



รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจ การแรงงานระหว่างประเทศ

ไตรมาสที่ 1/2566



กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

บรรณาธิการแถลง

กองเศรษฐกิจการแรงงาน กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ มีภารกิจในการศึกษาและจัดทำรายงานหรือบทวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศสำหรับรายงานสถานการณ์ฯ ประจำไตรมาส 1/2566 ประกอบด้วย 2 เรื่อง ดังนี้

1. รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ นำเสนอเรื่อง “การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางเพศและโลกแห่งการทำงาน: ปัจจัยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย” โดยมีเนื้อหาสาระที่กล่าวถึงโลกการทำงานของกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มแรงงานสำคัญที่ได้รับผลกระทบจากการเลือกปฏิบัติในการทำงาน และยังคงเผชิญกับความรุนแรง การล่วงละเมิด การตีตรา ฯลฯ ทั้งในประเทศต้นทางและปลายทาง ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันจากการที่ตลาดแรงงานเลือกปฏิบัติกับผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ ซึ่งทำให้กลุ่มแรงงานดังกล่าวมีข้อจำกัดในการแสดงศักยภาพในการทำงาน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วแรงงานกลุ่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบและตระหนักถึงความสำคัญของกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศในมิติด้านเศรษฐกิจ ปัญหาอุปสรรคที่แรงงานกลุ่มนี้ต้องประสบในการทำงาน และการยอมรับความหลากหลายทางเพศมีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยได้อย่างไร เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานดังกล่าวให้เข้าถึงสิทธิและความเท่าเทียมในการทำงานโดยปราศจากอคติและไม่แบ่งแยกด้วยเหตุแห่งอัตลักษณ์ทางเพศ

2. รายงานสถานการณ์การค้าเสรีที่เกี่ยวข้องด้านเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ นำเสนอเรื่อง “ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี” ซึ่งเป็นเนื้อหาต่อเนื่องจากฉบับที่แล้ว ที่เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับบริบทของ IUU ของสหภาพยุโรปในเวทีระหว่างประเทศระดับต่าง ๆ รวมไปถึงข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม และความเกี่ยวเนื่องที่ส่งผลต่อการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรีในระดับการค้าพหุภาคีของเวทีองค์การการค้าโลกที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายของประเทศสมาชิกซึ่งรวมถึงประเทศไทย สำหรับรายงานฉบับนี้จะเป็นการนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับที่มา เนื้อหาสาระสำคัญของ WTO Agreement on Fisheries Subsidies ที่เกี่ยวข้องกับ IUU Fishing และนำมาสู่การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงประเด็นด้านแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการป้องกันการบังคับใช้แรงงานที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศที่ยื่นตราสาร เพื่อยอมรับการเข้าเป็นภาคี WTO Agreement ดังกล่าว รวมไปถึงการนำเสนอข้อเสนอแนะในการกำหนดทางเลือกนโยบายเพื่อรองรับสถานการณ์ทางการค้าในระดับพหุภาคีที่อาจมีการใช้ IUU เป็นมาตรการกีดกันทางการค้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมส่งออกสินค้าประมงของไทยได้ ทั้งนี้ ผู้ที่สนใจสามารถอ่านรายงานฯ ฉบับสมบูรณ์ทั้ง 2 เรื่อง ได้จากการสแกน QR Code ตามที่ระบุไว้ด้านล่าง

กองเศรษฐกิจการแรงงาน โดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับผู้อ่าน รวมถึงเป็นเวทีทางวิชาการแลกเปลี่ยนความรู้ และความคิดเห็นระหว่างคณะผู้จัดทำและผู้อ่าน เพื่อให้เกิดการต่อยอดความคิด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาและการสร้างสรรค์การผลิตผลงานทางวิชาการต่อไป ซึ่งคณะผู้จัดทำยินดีรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงรายงานฯ ให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นต่อไป



<https://citly.me/lwoYO>

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
มีนาคม 2566

สารบัญ

	หน้า
บรรณาธิการ	1
การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางเพศและ โลกแห่งการทำงาน: ปัจจัยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย	
● บทสรุปผู้บริหาร	4
● บทนำ	5
● สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ	6
● โลกแห่งการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ ในประเทศไทย	7
● การคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลาย ทางเพศ กรณีศึกษาต่างประเทศและประเทศไทย	9
● บทวิเคราะห์การยอมรับความหลากหลายทางเพศมีส่วนช่วย ขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยได้อย่างไร	12
● ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา	14
ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการ ประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการป้องกัน การบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี	
● บทสรุปผู้บริหาร	18
● บทนำ	19
● ก่อนเป็นข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมง (WTO Agreement on Fisheries Subsidies)	19
● WTO Agreement on Fisheries Subsidies กับ IUU Fishing และความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านแรงงาน	21
● บทส่งท้าย	23
● ข้อเสนอแนะการกำหนดนโยบายระดับหน่วยงานปฏิบัติ	24
● ข้อเสนอแนะการกำหนดนโยบายระดับชาติ	25



**การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางเพศและ
โลกแห่งการทำงาน: ปัจจัยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย**

International Labour Migration, Gender Diversity and the World of Work:
A Driving factor for Economic Development in Thailand



กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

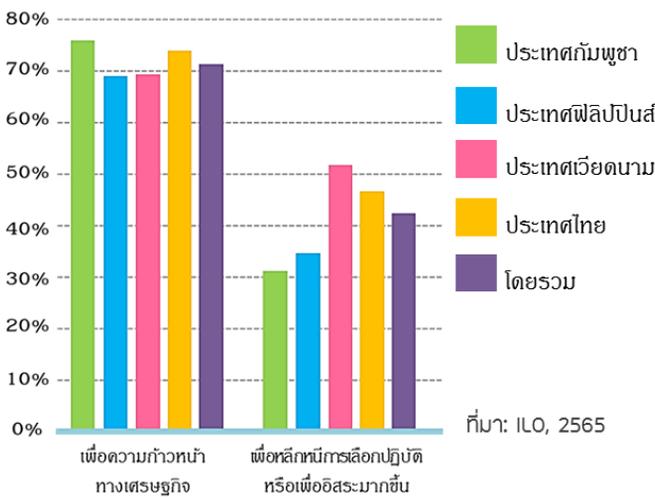


บทสรุปผู้บริหาร

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางเพศ และโลกแห่งการทำงาน: ปัจจัยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย

ทวีปเอเชียเป็นหนึ่งในแหล่งกำเนิดผู้ย้ายถิ่นฐานจำนวนมาก ข้อมูลจาก IOM พบว่า ในปี 2563 มีผู้ย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศกว่าร้อยละ 40 ของโลก (ประมาณ 115 ล้านคน) ซึ่งไทยติดลำดับที่ 14 ของประเทศปลายทาง การย้ายถิ่น โดยมีแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ เป็นส่วนหนึ่งในคลื่นแรงงานอพยพนี้

ปัจจัยผลักดันที่ทำให้แรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศ ย้ายถิ่นฐานไปทำงานต่างประเทศ มากที่สุด 2 ลำดับแรก



ปัญหาอุปสรรคที่พบเจอในการทำงาน ในประเทศไทย

เช่น ความยากลำบากในการเข้าถึงการจ้างงาน การได้รับค่าตอบแทนต่ำ มีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ปลอดภัย ตัวอย่างการเปิดเผยอัตลักษณ์ทางเพศ ฯลฯ



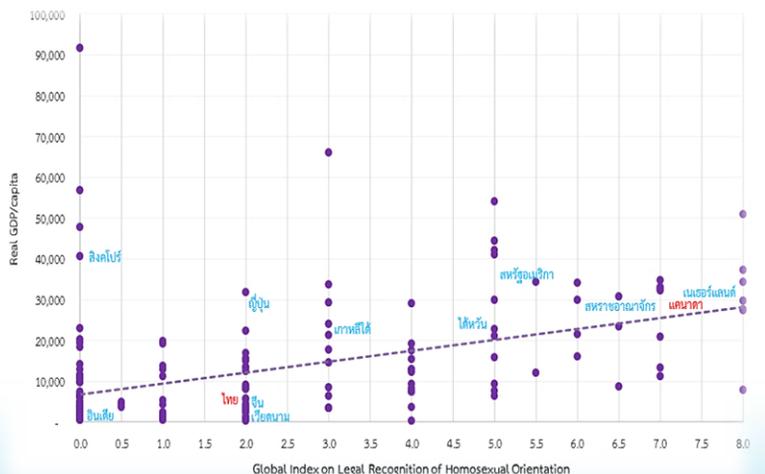
การยอมรับความหลากหลายทางเพศ มีส่วนช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยได้อย่างไร

1. การดึงดูดผู้มีความหลากหลายทางเพศที่มีศักยภาพสูงให้เข้ามาทำงานประเทศไทย

หากประเทศไทยสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าจะจะเป็นประเทศจุดหมายปลายทางการทำงานที่มีความปลอดภัย มีกฎหมายที่เปิดกว้างและส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศแก่แรงงานทุกคนได้อย่างแท้จริง ก็อาจเป็นปัจจัยที่ช่วยขยายการดึงดูดกลุ่มแรงงานข้ามชาติไปถึงกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศที่มีศักยภาพสูงให้เข้ามาทำงานประเทศไทยมากขึ้น รวมถึงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ การเพิ่มผลผลิตหรือการจ้างงาน

2. การให้สิทธิกับผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศมีแนวโน้มที่จะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น

ประเทศที่ให้สิทธิกับผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศมากกว่ามีแนวโน้มที่จะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น และกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศจะได้รับสิทธิมากกว่าในประเทศที่มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่สูงกว่า



การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางเพศและโลกแห่งการทำงาน:
ปัจจัยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย
(International Labour Migration, Gender Diversity and the World of Work:
A Driving factor for Economic Development in Thailand)

บทนำ

ภายใต้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน ปฏิเสธไม่ได้ว่าแรงงานข้ามชาติเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากไทยประสบกับปัญหาขาดแคลนแรงงานที่มาจากอัตราการเกิดที่ลดลง และการเป็นสังคมผู้สูงอายุก็เป็นปัจจัยเร่งให้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรง (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2564) ส่งผลให้ตลาดแรงงานไทยต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้น โดยกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เลือกประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทาง เพื่อแสวงหาโอกาสในการทำงานหรืออิสระในการใช้ชีวิต ต่างนำพามาซึ่งความหลากหลายทางชนชาติและอัตลักษณ์ทางเพศ ที่มีกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศเป็นส่วนหนึ่งในกลุ่มแรงงานสำคัญ

หากกล่าวถึงโลกการทำงานของ “กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ” ก็เป็นหนึ่งในกลุ่มแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเลือกปฏิบัติในการทำงาน อีกทั้งยังต้องเผชิญกับความรุนแรง การล่วงละเมิด การตีตรา ฯลฯ ทั้งในประเทศต้นทางและปลายทาง บ่อยครั้งที่แรงงานกลุ่มที่มีเพศสภาพแตกต่างไปจากเพศกำเนิดมักจะถูกปฏิเสธโอกาสอยู่เสมอในวัฏจักรของการจ้างงาน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นประเด็นที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ตระหนักและให้ความสำคัญ โดยมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน โดยระบุว่า การเคารพสิทธิมนุษยชนของทุกคนและสิทธิแรงงานมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง รวมถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิของแรงงานในกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศด้วยเช่นกัน (ILO, 2565) แม้ปัจจุบันทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยเริ่มเปิดกว้างและยอมรับเรื่องความหลากหลายทางเพศมากขึ้น แต่การกีดกันทางเพศก็ไม่ได้หมดไปจากสังคม กลุ่มแรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศซึ่งหมายความรวมถึงกลุ่มที่เป็นแรงงานข้ามชาติยังคงได้รับผลกระทบจากการเลือกปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันจากการที่ตลาดแรงงานเลือกปฏิบัติกับผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ ทำให้กลุ่มแรงงานดังกล่าวมีข้อจำกัดในการแสดงศักยภาพในการทำงานที่อาจส่งผลให้มีรายได้ต่ำ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วแรงงานกลุ่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

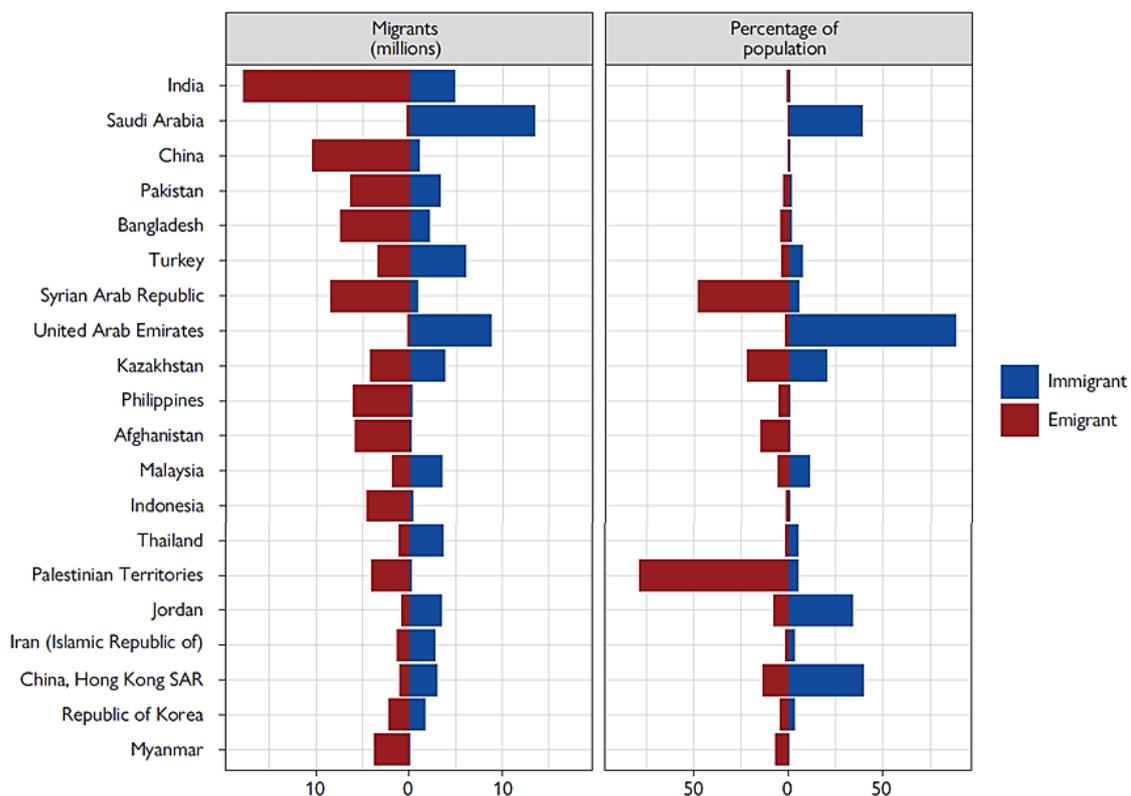
ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบและตระหนักถึงความสำคัญของกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศในมิติด้านเศรษฐกิจ ปัญหาอุปสรรคที่แรงงานกลุ่มนี้ต้องประสบในการทำงาน และการยอมรับความหลากหลายทางเพศมีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยได้อย่างไร เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานดังกล่าวให้เข้าถึงสิทธิและความเท่าเทียมในการทำงานโดยปราศจากอคติและไม่แบ่งแยกด้วยเหตุแห่งอัตลักษณ์ทางเพศ

สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ

หากกล่าวถึงกระแสการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ ทวีปเอเชียถือเป็นหนึ่งในแหล่งกำเนิดของผู้ย้ายถิ่นฐานจำนวนมาก โดยข้อมูลจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration : IOM) (2565) พบว่า ในปี 2563 ทวีปเอเชียมีผู้ย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศกว่าร้อยละ 40 ของโลก หรือประมาณ 115 ล้านคน ซึ่งประเทศไทยติดลำดับที่ 14 ของประเทศปลายทางการย้ายถิ่น (รูปที่ 1) และยังเป็นประเทศที่เป็นเส้นทางสำคัญของการย้ายถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาหลายศตวรรษ โดยมีแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ เป็นส่วนหนึ่งในคลื่นแรงงานอพยพนี้เช่นกัน ส่งผลให้ปัจจุบันประชากรของประเทศไทย มีความหลากหลายทางชนชาติและอัตลักษณ์ทางเพศ (ศิชา รุ่งโรจน์ธนกุล, 2565)

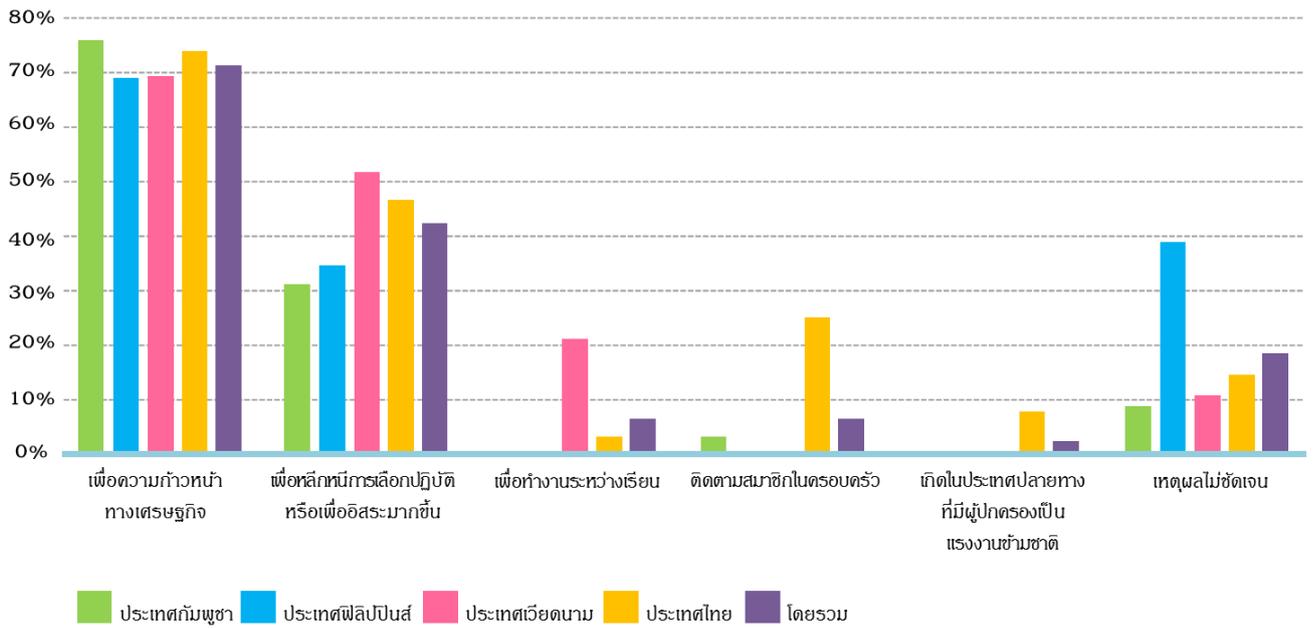
ปัจจัยการย้ายถิ่นฐานส่วนใหญ่ของแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศเพื่อไปทำงานในประเทศปลายทาง ผลการศึกษาของ ILO เรื่อง A very beautiful but heavy jacket : The experiences of migrant workers with diverse sexual orientation, gender identity and expression in South – East Asia ในปี 2565 พบว่า แรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศ ร้อยละ 72 มีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นเหตุผลหลักในการย้ายถิ่นฐานไปทำงานในประเทศปลายทาง โดยเห็นว่ามีโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานและค่าจ้างที่มากขึ้น รองลงมา ร้อยละ 42 มีแรงจูงใจที่เกิดจากเงื่อนไขในประเทศต้นทางเป็นปัจจัยผลักดันสำหรับการเคลื่อนย้าย ทั้งการหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติในครอบครัว โรงเรียน สถานที่ทำงาน สังคมและกฎหมาย เพื่อความเป็นอิสระมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอื่น ๆ ที่เป็นแรงจูงใจในการย้ายถิ่นฐาน ทั้งการติดตามสมาชิกในครอบครัว การเดินทางเพื่อทำงานระหว่างเรียน และเป็นบุคคลที่เกิดในประเทศปลายทางที่มีผู้ปกครองเป็นแรงงานข้ามชาติ (รูปที่ 2)

รูปที่ 1 20 อันดับประเทศที่ย้ายถิ่นฐานในภูมิภาคเอเชียในปี 2563



ที่มา: IOM, 2565

รูปที่ 2 ปัจจัยผลักดันที่ทำให้แรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศย้ายถิ่นฐานไปทำงานต่างประเทศ



ที่มา: ILO, 2565

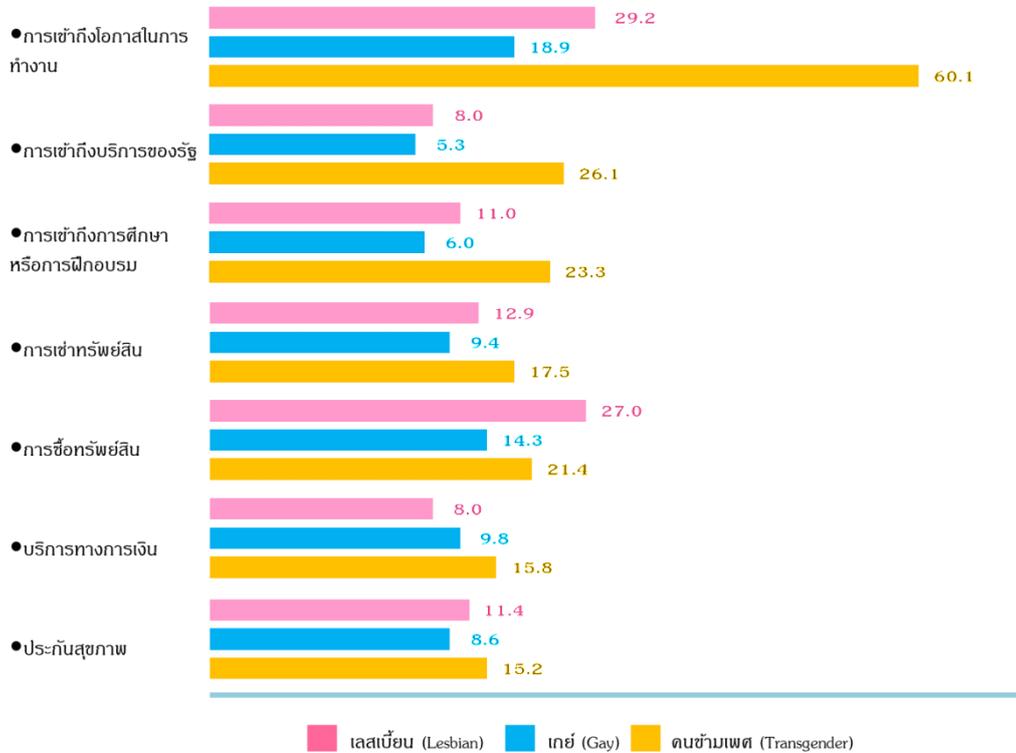
โลกแห่งการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทย

ประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในประเทศปลายทางในฝันของแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศหลายคน ที่ต้องการย้ายถิ่นฐานเพื่อเข้ามาทำงานในภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งงานภาคการเกษตร งานบริการ การก่อสร้าง ธุรกิจค้าปลีก ความงามและสุขภาพ ฯลฯ โดยมีหวังที่จะได้รับโอกาสในการจ้างงานเพิ่มขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน สามารถส่งเงินกลับไปยังประเทศต้นทางได้ และมีความปลอดภัยในการทำงาน แต่จากบทความของ ศิชา รุ่งโรจน์ธกุล (2565) ที่ได้สัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศจากประเทศเมียนมา จำนวน 3 คน ที่เลือกย้ายถิ่นฐานมาทำงานอยู่ในประเทศไทย ได้สะท้อนให้เห็นความจริงอีกด้านหนึ่งที่อาจไม่เป็นอย่างที่ฝัน โดยพบว่า ปัญหาที่แรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศต้องเผชิญคือ ความยากลำบากในการเข้าถึงการจ้างงาน การได้รับค่าตอบแทนต่ำ รวมถึงมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ปลอดภัย ทำให้แรงงานกลุ่มดังกล่าวเลือกที่จะหลีกเลี่ยงการเปิดเผยรสนิยมทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศของตนเอง โดยมีข้อกังวลหลักคือความปลอดภัยส่วนบุคคล และความเสี่ยงที่จะลดโอกาสในการจ้างงานที่มั่นคง จึงทำให้ทางเลือกในการเลือกงานถูกจำกัดตามไปด้วย

จากบทความข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยของ World Bank Group (2561) ที่พบว่า การกีดกันที่ร้ายแรงที่สุดต่อแรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย คือ ตลาดแรงงาน โดยการเลือกปฏิบัติในการทำงานเกิดขึ้นในหลายรูปแบบซึ่งประเภทที่พบบ่อยที่สุดคือ การถูกปฏิเสธใบสมัครงาน และการคุกคามในสถานที่ทำงาน (รูปที่ 3) ผู้ตอบแบบสำรวจที่เป็นคนข้ามเพศประสบสภาพปัญหาที่เลวร้ายที่สุดกล่าวคือ ร้อยละ 77 ของคนที่ตอบแบบสำรวจกล่าวว่า ถูกปฏิเสธตั้งแต่ขั้นตอนการสมัครงานด้วยเหตุแห่งอัตลักษณ์ทางเพศ ร้อยละ 40 กล่าวว่าโดนคุกคาม กลุ่มเกย์ร้อยละ 49 กับกลุ่มเลสเบี้ยนร้อยละ 62.5 กล่าวว่า การสมัครงานของพวกเขาถูกปฏิเสธด้วยเหตุแห่งวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศ กลุ่มเกย์ร้อยละ 22.7 กล่าวว่า พวกเขาถูกมองข้ามในช่วงเวลาที่มีการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือไม่ได้รับสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเพราะสถานภาพความเป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศของพวกเขา (รูปที่ 4) ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาดังกล่าวยังพบว่า การกีดกันในตลาดแรงงานส่งผลกระทบต่อสุขภาพของพวกเขา โดยเกือบร้อยละ 53 ของกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ ประสบปัญหาทางอารมณ์ และโรคซึมเศร้าซึ่งส่วนนี้มีผลโดยตรง

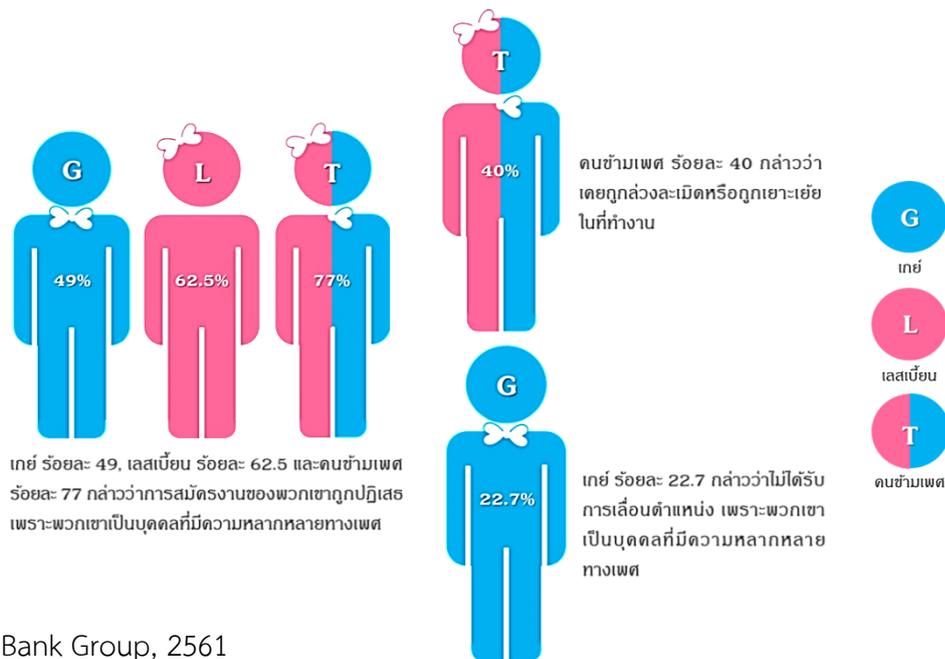
ต่อผลิตภาพแรงงาน ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานลดลง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการศึกษาดังกล่าวจะไม่ได้ครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศเป็นการเฉพาะ แต่การศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นถึงประสพการณ์การถูกเลือกปฏิบัติทางเพศในตลาดแรงงาน ที่กลุ่มแรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศต้องพบเจอเหมือนกัน

รูปที่ 3 ประสพการณ์การถูกเลือกปฏิบัติของกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทย (ร้อยละ)



ที่มา: World Bank Group, 2561

รูปที่ 4 ประสพการณ์การถูกเลือกปฏิบัติในตลาดแรงงาน ของกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทย จำแนกตามอัตลักษณ์ทางเพศ (ร้อยละ)



ที่มา: World Bank Group, 2561

การคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ กรณีศึกษาต่างประเทศ และประเทศไทย

1. หลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ

หลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ ได้รับการยอมรับเป็นครั้งแรกในธรรมนูญ ILO พ.ศ. 2462 ซึ่งเริ่มต้นด้วยคำยืนยันความว่า “สันติสุขที่เป็นสากลและยั่งยืนนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ มีความยุติธรรมทางสังคมเป็นพื้นฐานเท่านั้น” อุดมการณ์เหล่านี้ได้รับการขยายความในปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย พ.ศ. 2487 ซึ่งยืนยันว่า “มนุษย์ทุกคนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ความเชื่อ หรือเพศ ล้วนมีสิทธิที่จะแสวงหา ทั้งความเป็นอยู่ที่ดีทางวัตถุ และการพัฒนาทางจิตวิญญาณอย่างมีเสรีภาพและศักดิ์ศรี บนพื้นฐานของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโอกาสที่เท่าเทียมกัน” ดังนั้น โลกแห่งการทำงานที่เปิดกว้างจึงเป็นกุญแจสำคัญของ ILO ในการ “บรรลุความยุติธรรมทางสังคมและส่งเสริมงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน” (ILO, 2565)

ทั้งนี้ ด้วยบริบทของโลกการทำงานที่กำลังประสบกับการเปลี่ยนแปลง เพื่อตอบสนองความท้าทายเหล่านี้ ปฏิญญาครบรอบหนึ่งร้อยปีเพื่ออนาคตของการทำงาน จึงถูกนำมาใช้ในปี 2562 ปฏิญญาดังกล่าวได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดดำเนินการ “(e) ให้แน่ใจว่าทุกคนได้รับประโยชน์จากโลกแห่งการทำงานที่เปลี่ยนแปลง” และบรรลุถึง “ความเท่าเทียมทางเพศในการทำงานผ่านวาระแห่งการเปลี่ยนแปลง” ปัจจุบันงานที่มีคุณค่ากลายเป็นเป้าหมายระดับโลก ซึ่งรวมอยู่ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ และข้อมติของสหประชาชาติ รวมถึงวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ปี 2573 ภายใน SDGs 8 “ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุมและยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และมีผลิตภาพ และการมีงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน” ซึ่งมีเป้าหมายที่จะ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” (ILO, 2565)

ในด้านของความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ มีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหลัก 2 ประการ ดังนี้

1) อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ฉบับที่ 111 ซึ่งบังคับใช้กับแรงงานทุกคน รวมถึงแรงงานข้ามชาติ และในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ ได้ให้ความคุ้มครองชัดเจนต่อการเลือกปฏิบัติเนื่องจากเพศ

2) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงและการคุกคามในโลกแห่งการทำงาน ค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) (ฉบับที่ 190) ยอมรับว่าทุกคนมีสิทธิในโลกแห่งการทำงานโดยปราศจากความรุนแรงและการคุกคาม ภายใต้มาตรา 6 กล่าวว่า “(e) สมาชิกแต่ละจะต้องนำกฎหมาย ข้อบังคับและนโยบายมารับรองสิทธิในความเท่าเทียมกัน และการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ รวมถึงแรงงานสตรี เช่นเดียวกับคนงานและบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ในกลุ่มเปราะบาง ซึ่งได้รับผลกระทบจากความรุนแรงและการคุกคามในโลกของการทำงานอย่างไม่สมส่วน” (ILO, 2565)

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้เป็นตัวอย่างของมาตรฐานพื้นฐานในการจัดการเลือกปฏิบัติในการทำงาน แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้มีการระบุถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศเป็นการเฉพาะ แต่จะใช้ภาษาที่ครอบคลุมโดยทั่วไป เช่น แรงงานทั้งหมด เป็นต้น

2. การคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ กรณีศึกษาประเทศแคนาดา

ในปี 2566 สำนักวิจัย Asher & Lyric ได้จัดอันดับ LGBT Travel Index ซึ่งประเทศแคนาดาถูกจัดให้เป็นประเทศระดับ A ที่มีสภาพแวดล้อมเป็นมิตรกับกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศมากที่สุดในโลก โดยพิจารณาเกณฑ์การจัดอันดับจากปัจจัยทั้งหมด 10 ข้อ ส่วนที่สำคัญคือ สิทธิการแต่งงานถูกกฎหมาย การคุ้มครองแรงงาน การป้องกันการเลือกปฏิบัติ การปกป้องจากอาชญากรรมและความรุนแรง และสิทธิในการรับบุตรบุญธรรม ซึ่งทั้ง 5 ข้อที่กล่าวมา ประเทศแคนาดาผ่านเกณฑ์ทั้งหมด

สำหรับปัจจัยที่ทำให้ประเทศแคนาดาจัดอยู่ในระดับ A จะแบ่งเป็น 2 หัวข้อหลัก คือ สิทธิทางกฎหมาย และการสนับสนุนจากสังคม

1) สิทธิทางกฎหมาย

1.1) กฎหมายป้องกันการเลือกปฏิบัติ: มีการรับรองและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแคนาดา (The Charter of Rights and Freedoms) ตั้งแต่ปี 2528 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ขยายขอบเขตในมาตรา 15 เรื่องความเสมอภาคว่า “ห้ามการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุผลจากรสนิยมทางเพศที่แตกต่างกัน”

1.2) สิทธิในการสมรสระหว่างเพศเดียวกัน: ในปี 2548 ประเทศแคนาดาได้ผ่านกฎหมายสมรสที่เรียกว่า Civil Marriage Act ซึ่งได้รับรองสิทธิการแต่งงานที่สามารถกระทำได้ทั้งบุคคลต่างเพศและบุคคลเพศเดียวกัน โดยกฎหมายนี้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ทุกคนมีสิทธิได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกัน และผลประโยชน์เท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ” คู่แต่งงานสามารถจัดพิธีได้ทั้งทางศาสนาและทางราชการ โดยนายทะเบียนไม่มีสิทธิในการปฏิเสธการจดทะเบียนตามดุลพินิจของตนเอง คู่สมรสที่จดทะเบียนแล้วมีสิทธิเท่าเทียมกับคู่สมรสต่างเพศทุกประการ รวมถึงสามารถหย่าขาดกันได้

1.3) สิทธิในการรับรองบุตร: เพื่อให้การสร้างครอบครัวของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศสมบูรณ์มากขึ้น ในปี 2548 รัฐบาลแคนาดาออกกฎหมายรับรองให้คู่รักเพศเดียวกันที่จดทะเบียนสมรสแล้วสามารถจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมได้

2) การสนับสนุนจากสังคม

2.1) โรงเรียน: สถาบันการศึกษาในประเทศแคนาดาบางส่วนยังมีระเบียบเกี่ยวกับเรื่องอัตลักษณ์ทางเพศ เนื่องจากความเกี่ยวโยงทางศาสนา แต่โรงเรียนส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด ห้ามเลือกปฏิบัติทั้งต่อเด็กนักเรียนและครู มีมาตรการลงโทษที่เหมาะสมและสร้างสิ่งแวดล้อมในโรงเรียนเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

2.2) การจ้างงาน: สถานที่ทำงานในประเทศแคนาดาเป็นพื้นที่คุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนของแคนาดา (Pride at Work Canada, 2564) โดยในปี 2560 รัฐบาลกลางแคนาดาได้แก้ไขกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อคุ้มครองกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศในสถานที่ทำงาน ห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติกับคนใดคนหนึ่งจากรสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ รวมถึงการแสดงออกทางเพศ เพื่อให้พนักงานมีอิสระ และทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพบนพื้นฐานของความสบายใจ (TODAY Bizview, 2565)

สำหรับการดำเนินการของประเทศแคนาดาในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและช่วยเหลือกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ ยกตัวอย่างเช่น แคนาดาได้มีการเปิดตัวโครงการนำร่องที่เรียกว่า Rainbow Refugee Assistance Pilot ระหว่างปี 2554 – 2562 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัย LGBTQ2 ซึ่งกำลังหลบหนีความรุนแรงและการประหัตประหารบนพื้นฐานของรสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ และการแสดงออก จากความสำเร็จของโครงการนำร่องได้ช่วยเหลือผู้ลี้ภัย LGBTQ2 มากกว่า 80 คน ให้ได้รับการตั้งถิ่นฐานใหม่ผ่านโครงการดังกล่าว และรัฐบาลแคนาดาจะมอบค่าใช้จ่ายในการเริ่มต้นและการสนับสนุนรายได้สามเดือนโดยตรงแก่ผู้ลี้ภัย LGBTQ2 อีกด้วย (Government of Canada, 2562)

อย่างไรก็ตาม แม้โครงการดังกล่าวจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้มีความหลากหลายทางเพศโดยตรง เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติกับผู้ลี้ภัยมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติคือคนที่เดินทางออกนอกประเทศของตนโดยสมัครใจเพื่อไปทำงานในประเทศอื่น ๆ และแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจของพวกเขา ขณะที่ผู้ลี้ภัยถูกสถานการณ์ทางการเมืองหรือทางสังคมในประเทศตนเองบังคับให้พวกเขาต้องหลบหนีออกจากประเทศ แต่จากข้อมูล

สามารถสะท้อนให้เห็นว่าประเทศแคนาดาให้ความสำคัญและตระหนักถึงกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างมาก และเป็นหลักฐานหนึ่งที่สามารถบ่งบอกได้ว่าทำไมแคนาดาถึงเป็นประเทศเกรด A ที่มีสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรกับผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศทั่วโลก

3. การคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศบริบทประเทศไทย

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศถือว่ามีความก้าวหน้าพอสมควร แต่ขณะเดียวกันสำหรับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศการคุ้มครองทางกฎหมายยังถือว่าไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร โดยมีกฎหมายและการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยมีแนวทางการเขียนเนื้อหาของบทบัญญัติไว้เป็นแนวทางเดียวกัน (อธิป จันทนโรจน์, 2563) ในมาตรา 27 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอันใดจะกระทำมิได้” ซึ่งมีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฯ มีการรับรองเฉพาะเพศชายและเพศหญิงเท่านั้น โดยไม่ได้มีการระบุการห้ามมิให้เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ ทำให้บุคคลที่มีวิถีหรืออัตลักษณ์ทางเพศที่หลากหลาย ยังไม่ได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญฯ

3.2 พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

ประเทศไทยมีการออกพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายทางเลือกในการคุ้มครองและป้องกันสิทธิให้กับผู้ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ และส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง รวมถึงกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ นับว่าเป็นเครื่องมือทางกฎหมายชิ้นแรกของประเทศไทยที่มีการปกป้องคุ้มครองผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ (กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และ UNDP, 2563) กฎหมายดังกล่าวได้ให้ความคุ้มครองการเลือกปฏิบัติในทุก ๆ ด้าน รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการจัดหางาน โดยผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ สามารถยื่นคำร้องไปยังกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าหน่วยงานดังกล่าวไม่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานข้ามชาติ (ILO, 2558)

3.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (แก้ไขฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562)

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติด้านการจ้างงานโดยตรงที่ให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ หรือกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (แก้ไขฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562) เพียงแต่กำหนดในมาตรา 15 ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้ มาตรา 16 ห้ามมิให้นายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกิน คุกคาม หรือก่อความเดือดร้อนรำคาญทางเพศแก่ลูกจ้าง และมาตรา 53 ในกรณีที่งานมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และ

ค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือเป็นหญิง ซึ่งบทบัญญัติทั้งสามมาตรา ยังไม่มีความแน่ชัดว่าการคุ้มครองดังกล่าวขยายความรวมถึงลูกจ้างที่มีความหลากหลายทางเพศหรือไม่

อย่างไรก็ตาม มีประกาศของกระทรวงแรงงานว่าด้วยมาตรฐานแรงงานไทยความรับผิดชอบทางสังคมของธุรกิจไทย มรท.8001 – 2563 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2563 เป็นมาตรฐานสมัครใจ เพื่อให้สถานประกอบการใช้เป็นแนวทางบริหารจัดการแรงงาน ให้สอดคล้องกับกฎหมายแรงงานที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติปรากฏในข้อ 4.7 กำหนดให้สถานประกอบกิจการจะต้องไม่กระทำ หรือไม่สนับสนุนให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในเรื่องการจ้างงานและอาชีพ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง สัญชาติ เชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ถิ่นกำเนิดและวงศาคณาญาติ พื้นฐานทางสังคม ภาษา สถานภาพสมรส ทศนคติส่วนตัวในเรื่องเพศ เป็นต้น (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2563)

ทั้งนี้ ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิก ILO ได้ดำเนินการตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ด้านความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ โดยรัฐบาลไทยได้มีการลงนามสัตยาบันในอนุสัญญา ฉบับที่ 111 แต่ยังไม่ได้ลงสัตยาบันสำหรับอนุสัญญา ฉบับที่ 190

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและบรรทัดฐานทางสังคมไปพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงและการบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย ที่เข้มงวดและครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ เพื่อให้แรงงานกลุ่มนี้ได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมในโลกแห่งการทำงาน

บทวิเคราะห์การยอมรับความหลากหลายทางเพศมีส่วนช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยได้อย่างไร

การพัฒนาความก้าวหน้าของประเทศไทยในการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างเท่าเทียมทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ ไม่เพียงช่วยเติมเต็มช่องว่างเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทย แต่มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การดึงดูดผู้มีความหลากหลายทางเพศที่มีศักยภาพสูงให้เข้ามาทำงานประเทศไทย

ด้วยทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันมุ่งเน้นนวัตกรรมที่ต้องใช้แรงงานที่มีทักษะสูง ซึ่งสวนทางกับผลิตภาพแรงงานไทยที่อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำและมีแนวโน้มลดลง (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2564) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนประเทศไปสู่เป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติทักษะสูงที่มีทักษะสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายมากขึ้น ดังนั้น ถือเป็นโอกาสสำคัญที่ไทยจะสร้างความเชื่อมั่นว่าจะจะเป็นประเทศจุดหมายปลายทางของการทำงานที่มีความปลอดภัย มีกฎหมายที่เปิดกว้างและส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศแก่แรงงานทุกคนได้อย่างแท้จริง ซึ่งหากไทยสามารถสร้างความเชื่อมั่นในส่วนนี้ได้ ก็อาจเป็นปัจจัยที่ช่วยขยายการดึงดูดกลุ่มแรงงานข้ามชาติไปถึงกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศที่มีศักยภาพสูงให้เข้ามาทำงานประเทศไทยมากขึ้น

ยกตัวอย่างกรณีของประเทศไต้หวัน การวิจัยของ Deloitte พบว่า การที่ได้วันหยุดมีความเท่าเทียมของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างเป็นทางการ ทำให้พวกเขามีคุณภาพชีวิตที่เท่าเทียมกับคนอื่นในทุก ๆ ด้าน สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะดึงดูดแรงงานเข้ามาทำงานในไต้หวันเพิ่มมากขึ้น และสนับสนุนให้ไต้หวันเป็นตลาดแรงงานที่ไร้พรมแดน (Global Market) ได้ง่ายขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ การเปิดกว้างเรื่องความหลากหลายทางเพศยังทำให้ไต้หวันเป็นที่จับตาในการลงทุนของบริษัทต่างชาติ ข้อมูลของ the Pew Global Attitudes survey with FDI data ยังพบว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment - FDI) จะเพิ่มมากขึ้นหากคนในสังคมยอมรับกลุ่มเพศทางเลือกมากขึ้น (ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในไต้หวัน, 2565)

2. การให้สิทธิกับผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ มีแนวโน้มที่จะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น

ทฤษฎีทางวิชาการได้ให้การสนับสนุนแนวคิดที่ว่า “สิทธิและการมีส่วนร่วมของคนกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างเต็มที่มีแนวโน้มมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประเทศในระดับที่สูงขึ้น” M.V. Lee Badgett Sheila Nezhad Kees Waaldijk and Yana van der Meulen Rodgers (2557) ได้มีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างสิทธิกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งในการวิเคราะห์ได้ใช้ข้อมูลดัชนีระดับโลกว่าด้วยการยอมรับทางกฎหมายของความพึงพอใจในคนเพศเดียวกัน หรือ Global Index on Legal Recognition of Homosexual Orientation (GILRHO) โดยดัชนี GILRHO เป็นสิทธิทางกฎหมายที่มีความครอบคลุมสิทธิของกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ 8 ประเภท ได้แก่

1. การกำหนดให้เพศวิถีของบุคคลเพศหลากหลายไม่เป็นความผิด (Decriminalization)

ประกอบด้วย 1) การทำให้เพศระหว่างผู้ใหญ่เพศเดียวกันถูกต้องตามกฎหมาย (legalization of sex between same – sex adults) และ 2) การทำให้อายุที่ยินยอมเท่ากัน (Equalization of the age of consent)

2. กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ (Anti – discrimination legislation) ประกอบด้วย

1) ข้อห้ามที่ชัดเจนในด้านการจ้างงาน (an explicit prohibition in the field of employment) และ 2) ด้านสินค้าและบริการ (the field of goods and services)

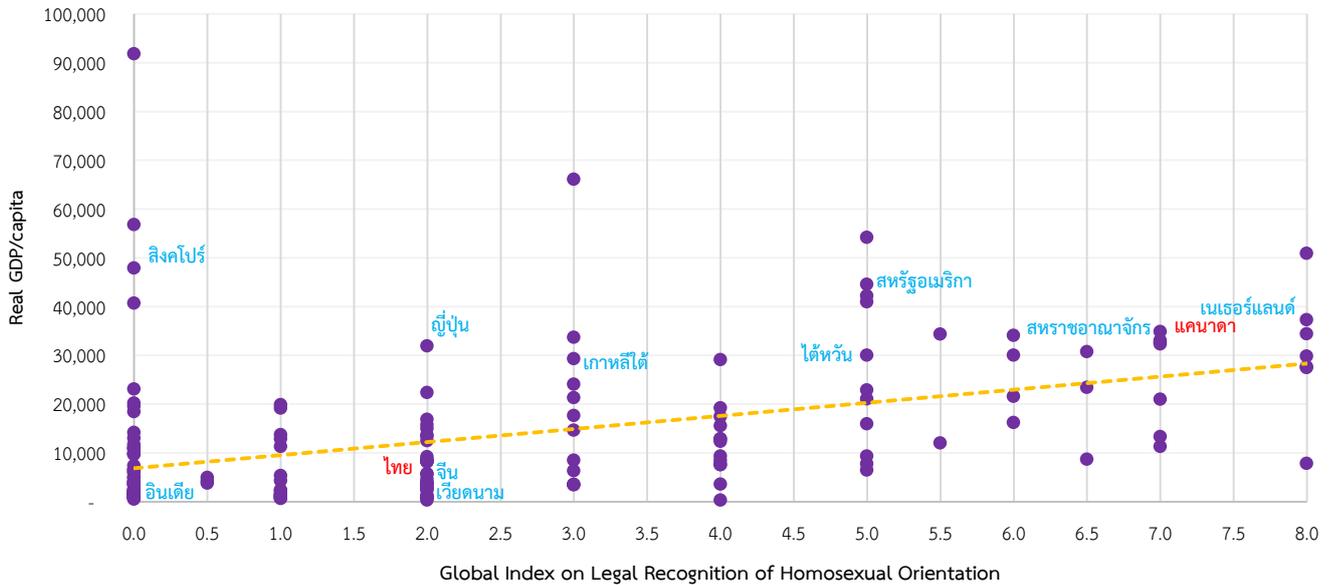
3. การรับรองคู่สามีภรรยาที่ไม่ได้จดทะเบียน (Couple recognition) ประกอบด้วย

1) การยอมรับการอยู่ร่วมกันของเพศเดียวกัน (recognition of same – sex cohabitation) 2) ใบทะเบียนรับรองความสัมพันธ์ (introduction of registered partnership) 3) การอนุญาตให้อยู่ด้วยกันของเพศเดียวกัน (allowing adoption by same – sex partner) และ 4) การแต่งงานกันอย่างเปิดเผยของคนเพศเดียวกัน (opening up marriage to them)

ทั้งนี้ ประเทศจะได้รับคะแนน (Point) จากสิทธิทางกฎหมายทั้ง 8 ประเภท หากมีกฎหมายรองรับและจะได้รับคะแนนครึ่งคะแนน (half point) หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องบังคับใช้หรือบังคับใช้เฉพาะในบางส่วนของประเทศ

สำหรับการวิเคราะห์ระดับมหภาคหรือในภาพรวม การประเมินความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิทางกฎหมายของกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ คณะผู้จัดทำฯ ใช้วิธีการวิเคราะห์ในแนวทางเดียวกันกับการวิเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรม (M.V. Lee Badgett Sheila Nezhad Kees Waaldijk and Yana van der Meulen Rodgers, 2557) โดยนำข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมโดย Leiden University ได้แก่ข้อมูลทางเศรษฐกิจ คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่แท้จริงต่อหัว (Real GDP per capita) ของแต่ละประเทศมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลดัชนี GILRHO ของแต่ละประเทศ (จำนวน 164 ประเทศรวมประเทศไทย) ผลการวิเคราะห์พบว่า ประเทศที่ให้สิทธิกับผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศมากกว่ามีแนวโน้มที่จะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น (รูปที่ 5) นอกจากนี้ M.V. Lee Badgett Sheila Nezhad Kees Waaldijk and Yana van der Meulen Rodgers (2557) ยังได้มีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างดัชนี GILRHO กับตัวแปรที่สำคัญอย่างดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI) พบว่า มีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันเช่นกัน คือ กลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศจะได้รับสิทธิมากกว่าในประเทศที่มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่สูงกว่า (มาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีเกี่ยวข้องกับการศึกษา อายุขัย และรายได้ต่อหัวที่สูง)

รูปที่ 5 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างสิทธิกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ข้อมูลปี 2554



ที่มา: ข้อมูลจาก Leiden University ประมวลโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าหากประเทศไทยสามารถสร้างความเข้าใจและยอมรับความหลากหลายทางเพศในสังคมได้ บนพื้นฐานของการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน รวมถึงสามารถสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าแรงงานทุกคนจะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมในโลกแห่งการทำงาน โดยไม่มีการกีดกันด้วยเหตุแห่งอัตลักษณ์ทางเพศ และเป็นประเทศปลายทางของการทำงานที่มีสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรสำหรับแรงงานข้ามชาติทุกคน ก็อาจช่วยให้ประเทศไทยเป็นที่น่าสนใจในการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศที่ไม่ใช่แค่กลุ่มที่มีทักษะต่ำ แต่ยังคงดึงดูดกลุ่มที่มีทักษะสูงให้เข้ามาทำงานในไทยมากขึ้น รวมถึงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ การเพิ่มผลผลิต หรือการจ้างงาน

ในอีกด้านหนึ่งก็มีส่วนช่วยในการลดแรงกดดันและเอาชนะความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจของแรงงานกลุ่มดังกล่าวผ่านความมั่นคงในการทำงาน เพราะมีผลต่อการที่ครอบครัวและสังคมจะยอมรับในตัวตนของพวกเขาอีกด้วย ดังนั้น หากประเทศไทยสามารถดำเนินการได้สำเร็จ ก็ย่อมส่งผลดีต่อการยกระดับศักยภาพในการแข่งขันและการเติบโตของประเทศให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ตั้งไว้ “โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง”

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

1) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ควรมีการออกแบบหลักสูตรฝึกอบรมทักษะทางสังคม (Soft Skill) ให้แก่ผู้ประกอบการและลูกจ้างให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความหลากหลายทางเพศ เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมในสถานที่ทำงานและส่งเสริมงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี โดยแรงงานทุกคนรวมถึงกลุ่มที่เป็นแรงงานข้ามชาติ สามารถเปิดเผยอัตลักษณ์ทางเพศได้ โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนมุมมองทางความคิด การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรสามารถประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมาย

2) กรมการจัดหางาน และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ควรพิจารณาการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนป้องกันและการเลือกปฏิบัติและปกป้องสิทธิสำหรับกลุ่มแรงงานดังกล่าว และการจัดทำคู่มือการไปทำงานต่างประเทศสำหรับแรงงานข้ามชาติที่คำนึงถึงมิติความหลากหลายทางเพศ ทั้งกลุ่มแรงงานไทยที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศ และกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ต้องการ

เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งรวบรวมข้อมูลพื้นฐานสำคัญสำหรับประเทศปลายทางที่มีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่เปิดกว้างและยอมรับเรื่องความหลากหลายทางเพศ เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับประกอบการตัดสินใจก่อนการเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางได้อย่างถูกต้องและปลอดภัย

3) สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กรมควบคุมโรค กรมสุขภาพจิต และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรมีการสอดแทรกข้อมูลด้านความปลอดภัยในการทำงานที่คำนึงถึงมิติความหลากหลายทางเพศ ทั้งในคู่มือความปลอดภัยสำหรับลูกจ้าง และมาตรฐานระบบการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับสถานประกอบการ อีกทั้งควรคำนึงถึงมิติด้านจิตใจที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพการทำงานที่ลดลงของแรงงานที่มีความหลากหลายทางเพศ เช่น การจัดให้มีการตรวจสุขภาพจิตประจำปี เป็นต้น เพื่อให้แรงงานทุกคนมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัย ควบคู่กับการมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี สามารถแสดงศักยภาพในการทำงานได้อย่างเต็มที่

4) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรมีการบูรณาการความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศที่ครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายทางเพศ และควรมีการกำกับติดตามปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง รวมถึงควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร กฎหมาย แนวทางการร้องเรียน ฯลฯ อย่างทั่วถึงผ่านช่องทางที่หลากหลาย อีกทั้ง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรพิจารณาทบทวนกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมกลุ่มลูกจ้างที่มีความหลากหลายทางเพศด้วย เพื่อให้ลูกจ้างในประเทศไทยได้รับสิทธิความคุ้มครองอย่างเท่าเทียม

5) กระทรวงศึกษาธิการ ควรตระหนักถึงความสำคัญในการวางรากฐานการศึกษาของไทยที่คำนึงถึงมิติความเสมอภาคระหว่างเพศ ที่นอกเหนือจากการบรรจุหลักสูตรการเรียนเรื่องความหลากหลายทางเพศแล้ว ควรแนะแนวควรมีบทบาทในการช่วยเติมเต็มทักษะทางสังคม การเคารพสิทธิความเสมอภาคของเพื่อนร่วมสังคม โดยปราศจากอคติทางเพศ ตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำ แก่นักเรียนและผู้ปกครอง เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เหมาะสมร่วมกัน เพื่อให้โรงเรียนเป็นพื้นที่ปลอดภัย และเปิดโอกาสให้นักเรียนทุกกลุ่มสามารถบรรลุผลสำเร็จทางการศึกษาที่สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่ออาชีพและรายได้ของพวกเขาในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, และ UNDP (2565). รายงานการศึกษา การทบทวนความก้าวหน้าของการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2566, จาก <https://www.undp.org/thailand/publications/assessment-report-implementation-gender-equality-act-be-2558-2015>

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2563). มาตรฐานแรงงานไทย มรท.8001 - 2563. สืบค้น 3 มีนาคม 2566, จาก <https://tls.labour.go.th/attachments/article/31/tls01-08-7-2565.pdf>

บุษกร สุริยสาร. (2557). อัตลักษณ์และวิถีทางเพศในประเทศไทย. สืบค้น 1 กุมภาพันธ์ 2566, จาก https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_356948.pdf

พัชรี พิชญชากร. (2561). ความคุ้มครองทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับลูกจ้างที่มีความหลากหลายทางเพศ: ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2566, จาก http://utcc2.utcc.ac.th/lawjournal/101/Law%20UTCC%2010_11.pdf

ศิชา รุ่งโรจน์ธนกุล. (2565). จากเมียนมาถึงไทย: แรงงานข้ามชาติ LGBTQ ยังคงเปราะบาง เมื่อต้นทางและโรงงานไม่ใช่ที่ปลอดภัย. สืบค้น 28 มกราคม 2566, จาก <https://prachatai.com/journal/2022/12/101884>

- ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในไต้หวัน. (2565). บริษัทระดับโลกชี้ LGBT คือกุญแจพัฒนาเศรษฐกิจไต้หวันอย่างยั่งยืน. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2566, จาก <https://thaibiztaiwan.thaiembassy.org/th/content/106310>
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2564). รายงานการศึกษา เรื่อง นโยบายการดึงดูดและจูงใจแรงงานต่างชาติ ที่มีทักษะสูงให้ทำงานในประเทศไทย เพื่อเพิ่มผลิตภาพและพัฒนาเศรษฐกิจไทย. สืบค้น 27 มกราคม 2566, จาก <http://nlrc.mol.go.th/docDetails/mLYQJ87>
- อธิป จันทน์โรจน์. (2563). การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอื่นใด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สืบค้น 10 กุมภาพันธ์ 2566, จาก <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru/article/download/224842/157497/779059>
- Asher Fergusson & Lyric Fergusson. (2023). The 203 Worst (& Safest) Countries for LGBTQ+ Travel in 2023. Retrieved 7 February 2023, from https://www.asherfergusson.com/lgbtq-travel-safety/?fbclid=IwAR3tfVqL2-1wZR9Z6jQNZLK-5D87ZYUNUii4_OifVMsXQrgXCKtTJtdi9CE
- Government of Canada. (2019). Canada announces new initiative to support LGBTQ2 refugees. Retrieved 7 February 2023, from <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2019/06/canada-announces-new-initiative-to-support-lgbtq2-refugees.html>
- International Labour Organization & United Nations Development Programme. (2018). LGBTI People and Employment: Discrimination Based on Sexual Orientation, Gender Identity and Expression, and Sex Characteristics in China, the Philippines and Thailand. Retrieved 28 February 2023, from <https://www.undp.org/asia-pacific/publications/lgbti-people-and-employment-discrimination-based-sexual-orientation-gender-identity-and-expression-and-sex-characteristics>
- International Labour Organization. (2022). Inclusion of lesbian, gay, bisexual, transgender, intersex and queer (LGBTIQ+) persons in the world of work: A learning guide. Retrieved 2 February 2023, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_846108.pdf
- International Labour Organization. (2022). A very beautiful but heavy jacket. Retrieved 3 February 2023, from https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_854686/lang--en/index.htm
- International Organization for Migration. (2022). World Migration Report 2022. Retrieved 29 January 2023, from <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>
- Pride at Work Canada. (2021). Know Your Rights: A Guide for LGBTQ2+ Employees. Retrieved 29 March 2023, from <https://prideatwork.ca/wp-content/uploads/2021/10/Know-Your-Rights.pdf>
- M.V. Lee Badgett Sheila Nezhad Kees Waaldijk and Yana van der Meulen Rodgers. (2014). The Relationship between LGBT Inclusion and Economic Development: An Analysis of Emerging Economies. Retrieved 2 February 2023, from <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/LGBT-Inclusion-Economic-Dev-Nov-2014.pdf>
- TODAY Bizview. (2565). ทำไมแคนาดาเป็นเมืองเกรด A สำหรับ LGBTQ+ พร้อมย้อนมองไทย. สืบค้น 1 มีนาคม 2566, จาก <https://workpointtoday.com/lgbtq-6/>
- World Bank. (2561). การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของกลุ่ม LGBTI ในประเทศไทย. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2566, จาก <https://documents1.worldbank.org/curated/en/319291524720667423/pdf/124554-v2-main-report-Economic-Inclusion-of-LGBTI-Groups-in-Thailand-Report-Thai-Version-PUBLIC.pdf>



ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม : มิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี

(WTO Agreement on Fisheries Subsidies and Illegal Unreported and Unregulated Fishing: Prohibition of Forced Labour and Free Trade Dimension)



กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน



บทสรุปผู้บริหาร

ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม : มิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี

(WTO Agreement on Fisheries Subsidies and Illegal Unreported and Unregulated fishing: Prohibition of Forced Labour and Free Trade Dimension)



WTO Agreement on Fisheries Subsidies เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับอะไร?

ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมง (WTO Agreement on Fisheries Subsidies) กำหนดการ "ห้ามอุดหนุน" ไว้สามประการหลัก ได้แก่



ที่มา WTO, 2022

WTO Agreement กับความเกี่ยวเนื่องประเด็นด้านแรงงาน

WTO Agreement ว่าด้วยการอุดหนุนประมงมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านแรงงานโดยทางอ้อมซึ่งอยู่ในบทบัญญัติของข้อตกลง ได้แก่ "บุคลากรสำหรับการทำการประมง ผู้ประกอบการ เจ้าของเรือ ผู้ดูแลหรือควบคุมเรือประมง" ซึ่งบ่งชี้ถึงความรวมถึงแรงงานทุกประเภทที่อยู่ในเรือประมงและทำกิจกรรมประมง

“ ดังนั้น ข้อตกลง WTO ว่าด้วยการอุดหนุนประมงฉบับนี้บ่งชี้เกี่ยวข้องกับเรื่องของแรงงานและผู้ปฏิบัติงานในเรือประมงและผู้ปฏิบัติงานในกิจกรรมการทำประมงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงการสร้างบรรทัดฐานหรือ norm ในปัจจุบันของการค้าระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับมิติด้านสังคมโดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน ”



ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย
ขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี
(WTO Agreement on Fisheries Subsidies and Illegal Unreported and
Unregulated Fishing: Prohibition of Forced Labour and Free Trade Dimension)

บทนำ

รายงานสถานการณ์การค้าเสรีที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ผ่านมา (ไตรมาส 4/2565) นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับ Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU หรือการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การนำเสนอข้อมูลวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (WTO Agreement on Fisheries Subsidies Contributing to Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing) ในมิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี โดยบทความเสนอภูมิหลังของ IUU รวมไปถึงบทบาทของสหภาพยุโรปที่ใช้ IUU เป็นเครื่องมือในการสร้าง normative power กับประเทศคู่ค้าในการกระตุ้นการวางกรอบกฎหมายและนโยบายในประเทศนั้น ๆ เพื่อแก้ไขการทำประมงที่ผิดกฎหมาย และประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่สหภาพยุโรปแจ้งเตือนด้วยการให้ใบเหลืองหรือ yellow card ให้พัฒนาระบบในการควบคุมการทำประมงให้มีประสิทธิภาพ โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานคือการแก้ไขการบังคับใช้แรงงาน การใช้แรงงานเด็ก และการค้ามนุษย์ ซึ่งในช่วงปี 2558 – 2561 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยมีการ “ยกเครื่อง (overhaul)” ระบบบริหารจัดการ การพัฒนา กฎหมายนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ และคณะผู้จัดทำได้สรุปในช่วงท้ายว่าจากการที่ WTO รับรองข้อตกลงเรื่อง IUU เมื่อเดือนมิถุนายน 2565 ในที่ประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก สมัยที่ 12 เป็นการวางมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ด้านการค้าที่สำคัญในระดับพหุภาคีขององค์การแห่งนี้ที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิกถึง 164 ประเทศ ซึ่งมีสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันถึงร้อยละ 98 ของการค้าโลก ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องเตรียมความพร้อมและตื่นตัวอย่างสม่ำเสมอในการดำเนินนโยบายและมาตรการในเชิงรุกเพื่อรองรับสถานการณ์การแข่งขันด้านการค้าที่มีประเด็นด้านแรงงานเข้ามาเกี่ยวข้อง

สำหรับรายงานฉบับนี้เป็นเนื้อหาต่อเนื่องจากฉบับที่แล้ว โดยจะเป็นการนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับที่มา เนื้อหาสาระสำคัญของ WTO Agreement on Fisheries Subsidies ที่เกี่ยวข้องกับ IUU Fishing และนำมาสู่การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงประเด็นด้านแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการป้องกันการบังคับใช้แรงงานที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศที่ยื่นตราสาร (instrument) เพื่อยอมรับ (acceptance) การเข้าเป็นภาคี WTO Agreement ดังกล่าว รวมไปถึงการนำเสนอข้อเสนอแนะในการกำหนดทางเลือกนโยบายเพื่อรองรับการสถานการณ์ทางการค้าในระดับพหุภาคีที่อาจมีการใช้ IUU เป็นมาตรการกีดกันทางการค้า (trade barriers) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมส่งออกสินค้าประมงของไทยได้

ก่อนเป็นข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมง (WTO Agreement on Fisheries Subsidies) การค้าโลกและการรักษาสุขภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

“การอุดหนุนประมง (fisheries subsidies)” เป็นประเด็นที่ถูกนำมาอภิปรายในเวทีระหว่างประเทศครั้งแรกโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) เมื่อช่วงต้นปี 2533 (ค.ศ. 1990) โดยมีที่มาจากปัญหาสำคัญคือ การทำการประมงของโลกอยู่ในระดับที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ (fully exploited) หรืออยู่ในระดับที่เกินขนาด (over exploited) โดยปริมาณการทำประมงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2513

(ค.ศ. 1970) จนเป็นภัยคุกคามต่อการทำประมงอย่างยั่งยืน (FAO, 2022) ทั้งนี้การเพิ่มขึ้นของเรือประมงทั่วโลก ไม่ได้มีผลกระทบเฉพาะศักยภาพการผลิตที่ลดลงหรือความยั่งยืนของทรัพยากรทางทะเลเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อโอกาสการจ้างงาน การดำรงชีวิตและความมั่นคงทางอาหารอีกด้วย (Rousseau et al., 2019; World Bank, 2017; World Bank & FAO, 2009)

ดังนั้นในปี 2544 (ค.ศ. 2001) ในการเจรจาขอบโตฮาของการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก (Doha Ministerial Conference) ที่จัดขึ้น ณ กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์ จึงได้บรรจุประเด็น “การอุดหนุนประมง” ในวาระการประชุมขึ้นเป็นครั้งแรกในเวทีขององค์การการค้าโลก ซึ่งต่อมาในการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกที่ฮ่องกงเมื่อปี 2548 (ค.ศ. 2005) ได้มีการเพิ่มรายละเอียดประเด็นการเจรจา “การอุดหนุนประมง” ในเอกสารวาระการประชุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกสร้างความเข้มแข็งของกฎระเบียบการอุดหนุนประมง รวมไปถึงการห้ามรูปแบบการทำประมงที่เอื้อให้เกิดการทำประมงเกินขนาด หรือ overfishing¹ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกยังเห็นพ้องร่วมกันว่าควรผนวกเรื่องการปฏิบัติที่พิเศษและแตกต่างแก่ประเทศกำลังพัฒนา (special and different treatment) ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในวาระการเจรจาการอุดหนุนการประมงด้วย (WTO, 2005, p. D-2)

การห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU) กับการเจรจาในการประชุม
กรอบต่าง ๆ ของ WTO

ในปี 2550 (ค.ศ. 2007) “Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)” ปรากฏอยู่ในร่างเอกสารการประชุมของคณะทำงานด้านการเจรจาด้านกฎระเบียบ (Negotiating Group on Rules: NGR) ของ WTO ซึ่งเป็นการนำเสนอกฎระเบียบการห้ามการอุดหนุนเรือประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ภายใต้กรอบการค้าของ WTO รวมไปถึงห้ามการอุดหนุนการทำประมงเกินขนาด (overfishing) รวมทั้งเสนอให้มีการปฏิบัติที่พิเศษและแตกต่างแก่ประเทศกำลังพัฒนา (special and different treatment) ซึ่งข้อเสนอของ NGR ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกกลุ่มประเทศ “Friends of Fish” (ประกอบด้วยออสเตรเลีย ซิลิ เอกวาดอร์ ไชล์แลนด์ นิวซีแลนด์ เปรู ฟิลิปปินส์ และสหรัฐอเมริกา)² แต่มีประเทศสมาชิกบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ยังมีประเด็นข้อถกเถียงเรื่องข้อเสนอให้มีการปฏิบัติที่พิเศษและแตกต่างแก่ประเทศกำลังพัฒนา (special and different treatment) จนถึงปี 2558 (ค.ศ. 2015) ที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ 193 ประเทศรับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (SDGs) ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาของโลก เพื่อร่วมกันบรรลุการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยสมาชิก WTO มีพันธะผูกพัน SDG ตามเป้าหมาย 14.6 ระบุว่า “ภายในปี 2563 (ค.ศ. 2020) ยับยั้งรูปแบบการอุดหนุนที่ส่งเสริมให้เกิดการประมงที่เกินขีดจำกัด ขจัดการอุดหนุนที่มีส่วนทำให้เกิดการประมงที่ผิดกฎหมาย ที่ไม่มีการรายงานและที่ไม่มีการควบคุม และระงับการริเริ่มการอุดหนุนในลักษณะดังกล่าว ตระหนักว่าการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิผลสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดควรเป็นส่วนควบในการเจรจาการอุดหนุนการประมงขององค์การการค้าโลก” (ที่มา: สหประชาชาติประเทศไทย)

หลังจากผ่านการเจรจาในกรอบต่าง ๆ ของ WTO มาเป็นระยะเวลายาวนาน ในที่สุด เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2565 ที่ประชุมใหญ่รัฐมนตรีองค์การการค้าโลก สมัยที่ 12 (12th Ministerial Conference: MC12) จึงรับรองข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมง (WTO Agreement on Fisheries Subsidies) ซึ่งถือว่าเป็นข้อตกลงฉบับแรกของ WTO ที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรทางทะเลและการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

¹ การจับสัตว์น้ำเกินความสามารถในการผลิตของธรรมชาติซึ่งสร้างปัญหาให้ระบบนิเวศและวิกฤตอาหารทะเล

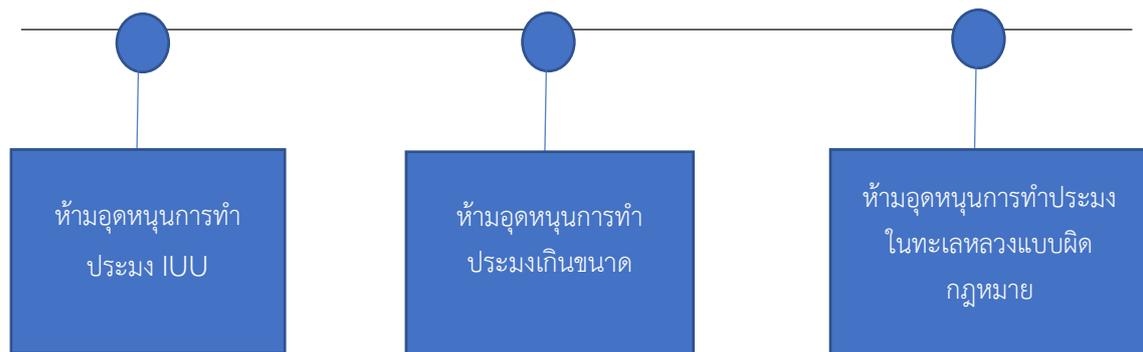
² กลุ่มประเทศภายใต้กรอบ WTO ที่รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการในการเจรจาต่อรองในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ Fisheries Subsidies

WTO Agreement on Fisheries Subsidies กับ IUU Fishing และความเกี่ยวเนื่องกับประเด็นด้านแรงงาน สรุปสาระสำคัญของ WTO Agreement on Fisheries Subsidies กับ IUU Fishing

ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมง (WTO Agreement on Fisheries Subsidies) กำหนดการ “ห้ามอุดหนุน” ไว้สามประการหลัก ได้แก่

1. การห้ามสมาชิกให้หรือคงไว้ซึ่งการอุดหนุนแก่เรือประมง หรือผู้ประกอบการประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงซึ่งสนับสนุนการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
2. การห้ามสมาชิกให้หรือคงไว้ซึ่งการอุดหนุนสำหรับการทำประมงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในกลุ่มสัตว์น้ำที่ถูกจับมากเกินไป และ
3. ห้ามสมาชิกให้หรือคงไว้ซึ่งการอุดหนุนที่ให้แก่การทำประมงหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในพื้นที่ที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง (เขตพื้นที่ทะเลหลวงหรือ high seas)³ ทั้งที่เป็นและไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก และอยู่นอกพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง (Regional Fisheries Management Organization/Arrangement: RFMO/A)⁴

สรุปข้อห้ามหลักในข้อตกลง (Main Prohibitions in WTO Agreement on Fisheries Subsidies)



ที่มา: WTO, 2022

ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนประมงมีจำนวนทั้งสิ้น 12 ข้อบท ได้แก่ 1) ขอบเขต 2) คำนิยาม 3) การอุดหนุนที่นำไปสู่การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม 4) การอุดหนุนเกี่ยวกับการทำประมงในกลุ่มสัตว์น้ำที่ถูกจับมากเกินไป 5) การอุดหนุนอื่น 6) บทบัญญัติเฉพาะสำหรับประเทศสมาชิกที่พัฒนาน้อยที่สุด 7) การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการสร้างศักยภาพ 8) การแจ้งข้อมูลและความโปร่งใส 9) การจัดการเชิงสถาบัน 10) การระงับข้อพิพาท 11) บทบัญญัติสุดท้าย 12) การสิ้นสุดของความตกลงหากไม่มีการรับรองกฎระเบียบ⁵ ทั้งนี้รายงานฉบับนี้จะเลือกการนำเสนอเฉพาะข้อบัญญัติในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. นಿಯามการอุดหนุนประมงภายใต้ความตกลงของ WTO หมายถึงการอุดหนุนเฉพาะเจาะจงที่ให้แก่การทำประมงทะเลจากการจับและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่เกิดขึ้นในทะเลไม่รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและทำประมงน้ำจืด ทั้งนี้หากขยายความนิยาม “อุดหนุน” ภายใต้ข้อตกลง WTO ว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน หมายถึง

³ ทะเลหลวง (high seas) หมายถึง ทะเลที่ไม่ใช่น่านน้ำภายในทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐใด (ที่มา: กรมสนธิสัญญา)

⁴ อ้างอิงเอกสารคำแปลของสำนักการค้าสินค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ตุลาคม 2565

⁵ อ้างอิงเอกสารคำแปลของสำนักการค้าสินค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ตุลาคม 2565

1.1 การให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐบาล เช่น การให้เงินทุนโดยตรง เงินให้เปล่า เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ รวมถึงเป็นการให้ความช่วยเหลือของรัฐที่รายได้ของรัฐต้องสูญเสียไปหรือไม่ได้เรียกเก็บ เช่น การลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบ/เครื่องจักร การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การให้ความช่วยเหลือด้านสินค้าหรือบริการที่รัฐบาลให้นอกเหนือจากสาธารณูปโภคทั่วไป การช่วยเหลือด้านรายได้ การอุดหนุนด้านราคา รวมไปถึงรัฐบาลออกทุนให้หน่วยงานเอกชนดำเนินงานแทนหน้าที่ของรัฐบาล

1.2 การอุดหนุนดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้รับ

1.3 เป็นการอุดหนุนที่เฉพาะเจาะจงแก่ผู้ประกอบการ ธุรกิจ หรืออุตสาหกรรม⁶

2. การทำประมง หมายถึง การค้นหา การล่อ การตรวจพบ การจับ การนำขึ้นมา หรือการเก็บเกี่ยวสัตว์น้ำ หรือการทำกิจกรรมใด ๆ ที่สามารถคาดหมายได้อย่างมีเหตุผลได้ว่าจะนำไปสู่การค้นหา การล่อ การตรวจพบ การจับ การนำขึ้นมาหรือการเก็บเกี่ยวสัตว์น้ำ

3. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการสนับสนุน หรือเป็นการเตรียมการสำหรับการทำประมง ซึ่งรวมถึงการนำขึ้นท่า การบรรจุหีบห่อ การแปรรูป การขนถ่าย หรือการขนส่งสัตว์น้ำที่ยังไม่เคยนำขึ้นท่ามาก่อน ตลอดจนจัดหาบุคลากร เชื้อเพลิง เครื่องมือประมง และเสบียงอื่น ๆ ในทะเล

4. เรือประมง หมายถึง เรือทุกประเภท ไม่ว่าจะขนาดใดก็ตาม ที่ถูกนำมาใช้ หรือติดตั้งอุปกรณ์ที่นำมาใช้ หรือมีความตั้งใจที่จะนำมาใช้เพื่อทำการประมงหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง

5. ผู้ประกอบการ หมายถึง เจ้าของเรือประมง หรือบุคคลใดก็ตามซึ่งเป็นผู้ดูแลหรือควบคุมเรือประมง

6. การอุดหนุนที่นำไปสู่การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยให้หมายถึงกิจกรรมที่ระบุในย่อหน้าที่ 3 ของแผนปฏิบัติการสากลในการจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมโดย FAO

6.1 การทำประมงโดยเรือของรัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของแหล่งทำการประมงเอง หรือโดยเรือต่างชาติในเขตอำนาจของรัฐใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต

6.2 การทำประมงโดยเรือของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) อันขัดกับมาตรการอนุรักษ์จัดการตามมติของ RFMO ซึ่งประเทศนั้นมีข้อผูกพันหรือขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

6.3 การทำประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศซึ่งครอบคลุมการกระทำของรัฐที่ให้ความร่วมมือกับ RFMO⁷

7. ห้ามสมาชิกให้หรือคงไว้ซึ่งการอุดหนุนแก่เรือประมง ผู้ประกอบการประมง ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยมีผลบังคับใช้กับการทำประมงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่เกิดขึ้นในทะเลเท่านั้น

WTO Agreement กับความเกี่ยวเนื่องประเด็นด้านแรงงาน

จากเนื้อหาในข้อบัญญัติรวมทั้งคำนิยามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการห้ามการอุดหนุนการทำประมง IUU ไม่มีส่วนใดที่ระบุคำนิยาม “แรงงานประมง” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าในข้อตกลงดังกล่าว ให้คำนิยามการทำประมงไว้ว่า การดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการสนับสนุน หรือเป็นการเตรียมการสำหรับการทำประมง ซึ่งรวมถึงการนำขึ้นท่า การบรรจุหีบห่อ การแปรรูป การขนถ่าย หรือการขนส่งสัตว์น้ำ

⁶ https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/Implementfishagreement22_e.pdf และเอกสารข้อมูลจากกลุ่มวิเคราะห์การค้าสินค้าประมงระหว่างประเทศ กองนโยบายและแผนพัฒนาการประมง กรมประมง, มีนาคม 2565

⁷ อ้างอิงเอกสารคำแปลของนางพวงทอง อ่อนอุระ ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, วารสารการประมง (2561)

ที่ยังไม่เคยน้ำขึ้นท่ามาก่อน ตลอดจนจัดหาบุคลากร เชื้อเพลิง เครื่องมือประมง และเสบียงอื่น ๆ ในทะเล รวมไปถึงให้คำนิยาม ผู้ประกอบการ หมายถึง เจ้าของเรือประมง เรือประมง หรือบุคคลใดก็ตามซึ่งเป็นผู้ดูแลหรือควบคุมเรือประมง ซึ่งคำนิยามบุคลากรเพื่อทำการประมง รวมถึงผู้ดูแลหรือควบคุมเรือประมงย่อมหมายความรวมถึงผู้ทำงานในเรือประมง ผู้ควบคุมเรือประมงและคนประจำเรือ ดังนั้นข้อตกลง WTO ว่าด้วยการอุดหนุนประมงฉบับนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับเรื่องของแรงงานและผู้ปฏิบัติงานในเรือประมงและผู้ปฏิบัติงานในกิจกรรมการทำประมงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเป็นการย้ำให้เห็นถึงการสร้างบรรทัดฐานหรือ norm ในปัจจุบันของการค้าระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับมิติด้านสังคมโดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน

การให้ความสำคัญกับประเด็นด้านแรงงานภายใต้ข้อตกลงของ WTO ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในกรณีที่สหรัฐอเมริกาโดยสำนักงานผู้แทนการค้า (The Office of US Trade Representative: USTR) เรียกร้องให้ประเทศสมาชิก WTO ให้ความสำคัญกับเรื่องใช้แรงงานบังคับโดยให้ยกเลิกการอุดหนุนการประมงกับเรือประมงผู้ดำเนินกิจกรรมทางประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือ IUU โดยสหรัฐอเมริกาเสนอร่างเอกสารที่เสนอให้ผนวกเรื่องการจ้างแรงงานบังคับในเรือประมงในขั้นตอนร่างข้อตกลง WTO ว่าด้วยการอุดหนุนประมงเข้าไปในร่างเอกสารหมายเลข TN/RL/W/276⁸ ในกรอบการประชุมของคณะทำงานด้านการเจรจาด้านกฎระเบียบ (Negotiating Group on Rules: NGR) ของ WTO โดยเสนอแนวทาง 3 ประเด็น ประกอบด้วย

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพในการอุดหนุนเรือประมงหรือกิจกรรมทางประมงที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานบังคับ
- 2) ให้ประเทศสมาชิก WTO ตระหนักว่าการใช้แรงงานบังคับในเรือประมงเป็นวาระระหว่างประเทศและต้องใช้ความร่วมมือในการจัดการใช้แรงงานบังคับ
- 3) ความโปร่งใสในการตรวจสอบและรายงานเรื่องการอุดหนุนเรือประมงหรือกิจกรรมทางประมงที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานบังคับ

อย่างไรก็ตาม ร่างข้อเสนอดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาเป็นประเด็นอภิปรายระหว่างประเทศสมาชิก โดยมีประเทศสมาชิกจำนวนหนึ่งสนับสนุนร่างข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาซึ่งให้เหตุผลว่าข้อตกลง WTO ว่าด้วยการอุดหนุนประมง จะเป็นเครื่องมืออีกประเภทหนึ่งที่ช่วยจัดการใช้แรงงานบังคับในเรือประมงหรือกิจกรรมทางประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) แต่ทั้งนี้ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่าในประเด็นด้านแรงงานโดยเฉพาะเรื่องแรงงานบังคับปรากฏอยู่ในมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ หรือกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศอยู่แล้ว ซึ่งท้ายที่สุดร่างข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาจึงไม่ได้รับการพิจารณาให้ผนวกในร่างสุดท้ายของข้อตกลง หรือ final draft ของ WTO ว่าด้วยการอุดหนุนประมง จนถึงขั้นการให้การรับรองข้อตกลงของที่ประชุมใหญ่รัฐมนตรีว่าการการค้าโลก สมัยที่ 12 (12th Ministerial Conference: MC12) อย่างไรก็ตาม WTO Agreement ดังกล่าวยังไม่เป็นผลบังคับใช้จนกว่าจะมีประเทศสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 ยอมรับ (acceptance) และเข้าเป็นภาคี โดยสถานะปัจจุบัน (ณ เมษายน 2566) มีประเทศสมาชิกเข้าเป็นภาคีจำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ (20 มกราคม 2566) สิงคโปร์ (10 กุมภาพันธ์ 2566) เซเชลล์ (10 มีนาคม 2566)

บทส่งท้าย

จากข้อมูลการนำเสนอรายงานฉบับที่ผ่านมาในไตรมาส 4/2565 และในฉบับนี้เห็นได้ว่าการแสวงหาสิทธิและการค้าโลกยุคปัจจุบันมีความเชื่อมโยงในประเด็นด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ซึ่งกรณีศึกษาที่คณะผู้จัดทำได้นำเสนอทั้งในเรื่องการใช้แรงงานบังคับ

⁸ ภาคผนวก

การคุ้มครองในบริบทที่เกี่ยวข้องกับ IUU ของสหภาพยุโรป และ IUU ในบริบทของ WTO Agreement ว่าด้วยการอุดหนุนประมง แม้ว่าเนื้อหาด้านแรงงานจะไม่ได้ปรากฏถ้อยคำที่ชัดเจนในบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อ การเป็นประเทศคู่ความร่วมมือหรือการเข้าเป็นภาคีของประเทศไทย แต่เรื่องของแรงงานโดยเฉพาะแรงงานบังคับ มักถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าในเวทีเจรจาต่าง ๆ ตามที่ประเทศไทยเคยได้รับ ประสพการณ์จากการได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปมาแล้ว

ในกรณีของ WTO Agreement ว่าด้วยการอุดหนุนประมงจะเห็นว่าเรื่องของแรงงานถูกระบุ โดยทางอ้อมอยู่ในบทบัญญัติของข้อตกลง ได้แก่ “บุคลากรสำหรับทำการประมง ผู้ประกอบการ เจ้าของเรือ ผู้ดูแลหรือควบคุมเรือประมง” ซึ่งย่อมาหมายความรวมถึงแรงงานทุกประเภทที่อยู่ในเรือประมงและทำกิจกรรม ประมง ดังนั้นในมุมมองของคณะผู้จัดทำ WTO Agreement ว่าด้วยการอุดหนุนประมงฉบับนี้ เป็นข้อตกลง ที่มีเนื้อหาครอบคลุมทั้งการค้า แรงงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ด้วยกัน แม้ว่าในขณะนี้ WTO Agreement ดังกล่าวจะยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากประเทศสมาชิกที่เข้าเป็นภาคียังมีจำนวนไม่ถึง ตามข้อกำหนด อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยควรมีการเตรียมความพร้อมตั้งแต่แรกเริ่มเพื่อรองรับกับสถานการณ์ การแข่งขันด้านการค้าในระดับพหุภาคีภายใต้ข้อตกลง WTO ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุนประมง สำหรับเรือประมงหรือกิจกรรมทางประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) โดยบทวิเคราะห์ ฉบับที่ผ่านมาคณะผู้จัดทำเห็นว่าหลังจากประเทศไทยสามารถปลดสถานะใบเหลืองจากสหภาพยุโรปและแก้ไขปัญหา IUU Fishing ได้ในระดับหนึ่ง แต่ปัจจุบันยังเกิดช่องว่างการดำเนินงานและประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่ว่า จะเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมประมง กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือการขาดหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาแบบเบ็ดเสร็จ รวมไปถึงการลดทอนการจัดสรร ทรัพยากรทั้งงบประมาณ และบุคลากร ส่งผลให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันปัญหา IUU โดยเฉพาะ การแก้ไขการบังคับใช้แรงงานในภาคการประมงอาจลดลง

และเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ กระทรวงแรงงานอาจริเริ่มด้วยการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ในงานประมง พ.ศ. 2562 และภารกิจที่ต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2562 และอนุสัญญาฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นกรอบการดำเนินความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งอาจเป็นความร่วมมือในระดับ คณะทำงานเพื่อจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญา เป็นต้น ดังนั้นเพื่อเป็นการดำเนินงานในเชิงรุกสำหรับการเตรียมความพร้อมเข้าเป็นภาคี WTO Agreement โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการใช้แรงงานบังคับและการคุ้มครอง ในบริบทที่เกี่ยวข้องกับ IUU บทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะการกำหนดนโยบายระดับหน่วยงานปฏิบัติ

1. กระทรวงแรงงานโดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานควรมอบหมายให้สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศและศูนย์บัญชาการป้องกันการค้ามนุษย์ ทบทวนสถานการณ์การป้องกันการใช้แรงงาน บังคับและสถานการณ์การค้ามนุษย์ และติดตามสถานการณ์ความคืบหน้าบริบทของการค้าเสรีระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีที่มีการผนวกข้อบัญญัติประเด็นด้านแรงงานเพื่อให้เกิดการดำเนินงานในเชิงรุก

2. กระทรวงแรงงานควรร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในสังกัดและนอกสังกัด เช่น กรม สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมประมง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นการเฉพาะหรือประยุกต์ใช้แผนปฏิบัติการที่มีอยู่ด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงาน บังคับและการคุ้มครองด้านแรงงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานหรือข้อกำหนดในบทบัญญัติของข้อตกลงการค้า เสรีรวมไปถึงข้อตกลงระดับพหุภาคีของ WTO ที่เกี่ยวข้อง

3. กระทรวงแรงงานควรจัดการหารืออย่างต่อเนื่องร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในสังกัด และนอกสังกัด เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมประมง กระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงพาณิชย์ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของแต่ละหน่วยงาน เพื่อประโยชน์สำหรับการกำหนดท่าทีของประเทศในการเจรจาและการเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงการค้าเสรีในระดับต่าง ๆ และให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ข้อเสนอแนะการกำหนดนโยบายระดับชาติ

1. รัฐบาลควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นรูปแบบที่เป็นสายงานบังคับบัญชาแบบเบ็ดเสร็จ (single command) ที่มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายหรือ ศปมผ. ที่สามารถควบคุม สั่งการ กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติการของทุกหน่วยงานได้
2. รัฐบาลควรรวมฐานข้อมูลที่แสดงสถิติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ เรือประมงที่ถูกดำเนินคดี และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อพัฒนาให้เป็นระบบฐานข้อมูลกลางสำหรับการมีระบบฐานข้อมูลที่มีมาตรฐานเดียวกันและให้ทุกหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลได้

เอกสารอ้างอิง

จรรยา จิวาภิบาลธนากิจ. 2561. **การเจรจาจัดทำกฎระเบียบการอุดหนุนประมง (Fisheries Subsidies)**

ภายใต้ต้งอค์การการค้าโลก. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2566, จาก

<https://www.fisheries.go.th/strategy-tradestat/images/PDF/aticle/other/2561/0761.pdf>.

European Parliament. 2565. **WTO agreement on fisheries subsidies**. สืบค้นเมื่อวันที่ 20

กุมภาพันธ์ 2566, จาก [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698842/EPRS_BRI(2021)698842_EN.pdf)

[2021/698842/EPRS_BRI\(2021\)698842_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698842/EPRS_BRI(2021)698842_EN.pdf)

International Institute for Sustainable Development. 2563. **Reflections on the WTO**

Negotiations on Prohibiting IUU Fishing Subsidies. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2566,

จาก [www.iisd.org/system/files/publications/wto-negotiations-prohibiting-fishing-](http://www.iisd.org/system/files/publications/wto-negotiations-prohibiting-fishing-subsidies.pdf)

[subsidies.pdf](http://www.iisd.org/system/files/publications/wto-negotiations-prohibiting-fishing-subsidies.pdf).

International Institute for Sustainable Development. 2566. **The WTO Agreement on**

Fisheries Subsidies. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2566, จาก [https://www.iisd.org/](https://www.iisd.org/system/files/2023-03/wto-agreement-fisheries-subsidies-readers-guide.pdf)

[system/files/2023-03/wto-agreement-fisheries-subsidies-readers-](https://www.iisd.org/system/files/2023-03/wto-agreement-fisheries-subsidies-readers-guide.pdf)

[guide.pdf](https://www.iisd.org/system/files/2023-03/wto-agreement-fisheries-subsidies-readers-guide.pdf).

Linda A. Chaves and Silver Spring. 2543. **Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: WTO**

– Consistent Trade Related Measures to Address IUU Fishing. สืบค้นเมื่อวันที่ 20

กุมภาพันธ์ 2566, จาก <https://www.fao.org/3/y3274e/y3274e0i.htm>

Smriti bahety and Julian Mukiibi. 2560. **WTO Fisheries Subsidies Negotiations; Main Issues**

and Interests of Least Developed Countries. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2566, จาก

[https://unctad.org/system/files/non-official-document/ditc-ted-21032017-](https://unctad.org/system/files/non-official-document/ditc-ted-21032017-OceansForum-CUTS.pdf)

[OceansForum-CUTS.pdf](https://unctad.org/system/files/non-official-document/ditc-ted-21032017-OceansForum-CUTS.pdf).

The Conversation. 2558. **The race to fish: how fishing subsidies are emptying our oceans**.

สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2566, จาก [https://theconversation.com/the-race-to-fish-](https://theconversation.com/the-race-to-fish-how-fishing-subsidies-are-emptying-our-oceans-48227)

[how-fishing-subsidies-are-emptying-our-oceans-48227](https://theconversation.com/the-race-to-fish-how-fishing-subsidies-are-emptying-our-oceans-48227).

World Trade Organization. 2565. **Implementing The WTO Agreement on Fisheries**

Subsidies. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2566, จาก

https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/implementfishagreement22_e.pdf.

ภาคผนวก



27 May 2021

(21-4411)

Page: 1/3

Negotiating Group on Rules

Original: English

THE USE OF FORCED LABOR ON FISHING VESSELS

SUBMISSION OF THE UNITED STATES

The following communication, dated and received on 26 May 2021, is being circulated at the request of the delegation of the United States.

The use of forced labor on fishing vessels has been widely documented in recent years, particularly with respect to distant-water fishing vessels, which tend to be subsidized. This is a problem Members have recognized in other international fora, but the Negotiating Group on Rules (RNG) has yet to address it explicitly. This proposal outlines an approach that works within the framework of the current draft consolidated Chair text (TN/RL/W/276) to ensure an agreement on effective disciplines on harmful fisheries subsidies can contribute to Members' efforts to highlight and address the use of forced labor on fishing vessels. This approach consists of (1) the inclusion of effective disciplines on harmful subsidies to fishing activities that may be associated with the use of forced labor; (2) the explicit recognition of the problem and the need to eliminate it; and (3) transparency with respect to vessels or operators engaged in the use of forced labor.

1. Effective Disciplines on Subsidies to Fishing Activities Associated with the Use of Forced Labor

Members are currently negotiating disciplines on harmful fisheries subsidies, including with respect to illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing, certain distant water fishing, and fishing by vessels not flying the subsidizing Member's flag. The use of forced labor has often been associated with these types of fishing. Disciplines to prohibit these harmful subsidies can therefore contribute to Members' efforts to address the use of forced labor on fishing vessels, provided they are effective and not subject to unnecessary carveouts or exemptions. These disciplines should therefore be included in any outcome.

Article 3 of the draft consolidated Chair text contains a prohibition on subsidies to a vessel or operator engaged in IUU fishing. To be most effective, the scope of the prohibition should extend to fishing related activity in support of IUU fishing. Certain fishing activities that may support IUU fishing, such as transshipping, may also be associated with the use of forced labor. For example, support that enables a vessel to offload fish and receive fuel and supplies at sea, without returning to port for long periods of time, may also allow vessels using forced labor to evade detection. Therefore, for greater certainty, the following text is proposed for inclusion in Article 3.1:

3.1 No Member shall grant or maintain any subsidy to a vessel ~~for~~ operator⁴ engaged in illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing or fishing related activities in support of such fishing.

We note that, should this text be included in Article 3.1, corresponding adjustments to related provisions in Article 3 will be necessary.

Article 5.2(a) of the draft consolidated Chair text prohibits fisheries subsidies that are contingent upon fishing or fishing related activities at sea in areas beyond a subsidizing Member's jurisdiction.¹ These types of subsidies pose unique problems for the sustainability of fish stocks. Members have recognized, for example, that some flag States may have difficulty monitoring vessels' activities far from home, and some coastal States may lack capacity to monitor and enforce rules on foreign vessels fishing in their waters, especially when such vessels are numerous or not well-regulated by their flag State. The inability of Members to effectively monitor distant water fishing vessels may also facilitate the use of forced labor. Given that the use of forced labor has been widely documented with respect to vessels engaged in distant water fishing, the inclusion of this discipline in any outcome will contribute to Members' efforts to address this problem.

Article 5.4 of the draft consolidated Chair text prohibits subsidies to vessels not flying the flag of the subsidizing Member. This discipline is based on the proposal in TN/RL/GEN/201/Rev.1, which outlines the rationale for this prohibition. The practices described in TN/RL/GEN/201/Rev.1 may also enable fishing vessels engaged in the use of forced labor to avoid detection, and therefore an effective discipline on subsidies to vessels not flying the flag of the subsidizing Member can contribute to Members' efforts to address this problem.

2. Recognition of Forced Labor on Fishing Vessels and the Need to Eliminate It

The international community has recognized the problem of the use of forced labor on fishing vessels, and it is time for Members acting within the WTO to do the same. There is value in raising awareness of this issue and in signaling our collective resolve to address it.

The following text is proposed for inclusion in any preamble to the agreement:

Recognizing that effective disciplines on and greater transparency of fisheries subsidies can contribute to Members' efforts to prevent and halt the use of forced labor on fishing vessels;

The following text is proposed for inclusion as a chapeau to Article 3 concerning IUU fishing:

Members recognize that the use of forced labor on fishing vessels is often associated with IUU fishing, and therefore that effective disciplines on subsidies to vessels and operators engaged in IUU fishing or fishing related activities in support of such fishing can contribute to Members' efforts to eradicate forced labor on fishing vessels.

3. Transparency with Respect to Vessels or Operators Engaged in the Use of Forced Labor

The draft consolidated Chair text provides in Article 8.2(a) for the notification of any list of vessels and operators a Member has determined as having been engaged in IUU fishing. This notification allows each Member to ensure that it does not provide fisheries subsidies to any such vessels or operators. The notification of vessels or operators engaged in fishing or fishing-related activities for which a Member has information that reasonably indicates the use of forced labor may similarly provide Members with critical information concerning the recipients of its fisheries subsidies. This information will help other Members evaluate the effects of the disciplines on harmful fisheries subsidies and how they can make a meaningful contribution to addressing this problem.

The following text is therefore proposed for inclusion as Article 8.2(b):

8.2. Each Member shall notify the [Committee] in writing on an annual basis of:

(a) any list of vessels and operators that it has determined as having been engaged in IUU fishing; ~~and~~

¹ Article 5.2(a) and footnote 11 of the draft consolidated Chair text (TN/RL/W/276) are based on the proposal contained in RD/TN/RL/91/Rev.1.

(b) any vessels and operators for which the Member has information that reasonably indicates the use of forced labor, along with relevant information to the extent possible; and

~~(b)~~(c) a list of any fisheries access agreements in force with another government or governmental authority, and such notification shall consist of the titles of the agreements and a list of their parties.

คณะผู้จัดทำ
รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
ไตรมาสที่ 1/2566

ที่ปรึกษา

ปลัดกระทรวงแรงงาน
รองปลัดกระทรวงแรงงาน

กองบรรณาธิการ/คณะผู้จัดทำ

นางศิริลักษณ์ ฉะนั้นท์
ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการแรงงาน
นางสาวสุรีย์พร ทักทสุด
ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจ
การแรงงานระหว่างประเทศ

นางสาวพิมพ์นิภา	ทวีรณวิริยา
นายพีรนนท์	สุวรรณมณี
นายอนุภาพ	วิสันเทียะ
นางสาวปิยนุช	บทมาตย์
นางสาวปภาวี	ปิ่นคอนทอง

