

ความเป็นไปได้ของไทยในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน และสมาชิกครอบครัว

ความสำคัญของอนุสัญญา

ปัจจุบัน ลักษณะของยุคโลกาภิวัตน์เอื้ออำนวยความสะดวกให้เกิดการย้ายถิ่นฐานทำให้มีประชากรหลายล้านคนที่พำนักอยู่นอกประเทศบ้านเกิดของตนเอง ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ต้องเผชิญกับความท้าทายในการกำกับดูแลผู้ย้ายถิ่นทั้งในฐานะรัฐผู้ต้นกำเนิด รัฐทางผ่าน และรัฐปลายทาง ผู้ย้ายถิ่นฐานในฐานะที่เป็นมนุษย์ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนอันมีลักษณะเป็นสากลและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทว่าในทางปฏิบัติยังคงปรากฏปัญหาหลายประการต่อผู้ย้ายถิ่น เช่น การเข้าถึงสวัสดิการรัฐปลายทางในฐานะแรงงานข้ามชาติ การตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงต่อการถูกกระทำทารุณ และเอารัดเอาเปรียบทางด้านสิทธิศักดิ์ศรี และการได้รับปฏิบัติอย่างเสมอภาค

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว ค.ศ. 1990 (1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – ICRMW) จึงมีความสำคัญเพราะเป็นตราสารระหว่างประเทศที่กำหนดแนวทางปฏิบัติทางกฎหมายที่ครอบคลุมแรงงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นของรัฐต่างๆ ตามหลักนิติธรรม มีแนวทางปฏิบัติที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชน และมีบัญญัติข้อกำหนดในเชิงลึก อนุสัญญามีความยาว ให้ข้อกำหนดที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนตั้งแต่ การเตรียมการ การจัดหางาน การเดินทาง ออกนอกประเทศ การพำนักอยู่ในต่างประเทศ และการเดินทางกลับประเทศบ้านเกิด ระบุวาระการหารือและความร่วมมือระหว่างรัฐในประเด็นผู้ย้ายถิ่น

ด้วยเหตุนี้ ผู้ย้ายถิ่นฐานข้ามประเทศจึงสามารถตกอยู่ในฐานะบุคคลชายขอบ ผู้ซึ่งสิทธิมนุษยชนพื้นฐานถูกละเมิดและมองข้ามไป แม้ว่ากลุ่มคนผู้ย้ายถิ่นฐานนี้เป็นกำลังสำคัญที่มีบทบาทในเศรษฐกิจของประเทศ และมีส่วนช่วยในการรับมือความท้าทายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาประชากรสูงวัย หรือการขาดแคลนแรงงานในหลายภาคธุรกิจ ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานจึงไม่เป็นเพียงแค่การส่งเสริมด้านสิทธิและศักดิ์ศรีของมนุษย์ แต่ยังเป็นการส่งเสริมการพัฒนาและอัตราผลิตที่ประเทศได้รับจากผลของการย้ายถิ่น นอกจากนี้ อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้กับแรงงานย้ายถิ่นทุกคน ไม่ว่าสถานะทางกฎหมายของเขาเป็นอย่างไร จึงมุ่งส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานบนหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานย้ายถิ่นรวมถึงสมาชิกในครอบครัว ขจัดแรงจูงในการจ้างงานผิดกฎหมาย อนุสัญญายังให้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัว โดยรัฐภาคีพิจารณามาตรการต่างๆ ในการอนุวัติตามอนุสัญญา

ท่าทีประเทศไทยต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ICRMW

ปัจจุบันมีรัฐภาคี 51 ประเทศ และรัฐลงนาม 38 ประเทศ ส่วนมากเป็นประเทศที่ส่งออกแรงงานข้ามชาติ ในอาเซียนมีอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์เป็นรัฐภาคี และอินโดนีเซียที่ลงนาม ไทยไม่เป็นภาคีอนุสัญญา

ดังกล่าว โดยไทยได้รับข้อเสนอแนะจากเวที UN Periodic Review (UPR) ซึ่งเป็นกลไกภายใต้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะว่าไทยควรพิจารณาการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ICRMW (อาร์เจนตินา ฟิลิปปินส์ ตุรกี รอบพฤษภาคม 2559) โดยประเทศไทยก็ได้รับข้อเสนอให้พิจารณาความเป็นไปได้ และตั้งโครงการศึกษาเกี่ยวกับอนุสัญญาฯ และประเมินสถานการณ์และบริบทของประเทศเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา (กรอบเวลาดำเนินการ 2559-2563) โดยมีกระทรวงแรงงาน และสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ

บทวิเคราะห์: ข้อกังวลที่อาจเป็นไปได้ของทางฝ่ายไทย

ปัจจุบันเริ่มมีประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกับอนุสัญญา ICRMW มากขึ้นเรื่อยๆ ถึงกระนั้นจำนวนประเทศที่เข้าร่วมก็ยังคงต่ำเมื่อเทียบกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่นๆ โดยเหตุผลที่อาจก่อให้เกิดความล่าช้าหรือปัจจัยที่ไม่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการผลักดันการลงนามและการให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

- **อนุสัญญานี้ไม่มีความจำเป็น** – อาจมีบางฝ่ายที่มองว่าหลักการและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานย้ายถิ่นนั้นปรากฏอยู่ในกติกาและอนุสัญญาต่างประเทศฉบับอื่นที่รัฐให้สัตยาบันไปแล้ว
ข้อโต้แย้ง: มุมมองนี้อาจเห็นว่าการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคนที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิได้ง่ายนั้นปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือในตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่ไทยได้รับรองแล้ว เช่น CERD, CEDAW, CAT เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงยังไม่มี การแจกแจงรายละเอียดอย่างชัดเจนว่าด้วยวิธีการปรับใช้สิทธิมนุษยชนสากลกับแรงงานย้ายถิ่นโดยละเอียด โดยตราสารระหว่างประเทศอาจมีการนำเอาแนวคิดการใช้กรอบคุ้มครองเฉพาะกับพลเมืองของประเทศ ดังนั้นการเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะเป็นการส่งเสริมมาตรฐานสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามถิ่น ทั้งยังมีการรับกลไกเพิ่มเติมของ ICRMW ที่ให้มีคณะกรรมการด้านแรงงานย้ายถิ่นคอยตรวจสอบ แก้ไขปัญหาในการใช้สิทธิและการได้รับความคุ้มครองให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศนี้
- **อนุสัญญาสร้างความกดดันต่อทรัพยากรของรัฐบาล** – ปัญหาของประเทศปลายทางคือทัศนคติที่มองว่าการให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นเป็นภาระของรัฐบาลมากกว่าเป็นการลงทุนในภาคส่วนที่มีบทบาททางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลจึงอาจตั้งข้อสังเกตเรื่องข้อจำกัดทางทรัพยากรในการให้ความคุ้มครองทั้งแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัวของพวกเขา เช่น ค่าใช้จ่ายทางสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น
ข้อโต้แย้ง: มุมมองนี้รัฐบาลอาจต้องพิจารณาค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการไม่ยอมรับสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัวของเขา การถูกเอารัดเอาเปรียบและละเมิดสิทธิย่อมทำให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้าง เกิดเครือข่ายการค้ามนุษย์นอกระบบ แรงงานต้องพึ่งพาวิถีทางนอกระบบที่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่า การส่งเสริมสิทธิความคุ้มครองที่ถูกต้องย่อมสร้างประโยชน์ในแง่ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจทั้งจากภาษีและแรงงานซึ่งมากกว่าสวัสดิการหรือสิทธิความคุ้มครองที่พวกเขาได้รับ
- **อนุสัญญานี้อาจส่งเสริมการย้ายถิ่นนอกระบบ** – การที่อนุสัญญานี้ครอบคลุมแรงงานและยอมรับสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานของทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายโดยชัดเจน อาจก่อให้เกิดข้อ

กังวลการให้สัตยาบันอนุสัญญานี้อาจเป็นสัญญาณว่ารัฐบาลส่งเสริมให้มีแรงงานย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมายมากขึ้น

ข้อโต้แย้ง: ไม่ปรากฏหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าการให้สัตยาบันโดยประเทศปลายทางจะส่งผลให้ผู้ย้ายถิ่นเข้ามาเพิ่มขึ้น อีกประการหนึ่งคือผู้ย้ายถิ่นที่ลักลอบเข้าประเทศมักไม่เลือกประเทศปลายทางโดยการเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์และความคุ้มครอง โดยการเรียกร้องสิทธินี้มักปรากฏในภายหลัง ทั้งนี้ แรงจูงใจในการทำงานมักสัมพันธ์กับค่าจ้างเพื่อออกจากสภาพชีวิตที่แร้นแค้นไปอยู่ในประเทศที่ให้โอกาสและเสรีภาพมากกว่า

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ แต่การรับคำแนะนำของ UPR และการตั้งคณะกรรมการศึกษาความพร้อมและความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกครอบครัวย่อมเป็นสัญญาณที่ดีในระดับหนึ่ง โดยการได้รับสัตยาบันนั้นยังเป็นความท้าทาย อีกทั้งการให้อนุสัญญาฉบับนี้ในประเทศส่วนใหญ่ต้องได้รับการเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่าอนุสัญญาฯ น่าจะเข้าข่ายหนังสือสัญญาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเช่นเดียวกัน โดยในด้านกิจการของสภา คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องอาจร้องขอการสนับสนุนพิจารณาการเข้าเป็นภาคีโดยเชิญองค์การระหว่างประเทศผู้เชี่ยวชาญเช่น ILO, IOM, OHCHR และ UNESCO เข้ามาให้คำแนะนำทางด้านวิชาการและด้านปฏิบัติในเชิงนโยบายเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับมาตรฐานให้สอดคล้องกันอย่างเป็นสากลต่อไป

หากประเทศไทยต้องการแสดงบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนให้เห็นเป็นประจักษ์มากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทผู้นำด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ไทยควรแสดงตัวอย่างให้เห็นเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการยกระดับมาตรฐานการเข้าร่วมเป็นภาคีในตราสารสิทธิมนุษยชน และการเข้าเป็นภาคีใน ICRMW จะยิ่งแสดงความมุ่งมั่นตั้งใจอันดีและนำมาซึ่งความคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นผู้มีบทบาทในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ

ข้อมูลอ้างอิง:

1. กรมองค์การระหว่างประเทศ. *แผนการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ไทยได้ตอบรับและให้คำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไก UPR รอบที่ 2 (พ.ศ. 2559-2563)*. กระทรวงการต่างประเทศ
2. คณะกรรมการอำนวยการระหว่างประเทศเพื่อรณรงค์การให้สัตยาบันอนุสัญญาสิทธิผู้ย้ายถิ่น (The International Steering Committee for the Campaign for Ratification of the Migrants Right Convention). (2552). *คู่มือการให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว*. (ได้จาก <http://www.migrantsrights.org>)
3. United Nations Treaty Collection. (2017) *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*. (Available from <https://treaties.un.org/>)