสามสิบสองสมัยประชุมแรก ค.ศ. 1961
- อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ ค.ศ. 1964
- อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน ค.ศ. 1965
- อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ ค.ศ. 1967
- อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999

แหล่งข่าวทางการให้ความเห็นว่า อนุสัญญาที่ส่งอิทธิพลต่อการดำเนินงานในระดับประเทศมากที่สุด ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 (ว่าด้วยแรงงานบังคับ) ฉบับที่ 105 (ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ) ฉบับที่ 100 (ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน) ฉบับที่ 122 (ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ) และฉบับที่ 182 (ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก) อนุสัญญาเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในประเทศ เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน อิทธิพลของอนุสัญญาฉบับที่ 138 ยังสะท้อนให้เห็นในกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีด้วยซ้ำ กฎหมายคุ้มครองการจ้างงานได้ขยายอายุขั้นต่ำของการจ้างงานธรรมดาเป็น 15 ปี และการทำงานอันตรายเป็น 18 ปีตามมาตรฐานที่ระบุไว้ในอนุสัญญา

อนุสัญญาฉบับที่ 122 ยังส่งผลกระทบต่อสิทธิของแรงงานข้ามชาติอีกด้วย และเจ้าหน้าที่ราชการของไทยจะต้องทำความเข้าใจในอนุสัญญาดังกล่าวให้มากกว่านี้ ด้วยเหตุนี้เอง คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Committee of Experts) ให้ความคิดเห็นไว้ในข้อเรียกร้องโดยตรงที่คณะกรรมการมีต่อประเทศไทยในปี พ.ศ. 2545 ดังต่อไปนี้

“9 ... คณะกรรมการจะรู้สึกขอบคุณอย่างยิ่งหากรัฐบาลจะผนวกเอาเรื่องการบริหารจัดการการหลังไหลของการอพยพไว้ในรายงานของประเทศในฉบับถัดไป โปรดให้รายละเอียดถึงการดำเนินการเพื่อป้องกันการทารุณกรรมไม่ให้เกิดขึ้นในกระบวนการจัดหาแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และการป้องกันการแสวงหาประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย”

ค) อนุสัญญาด้านแรงงานที่ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี

เห็นได้ชัดว่าประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาหลักเกี่ยวกับแรงงานบางฉบับ รวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยเรื่องแรงงานอื่นๆ สำหรับอนุสัญญาหลักเกี่ยวกับแรงงานที่รอให้ประเทศไทยรับรองก็คือ อนุสัญญาที่ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม การร่วมเจรจาต่อรอง และการเลือกปฏิบัติ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเทศไทยได้ลงนามเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาหลักฉบับหนึ่งที่ว่าด้วยอายุขั้นต่ำของการจ้างงานในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม อาจจะกล่าวได้ว่า สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการสมาคม การร่วมเจรจาต่อรอง และเสรีภาพจากการเลือกปฏิบัติก็เป็นจารีตประเพณี (customary rule) ของกฎหมายระหว่างประเทศ และผูกมัดกับทุกประเทศ แม้กระทั่งประเทศที่ไม่ได้เข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาที่ว่าด้วยเรื่องดังกล่าวก็ตาม

อนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานข้ามชาติ ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคี (ผนวกกับข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญานั้นๆ) รวมถึงอนุสัญญาต่อไปนี้

- อนุสัญญาว่าด้วยการอพยพเพื่อการมีงานทำ (แก้ไข) ค.ศ. 1949 (ฉบับที่ 97) (และข้อแนะนำว่าด้วยการอพยพเพื่อการจ้างงาน (ฉบับปรับปรุง) ค.ศ. 1949 (ฉบับที่ 86))
- อนุสัญญาว่าด้วยการอพยพในสภาพที่ถูกกดขี่และการส่งเสริมมีโอกาสดำเนินงานและการปฏิบัติต่อคนงานอพยพ (มาตราเสริม) ค.ศ. 1975 (ฉบับที่ 143) (และข้อแนะนำว่าด้วยแรงงานอพยพ ค.ศ. 1975 (ฉบับที่ 51))
- อนุสัญญาว่าด้วยชนพื้นเมืองและประชากรที่เป็นเผ่าชนในประเทศเอกราช ค.ศ. 1989 (ฉบับที่ 169)
- อนุสัญญาว่าด้วยบริษัทรับจัดหางานเอกชน ค.ศ. 1997 (ฉบับที่ 181) (และข้อแนะนำว่าด้วยบริษัทรับจัดหางานเอกชน (ฉบับที่ 188))

ถึงแม้ว่าประเทศไทยยังไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่สาระสำคัญของอนุสัญญาดังกล่าวก็ปรากฏอยู่ในกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศไทยในระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น สิทธิในการสมาคมและการรวมตัวกันปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติเสริมด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ว่าด้วยเรื่องการจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่สำคัญก็คือการรณรงค์ให้สิทธิเหล่านี้ไม่จำกัดอยู่ในหมู่ของผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ควรบังคับใช้กับพลเมืองทุกสัญชาติรวมถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติด้วย โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สัญชาติ และสถานะทางสังคม

นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องตระหนักอีกประการหนึ่งก็คือ การยุติการจ้างงานเนื่องจากการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บชั่วคราวนั้น ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 6 ของอนุสัญญาว่าด้วยการว่าเลิกจ้างโดยนายจ้างเป็นฝ่ายริเริ่ม ค.ศ. 1982 (ฉบับที่ 158)) การหยุดงานเนื่องจากลาคลอดก็ไม่ถือเป็นเหตุผลที่หนักแน่นพอที่จะทำให้คนงานนั้นถูกยุติการจ้างงาน (ซึ่งมีการกล่าวถึงไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 158 และในอนุสัญญาคุ้มครองความเป็นแม่ ค.ศ. 2000 (ฉบับที่ 183) นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 111 แนว

ปฏิบัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วย HIV/AIDS และโลกของการทำงาน (มาตรา 4.8) ก็ยังมีบทกำหนดว่าห้ามให้ถูกจ้างออกจากงานเนื่องจากการติดเชื้อ HIV ว่า “การติดเชื้อ HIV ไม่ใช่เป็นสาเหตุของการเลิกจ้าง เช่นเดียวกับเงื่อนไขอื่น ๆ อีกหลายประการ บุคคลที่ติดเชื้อ HIV ควรจะสามารถทำงานต่อไปในงานที่มีอยู่และเหมาะสมตราบเท่าที่สภาพร่างกายยังสามารถทำงานได้อยู่”

ความพยายามในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ดำเนินไปอย่างจริงจังในปัจจุบัน ไม่ควรมองข้ามความจริงที่ว่า การจำแนกความแตกต่างของแรงงานบนพื้นฐานของสถานะที่ถูกระเบียบและไม่ถูกระเบียบ ทำให้เกิดการละเลยปัจจัยอื่นๆ ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดชะตากรรมและสภาพของบุคคลนั้นๆ เช่น ผู้อพยพ คนพลัดถิ่น และเหยื่อของการค้ามนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เรียกร้องให้ประเทศมุ่งความสนใจไปยังข้อเท็จจริงที่ว่ามาตรการใดๆ ที่ทำให้แรงงานไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดหวาดกลัวที่จะออกมาเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ของทางการ ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (ฉบับที่ 29) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้มีการบังคับใช้บทลงโทษทางอาญาอย่างเข้มงวด “ต่อผู้ที่รับผิดชอบการใช้แรงงานบังคับของผู้เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย รวมถึงในโรงงานขนาดเล็ก การค้าประเวณี แรงงานในบ้านและในภาคเกษตร” (General Observation on Convention No. 29, 2001)

ง) สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

ในกลไกของสหประชาชาติได้มีการจัดทำสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขึ้นหลายฉบับ และเชิญชวนให้ประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีเพื่อที่จะได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศนั้นๆ สนธิสัญญาที่กล่าวถึงเหล่านี้ครอบคลุมประเด็นที่กว้างกว่าอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ก็ถือได้กำหนดมาตรฐานที่สำคัญที่เอื้อประโยชน์ให้แก่แรงงานข้ามชาติด้วย สนธิสัญญา

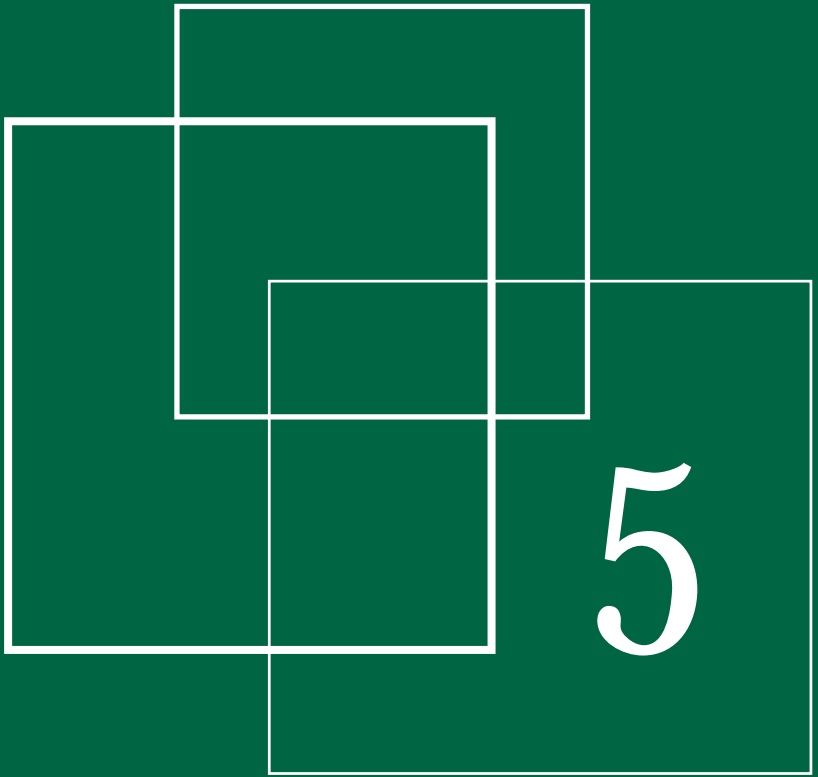
ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลักๆ มีทั้งหมด 7 ฉบับด้วยกัน ได้แก่¹⁴

- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 (CERD)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ICCPR) (พร้อมพิธีสาร 2 ฉบับ)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (ICESCR)
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (CEDAW) (และพิธีสาร 1 ฉบับ)
- อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมและไร้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ค.ศ. 1984 (CAT) (และพิธีสาร 1 ฉบับ)
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (CRC) (และพิธีสาร 2 ฉบับ)
- อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติทุกประเภทและครอบครัว ค.ศ. 1990 (ICPRAMWTF)

ประเทศไทยเป็นภาคีของสนธิสัญญาเหล่านี้ทุกฉบับยกเว้น อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ค.ศ. 1984 และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติทุกประเภทและครอบครัว ค.ศ. 1990 ในส่วนของพิธีสารหลายฉบับ ประเทศไทยเป็นภาคีของพิธีสาร CEDAW เพียงฉบับเดียวเท่านั้น

กลไกระหว่างประเทศเหล่านี้ก็ประสบกับความท้าทายที่สำคัญ เช่นเดียวกับอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศทั้งหลาย นั่นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะรณรงค์ให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่า สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิของพลเมืองทุกคน ไม่ได้จำกัดเฉพาะพลเมืองไทยเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น ในขณะที่หลักของการไม่เลือกปฏิบัติเป็นเนื้อหาสำคัญที่สอดแทรกอยู่ในสนธิสัญญาเหล่านี้ ในระดับประเทศยังมีช่องว่างมากมายในการเสริมสร้างทัศนคติ และการดำเนินการในระดับปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันว่าแรงงานข้ามชาติได้รับประโยชน์จากสิทธิมนุษยชนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ท้ายที่สุดแล้ว มีสนธิสัญญาใหม่อีกฉบับหนึ่งที่ประเทศไทยลงนามแต่ยังไม่ได้รับรอง และยังมีพิธีสารอีก 3 ฉบับ ซึ่ง 2 ฉบับเกี่ยวข้องกับการศึกษาขึ้นนี้โดยตรง สนธิสัญญาที่ยังเป็นคำถามอยู่ก็คืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 1998 และพิธีสารที่เกี่ยวข้องอีก 2 ฉบับ คือ พิธีสารเพื่อป้องกัน ขจัด และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก และพิธีสารเพื่อจัดการลักลอบจัดแจงให้ผู้อพยพทางบก ทะเลและอากาศ แนบทำอนุสัญญาว่าด้วยองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ขณะนี้ ประเทศไทยกำลังเตรียมการที่จะผ่านกฎหมายฉบับใหม่เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อขยายขอบเขตของกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และพิธีสารแนบทำอนุสัญญา



5. กฎหมาย/การปฏิบัติของไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ก) สอดคล้องหรือแตกต่าง

ดังที่กล่าวถึงไปแล้ว กฎหมายของไทยหลายฉบับ (เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน) โดยหลักการแล้วไม่ได้แบ่งแยกระหว่างชาวไทยกับชาวต่างชาติ ดังนั้นจึงควรบังคับใช้กับแรงงานข้ามชาติด้วย ด้วยเหตุนี้เอง จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไทยจึงสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี (เช่น อนุสัญญาต่อต้านแรงงานบังคับ และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก) และอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจงานได้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยฉบับอื่นๆ ก็ยังมีบทบัญญัติที่แบ่งแยกระหว่างชาวไทยและชาวต่างชาติ เช่น ในเรื่องของเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง รวมทั้งการจัดตั้งสหภาพแรงงานซึ่งให้สิทธิเฉพาะชาวไทยเท่านั้น แม้ว่าเกณฑ์ของการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไม่ได้ห้ามชาวต่างชาติ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ชาวต่างชาติซึ่งมีสถานะไม่มั่นคง เช่น แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีสภาพเป็นแรงงานผิดกฎหมายจะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นโดยคนงานไทย แนวทางเช่นนี้จึงไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้รับรอง อนุสัญญาฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ว่าไม่ให้มีการแบ่งแยกระหว่างพลเมืองของประเทศนั้นๆ และชาวต่างชาติ และให้บังคับใช้หลักการของสิทธิมนุษยชนบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ

ในอีกแง่หนึ่ง เป็นที่น่าสนใจว่าประเทศไทยยังไม่รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 111 ซึ่งว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เหตุผลที่ประเทศไทยยังลังเลที่จะรับรองอนุสัญญาฉบับนี้อาจเป็นดังที่กล่าวมา คือเนื่องจากกฎหมายไทยบางฉบับยังแบ่งแยกระหว่างชาวไทยและชาวต่างชาติ นี่เป็นประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณประโยชน์ที่แรงงานข้ามชาติสร้างไว้ให้ประเทศที่พวกเขาทำงานอยู่ บ่อยครั้งที่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศปลายทางเติบโต

อาจกล่าวได้ว่า อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ว่าด้วยประเด็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ (เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 97 143 และ 169) ไม่อยู่ในความสนใจลำดับแรกๆ ของผู้บริหารประเทศไทยที่จะต้องเร่งเดินหน้ารับรอง นอกจากนี้ การขาดความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือเหล่านี้ ทำให้เกิดความลังเลที่จะรับรองมากยิ่งขึ้น หรือไม่ก็อาจเป็นเพียงความกลัวว่าจะเป็นการเปิดประตูอ้าแขนรับแรงงานต่างชาติให้ทะลักเข้าประเทศจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพ

อันที่จริงแล้ว ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญก็คือ สนธิสัญญาบางฉบับรับเอาแนวทางแบบเกี่ยวข้องกับใช้กับแรงงานข้ามชาติหลายครั้ง สนธิสัญญาเหล่านั้นมุ่งเน้นการใช้หลักการไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกับผู้ที่อยู่ในเขตแดนของประเทศอย่างถูกกฎหมาย แทนที่จะให้หลักประกันอย่างเดียวกันกับผู้ที่ย้ายอยู่ในเมืองอย่างผิดระเบียบหรือผิดกฎหมาย ประเด็นนี้อยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานระหว่างประเทศซึ่งเรียกร้องหลักการหลายข้อให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใด เช่น

เสรีภาพในการสมาคม การคุ้มครองจากแรงงานบังคับ การคุ้มครองจากการใช้แรงงานเด็ก และการคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติแทนที่จะใช้หลักการเหล่านั้นบนพื้นฐานของสัญชาติ (เช่น เพศ เชื้อชาติ)

วิธีนี้อาจช่วยลดความกังวลของเจ้าหน้าที่ทางการทั้งหลายที่หวาดเกรงว่าแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายอาจเรียกร้องและได้รับสิทธิทุกประการเช่นเดียวกับคนไทย ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นไปไม่ได้ อย่างที่เห็นได้จากข้อบทที่ 6 ของอนุสัญญาฉบับที่ 97 ซึ่งรับประกันสิทธิของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตแดนของประเทศอย่างถูกกฎหมายเท่านั้น ดังต่อไปนี้

“ข้อบทที่ 6

- 1) รัฐภาคีที่อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับนี้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในประเด็นของสัญชาติ เชื้อชาติ ศาสนา หรือเพศ ต่อผู้อพยพเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายภายในเขตแดนของตน โดยไม่ให้น้อยกว่าการปฏิบัติที่ใช้กับประชาชนสัญชาติของตนในประเด็นต่อไปนี้
 - ในเรื่องที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบหรือที่อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร
 - ค่าตอบแทน รวมถึงค่าใช้จ่ายสำหรับครอบครัว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุดโดยได้รับค่าจ้าง ข้อบังคับของการรับงานไปทำที่บ้าน อายุขั้นต่ำของการจ้างงาน การฝึกงานและอบรม การทำงานของลูกจ้างหญิงและเด็ก
 - การเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานและได้รับประโยชน์จากการร่วมเจรจาต่อรอง
 - อาหารและที่อยู่
 - การประกันสังคม (อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบาดเจ็บเนื่องมาจากการทำงาน การลาคลอด การป่วย การพิการ อายุมาก การ

ตาย การตกงาน และความรับผิดชอบของครอบครัว และกรณีอื่นๆ ซึ่ง ตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของประเทศแล้ว ได้รับการคุ้มครองโดยมาตรการประกันสังคม) อยู่ภายใต้ข้อจำกัดต่อไปนี้

- อาจมีการจัดการที่เหมาะสมสำหรับการดำรงอยู่ของสิทธิที่กำหนด และสิทธิที่ได้รับในภายหลัง
- กฎหมายหรือกฎระเบียบของประเทศที่มีการอพยพเกิดขึ้น อาจจะถูกกล่าวถึงการจัดการเป็นพิเศษที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือส่วนของผลประโยชน์ที่สามารถจะจ่ายออกจากกองทุนสาธารณะทั้งหมด และกล่าวถึงค่าตอบแทนที่จ่ายให้กับบุคคลที่ไม่เข้าเกณฑ์ที่จะสามารถจ่ายสมทบที่บัญญัติไว้สำหรับการได้รับบำนาญตามปกติ

- ภาษีการจ้างงาน ค่าธรรมเนียม หรือเงินส่วนที่จะต้องจ่ายในกรณีที่คุณคนนั้นได้รับการจ้างงาน
- กระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ ดังที่กล่าวถึงในอนุสัญญา”¹⁵

ในกรณีของการส่งเงินกลับบ้าน อนุสัญญาฉบับนี้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ในกฎหมายของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเงินตราออกนอกประเทศ ดังนั้น ความกลัวว่าแรงงานข้ามชาติจะส่งเงินออกนอกประเทศมากจนเป็นภาระของระบบการส่งเงินตราออกนอกประเทศก็น่าจะบรรเทาไปด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า การกระทำดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

โดยเนื้อหาแล้ว กฎหมายของไทยก็ยังคงมีความคล้ายคลึงกับอนุสัญญาฉบับที่ 143 ด้วย เพราะทั้งกฎหมายและอนุสัญญามีบทบัญญัติที่ต่อต้านขบวนการลักลอบพาผู้อพยพเข้าเมืองและการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ของไทยสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้โดยการประกันสิทธิของคนงานต่อค่าแรงที่เป็นธรรมและผลประโยชน์อื่นๆ ไม่ว่าจะแรงงานข้ามชาติจะอยู่ในประเทศอย่างถูกกฎหมายหรือไม่ (ถึงแม้ว่าบทบัญญัติทางกฎหมายประการนี้ยากที่จะบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้วและจะกล่าวถึงถัดไป)

ในอนุสัญญาฉบับที่ 169 ที่ว่าด้วยชนพื้นเมืองและประชากรที่เป็นเผ่าชนในประเทศเอกราช ยากยิ่งกว่านั้นอีกเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายและการปฏิบัติของไทย ประการแรก คำว่า “ชนพื้นเมือง” (indigenous peoples) นั้นไม่ชัดเจนในกฎหมายและนโยบายของประเทศไทย ในขณะที่ชาวเขาในประเทศไทยจัดประเภทตนเองว่าเป็นชนพื้นเมือง ในแวดวงของการกลับไม่ชัดเจนในคำว่า “ชนพื้นเมือง” และบางกรณีก็ไม่ใช่คำๆ นี้เลย ใครกันที่เป็นชนพื้นเมืองที่แท้จริงของไทย ชาวเขาในภาคเหนือ หรือชาวไทยในที่ราบภาคกลาง หรือชาวมุสลิมในภาคใต้ของไทย คนไทยหลายกลุ่มที่อาจจะถือว่าเป็นชนพื้นเมืองได้ก็ถูกเรียกว่า “ชนกลุ่มน้อย” (minorities) มากกว่าจะเรียกว่าชนพื้นเมือง ที่น่าสนใจก็คือ อนุสัญญาฉบับนี้กล่าวว่าการจะตัดสินว่าใครเป็นชนพื้นเมืองหรือไม่นั้น ให้ขึ้นอยู่กับการนิยามตนเอง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการตีความเพื่อมุ่งแบ่งแยกดินแดน อนุสัญญานี้ระบุไว้ว่า “คำว่าประชาชน (People)” ในอนุสัญญานี้ “ไม่ได้ใช้แสดงนัยเกี่ยวกับสิทธิซึ่งอาจติดกับคำนี้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายระหว่างประเทศ

ประการที่สอง การดำเนินการต่อชาวเขาในประเทศไทยนั้น อยู่ภายใต้นโยบายแห่งชาติ ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลาหลายปีแล้วและผู้เพิ่งมาถึง สำหรับชาวเขาที่อยู่ในประเทศไทยมาแต่เดิม ก็จะต้องได้รับการปฏิบัติเหมือนคนไทย อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญก็คือ คนกลุ่มนี้ไม่มีเอกสารรับรองสัญชาติไทยและเข้าไม่ถึงบริการต่างๆ ที่จำเป็น ภาคประชาสังคมดำเนินการกดดันรัฐบาลเป็นเวลานานเพื่อเร่งให้สัญชาติแก่คนกลุ่มนี้และแก้ปัญหาคนไร้รัฐ ปัญหานี้ยังซับซ้อนมากขึ้นไปอีกเมื่อรัฐเรียกคืนสัญชาติไทยที่ให้กับสมาชิกชนเผ่าบางคนไปแล้วกลับคืน

ในการเปรียบเทียบระหว่างชาวเขาในประเทศไทยที่อาศัยอยู่ที่นี่มานานหลายปี ผู้ที่มาใหม่และแรงงานอพยพ ฐานะทั่วไปของกลุ่มแรกน่าจะมีสิทธิประโยชน์มากกว่าสองกลุ่มหลังในเรื่องของโอกาสในการจ้างงานและการเข้าถึงบริการที่จำเป็น แม้ตามกฎหมายแล้ว ชาวเขาบางคนอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานหลายปีอาจจะยังไม่ได้สัญชาติไทย ในความเป็นจริง พวกเขา

เขาก็ควรจะได้รับปฏิบัติเสมือนหนึ่งเป็นคนไทย พวกเขาควรจะได้รับ การนับถือโดยคนไทยคนอื่นๆ นี่จึงเป็นการสอดคล้องกับหลักของการไม่เลือกปฏิบัติที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 169 และข้อกำหนดให้มีการปฏิบัติที่ข้อบทที่ 2 - 3 ของอนุสัญญา ดังต่อไปนี้

“ข้อบทที่ 2

1. รัฐบาลต้องรับผิดชอบในการพัฒนา โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การดำเนินงานที่มีการประสานความร่วมมือและอย่างเป็นระบบ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคนเหล่านี้ และเพื่อเป็นหลักประกันการเคารพสำหรับบูรณภาพของพวกเขา
2. การดำเนินการดังกล่าวควรรวมถึงมาตรการดังต่อไปนี้
 - ให้หลักประกันว่าสมาชิกของคนกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์บนสถานการณ์ที่เท่าเทียมกัน จากสิทธิและโอกาสตามที่กฎหมายและกฎระเบียบในประเทศให้แก่สมาชิกอื่นๆ ของประชากร
 - ส่งเสริมความตระหนักอย่างเต็มที่ต่อสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ภายใต้การเคารพต่อตัวตนทางสังคมและวัฒนธรรมของพวกเขา ประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติและสถาบันของพวกเขา
 - ช่วยเหลือสมาชิกของคนกลุ่มนี้เพื่อขจัดช่องว่างทางสังคมและเศรษฐกิจที่อาจจะมีอยู่ระหว่างสมาชิกชนพื้นเมืองและสมาชิกอื่นๆ ของพลเมืองในประเทศ ในวิธีที่ตรงกับความต้องการและวิถีชีวิตของพวกเขา

ข้อบทที่ 3

1. ประชาชนของชนพื้นเมืองและชนเผ่าจะต้องได้รับมาตรการขั้นเต็มที่ของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานโดยปราศจากสิ่งกีดขวางหรือการเลือกปฏิบัติ บทบัญญัติในอนุสัญญาจะต้องได้รับการนำไปใช้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติต่อสมาชิกเพศชายและหญิงของคนกลุ่มนี้
2. รูปแบบใดๆ ของการบังคับจะต้องไม่ถูกนำมาใช้ในการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานของคนกลุ่มนี้ รวมทั้งสิทธิต่างๆ ที่กล่าวถึงในอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย”¹⁶

ในอีกมิติหนึ่ง ก็มีการถกเถียงกันน้อยมากในประเทศไทยเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของการเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาฉบับที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้โดยตรงที่สุด นั่นก็คือ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติทั้งปวงและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families) อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดหลักของการไม่เลือกปฏิบัติดังต่อไปนี้

“ข้อบทที่ 1

1. อนุสัญญานี้มีผลใช้ ยกเว้น... ต่อแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัวของพวกเขาทั้งปวง โดยปราศจากการแบ่งแยกความแตกต่างใดๆ เช่น เพศ เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนาหรือการลงโทษ ความคิดเห็นทางการเมืองหรือเรื่องอื่นๆ ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์หรือสังคม สัญชาติ อายุ สถานะทางเศรษฐกิจ ทรัพย์สิน สถานภาพการสมรส การเกิดหรือสถานภาพอื่นๆ

ข้อบทที่ 7

รัฐภาคีรับที่จะ โดยสอดคล้องกับเครื่องมือระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เคารพและให้หลักประกันต่อแรงงานข้ามชาติทั้งปวงและสมาชิกในครอบครัวของพวกเขาที่อยู่ภายใต้เขตแดนของตนเองหรือภายใต้เขตอำนาจศาลถึงสิทธิที่จะให้สิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้โดยปราศจากการแบ่งแยกความแตกต่างใดๆ เช่น เพศ เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนาหรือการลงโทษ (conviction) ความคิดเห็นทางการเมืองหรือเรื่องอื่นๆ ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์หรือสังคม สัญชาติ อายุ สถานะทางเศรษฐกิจ ทรัพย์สิน สถานภาพการสมรส การเกิดหรือสถานภาพอื่นๆ”¹⁷

ในบางมุม อนุสัญญาฉบับนี้ก็แบ่งแยกระหว่างแรงงานที่ถูกระเบียบหรือจดทะเบียนกับแรงงานที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ได้จดทะเบียน สิทธิบางประการเป็นของแรงงานทุกคนไม่ว่าจะถูกระเบียบหรือไม่ก็ตาม แต่แรงงานที่ถูกระเบียบอาจจะได้รับสิทธิมากขึ้น สิทธิของแรงงานข้ามชาติทุกคนรวมถึง สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย สิทธิที่จะต่อต้านการกระทำทรมาณ สิทธิต่อต้านแรงงานบังคับ สิทธิต่อเสรีภาพทางความคิด สิทธิต่อการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและความปลอดภัยของบุคคล

สิทธิที่จะเข้าถึงเจ้าหน้าที่ด้านกงสุล สิทธิที่จะเข้าถึงศาล และ สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่ไม่น้อยกว่าที่พลเมืองของประเทศนั้นๆ จะได้รับในเรื่องของค่าตอบแทน

แรงงานข้ามชาติที่ถูกระเบียบ จะได้รับสิทธิอื่น (เพิ่มเติม) ภายใต้อนุสัญญารวมถึงสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการไปไหนมาไหนได้ภายในเขตแดนประเทศที่เข้าไปทำงาน สิทธิที่จะจัดการสมาคม และสิทธิที่จะเข้าถึงสถาบันการศึกษาต่างๆ เช่นเดียวกับผู้ที่มีสัญชาติของประเทศในการจ้างงานได้รับ

กฎหมายของไทยส่วนมากแล้วสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ ตัวอย่างเช่น แรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะถูกระเบียบหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิที่จะเข้าถึงศาลยุติธรรมเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม (แม้ว่าจะเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ) คนงานที่ทำงานอยู่ในโรงงานห้องแถวมีสิทธิที่จะไปศาลแรงงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างในอัตราที่เท่ากับแรงงานไทย อย่างไรก็ตาม มาตรฐานระหว่างประเทศกับกฎหมายของไทยก็มีความแตกต่างอยู่บางประการ ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2540 อนุญาติให้ผู้ที่มิใช่สัญชาติไทยเท่านั้นสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ อนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับเปิดกว้างกว่า โดยอนุญาติให้แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายสามารถเข้าถึงสิทธิเรื่องเสรีภาพในการสมาคม ซึ่งตีความรวมถึงการจัดตั้งสหภาพแรงงานด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวข้างต้น อาจจะอธิบายได้ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้ว นั่นก็คือ การขาดความรู้เกี่ยวกับกลไกระหว่างประเทศของสนธิสัญญาทั้งหลายและเครื่องมือระหว่างประเทศอื่นๆ ความลังเลต่อสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับแรงงานและสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ (ด้วยความกลัวในสิ่งที่ไม่รู้) การที่รัฐไม่ให้ความสำคัญปัญหาในลำดับแรกๆ ความกลัวว่าแรงงานข้ามชาติจะหลั่งไหลเข้าประเทศมามากเกินไปและกลัวว่าจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ปัจจัยเหล่านี้ผนวกเข้ากับความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ราชการบางส่วนว่ากฎหมายของประเทศจะต้องสอดคล้องกับสนธิสัญญาเกี่ยวกับเรื่องอื่นๆ เสียก่อน ประเทศไทยจึงจะเข้าเป็นภาคีได้ หรือข้อโต้แย้งที่บางครั้งก็ได้ยินว่า “กฎหมายของเราที่สอดคล้องตามมาตรฐานของสนธิสัญญาเหล่านั้นอยู่แล้ว ทำไมประเทศไทยต้องเข้าเป็นภาคีอีกด้วย”

ท้ายที่สุดแล้ว มีสถานการณ์บางกรณีที่ตั้งแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นภาคีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศสักฉบับหนึ่ง การดำเนินการในระดับประเทศก็ไม่สามารถที่จะทำให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่สนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับนั้นๆ กำหนดไว้ได้ กรณีหนึ่งที่เราเห็นได้ชัดก็คืออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้ เด็กคือบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และมีสิทธิที่จะต้องได้รับการคุ้มครองหลายประการ รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดและการเข้าถึงการศึกษาในระดับปฐมภูมิ ปัจจุบัน ประเทศไทยไม่ได้จดทะเบียนการเกิดให้เด็กที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติบางกลุ่ม (เช่น เด็กที่ไม่ได้เกิดในโรงพยาบาลของรัฐ) และถึงแม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของไทยให้หลักประกันว่าทุกคนจะสามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นประถมไม่ว่าจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ เจ้าหน้าที่บางคนก็ยังไม่ยอมให้ลูกหลานของแรงงานข้ามชาติเข้าเรียน นอกจากนี้ บางกรณีก็ยังไม่อนุญาตให้เด็กได้อยู่ร่วมกับครอบครัวของตนในประเทศไทยอีกด้วย การอนุญาตให้คู่สมรสหรือลูกหลานของแรงงานข้ามชาติเดินทางเข้าเมืองมาพร้อมกับครอบครัวไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายของไทย ถึงแม้ว่าตามมาตรฐานระหว่างประเทศแล้ว ข้อนี้ถือเป็นหลักขั้นพื้นฐาน

ข) การสร้างมาตรฐานหรือการปฏิบัติตาม

มาตรฐาน

ความท้าทายที่สำคัญไม่ใช่การขาดแคลนการสร้างบรรทัดฐานหรือการสร้างมาตรฐาน (normalisation) แต่เป็นการดำเนินการให้ถึงมาตรฐานที่มีอยู่แล้วต่างหาก ดังเช่นที่กล่าวมาแล้ว มีสนธิสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศจำนวนมากมายาวนานที่ว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ แสดงให้เห็นว่าเราไม่ได้ขาดมาตรฐานสำหรับปฏิบัติ แต่เราขาดการปฏิบัติตามมาตรฐานเหล่านั้นต่างหาก

ดังนั้นการนำกฎหมายมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติในปัจจุบันยังขาดแคลนอยู่อย่างมาก หากมองจากมุมมองของการปฏิบัติ ยังต้องการมาตรการที่ครอบคลุมยิ่งกว่านี้เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรม มีแรงจูงใจและบทลงโทษสำหรับการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

น่าเสียดายที่ยังมีปัจจัย 5 ประการที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นก็คือ การคอร์รัปชัน การสมรู้ร่วมคิด การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ระบบอุปถัมภ์และอาชญากรรม จริงๆ แล้วมีการตรวจสอบคุณภาพของการบังคับใช้กฎหมายและการตรวจแรงงานที่สำคัญประการหนึ่ง ยังมีช่องว่างอีกมากมายที่จะให้คำปรึกษาด้านวิชาการเพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายแรงงาน และการเสริมสร้างศักยภาพของผู้ตรวจแรงงาน และนายจ้าง/บริษัทเพื่อช่วยบังคับใช้มาตรฐาน ไม่ใช่เฉพาะในด้านของการคุ้มครองให้แรงงานข้ามชาติได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม แต่ยังรวมถึงการป้องกันการทารุณที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานของประเทศนั้นๆ

ความพยายามที่จะบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับในประเทศไทยที่เอื้อประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่ถูกระเบียบและถูกกฎหมายหรือไม่นั้นเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ ทั้งนี้อาจเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลายครั้ง เมื่อแรงงานเรียกร้องค่าจ้างที่เป็นธรรม การจ่ายค่าจ้างตามนั้น และการปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม การต่อสู้ดิ้นรนเพื่อความยุติธรรมเป็นไปอย่างยากลำบาก ดังเช่นกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

“...ในวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 คนงานจำนวนกว่า 700 คนของโรงงาน... (ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย) ได้ประท้วงเพื่อเรียกร้องให้โรงงานขึ้นค่าแรงงาน การประท้วงเริ่มต้นขึ้นเมื่อเวลา 11 นาฬิกา เมื่อคนงานจำนวน 100 คนนัดหยุดงาน คนงานได้ค่าแรงราว 75 ถึง 80 บาท เมื่อคนงานถักเสื้อกันหนาวขนสัตว์จำนวน 1 โหล เมื่อเวลา 15 นาฬิกา คนงานก็เริ่มการเจรจากับผู้จัดการโรงงาน แต่ผู้จัดการโรงงานปฏิเสธที่จะรับข้อเรียกร้องขอขึ้นค่าแรงงานของคนงาน เมื่อเวลา 1 นาฬิกาของเช้าวันรุ่งขึ้น ผู้จัดการไล่คนงานจำนวน 20 คนที่เป็นแกนนำของการนัดหยุดงานครั้งนี้ออกจากงาน ในขณะเดียวกัน คนงานทั้งหมด 700 คนในโรงงานยังคงดำเนินการประท้วงการไล่แกนนำแรงงานออกและเรียกร้องขึ้นค่าแรงต่อไป เมื่อคนงานทั้งหมดหยุดงาน ผู้จัดการโรงงานก็กล่าวว่าไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้จึงได้ติดต่อกับเจ้าของโรงงานในกรุงเทพฯ เช้าวันรุ่งขึ้นของวันที่ 6 พฤศจิกายน เจ้าของโรงงานได้เดินทางมาถึงโรงงานและเจรจากับคนงาน คนงานที่ร่วมในการนัดหยุด

งานทั้งหมดเป็นแรงงานที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายและถูกหักค่าจ้างเดือนละ 300 บาทเป็นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนทุกเดือน”¹⁸

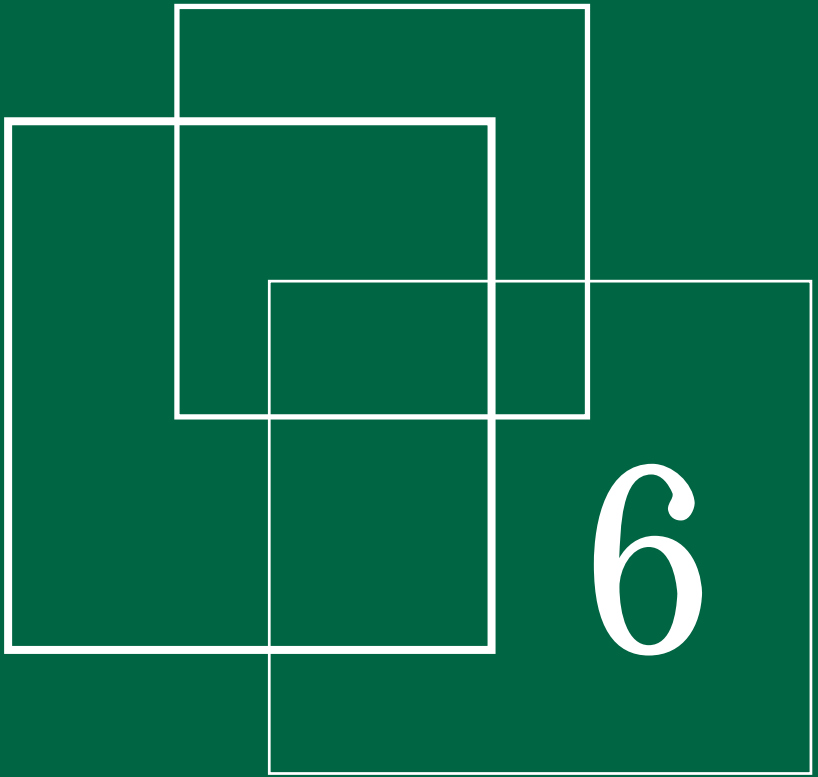
ความสำเร็จของการเรียกร้องของแรงงานข้ามชาติดังกล่าวที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นจะเป็นกรณียกเว้นที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ทั่วไปส่วนใหญ่แล้วแรงงานที่รวมตัวประท้วงมักถูกนายจ้างไล่ออก ส่วนแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือผู้ที่อยู่ในสถานะแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ยิ่งต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่เลวร้ายกว่านั้นอีก นั่นก็คือ แรงงานผิดกฎหมายมักถูกขู่ว่าจะจับส่งกลับประเทศ หรือถูกแจ้งตำรวจจับส่งกลับประเทศในทันที

ค) โน้มเอียงไปสู่ความเป็นโลกาภิวัตน์หรือความเฉพาะแต่ละท้องถิ่น

สถานการณ์โลกและท้องถิ่นกำลังเปลี่ยนแปลง ผลพลอยได้ประการหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์ก็คือ นอกเหนือจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโลก ซึ่งมีการเกิดขึ้นขององค์การการค้าโลก (WTO) เป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญแล้ว ประเด็นเรื่องเกี่ยวกับแรงงานก็มีบทบาทมากยิ่งขึ้นด้วย ในขณะที่บางคนอาจจะอยากเก็บประเด็นเหล่านี้ให้ห่างไกลจากองค์การการค้าโลก อีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการ บางคนก็อยากให้เห็นประเด็นเหล่านี้ได้รับการเจรจาและแก้ปัญหาในเวทีอื่น เช่น ภายใต้ภารกิจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉะนั้น ความท้าทายก็คือทำอย่างไรจึงจะสามารถรณรงค์ส่งเสริมวิสัยทัศน์ว่าการค้าให้ประโยชน์ต่อสิทธิแรงงาน และแรงงานก็ให้ประโยชน์ต่อการค้า

ความท้าทายอีกประการหนึ่งก็คือการแผ่ขยายของเขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zones) ในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวจะให้สิทธิพิเศษมากมายแก่นักลงทุน หลายครั้งสิทธิพิเศษนั้นก็รวมถึงการละเมิดสิทธิแรงงาน ทำอย่างไรจะจัดการให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านั้นมีมนุษยธรรมมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ขณะที่ประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเจรจาเรื่องเขตการค้าเสรี (free trade areas) กับต่างประเทศรวมถึงสหรัฐอเมริกา สิทธิแรงงานก็ดูเหมือนจะเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการเจรจานั้น แนวทางที่สมดุลระหว่างโลกาภิวัตน์ทางการค้าและโลกาภิวัตน์ทางสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานแรงงาน ดูเหมือนจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุด และถูกหยิบยกขึ้นมานำเสนอโดยสนธิสัญญาาระหว่างประเทศหลายฉบับดังที่ได้กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้ ซึ่งเสนอให้มีมิติทางจริยธรรมเสริมเข้าไปในกระบวนการตลาดเสรีที่กำลังขยายตัว

หากมองอีกมุมหนึ่ง ยังมีความท้าทายของการพัฒนาท้องถิ่นและผลกระทบที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมาในรูปแบบของการปฏิบัติงานในพื้นที่ภายใต้แนวคิด “แนวทางเฉพาะแต่ละท้องถิ่น” (localization) ตัวอย่างเช่น นโยบาย “เปิดประตู” ซึ่งเป็นนโยบายใหม่ของประเทศไทยต่อแรงงานข้ามชาติ มีแนวโน้มว่าจะผนวกเข้ากับกระบวนการกระจายอำนาจและทรัพยากรลงไปสู่หน่วยงานราชการระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ นโยบายผู้ว่าราชการแบบบูรณาการที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบาย คำถามก็คือ บุคลากรของรัฐเหล่านี้มีความเข้าใจและรอบรู้ในประเด็นปัญหาและนโยบายการแก้ไขปัญหาอย่างน้อยแค่ไหน? ในขณะที่นโยบายระดับชาติได้ให้กรอบกว้างๆ ของนโยบายการอพยพย้ายถิ่น แต่ในระดับปฏิบัติในอนาคต คงต้องขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำ การบูรณาการ และการจัดทำแผนงานที่มุ่งเน้นประเด็นด้านมนุษยธรรมที่อยู่ภายใต้ของอำนาจในระดับจังหวัด



6. ทิศทาง

แรงงานข้ามชาติอาจสร้างคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อทั้งประเทศ ต้นทางและประเทศปลายทาง หากมีการจัดการกระบวนการ อย่างดีและหากมีการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้จากการถูกละเมิด และการเอารัดเอาเปรียบ ในความเป็นจริงแล้ว สถานการณ์ แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีความซับซ้อน เนื่องจาก แรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่ได้เดินทางสู่ประเทศปลายทาง อย่างถูกกฎหมาย และนำเสรีภาพที่หลายคนกลายเป็นเหยื่อของ การลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ ภายใต้กลไก ตลาดที่ขับเคลื่อนด้วยอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน นอกจากนี้ การหลังไหลเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติโดยไม่มีเอกสารที่ จำเป็นเช่น วีซ่าและใบอนุญาตทำงานมาด้วย ทำให้หลายครั้ง แรงงานเหล่านี้ถูกดำเนินมาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น การถูก รัฐบาลของประเทศปลายทางส่งกลับประเทศต้นทางโดยปราศ จากหลักประกันด้านความปลอดภัยและการปกป้องศักดิ์ศรีของ ความเป็นมนุษย์

ถึงปัจจุบันนี้ บทเรียนที่เราสรุปได้จากกรณีของประเทศไทย ก็คือ นโยบายเพื่อแก้ปัญหาการอพยพและการพลัดถิ่นของประชากร จากประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นนโยบายปิดนั้น เป็นนโยบายที่ไม่ ได้ผล เนื่องจากแนวตะเข็บชายแดนมีช่องโหว่มากมาย บวกกับ ตลาดทางแรงงานของประเทศไทยที่มีความต้องการแรงงาน อย่างมากเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ เป็นนิมิต หมายอันดีที่ในปัจจุบัน ประเทศไทยเริ่มหันมามุ่งสู่นโยบายใหม่ ซึ่งมีลักษณะ “เปิดประตู” มากขึ้น กล่าวคือ มีการบริหารจัดการ แรงงานอพยพโดยอาศัยร่วมมือระหว่างประเทศต้นทาง ทั้งหลายและประเทศไทยในฐานะรัฐปลายทาง นอกจากนี้ ยังมี ความพยายามที่จะประสานเชื่อมกับตลาดแรงงานของประเทศ ไทยเองอีกด้วย ในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยได้ริเริ่ม กระบวนการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ โดยใช้มาตรการจ ดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและจดทะเบียนนายจ้าง และให้หลัก

ประกันว่าแรงงานเหล่านี้จะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งนโยบายดัง กล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้รับการสนับสนุนอย่างดีโดยการ ปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติต่อแรงงาน ทุกคนอย่างมีมนุษยธรรม

ในประเด็นของการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ มี มาตรฐานระหว่างประเทศหลายมาตรฐานซึ่งระบุอยู่ในบรรดา สนธิสัญญาและตราสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งองค์การแรงงานสากล เป็นผู้ริเริ่มและได้รับการพัฒนาและสนับสนุนต่อมาโดยองค์การ สหประชาชาติ มาตรฐานเหล่านี้ให้การคุ้มครองแรงงานข้าม ชาติทุกคน ไม่ว่าจะเป็แรงงานที่ชอบด้วยกฎหมายหรือผิด กฎหมาย จดทะเบียนหรือไม่ได้จดทะเบียน ถูกระเบียบหรือไม่ ถูกระเบียบ ถึงแม้ว่าในหลายกรณี แรงงานข้ามชาติที่เข้ามา โดยชอบด้วยกฎหมาย ที่จดทะเบียนหรือที่ถูกต้องจะได้รับการ คุ้มครองสิทธิอย่างกว้างขวางกว่าแรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หัวใจสำคัญของกลไกระหว่างประเทศทั้งหลาย เรียกร้องให้คุ้มครองมนุษย์ทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ คำนึงถึงที่มาและกลุ่มของบุคคลนั้นๆ

แม้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญาระหว่าง ประเทศหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ แต่ก็ถือว่า กฎหมายไทยสอดคล้องกับกลไกระหว่างประเทศอยู่หลายข้อ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ความคุ้มครอง ทุกคนรวมถึงแรงงานข้ามชาติที่มีได้จดทะเบียน แนวคิดนี้ สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและอนุสัญญา สิทธิมนุษยชนหลายฉบับด้วยกัน อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ กฎหมายเหล่านี้ยังมีอุปสรรคปัญหามากมาย ในส่วนของ มาตรการเพื่อต่อต้านการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้า มนุษย์ ประเทศไทยเองมีกฎหมายหลายฉบับซึ่งปัจจุบันใช้เป็น

เครื่องมือในการต่อต้านอาชญากรรมดังกล่าวอยู่แล้ว โดยเสริมไปกับการรณรงค์ดำเนินงานระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายบางฉบับโดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งบังคับใช้ต่อคนไทยและคนที่ไม่ได้เป็นคนไทยอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยให้การปกป้องคนไทยมากกว่าชาวต่างชาติ กฎหมายที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติเหล่านี้จึงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งยึดหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติระหว่างคนในชาติและคนต่างชาติ

กฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติโดยรวม คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 สำหรับผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้อุญาตให้มีการส่งตัวผู้ที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมายออกนอกประเทศ แต่ได้ให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องใช้ดุลพินิจในการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดต่อบุคคลดังกล่าว เพื่ออนุญาตให้บุคคลนั้นสามารถอยู่ได้ในประเทศไทยชั่วคราว นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดกระบวนการเพื่ออนุญาตให้ผู้เข้าประเทศไทยโดยผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในหลายกรณี

กฎหมายเหล่านี้ ถูกกำหนดและเป็นตัวกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติระดับชาติจำนวนหนึ่ง ซึ่งผันแปรอยู่ระหว่างนโยบาย “ปิดประตู” “กึ่งเปิดกึ่งปิด” และนโยบายในปัจจุบันที่เปิดมากขึ้นสำหรับแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ยังคงติดสปริงที่ยังสามารถกระดอนเปิด-ปิดอยู่ได้ตลอดเวลา เพราะแม้เมื่อรัฐมีนโยบายที่เปิดประตูมากขึ้น ก็ยังติดอยู่กับเงื่อนไขบางอย่าง เช่น ความจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติร่วมกันระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงภายใต้กรอบของบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ ความจำเป็นที่แรงงานข้ามชาติจะต้องเข้าเมืองตามช่องทางที่เปิดแทนวิธีการลักลอบเข้าเมืองแบบเดิมรวมทั้งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่ผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดตามกฎหมายได้กลับประเทศของตนอย่างปลอดภัยและได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม

เพื่อเป็นหลักประกันว่าแนวทางใหม่จะมีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ทิศทางในอนาคตสำหรับประเทศไทยที่น่าจะเป็น ก็คือ ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้มีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบในประเทศให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศมากขึ้น ช่วยให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นโดยการเชื่อมโยงเข้าสู่กลไกระหว่างประเทศ และก่อให้เกิดแรงกระตุ้นให้มีการปฏิรูปกฎหมายในประเทศ และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างกลไกระดับสากลและระดับชาติ บทพื้นฐานเดียวกันกับประชาคมโลก

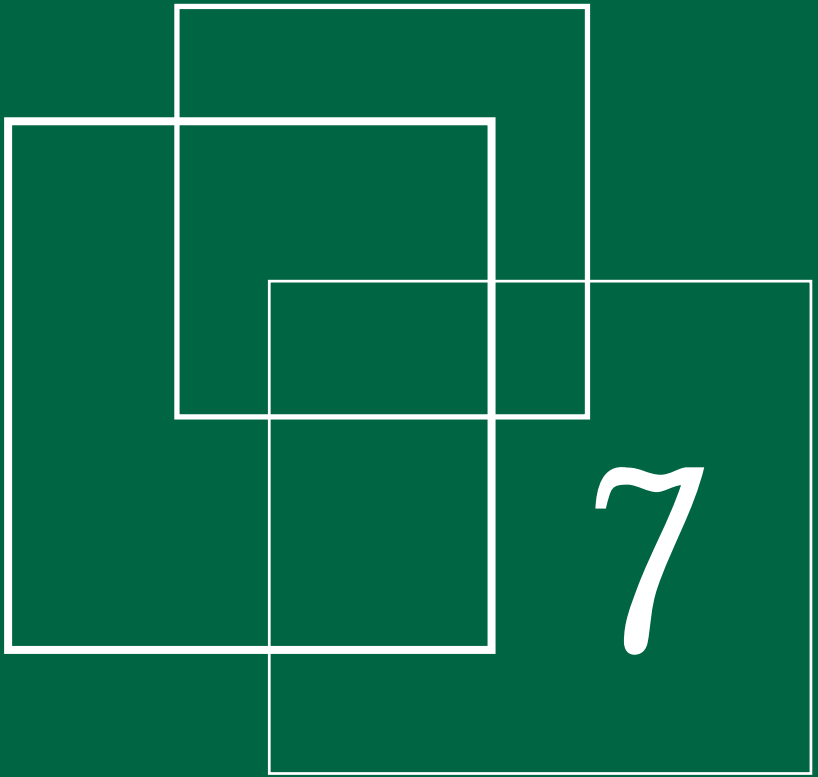
ดังนั้น ข้อเสนอแนะต่อไปนี้เป็นข้อเสนอแนะที่มุ่งเน้นไปที่ประเทศไทยโดยเฉพาะ โดยจะต้องดำเนินการโดยประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคที่ไม่ใช่รัฐบาล

1. ดำเนินการตามนโยบายที่ “เปิดประตู” มากขึ้นต่อแรงงานข้ามชาติตามแนวทางของгарантированныйสิทธิมนุษยชนแบบบูรณาการ โดยมุ่งเน้นไปที่การจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทาง (ในกรณีประเทศไทยเป็นประเทศปลายทาง) และระหว่างประเทศไทยและประเทศปลายทาง (ในกรณีประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง) โดยมีช่องทางสำหรับการย้ายถิ่นที่เปิดและมีประสิทธิภาพ มีหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานความปลอดภัยในการย้ายถิ่นและการส่งกลับบ้าน และมีวิธีการเผยแพร่ข้อมูลไปยังแรงงานข้ามชาติอย่างกว้างขวาง รมรจคให้แรงงานเหล่านั้นเดินทางเข้าประเทศโดยใช้ช่องทางที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังต้องเร่งดำเนินการตามนโยบายจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ และให้หลักประกันว่าแรงงานทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานกลุ่มที่มีปัญหาด้านสุขภาพ

2. ให้หลักประกันว่ากฎหมายตรวจคนเข้าเมืองจะต้องถูกบังคับใช้ด้วยความยืดหยุ่นเพื่อไม่ให้มีการซ้ำเติมสภาพการเป็นเหยื่อของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นเหยื่อของการลักลอบเข้าออกประเทศและการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ เมื่อถึงคราวจำเป็น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงผู้ที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ให้ถูกละเมิดและเอารัดเอาเปรียบ
3. บังคับใช้กฎหมายและนโยบายแห่งชาติซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและมีความละเอียดอ่อนเป็นพิเศษในประเด็นทางเพศและต่อเด็ก
4. ปฏิรูปกฎหมายและนโยบายระดับชาติซึ่งยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสมาคม และการต่อรองโดยรวม
5. เสริมสร้างศักยภาพของผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยประสานความร่วมมือกับประชาสังคมและนายจ้างกับภาคธุรกิจ เพื่อบังคับใช้กฎหมายและนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสร้างแรงกระตุ้นเพื่อให้มีการทำงานที่เป็นแบบอย่าง และมีบทลงโทษการกระทำผิด และการจู่โจมร้ายแรง
6. ให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มประชาสังคม องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้แทนของแรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วมและบทบาทในการตรวจตราสถานการณ์เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ และส่งเสริมการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และการคุ้มครองจากการละเมิดและการเอารัดเอาเปรียบ
7. ส่งเสริมมาตรการป้องกันปัญหา เช่น การระดมสรรพกำลังของชุมชนและการสร้างความตระหนักเรื่องปัญหาแรงงานข้ามชาติ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิทางแรงงานและให้มีการเยียวยาที่เข้าถึงแรงงานข้ามชาติอย่างได้ผล (เช่น การให้บริการเป็นภาษาของแรงงานเหล่านั้น การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย และให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการขอความช่วยเหลือในกระบวนการศาล สายด่วน (hotline) และการบริการเคลื่อนที่ บริการในลักษณะเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (one stop service) และอาสาสมัครชุมชนที่สามารถเข้าถึงแรงงานข้ามชาติ)
8. บังคับใช้พันธกรณีระหว่างประเทศในปัจจุบันภายใต้สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีให้เกิดผล เช่น สิทธิของเด็กที่จะได้รับการจดทะเบียนเมื่อแรกเกิด สิทธิของเด็กที่จะได้ไปโรงเรียน และสิทธิที่ให้ครอบครัวอยู่ร่วมกันได้ (ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก) ทั้งนี้ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูปและแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบอื่นๆ ในระดับประเทศหากจำเป็น
9. ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามาของชนเผ่า เช่น ชาวเขาเผ่าต่างๆ ในประเทศไทย เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากการได้รับสัญชาติและการว่าจ้างงาน สิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองจากการถูกละเมิดและเอารัดเอาเปรียบ โดยให้ถือว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ โดยควรดำเนินการควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศอื่นๆ
10. รณรงค์เรียกร้องให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศต่างๆ โดยกำหนดให้มีกลไกการติดตามผลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้มีการบังคับใช้
11. พัฒนาทักษะและให้การศึกษาร่วมกับสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อยกระดับมาตรฐานของแรงงานทั้งชายและหญิงของไทย เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันโดยมุ่งสู่เป้าหมายเชิงคุณภาพ รวมทั้งลดระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไหลออกของแรงงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศ (ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการอพยพของแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ประเทศไทย) โดยการเพิ่มพูนโอกาสและช่องทางการทำมาหากินให้กับแรงงานไทยเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ในประเทศไทยได้แทนที่จะต้องออกไปหางานทำที่ต่างแดน
12. ขจัดทัศนคติที่เป็นลบต่อแรงงานข้ามชาติ โดยให้การศึกษาก่อสร้างทัศนคติไทยอย่างกว้างขวางมากขึ้น เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของแรงงานข้ามชาติ (ตัวอย่างเช่น การเน้นให้เห็นถึงต้นแบบและตัวอย่างที่ดีของแรงงานข้ามชาติ) และส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างผู้คนที่มิใช่เชื้อชาติต่างๆ กัน โดย

เริ่มตั้งแต่ยังอายุน้อยๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างเชื้อชาติ (ตัวอย่างเช่น อาจทำได้โดยการส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมร่วมกันของเยาวชนที่มาจากวัฒนธรรมต่างๆ กัน เช่น โครงการอาสาสมัครของเยาวชนนานาชาติเพื่อช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ)

และท้ายที่สุดคงต้องทำการรณรงค์ทั้งในระดับชาติและนานาชาติว่ามิติทางจริยธรรมของโลกาภิวัตมนั้นนี้ เรียกร้องให้เราทุกคนปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติทุกคนอย่างมีมนุษยธรรม — “เพื่อความปลอดภัยและอย่างมีศักดิ์ศรี”

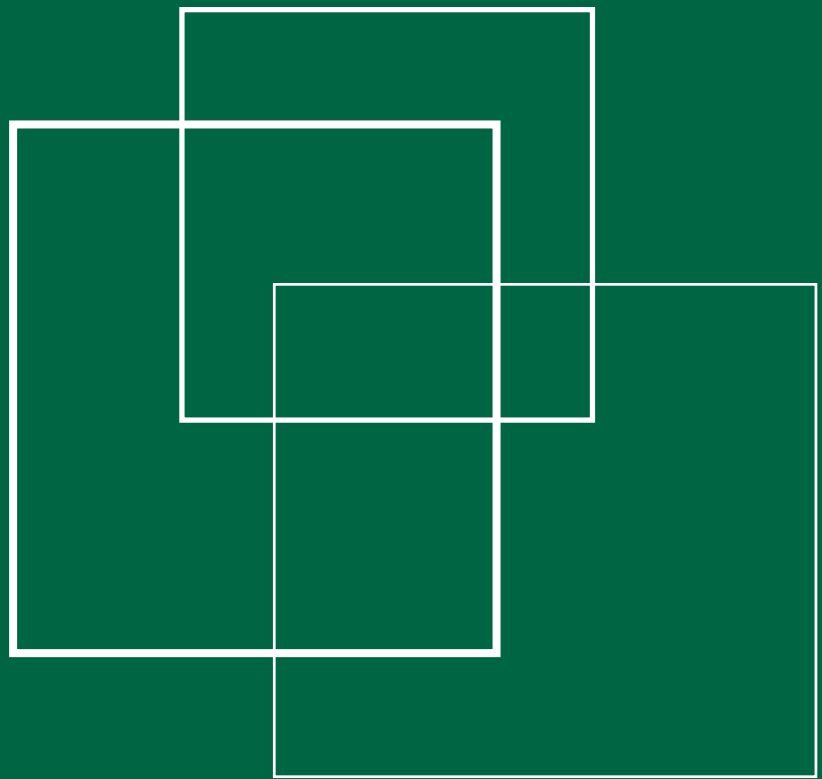


7. เซึ่งอรรถทำยเล่ม

- 1 สำหรับงานเขียนเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น และกฎหมายระหว่างประเทศ โปรดดู T.A. Aleinikoff and V. Chetail (eds.), **Migration and International Legal Norms** (The Hague: Asser Press, 2003).
- 2 สำหรับงานศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในปัจจุบัน โปรดดู: P.Martin, **Thailand: Improving the Management of Foreign Workers** (Bangkok; ILO, 2003); Supang Chantawanich et al, **Policies on Migrant Workers and Directions for Solving Problems in the Short-term (2001) together with the Long Term** (Bangkok: Asian Migration Institute/Chulalongkorn University, 2001); Supang Chantawanich et al, **Monitoring of the Registration of Migrant Workers 2001: Process and Problems** (Bangkok: Asian Migration Institute/Chulalongkorn University, 2002)
- 3 K. Archavanitkul, **Transnational Population and Policy Options for Importation of Foreign Labour into Thailand**, 1998, อ้างใน P. Martin, เพิ่งอ้าง, หน้า 16-7.
- 4 P. Martin, เพิ่งอ้าง, หน้า 20.
- 5 กระทรวงแรงงาน, คู่มือสำหรับการประชาสัมพันธ์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยกระทรวงแรงงาน, หน้า 1 (Ministry of Labour, “Manual for Public Relations to Solve the Problem of Migrant Workers in Thailand”, paper of the Ministry of Labour, Bangkok, n.d.,)
- 6 P. Martin, อ้างแล้ว, หน้า 23-4.
- 7 นโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว หน้า 4 (Ministry of Labour, “Administration of Policy and Solutions for the Migrant Labour Problem”, paper of the Ministry of Labour, Bangkok, 2003).
- 8 Agreed Minutes of the First Senior Officials Meetings for the Implementation of the Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers between the Ministry of Labour of the Kingdom of Thailand and the Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation of the Kingdom of Cambodia, Bangkok, Thailand, 15-16 December 2003.

- 9 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน, 21 มิถุนายน คริสต์ศักราช 2003
- 10 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
- 11 ดูเพิ่มเติม: บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิง และเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546
- 12 V. Muntarbhorn, “International Commerce and the Rights of the Child”, in **World Trade and the Protection of Human Rights: Human Rights in Face of Global Economic Exchanges** (Brussels: Bruylant, 2001), หน้า 151-177; 164.
- 13 ดูเพิ่มเติม: อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ไทยให้สัตยาบัน ระหว่างคริสต์ศักราช 1971-2001
- 14 ดูเพิ่มเติม: **UN, Human Rights: A Compilation of International Instruments** (New York: UN, 1997) (2 Volumes).
- 15 <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C097>
- 16 เพิ่งอ้าง.
- 17 Human Rights: A Compilation of International Instruments, อ้างแล้ว.
- 18 “A Review of Labour Law in Burma”, a paper of the Burma Solidarity Organisation, 8 August 2002, หน้า 10.

Annex I



ANNEX I

Bilateral and multilateral Memoranda of Understanding on cross-border cooperation on employment procedures and efforts to combat human trafficking:

1. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง
2. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน
3. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการบริหารจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์
4. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน
5. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน
6. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

บันทึกความเข้าใจ ว่าด้วย ความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

เรา ผู้เป็นผู้แทนของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

กังวลอย่างลึกซึ้งถึงความทุกข์ทรมาน ซึ่งมีสาเหตุมาจากการค้ามนุษย์ภายในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงและจากอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงไปยังภูมิภาคอื่นทั่วโลก

ยืนยันว่าการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่สามารถยอมรับได้ว่ามนุษย์ได้ถูกนำมาค้า ซื่อ ขาย ล่อลวง กักขัง และตกอยู่ในสถานการณ์ของการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งถือเป็นการขัดขวางสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงจะได้รับ

ยอมรับว่าความยากจน การขาดโอกาสทางการศึกษา และความไม่เสมอภาค รวมถึงการขาดโอกาสที่เท่าเทียมกันนั้น เป็นสาเหตุที่ทำให้บุคคลเสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์

ยอมรับด้วยว่า มีความเชื่อมโยงระหว่างการค้ามนุษย์และความต้องการที่เพิ่มขึ้นในการแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้แรงงาน รวมทั้งการแสวงหาผลประโยชน์จากการบริการทางเพศ

ยอมรับ ว่าการค้ามนุษย์มีความรุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการเลือกปฏิบัติทางทัศนคติ แนวนโยบายและการปฏิบัติ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของมิติบทบาทหญิงชาย อายุ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และกลุ่มทางสังคมที่แตกต่างกัน

ย้ำ ว่าเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงอย่างยิ่ง จำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับการคุ้มครอง และมีความเป็นอยู่ที่ดี

กังวลว่าการค้ามนุษย์นั้น มีความเกี่ยวข้องกับสมาชิกในชุมชนและกลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

ตระหนักถึงความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และเพื่อให้ผู้กระทำผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับโทษจากการกระทำนั้น

ยอมรับความสำคัญของการลงโทษผู้ค้ามนุษย์อย่างสาสม รวมถึงการยึดทรัพย์ และการนำทรัพย์นั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

ยอมรับถึงความสำคัญในความร่วมมือจากผู้รอดจากการเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่เป็นไปด้วยความสมัครใจ เพื่อช่วยดำเนินการในการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งการดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์

ยอมรับถึงบทบาทที่สำคัญของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในเรื่องการป้องกัน การคุ้มครอง การดำเนินคดี การให้ความช่วยเหลือ การส่งกลับ การบำบัดฟื้นฟู และการส่งคืนผู้ลี้ภัย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

ยอมรับว่ารัฐบาลแต่ละประเทศต้องรับผิดชอบในการดำเนินการด้วยตนเอง และการรับการสนับสนุน ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วยวิธีการที่เหมาะสม เพื่อมุ่งไปสู่ความสำเร็จตามพันธะสัญญาที่ปรากฏอยู่ในบันทึกความเข้าใจ

ระลึกถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในข้อที่ 4 ซึ่งระบุไว้ว่า “บุคคลใดๆ จะถูกยึดเป็นทาส หรือต้องภาวะจำยอมไม่ได้ ความเป็นทาส และการค้าทาสเป็นอันห้ามขาดทุกรูป”

ยกย่องประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติต่อกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์ ดังต่อไปนี้

- อนุสัญญาและพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็กและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็กและเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 และ 105 ว่าด้วยการบังคับใช้แรงงาน
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และมีการส่งเสริมให้ทุกประเทศที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้สัตยาบัน หรือ ภาคยานุวัติต่อกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว

ยืนยันอีกครั้งถึงความสำคัญของหลักการ และแนวทางปฏิบัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานของข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่อสภาเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ

ยืนยันอีกครั้งถึงการริเริ่มการดำเนินการ รวมถึงการให้คำมั่นสัญญาในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคนี้

ยอมรับความริเริ่มในการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าหญิงและเด็ก และการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546 และมุ่งมั่นที่จะร่วมมือกับประเทศอื่นในอนุภูมิภาคนี้เช่นเดียวกัน

ยอมรับความสำคัญของข้อตกลงทวิภาคีว่าด้วยการย้ายถิ่น เช่น บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ สหภาพพม่า ซึ่งทำให้การย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายลดลง และเป็นการตัดโอกาสสำหรับผู้ค้ามนุษย์

ประสงค์ให้บันทึกความเข้าใจฉบับนี้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลเพื่อร่วมมือกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์

ระลึกถึงทุกประเทศที่อยู่นอกเหนือจากประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อร่วมมือกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์
ได้ให้คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติร่วมกันตามหัวข้อ ดังต่อไปนี้

I นโยบายและความร่วมมือ (ระดับชาติ และระหว่างประเทศ)

1. การส่งเสริมการใช้คำจำกัดความของคำว่าการค้ามนุษย์ซึ่งระบุไว้ในพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ
2. การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ
3. การทำงานร่วมกัน โดยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคมเพื่อต่อต้าน การค้ามนุษย์ เพื่อกำหนดนโยบายในการประสานการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการระดับชาติ และการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์
4. การสร้างกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือในระดับภูมิภาคและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานกลางระดับชาติในการต่อต้านการค้ามนุษย์
5. การปรับปรุงความร่วมมือในระดับภูมิภาคในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความร่วมมือแบบทวิภาคีและพหุภาคี
6. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์

II กรอบทางกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

7. การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมโดยเร็วเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์
8. การยอมรับแนวทางที่เหมาะสม และการจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในการคัดแยกผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างทันทั่วถึง และถูกต้อง เหมาะสม รวมทั้งการสอบสวน การดำเนินคดี และการดำเนินการเกี่ยวกับศาล
9. การสืบสวน การจับกุม การดำเนินคดี และการนำผู้กระทำความผิดโทษฐานค้ามนุษย์มาลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
10. การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ รวมทั้งการให้ข้อมูลต่าง ๆ ในภาษาที่สามารถเข้าใจได้
11. การพัฒนาความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษ และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
12. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างชายแดนในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ของ 6 ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยผ่านกระบวนการยุติธรรม
13. จัดสรรบุคลากรและงบประมาณที่จำเป็นสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพแก่องค์กรบังคับใช้กฎหมายระดับชาติที่มีบทบาทภารกิจในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และ
14. ส่งเสริมให้มีข้อตกลงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อร่วมมือกันในการดำเนินการเกี่ยวกับศาล

III การคุ้มครอง การฟื้นฟู และการส่งกลับคืนสู่สังคม

15. ส่งเสริมเรื่องมิติบทบาทหญิงชาย และเด็กให้มากขึ้นในการทำงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
16. รับรองว่าบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์จะไม่ถูกกักขัง หน่วงเหนี่ยว ภายใต้อำนาจของกฎหมาย
17. บริการให้กับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้านที่พักอาศัย การให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์
18. ยอมรับนโยบายและกลไกต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์
19. เสริมสร้างความร่วมมือของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
20. มั่นใจในความร่วมมือระหว่างชายแดนในการส่งกลับผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีความปลอดภัย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้มั่นใจในความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
21. ทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการด้านการบำบัดฟื้นฟู การส่งกลับคืนสู่สังคมของผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดกลับมาสู่กระบวนการค้ามนุษย์อีก

IV มาตรการป้องกัน

22. ยอมรับมาตรการต่างๆ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงต่อบุคคล โดยสนับสนุนให้เกิดโครงการแก้ปัญหาความยากจน การเพิ่มโอกาสทางด้านเศรษฐกิจ การเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ รวมถึงการจัดบริการด้านการออกเอกสารสำคัญส่วนบุคคล รวมทั้งทะเบียนการเกิด
23. สนับสนุนให้ชุมชนและสังคมเรียนรู้ในการปกป้องตนเอง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายในการเฝ้าระวังแก่ผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์
24. สร้างความตระหนักแก่สาธารณชนในทุกระดับ โดยการรณรงค์ให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งชี้ให้เห็นถึงอันตราย และผลกระทบด้านต่างๆ ของการค้ามนุษย์ และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
25. ประยุกต์ใช้กฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานทุกคนซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติและความเสมอภาค
26. สนับสนุนประเทศปลายทาง รวมทั้งประเทศต่างๆ ที่อยู่นอกเหนือจากประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อลดการยอมรับในเรื่องการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ซึ่งส่งเสริมให้เกิดความต้องการการใช้แรงงานและการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น รวมทั้งการประสานความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการปราบปราม อาชญากรรมด้านการค้าหญิงและเด็ก
27. แสวงหาความร่วมมือกับภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและธุรกิจบันเทิง เพื่อเพิ่มบทบาทเชิงรุกในการต่อต้านการค้ามนุษย์

V กลไกสำหรับการดำเนินงาน การติดตาม และการประเมินผลตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

28. จัดทำแผนปฏิบัติการระดับอนุภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2548-2550 และดำเนินการให้เกิดการปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง
29. พัฒนาให้เกิดกระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์อยู่บนพื้นฐานของงานวิจัย ประสพการณ์ และบทวิเคราะห์ที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน
30. กำหนดให้มีการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ เพื่อประเมินผลสถานการณ์ และการดำเนินงานของแต่ละประเทศตามพันธสัญญาที่ปรากฏอยู่ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ รวมทั้ง การจัดประชุมผู้บริหารระดับสูงปีละ 1 ครั้ง
31. ทบทวนการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ และจัดทำแผนปฏิบัติการฉบับใหม่โดยจัดประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศใน อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ในช่วยปลายปี พ.ศ. 2550
32. จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจระดับชาติในการดำเนินงานความร่วมมือกับโครงการสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) ซึ่งเป็นเลขานุการการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อ การต่อต้านการค้ามนุษย์และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
33. เชิญชวนขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ หน่วยงานสหประชาชาติที่เกี่ยวข้ององค์การระหว่างประเทศ องค์กร เอกชนและภาคเอกชน ในด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่ม แม่น้ำโขง เพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ และแผนปฏิบัติการที่กำลังจะเกิดขึ้น
34. ยอมรับว่าการปรับปรุงแก้ไขบันทึกความเข้าใจฉบับนี้สามารถจะกระทำได้ในอนาคต โดยรัฐบาลแต่ละประเทศสามารถ ดำเนิน การตามขั้นตอนดังนี้ (1) สมาชิก 4 ใน 6 ประเทศที่ลงนามมีความเห็นร่วมกันว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไข โดย ประสานกับ ฝ่ายเลขานุการอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อจะได้อำนวยความสะดวกในการดำเนินการ (2) วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ เป็นไปเพื่อการปรับปรุงแก้ไขบันทึกความเข้าใจ (3) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบันทึกความเข้าใจจะต้องเป็นมติเอกฉันท์จาก รัฐบาลทั้ง 6 ประเทศ โดยจะต้องยืนยันเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรมายังฝ่ายเลขานุการ

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา
เรื่อง
ความร่วมมือทวิภาคี
ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

This memorandum is available in English Language only.
Please refer to Annex I in the English version of this report.

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จัดทำขึ้นเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น
ในกรณีที่มีความตีความให้อ้างถึงฉบับภาษาอังกฤษเป็นหลักเท่านั้น

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา
เรื่อง
ความร่วมมือทวิภาคี
ว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ภาคีสถูสัญญา”)

มุ่งกระชับความสัมพันธ์แห่งมิตรภาพระหว่างทั้งสองประเทศและเพิ่มความร่วมมือทวิภาคีในการปราบปรามการค้าเด็กและหญิง

ยอมรับว่าการค้าเด็กและหญิงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและเป็นการเหยียบย่ำศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ กังวลอย่างยิ่งว่าการค้าเด็กและหญิงมีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาด้านกายภาพ จิตใจ อารมณ์ และศีลธรรม ของแต่ละบุคคล รวมทั้งส่งผลเสียหายต่อสายใยและคุณค่าของสังคม

คำนึงถึงว่ากลุ่มและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันในการค้าเด็กและหญิง และอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อประเทศกัมพูชาและประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อทั้งภูมิภาคและประชาคมโลกโดยรวมด้วย

ยืนยันว่าภาคีสถูสัญญามีความวิตกกังวลร่วมกันในปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติดังที่ได้กล่าวไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ซึ่งได้มีการพิจารณากันในการประชุมนานาชาติ ว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานในหัวข้อ มุ่งสู่ความร่วมมือในระดับภูมิภาคในเรื่องการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ/การย้ายถิ่นฐานแบบไม่มีเอกสารเป็นหลักฐาน ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 21-23 เมษายน 2542 และการประชุมระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ ที่บาห์ลี ระหว่างวันที่ 26-28 กุมภาพันธ์ 2545

ระลึกถึงบันทึกการประชุมที่ได้มีการรับรองแล้วของการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีระหว่างราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 3 ที่จังหวัดเสียมเรียบราชอาณาจักรกัมพูชา ระหว่างวันที่ 31 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ 2543 เกี่ยวกับการเสริมสร้างความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าหญิงและเด็ก

อ้างถึงพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ตระหนักว่าการปราบปรามอาชญากรรมค้าเด็กและหญิงโดยการร่วมมือกันในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการพิจารณาความอาญาเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพเพื่อผดุงความยุติธรรมในการต่อต้านการค้ามนุษย์

ปฏิญาณว่าภาคีคู่สัญญาจะร่วมมือกันอย่างจริงจังในการจัดการค้าเด็กและหญิงและคุ้มครอง¹เหยื่อการค้ามนุษย์
ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

I. ขอบเขตของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ข้อ 1

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะใช้กับการค้าเด็กและหญิงตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

II คำจำกัดความ

ข้อ 2

เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

- (ก) “การค้าเด็กและหญิง” หมายถึงการจัดหา ขนส่ง ขนย้าย ให้ที่พัก หรือรับบุคคล โดยการข่มขู่ ใช้กำลัง หรือการกระทำอื่นซึ่งมีลักษณะของการข่มขืนใจ ลักพาตัว ฉ้อแฉะ ใช้กลลวง ใช้อำนาจในทางมิชอบหรือใช้ความอ่อนแอไปในทางมิชอบ หรือการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือบุคคลอีกคนหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์การแสวงประโยชน์ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากผู้อื่นโดยการค้าประเวณีหรือรูปแบบอื่นของการแสวงประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือการบริการบังคับ แรงงานทาสหรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การเป็นทาสรับใช้หรือการตัดอวัยวะ
- (ข) ความยินยอมของผู้ตกเป็นเหยื่อการค้าเด็กและหญิงต่อการแสวงประโยชน์ตามที่มีเจตนาตามที่ได้ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้จะไม่เป็นประเด็นพิจารณา ในกรณีที่มีการใช้วิธีการตามที่ระบุไว้ในวรรค (ก)
- (ค) เด็กซึ่งถูกจัดหา ขนส่ง ขนย้าย หรือให้ที่พัก เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงประโยชน์จะถือว่าเป็น เหยื่อของการค้ามนุษย์ แม้จะมีได้ใช้วิธีการที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้ก็ตาม
- (ง) “เด็ก” หมายถึง บุคคลใดซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

ข้อ 3

ภาคีคู่สัญญารับว่า ตัวอย่างของวัตถุประสงค์ในการค้าเด็กและสตรีรวมถึง แต่ไม่จำกัดเฉพาะ

- (ก) การค้าประเวณี
- (ข) แรงงานบังคับหรือแรงงานที่ถูกแสวงประโยชน์ในบ้าน
- (ค) แรงงานทาส และแรงงานรูปแบบอื่นที่เป็นงานเสี่ยงภัย มีอันตราย และถูกแสวงประโยชน์
- (ง) การแต่งงานเพื่อให้เป็นข้ารับใช้
- (จ) การรับเป็นบุตรบุญธรรมอันเป็นเท็จ
- (ฉ) การท่องเที่ยวและการให้ความบันเทิงทางเพศ
- (ช) การถ่ายภาพและจัดทำสื่อลามก
- (ซ) การขอทาน และ
- (ฌ) การทำให้เด็กและสตรีตาเป็นทาสโดยใช้ยาเสพติด

¹ “และช่วยเหลือ” ตามข้อเสนอแก้ไขของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

III มาตรการป้องกัน

ข้อ 4

ภาคีคู่สัญญาจะดำเนินการปฏิรูปกฎหมายที่จำเป็นและใช้มาตรการที่เหมาะสมอื่นๆ เพื่อให้แน่ใจว่า กรอบกฎหมายในเขตอำนาจศาลของประเทศตนสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ และตราสารระหว่างประเทศอื่นด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งภาคีคู่สัญญาได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ และมีประสิทธิผลในการจัดการค้าเด็กและหญิงและคุ้มครองสิทธิทุกประการของเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

ข้อ 5

ภาคีคู่สัญญาจะจัดให้มีโครงการให้การศึกษาและฝึกอาชีพ โดยเฉพาะแก่หญิงและเด็ก เพื่อเพิ่มโอกาสในการ มีงานทำและลดความเสี่ยงจากการค้ามนุษย์

ข้อ 6

ภาคีคู่สัญญาจะพยายามอย่างสุดความสามารถในการป้องกันการค้าเด็กและหญิงโดยข้ามมาตรการป้องกัน ดังต่อไปนี้

- (ก) เพิ่มการบริการทางสังคม เช่น บริการจัดหางานและสร้างรายได้ และการจัดการรักษาพยาบาลให้แก่เด็กและหญิงที่อาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์
- (ข) ปฏิรูปโครงการฝึกอบรมด้านการศึกษาและการฝึกอาชีพเพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงาน
- (ค) ส่งเสริมให้สาธารณชนตระหนักและเข้าใจในประเด็นเกี่ยวกับการค้าเด็กและหญิงมากขึ้น และ
- (ง) เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวกับการค้าเด็กและหญิงและธุรกิจต่างๆ ที่แสวงประโยชน์จากเด็กและหญิง

IV การคุ้มครองเด็กและหญิงที่ถูกค้า

ข้อ 7

เด็กและหญิงที่ถูกค้าจะถือเป็นเหยื่อ มิใช่ผู้ละเมิดหรือกระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมือง ดังนั้น

- (ก) เด็กและหญิงที่ถูกค้าจะไม่ถูกดำเนินคดีในข้อหาเดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย
- (ข) เด็กและหญิงที่ถูกค้าจะไม่ถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในระหว่างที่รอขั้นตอนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ แต่จะให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงกิจการสังคม แรงงาน การฝึกอาชีพและฟื้นฟูเยาวชน (ประเทศกัมพูชา) หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (ประเทศไทย) และจะมีการจัดหาที่พักและให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อตามนโยบายของแต่ละรัฐ
- (ค) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดูแลความปลอดภัยของเด็กและหญิงที่ถูกค้า และ
- (ง) ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมตลอดกระบวนการให้ความคุ้มครองและการส่งกลับประเทศและกระบวนการทางศาล

ข้อ 8

ภาคีคู่สัญญาจะใช้มาตรการที่เหมาะสม ซึ่งอาจรวมถึงการปฏิรูปกฎหมายและการช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อให้แน่ใจว่าเหยื่อของการค้ามนุษย์จะได้รับการเยียวยาทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- (ก) ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจเรียกคืนซึ่งทรัพย์สินและสิ่งของส่วนบุคคลที่ไม่มีการโต้แย้งสิทธิและเจ้าหน้าที่รับหรือ ได้ไว้ในระหว่างกระบวนการควบคุมตัวหรือกระบวนการทางอาญาอื่น
- (ข) ผู้กระทำความผิดในคดีการค้ำมนุษย์จะต้องรับผิดชอบสำหรับการคืนสิ่งที่ทำให้ร้ายผิดปกติซึ่งได้มาจากการค้ำมนุษย์หรือการแสวงประโยชน์
- (ค) ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดต่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดจากการค้าเด็กและหญิง
- (ง) ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจเรียกให้ผู้กระทำความผิดชำระเงินค่าบริการซึ่งตนยังไม่ได้รับได้ และ
- (จ) ผู้ตกเป็นเหยื่อสามารถเข้าถึงกระบวนการที่ถูกต้องของกฎหมายเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมทางอาญาการชดใช้ค่าเสียหายและการเยียวยาอื่นๆ ทางศาล

ข้อ 9

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยการร่วมมือกับองค์การเอกชนตามความเหมาะสมจะจัดหาที่พักที่ปลอดภัย ให้การรักษาพยาบาล ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและดำเนินการที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่หญิงและเด็กที่ถูกค้าและครอบครัวของหญิงและเด็ก

V ความร่วมมือในการปราบปรามการค้าเด็กและหญิง

ข้อ 10

หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในประเทศทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ณ บริเวณชายแดน จะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อเปิดเผยการค้าหญิงและเด็กทั้งในประเทศและข้ามแดน

ข้อ 11

- (ก) ให้ปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้คล่องตัวเพื่อให้สามารถต่อสู้กับอาชญากรรมการค้าเด็กและหญิงได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (ข) ให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดและองค์กรอาชญากรรมในคดีการค้ำมนุษย์อย่างจริงจัง
- (ค) ภาคีสัญญาจะจัดโครงการฝึกอบรมทั้งฝ่ายเดียวและทวิภาคีเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้และทักษะในการสืบสวนสอบสวนและการคุ้มครองในคดีการค้ำมนุษย์แก่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นเรื่องสิทธิของหญิงและเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอื่นด้านสิทธิมนุษยชน และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 12

ภาคีสัญญาจะส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีในกระบวนการทางศาลต่อการค้ำมนุษย์ อาทิ การดำเนินคดีกับผู้ค้ำมนุษย์ข้ามชาติ การจัดการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการบวนการทางอาญา
ภาคีสัญญาจะให้ซึ่งกันและกันซึ่งมาตรการความช่วยเหลือในทางกฎหมายที่กว้างที่สุดในการสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี และกระบวนการทางศาลเกี่ยวกับการค้าเด็กและหญิง รวมทั้งข้อตกลงส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีอยู่แล้ว

ข้อ 13

ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องในประเทศทั้งสองจะร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับคดีการค้ำมนุษย์ อาทิ เส้นทางการค้า สถานที่ค้า รูปพรรณสัณฐานของผู้ค้า เครือข่ายการค้า วิธีการค้า และข้อมูลเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

ข้อ 14

- (ก) กระทรวงการต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกิจการสังคม แรงงาน การฝึกอาชีพ และฟื้นฟูเยาวชน กระทรวงกิจการสตรีและทหารผ่านศึก กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการท่องเที่ยว (ประเทศกัมพูชา) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตำรวจท่องเที่ยว หรือด่านตรวจคนเข้าเมือง (ประเทศไทย) พร้อมทั้งองค์การเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะร่วมมือกันในการรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีการค้ามนุษย์
- (ข) ข้อมูลและพยานหลักฐานที่ได้มาตามวรรคข้างต้นให้ส่งโดยถูกต้องให้แก่สำนักงานตำรวจที่มีอำนาจสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานอัยการที่มีอำนาจ หรือฝ่ายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่เป็นผู้ดำเนินการทางกฎหมายต่อคดีการค้าเด็กและหญิง อาทิ การค้นหาผู้กระทำความผิด การสืบสวนสอบสวนคดี การดำเนินคดี ผู้กระทำความผิด และดำเนินการตามขั้นตอนอื่น ๆ ในกระบวนการทางศาล

ข้อ 15

ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่เหมาะสมของรัฐที่เกี่ยวข้องจะจัดให้มีโครงการให้การคุ้มครองความปลอดภัยแก่เหยื่อและพยานบุคคลจากการแก้แค้นหรือการคุกคามระหว่าง และหลังกระบวนการทางศาลตามที่จำเป็น

VI การส่งกลับประเทศ

ข้อ 16

- (ก) เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องการส่งกลับประเทศจะใช้ช่องทางการติดต่อทางการทูตในการแจ้งภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งถึงการเตรียมการส่งเด็กและหญิงที่ถูกค้ากลับประเทศ
- (ข) การส่งเด็กและหญิงที่ถูกค้ากลับประเทศจะเตรียมการและปฏิบัติโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของบุคคลเหล่านั้น
- (ค) เด็กและหญิงผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้าจะไม่ถูกส่งออกนอกประเทศ การส่งเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อกลับประเทศจะดำเนินการโดยสอดคล้องกับความข้างต้น

ข้อ 17

- (ก) ภาคีสัญญาจะจัดตั้งจุดประสานงานเพื่อดำเนินกระบวนการส่งเด็กและหญิงที่ถูกค้ากลับประเทศ
- (ข) จุดประสานงานจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากภาคีสัญญา
- (ค) จุดประสานงานจะปฏิบัติหน้าที่ดังต่อไปนี้
- 1) เตรียมการส่งกลับเด็กและหญิงที่ถูกค้า
 - 2) ดำเนินการส่งกลับเด็กและหญิงที่ถูกค้าตามที่ได้เตรียมการไว้
 - 3) ให้ความปลอดภัยแก่เด็กและหญิงที่ถูกค้าในระหว่างกระบวนการส่งกลับประเทศ
 - 4) พยายามติดตามการค้าเด็กและหญิง และ
 - 5) จัดตั้งเครือข่ายข้อมูลเกี่ยวกับทางปฏิบัติของการค้าเด็กและหญิงระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศและองค์กรประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง

VII การกลับสู่สังคม

ข้อ 18

- (ก) ภาคิ์คู้สั้ญญญาจะพยายาทุกวิถีทางเท่าที่เ็นไปได้เพื่อให้เยื่อการค้ำมมนุษย์กลับเข้าสู่สังคมและครอบครัวได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ เพื่อฟื้นฟูศักดิ์ศรี เสรีภาพ และความภาคภูมิใจในตนเองของบุคคลดังกล่าว
- (ข) เพื่อการนี้ ภาคิ์คู้สั้ญญญาจะใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ต่อไปนี้
- 1) เยื่อการค้ำมมนุษย์จะต้องไม่ทนทุกขีใดๆ กับการเป็นเยื่อ ถูกดูแคลน หรือได้รับ ความกระทบกระเทือนทางจิตใจในชั้นตอนทางศาลเพิ่มเติมอีก
 - 2) จะต้องให้การสนับสนุนด้านสังคม ด้านการรักษาพยาบาล ด้านจิตใจ และด้านอื่นๆ ที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องแก่เด็กและหญิงที่ตกเป็นเยื่อการค้ำมมนุษย์และครอบครัวของเด็กและหญิงนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ได้รับเชื้อโรคติดต่อจากกรรมเพศสัมพันธ์รวมถึงเอชไอวี/เอดส์
 - 3) เด็กและหญิงซึ่งเป็นเยื่อจากการค้าจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือดูแคลนทางด้านสังคม และ
 - 4) เยื่อที่เป็นเด็กที่อยู่ในวัยเรียนจะต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เหมาะสม

ข้อ 19

ภาคิ์คู้สั้ญญญาจะจัดโครงการฝึกอบรมดังต่อไปนี้เพื่อการนำกลับเข้าสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

- (ก) โครงการฝึกอาชีพให้แก่ผู้ตกเป็นเยื่อการค้ำมมนุษย์เพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือกในการดำรงชีพ
- (ข) โครงการฝึกอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่กับเยื่อการค้ำมมนุษย์ในเรื่องพัฒนาการของเด็กสิทธิเด็ก และปัญหาเกี่ยวกับเด็ก/เพศโดยอ้างอิงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ และตราสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนซึ่งภาคิ์คู้สั้ญญญาทั้งสองฝ่ายเป็นภาคิ์

VIII คณะทำงานร่วม

ข้อ 20

- (ก) ภาคิ์คู้สั้ญญญาจะจัดตั้งคณะทำงานร่วม
- (ข) คณะทำงานร่วมจะประกอบด้วยผู้แทนที่มีอำนาจจากภาคิ์คู้สั้ญญญาทั้งสองฝ่าย
- (ค) คณะทำงานร่วมจะมีการประชุมกันเมื่อมีความจำเป็น โดยภาคิ์คู้สั้ญญญาจะตกลงกัน เรื่องวันและสถานที่ของการประชุมคณะทำงานร่วม
- (ง) คณะทำงานร่วมจะมีหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้
- 1) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ และรายงานต่อที่ประชุมประจำปีของคณะกรรมการร่วมเพื่อความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยและกัมพูชา
 - 2) ริเริ่มการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิบัติและกรอบการดำเนินงานที่จะเป็นอื่นเพื่อดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้
 - 3) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาเพิ่มเติมซึ่งความร่วมมือซึ่งกันและกันในการต่อต้านการค้าเด็กและหญิง
 - 4) ทบทวนการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ทุก 5 ปี

IX บทส่งท้าย

ข้อ 21

ภาคีสัญญาจะพยายามระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ด้วยการเจรจา
บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ในวันที่มีการลงนามโดยภาคีสัญญาทั้งสองฝ่าย

ข้อ 22

คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจบอกเลิกบันทึกความเข้าใจฉบับนี้เมื่อใดก็ได้โดยแจ้งให้คู่สัญญาอีกฝ่ายทราบเป็นลายลักษณ์อักษร
ผ่านช่องทางการทูต และการบอกเลิกดังกล่าวจะมีผลภายใน 6 เดือน นับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิก

ข้อ 23

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้อาจแก้ไขได้เมื่อรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเห็นพ้องกัน
บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จัดทำขึ้นเป็นสามภาษา คือ ภาษาเขมร ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ แต่ละภาษาถูกต้องเท่าเทียมกัน ใน
กรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความ ให้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลัก
เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างทำนองนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตนได้ลงนามบันทึกความเข้าใจนี้

ทำขึ้น ณ เสียมราฐ เมื่อวันที่ 31 เดือนพฤษภาคม คริสต์ศักราช 2003

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ภาคี”)

มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาค และผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง

ยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบปี 2542”
ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศได้ตกลงกัน ดังนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ข้อ 1

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จะเป็นทั้งปวงเพื่อให้มี

- 1) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
- 2) มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ตรวจพบการจ้างงานหรือถูกเนรเทศ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิม
- 3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย
- 4) การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ไม่รวมถึงกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2

กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ครบวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ข้อ 3

ภาคี โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะจัดการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละครั้งโดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อหารือในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ 4

การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน และหน่วยงานที่มีอำนาจ จะให้การอนุญาตดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าวข้างต้นเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตตามวรรคสอง ไม่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ได้กระทำโดยสมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศ การยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงานจำนวนระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และ อื่นๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สมัครงาน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องตาม ข้อ 4 ดำเนินการให้รวมถึงเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 1) การตรวจลงตรา หรือ เอกสารอนุญาตเข้าเมืองในรูปแบบอื่น
- 2) ใบอนุญาตการทำงาน
- 3) การประกันหรือการบริการสุขภาพ
- 4) การชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ

ข้อ 8

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของทั้งสองประเทศจะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อบุคคลเหล่านี้ ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศเมื่อสิ้นสุดช่วงการจ้างมาแล้วไว้อย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือวันสิ้นสุดการจ้าง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9

หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นให้อนุญาตให้ทำงานต่อได้เป็นระยะเวลาอีก 2 ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาระการจ้างงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 4 ปี และเมื่อครบ 4 ปีแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน นอกจากนี้การยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนดก็ให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานด้วย

แรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างแรงงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่เมื่อครบระยะเวลา 3 ปีหลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน เว้นเสียแต่ว่าบุคคลนั้นถูกยกเลิกการทำงานก่อนกำหนดโดยมิใช่ความผิดของตน

ข้อ 10

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้การส่งกลับแรงงาน ซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้วกลับถิ่นฐานเดิม

ข้อ 11

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับในประเทศของตน ให้แรงงานชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้นๆ

ข้อ 12

แรงงานที่ประสงค์จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของคนมีสิทธิได้รับคืนเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อขอรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางกลับประเทศของตนและกองทุนต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน 45 วันนับตั้งแต่สิ้นสุดวันจ้างงาน

ข้อ 13

การเดินทางข้ามพรมแดน ในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดวาระการทำงาน และผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตตามข้อ 4 ต้องสิ้นสุดลง

ข้อ 14

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องตามที่ระบุไว้ในข้อ 16

ข้อ 15

สิทธิในการรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับเป็นอันสิ้นสุดไป หากแรงงานไม่เดินทางกลับไปรายงานตัวยังถิ่นฐานเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

ข้อ 16

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานอาจเบิกถอนเงินจากกองทุนเพื่อการส่งกลับ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานไปยังถิ่นฐาน

การคุ้มครอง

ข้อ 17

ภาคีจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น

ข้อ 18

แรงงานของคู่ภาคี จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ 19

ข้อพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานจะต้องได้รับการคลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ 20

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของคนที่จะป้องกันและปราบปรามการเข้าพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย

ข้อ 21

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22

ข้อแก้ไขใดๆ ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะต้องกระทำโดยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคีโดยผ่านช่องทางทางการทูต

การระงับข้อขัดแย้ง

ข้อ 23

ให้ระงับข้อขัดแย้งใดๆ ที่อาจเกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ฉันมิตร โดยการหารือระหว่างประเทศภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ลงนาม เว้นแต่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะขอยกเลิกโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง การยกเลิกจะมีผล 3 เดือนจากวันที่แจ้ง

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของคนให้ลงนามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ทำ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 เดือนตุลาคม พุทธศักราช 2545 ตรงกับคริสต์ศักราช 2002 คู่กันเป็นสองฉบับ เป็นภาษาไทยและภาษาลาว ทั้งสองภาษามีคุณค่าเท่าเทียมกัน

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ
ประชาธิปไตยประชาชนลาว

Original Signed

Original Signed

(นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

(นายสมพันธ์ แพงคำมี)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า
ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ภาคี” มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบในด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจอันมีสาเหตุ มาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ประารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ข้อ 1

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จะเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ามี

- 1) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
- 2) การส่งกลับอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้าง แรงงานเสร็จสิ้นแล้ว หรือถูกเนรเทศโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดก่อนที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้น
- 3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการเสียสิทธิและการคุ้มครองของแรงงานและแรงงานได้รับสิทธิที่พึงได้
- 4) การป้องกันและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพต่อการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจนี้ไม่ใช้กับกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่มีอยู่และที่สอดคล้องกับกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2

เพื่อความมุ่งประสงค์ของบันทึกความเข้าใจนี้ กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานแห่งสหภาพพม่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและสำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าตามลำดับ

ข้อ 3

ภาคีโดนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดให้มีการหารืออย่างสม่ำเสมอในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือระดับรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองจะทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดขั้นตอนในการนำแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมายซึ่งพำนักอยู่ในประเทศของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งก่อนการมีผลบังคับใช้ของบันทึกความเข้าใจนี้เข้ามารวมอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจ

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ 4

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการในการจ้างแรงงานเป็นไปอย่างเหมาะสม

การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน การอนุญาตอาจกระทำได้เมื่อได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของประเทศนั้นครบถ้วนแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตของตนเมื่อใดก็ได้ โดยสอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตจะไม่มีผลกระทบต่อการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำเสร็จสิ้นแล้วก่อนการยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยการเสนอการจ้างแรงงานเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขของการจ้างแรงงานและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดหาให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว พร้อมข้อสนเทศของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวกับอายุ ที่อยู่ถาวร บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าผู้สมัครงานนั้นซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้างและได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) การตรวจลงตรา หรือการอนุญาตให้เข้าในรูปแบบอื่น
- 2) การอนุญาตให้ทำงาน
- 3) การประกันสุขภาพหรือการบริการด้านสุขภาพ
- 4) การชำระเงินเข้ากองทุนสะสมตามที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศกำหนด
- 5) ภาษีหรืออื่น ๆ ตามที่ภาคีกำหนด
- 6) สัญญาการจ้างแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างจะต้องลงนามในสัญญาที่มีเงื่อนไขของการจ้างแรงงาน และมอบสำเนาสัญญาดังกล่าวของแต่ละฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 8

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบการบริหารบัญชีรายชื่อแรงงานซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจนี้ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการอ้างอิงและทบทวน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อของแรงงาน ซึ่งได้รายงานตัว หรือมีเอกสารซึ่งรับรองว่าได้เดินทางกลับถึงถิ่นที่อยู่ถาวรหลังการสิ้นสุดของเงื่อนไขการจ้างอย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัว หรือวันที่มีการรับรอง

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9

เว้นแต่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นอาจขยายออกไปเป็นระยะเวลาอีก 2 ปี ไม่ว่าในกรณีใด ระยะเวลาการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 4 ปี หลังจากนั้นให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างแรงงาน

แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว จะสมัครเข้ารับการจ้างซ้ำได้ต่อเมื่อได้เว้นระยะสามปี

ข้อ 10

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่ทุจริตซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้วจะกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวร

ข้อ 11

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งและบริหารกองทุนสะสมแรงงานจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของตน

ข้อ 12

แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้วและกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของคนที่มิได้รับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมที่ได้สะสมไว้เต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางภายหลังการจ้างเสร็จสิ้นการจ่ายเงินให้แก่แรงงานจะต้องกระทำภายใน 7 วัน ภายหลังจากการจ้างเสร็จสิ้น

ในกรณีที่แรงงานถูกยกเลิกการจ้างก่อนการจ้างเสร็จสิ้นจะต้องกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตน การคืนเงินกองทุนสะสมและดอกเบี้ยจะต้องกระทำภายใน 7 วัน ภายหลังจากการยกเลิกการจ้าง

ข้อ 13

การเดินทางกลับประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดเป็นการชั่วคราวของแรงงานซึ่งเงื่อนไขของการจ้างแรงงานยังคงมีผลและโดยสอดคล้องกับข้อบังคับของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตการจ้างตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 สิ้นสุดลง

ข้อ 14

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องขอรับคืนเงินตามที่ระบุไว้ในข้อ 12

ข้อ 15

สิทธิในการรับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมเป็นอันสิ้นสุดไปสำหรับแรงงานที่ไม่กลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว

ข้อ 16

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศผู้จ้างอาจถอนเงินจากกองทุนสะสม เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในด้านบริหารซึ่งเกิดแก่ธนาคารและในการส่งกลับแรงงานไปยังประเทศถิ่นกำเนิด

การคุ้มครอง

ข้อ 17

ภาคีในประเทศผู้จ้างจะทำให้แน่ใจว่าแรงงานจะได้รับการคุ้มครองตามขอบของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

ข้อ 18

แรงงานของภาคีทั้งสองฝ่าย จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ เท่ากับที่แรงงานท้องถิ่นได้รับบนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และ ศาสนา

ข้อ 19

ข้อพิพาทใดระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างให้ระงับโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และข้อบังคับในประเทศผู้จ้าง

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ 20

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในดินแดนของตนเพื่อป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 21

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22

การแก้ไขบันทึกความเข้าใจนี้ในประการใดอาจกระทำได้โดยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคีผ่านช่องทางการทูต

การระงับข้อพิพาท

ข้อ 23

ข้อแตกต่างหรือข้อพิพาทใด ที่เกิดจากการบันทึกความเข้าใจนี้ให้ระงับอย่างฉันทมิตรโดยการหารือระหว่างภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24

บันทึกความเข้าใจนี้จะมีผลบังคับใช้หลังจากวันที่ลงนาม และอาจยกเลิกเป็นลายลักษณ์อักษรโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การบอกเลิกจะมีผล 90 วันนับจากวันที่แจ้ง ในกรณีที่บันทึกความเข้าใจนี้ได้รับการบอกเลิกโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของแรงงาน ภาคีจะหารือกันว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อสัญญาการจ้างซึ่งยังคงมีผลอยู่

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายซึ่งได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตนได้ลงนามบันทึกความเข้าใจนี้

ลงนาม ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 เดือน มิถุนายน คริสต์ศักราช 2003 เป็นภาษาไทย ภาษาพม่า และ ภาษาอังกฤษ
ทำเป็นต้นฉบับสองฉบับซึ่งทั้งหมดถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความให้ใช้ฉบับภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า

Original Signed

Original Signed

(นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

(นายวิน อ่อง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ภาคี”

มีความห่วงใยเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะต่อสตรีและเด็ก ซึ่งถือว่าการละเมิดสิทธิอย่างร้ายแรงและเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาด้านสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และศีลธรรมของคน รวมทั้งส่งผลเสียหายต่อความผูกพันและคุณค่าของสังคม

เพื่อเป็นการสกัดกั้นและปราบปรามกลุ่มและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้ามนุษย์ ตามพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ปี 2000

โดยยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ ปี 1999”

โดยเชื่อมั่นว่าการปราบปรามอาชญากรรมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก โดยความร่วมมือซึ่งกันและกันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายและกระบวนการดำเนินคดีอาญาเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ

ด้วยความปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งสองประเทศ

จึงได้ตกลงดังต่อไปนี้

ขอบเขตบันทึกความเข้าใจ

ข้อ 1

บทบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะใช้กับการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งได้ระบุไว้ในข้อ 2 ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

คำนิยาม

ข้อ 2

เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

- (ก) “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา ขนส่ง ขนย้าย ให้ที่พัก หรือรับเอาบุคคล โดยการข่มขู่ ใช้กำลัง หรือการกระทำอื่น ซึ่งมีลักษณะของการข่มขืนใจ ลักพาตัว ฉ้อฉล ใช้กลลวง ใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือใช้ความอ่อนแอไปในทางมิชอบ หรือ การให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือบุคคลอีกคนหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากผู้อื่นโดยการค้าประเวณีหรือรูปแบบอื่นของการแสวงประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือการบริการบังคับ แรงงานทาส หรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การเป็นทาสรับใช้ หรือการตัดอวัยวะ
- (ข) “เด็ก” หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นเสียแต่กฎหมายภาคีจะระบุไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรการป้องกัน

ข้อ 3

ภาคีจะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นและใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อประกันว่าการปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจศาลของประเทศตนสอดคล้องกับปฏิญญาสากลหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐบาลประเทศตนได้เข้าร่วมเป็นภาคี

ข้อ 4

คู่ภาคีจะจัดให้มีโครงการเพื่อการศึกษาและฝึกอาชีพให้แก่สตรีและเด็ก เพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำและลดความเสี่ยงจากการค้ามนุษย์

ข้อ 5

ภาคีจะพยายามอย่างสุดความสามารถในการดำเนินมาตรการสกัดกั้นการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กโดยจัดโครงการให้การศึกษา การฝึกอบรมวิชาอาชีพและเพิ่มการบริการทางสังคม เช่น บริการจัดหางาน สร้างรายได้ และบริการรักษาสุขภาพให้แก่สตรีและเด็กที่มีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

การปกป้องคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

ข้อ 6

ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็ก จะได้รับความยุติธรรมและการปกป้องคุ้มครองตามกฎหมายในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีจะจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวและให้การปกป้อง

รอขั้นตอนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของคู่ภาคีจะจัดหาสถานที่พักอาศัยชั่วคราวและให้การปกป้องที่เหมาะสมแก่ผู้เคราะห์ร้ายตามนโยบายของแต่ละประเทศ

ข้อ 7

คู่ภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมต่อผู้กระทำผิดในคดีค้ามนุษย์ตามกฎหมายของแต่ละประเทศและจะให้การช่วยเหลือทางด้านกฎหมายต่อผู้เคราะห์ร้ายจากการค้ามนุษย์อย่างถูกต้องและยุติธรรม

ข้อ 8

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐจะร่วมมือกับองค์กรจัดตั้งอื่นๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การรักษาสุขภาพและการดำเนินการที่จำเป็นอื่น ๆ เพื่อให้การปกป้องแก่สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายและครอบครัวของตนตามความเหมาะสม

การร่วมมือในการปราบปรามการค้าสตรีและเด็ก

ข้อ 9

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องกฎหมายของสองประเทศโดยเฉพาะอยู่บริเวณชายแดนจะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อเปิดโปงการค้าสตรีและเด็กทั้งภายในและระหว่างชายแดน

ข้อ 10

คู่ภาคีจะจัดโครงการฝึกอบรมแบบฝ่ายเดียวหรือสองฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติ ตามกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในการดำเนินคดีการสืบสวนสอบสวนและการปกป้องในคดีการค้าสตรีและเด็ก

ข้อ 11

(ก) คู่ภาคีจะส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีในการดำเนินคดีที่ศาล เพื่อต้านและสกัดกั้นการค้ามนุษย์ เช่น การดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์ข้ามชาติ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาและ

(ข) คู่ภาคีจะมีมาตรการร่วมกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดในสถานค้าสตรีและเด็กตามกระบวนการยุติธรรม โดยสอดคล้องกับสัญญาต่างๆ ที่รัฐบาลสองฝ่ายได้ลงนาม

ข้อ 12

หน่วยงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของสองประเทศจะร่วมมือกันรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เช่น : เส้นทางการค้า สถานที่ขาย เครือข่ายการค้า รูปแบบการค้า และข้อมูลเกี่ยวกับประวัติของบุคคลที่ค้ามนุษย์

ข้อ 13

หน่วยงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของสองประเทศ ต้องจัดทำแผนการปกป้องเพื่อรับประกันความปลอดภัยแก่ผู้เคราะห์ร้ายและพยานบุคคล อันเนื่องมาจากการแก้แค้นหรือการข่มขู่ในระหว่างที่มีการดำเนินคดีและหลังจากนั้น ตามที่เห็นสมควร

การส่งกลับประเทศ

ข้อ 14

- (ก) การจัดส่งสตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายกลับคืนประเทศจะต้องแจ้งรายชื่อและข้อมูลด้านต่างๆ ของผู้เคราะห์ร้ายผ่านช่องทางการทูตล่วงหน้าให้คู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งทราบเกี่ยวกับการเตรียมการส่ง-รับสตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายกลับคืนประเทศ ซึ่งได้ดำเนินการบนพื้นฐานการเห็นดีตกลงของทั้งสองฝ่าย โดยสอดคล้องกับเนื้อหาในบทบัญญัติฉบับนี้
- (ข) สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายต้องเป็นบุคคลที่มีสำมะโนครัวและมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศที่รับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ข้อ 15

- (ก) คู่ภาคีจะถือเอาองค์การรัฐที่มีภาระบทบาทเกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวเป็นจุดประสานงานเพื่อจัดตั้งปฏิบัติ การส่ง-รับ สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายกลับคืนประเทศ
- (ข) จุดประสานงานที่มีหน้าที่ ดังนี้
- 1) เตรียมการรับ-ส่ง สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายกลับคืนประเทศ
 - 2) ดำเนินการส่ง-รับ สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายกลับคืนประเทศตามแผนการที่ได้เตรียมไว้
 - 3) รับประกันความปลอดภัยแก่สตรีและเด็กที่เคราะห์ร้ายในกระบวนการส่ง-รับกลับคืนประเทศ
 - 4) เอาใจใส่ติดตามขบวนการค้าสตรีและเด็ก
 - 5) จัดตั้งเครือข่ายข้อมูลข่าวสารเพื่อติดตามการจัดตั้งปฏิบัติของการค้าสตรีและเด็ก ระหว่างหน่วยงานที่ปกป้องกฎหมายทั้งภายในประเทศ ระหว่างประเทศและองค์การจัดตั้งทางสังคมที่เกี่ยวข้อง

การกลับคืนสู่สังคม

ข้อ 16

คู่ภาคีเอาใจใส่ทุกวิถีทางเท่าที่เป็นไปได้เพื่อช่วยเหลือผู้เคราะห์ร้ายจากการค้ามนุษย์ให้กลับคืนสู่สังคมและครอบครัวได้อย่างปลอดภัย มีประสิทธิภาพเพื่อฟื้นฟูเกียรติศักดิ์ศรี เสรีภาพและความภาคภูมิใจในตนเองของบุคคลดังกล่าว

ข้อ 17

คู่ภาคีจะจัดโครงการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้เคราะห์ร้าย เพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือกในการดำรงชีวิตและการกลับคืนสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพจัดโครงการฝึกอบรมปลูกจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่พัฒนาสตรีและเด็กที่เคราะห์ร้าย

การปฏิบัติงานร่วม

ข้อ 18

- (ก) คู่ภาคีจะจัดตั้งคณะจากภาครัฐที่มีภาระบทบาทเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของประเทศตนเป็นหน่วยงานปฏิบัติงานร่วม
- (ข) คณะปฏิบัติงานจะมีการประชุมสามัญ วิสามัญ ขึ้นตามความจำเป็นเร่งด่วนของงาน
- (ค) คณะปฏิบัติงานมีหน้าที่ ดังนี้

- 1) จัดตั้งปฏิบัติและขยายผลตามเนื้อความในบทบัญญัติให้มีประสิทธิผลร่วมกับคู่ภาคี
- 2) ดำเนินงานร่วมกับคู่ภาคีในขอบเขตงานด้านการค้าสตรีและเด็ก
- 3) ประสานสมทบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์แนวทางปฏิบัติและขอบเขตการดำเนินงานที่จำเป็นอื่นๆ ในการด้านการค้าสตรีและเด็กตามเนื้อความในบทบัญญัติฉบับนี้
- 4) ประเมินผลการดำเนินงานของคู่ภาคีและรายงานผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของตนรับทราบสม่ำเสมอ
- 5) ร่างข้อเสนอเพื่อการพัฒนาเพิ่มเติม ความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างภาคีในการด้านการค้าสตรีและเด็ก และ
- 6) ร่วมกับคู่ภาคีเพื่อทบทวนการจัดตั้งปฏิบัติฉบับนี้ที่ความเข้าใจฉบับนี้ทุกๆ 3 ปี

บทบัญญัติสุดท้าย

ข้อ 19

คู่ภาคีจะพยายามแก้ไขข้อขัดแย้งในการตีความหมายหรือการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้โดยการเจรจาบทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับจากวันที่ลงนามเป็นต้นไป

ข้อ 20

คู่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยกเลิกบทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้เวลาใดก็ได้โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้คู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งทราบ ผ่านช่องทางการทูตและการยกเลิกดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้ภายหลังจาก 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งยกเลิก

ข้อ 21

- (ก) บทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับจากวันที่ลงนามเป็นต้นไป
- (ข) ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจบอกเลิกบทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้เวลาใดก็ได้ โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งทราบโดยผ่านช่องทางการทูต และการบอกเลิกดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้ภายหลังจากหกเดือนนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิก

เพื่อเป็นหลักฐาน ตัวแทนที่ได้รับมอบหมายสิทธิอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตน จะได้ลงนามในบทบัญญัติที่ความเข้าใจฉบับนี้ทำ ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 13 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2548 คู่กันเป็นสามฉบับคือภาษาไทย ภาษาลาว และภาษาอังกฤษ ทุกฉบับถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความ ให้ใช้ฉบับภาษาอังกฤษเป็นหลัก

สำหรับรัฐบาล
ราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาล
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

Original Signed

Original Signed

(นายประชา มาลีนนท์)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์

(นายเล กากันยา)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



Contact information:

**ILO Mekong Sub-regional Project
to Combat Trafficking in Children and Women**

United Nations' Building

P.O Box 2-349

Rajadamnern Nok Ave.

Bangkok, 10200 Thailand

Tel: +662 288 2218 Fax: +662 288 3063

E-mail: prevention@childtrafficking.net