

TDRI

รายงานที่ดีอาร์ไอ

ฉบับที่ 134
พฤศจิกายน
2560

การจัดทำฐานข้อมูล
ระบบการคุ้มครองแรงงาน
ของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน

บรรณาธิการ

บุญวรา สุขะโน

บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยิงโพลยวัฒน์

กองบรรณาธิการ

วัฒนา กาญจนานันท์

ออกแบบ

wrong design

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ตีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคิดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ตีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายสัปดาห์ และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ตีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสัปดาห์ พร้อมทั้งยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

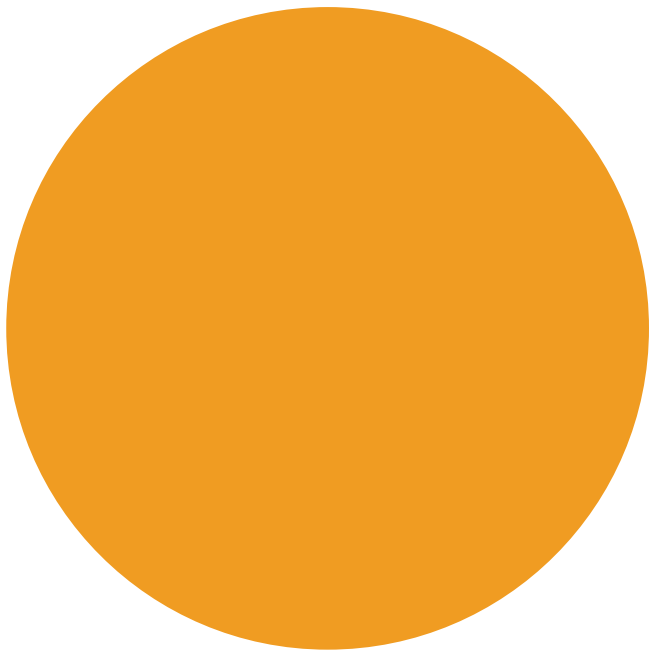
ที่มา: บทสรุปผู้บริหารในรายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาเซียน : การจัดทำฐานข้อมูลระบบการคุ้มครองแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน 9 ประเทศ” โดย ดร. บุญวรา สุขะโน เจนพิงพร หัวหน้าโครงการ ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ ที่ปรึกษาโครงการ นักวิจัยประกอบด้วย นิสิตกรเลิศพัชรานนท์ พิรยุทธ บุญถึง ศรัณย์เจษ ประเสริฐสุวรรณ นที ธรรมพัฒน์พงศ์ และ วิไลลักษณ์ ภูลี ผู้ช่วยนักวิจัย โดยมีศรัณกรณัฐเปเทียน เป็นเลขานุการและผู้ประสานงาน รายงานฉบับสมบูรณ์นำเสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน เมื่อสิงหาคม 2558



ภาพถ่ายประกอบบทความ: ILO in Asia and the Pacific Follow
Migrant workers working on a Thai boat, Samut Sakhon, Thailand

<https://www.flickr.com/search/?text=thai%20labour%20creative%20common>

การจัดทำฐานข้อมูลระบบ การคุ้มครองแรงงาน ของประเทศสมาชิก ประชาคมอาเซียน



ในปลายปี พ.ศ. 2558 สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกทั้งหมด 10 ประเทศ ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม ได้รวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) โดยประกอบด้วยประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)

การรวมตัวในระดับภูมิภาคดังกล่าวเป็นที่น่าสนใจว่าจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านแรงงานซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียนทั้ง 3 ด้าน กล่าวคือ แรงงานถือเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจที่จะได้รับการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในขณะเดียวกัน ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนก็



มีเป้าหมายด้านแรงงาน เช่น การพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงาน และความร่วมมือที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ความร่วมมือเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนภายใต้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนยังรวมถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ภายใต้ประชาคมอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านแรงงานเป็นอย่างมาก

การคุ้มครองแรงงานเป็นหนึ่งในความท้าทายในศตวรรษที่ 21 สำหรับรัฐบาลในหลายประเทศที่ต้องการจุดสมดุลระหว่างการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศโดยการส่งเสริมการลงทุน กับการให้สวัสดิการสังคมโดยการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในประเทศ ในบางกรณี การดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจก็มีผลกระทบต่อสิทธิของแรงงานในฐานะปัจจัยการผลิต อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องการค้าเสรีและการคุ้มครองสิทธิของแรงงานล้วน

เป็นสิ่งที่ริเริ่มและพัฒนามาเป็นเวลานานหลายศตวรรษ โดยประเทศที่พัฒนาแล้วในตะวันตก ในขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศเพิ่งก่อตั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และได้รับเอาแนวคิดทั้งสองมาปรับใช้ให้เข้ากับปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศที่มีลักษณะเฉพาะตัว

คณะผู้วิจัยได้รับมอบหมายจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ให้ดำเนินการศึกษา “โครงการพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาเซียน : การจัดทำฐานข้อมูลระบบการคุ้มครองแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน 9 ประเทศ” เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทั้งสามด้านดังกล่าวข้างต้น ข้อค้นพบหลักของคณะผู้วิจัยในการศึกษานี้ คือ การคุ้มครองแรงงานในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นเป็นผลมาจากการรับเอาแนวคิดของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานของ

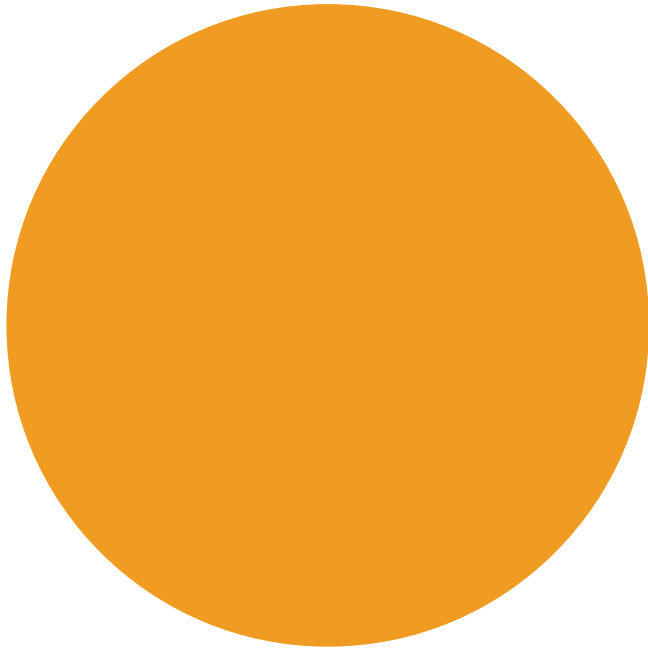


องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) มาปรับใช้กับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศ ด้วยเหตุนี้ การคุ้มครองแรงงานในอาเซียนจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากมาตรฐาน ILO และแตกต่างจากประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยตัวเอง แต่ในขณะที่เดียวกัน ก็จะมีส่วนที่คล้ายคลึงกัน อันเป็นผลสืบเนื่องจากอิทธิพลของอดีตเจ้าอาณานิคมตะวันตก และกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งรวมถึงการรณรงค์ด้านสิทธิมนุษยชน และระดับการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศที่สูงขึ้น

ทฤษฎี หลักการ รูปแบบ และการบริหารจัดการ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎี หลักการ รูปแบบ และการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นแนวคิดที่ริเริ่มโดยกลุ่ม

ประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปตะวันตกและอเมริกา โดยมี ILO เป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของแรงงานทั่วโลก และวางมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานผ่านตราสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงานในด้านต่างๆ ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนมีการเลือกให้สัตยาบันต่างกันไป และเป็นที่น่าสนใจว่ามีตราสาร ILO ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานเพียง 1 ฉบับที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศได้ให้สัตยาบัน นั่นคือ อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยฟิลิปปินส์เป็นประเทศอาเซียนที่ให้สัตยาบันตราสาร ILO ที่เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานมากที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน คือ 30 ฉบับ ในขณะที่บรูไนให้สัตยาบันตราสาร ILO ที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองแรงงานเพียงแค่ 2 ฉบับเท่านั้น



ระบบการคุ้มครองแรงงาน นโยบายการคุ้มครอง แรงงาน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ระบบการ ตรวจแรงงาน และการรับคำร้องทุกข์ บทบาท หน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน

บทบาทหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศที่ได้จากการศึกษาเอกสารทางการ เช่น กฎหมายนโยบาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นรายประเทศ เริ่มจากประเทศไทยเพื่อความสะดวกในการเปรียบเทียบบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ผลที่ได้จากการศึกษาในแต่ละประเด็นโดยสรุป มีดังนี้

ระบบการคุ้มครองแรงงาน ในทุกประเทศจะมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบด้านการคุ้มครอง

แรงงาน โดยประเภทของหน่วยงานจะเป็นไปตามโครงสร้างระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ ส่วนมากแล้วจะเป็นหน่วยงานระดับกระทรวง ยกเว้นบรูไนที่มีสถานะเป็นกรมแรงงาน ภายใต้กระทรวงมหาดไทย เป็นที่น่าสังเกตว่าในบางประเทศ หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านแรงงานมีขอบเขตความรับผิดชอบที่รวมถึงสวัสดิการสังคมด้วย เช่นในกรณีของลาว เวียดนาม และเมียนมา

นโยบายการคุ้มครองแรงงาน ในประเทศสมาชิกอาเซียนมีประเด็นที่คล้ายกัน คือ การป้องกันการค้ามนุษย์ แรงงานนอกระบบ การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งก็เป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในบางประเทศจะมีประเด็นด้านสังคมที่เป็นลักษณะเฉพาะของประเทศ เช่น สิงคโปร์มีนโยบายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับสังคมผู้สูงอายุ ฟิลิปปินส์เน้นการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศในที่ทำงาน เป็นต้น

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในหลายประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของแรงงานในหลายด้าน และบัญญัติให้ความคุ้มครองแรงงานอย่างเท่าเทียมกันตามข้อผูกพันที่ให้ไว้กับองค์กรระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานในหลายๆ ด้าน เช่น ค่าแรงขั้นต่ำ การใช้แรงงานหญิง และการใช้แรงงานเด็ก ภายใต้กฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศก็มีรายละเอียดต่างกันไปตามสภาพปัจจัยภายในประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายแรงงานของเวียดนามให้สิทธิแรงงานหญิงลาคลอดได้ 6 เดือน ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานของไทยกำหนดสิทธิในการลาคลอดไว้ที่ 90 วัน และในสิงคโปร์และบรูไนไม่มีค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น

ตารางที่ 1 และตารางที่ 2 สรุปสิทธิแรงงานด้านต่างๆ ที่สำคัญ ตามกฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศ ส่วนตารางที่ 3 สรุปสิทธิแรงงานในอาเซียนโดยเฉลี่ยทั้งหมด

ตารางที่ 1 อายุขั้นต่ำ ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก การทำงานล่วงเวลา ค่าตอบแทนการทำงานล่วงเวลา และค่าจ้างขั้นต่ำ ตามกฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศ

ประเทศ	อายุขั้นต่ำที่ทำงานได้*	ชั่วโมงทำงาน	เวลาพัก	การทำงานล่วงเวลา (OT)	ค่าตอบแทน OT/ชม.	ค่าจ้างขั้นต่ำ (บาท/วัน)
ไทย	15	8 ชั่วโมง/วัน หรือ 48 ชั่วโมง/สัปดาห์	60	ไม่ระบุ	1.5 เท่า	300
บรูไน	16		45	72 ชม./เดือน	1.5 เท่า	ไม่มี
กัมพูชา	12		ไม่ระบุ	2 ชม./วัน	0.5 เท่า	147.9**
อินโดนีเซีย	13		30	3 ชม./วัน	1.5 เท่า	106-229
ลาว	12		60	3 ชม./วัน	1.5 เท่า	130
มาเลเซีย	14		30	ไม่ระบุ	1.5 เท่า	231-260
เมียนมาร์	13		30	16 ชม./สัปดาห์	2.0 เท่า	100.45
ฟิลิปปินส์	15		60	ไม่ระบุ	0.25 เท่า	333-361
สิงคโปร์	13		45	72 ชม./เดือน	1.5 เท่า	ไม่มี
เวียดนาม	13		30	4 ชม./วัน	1.5 เท่า	115-166

*หมายถึง อายุที่สามารถทำงานได้โดยมีเงื่อนไขในการทำงาน เช่น ต้องเป็นงานเบา ห้ามทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม หรือในเวลากลางคืน เป็นต้น

**เฉพาะในอุตสาหกรรมสิ่งทอ

ตารางที่ 2 วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดประจำปี วันหยุดราชการ การลาป่วย และการลาคลอด ตามกฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศ

	วันหยุดประจำสัปดาห์	วันหยุดประจำปี/ปี	วันหยุดราชการ/ปี	วันลาป่วย/ปี	วันลาคลอด/ปี
ไทย	1 วัน/สัปดาห์	6	13	ตามที่ป่วยจริง	90
บรูไน		7	11	14 (Out) 60 (In)	63
กัมพูชา		18	ไม่ระบุ	~180	90
อินโดนีเซีย		12	ไม่ระบุ	~120	45 ก่อน+45 หลัง
ลาว		15	7-9	30	105
มาเลเซีย		8	11	14 (Out) 60 (In)	60
เมียนมาร์		10	14	30	42 ก่อน+56 หลัง
ฟิลิปปินส์		5	12	12	60
สิงคโปร์		7	11	14 (Out) 60 (In)	84
เวียดนาม		12	10	30	180

หมายเหตุ Out (Out Patient) หมายถึง การป่วยที่ไม่ได้รับการรักษาในโรงพยาบาล

In (In Patient) หมายถึง การป่วยที่ต้องได้รับการรักษาในโรงพยาบาล

ตารางที่ 3 สิทธิตามกฎหมายแรงงานในอาเซียนโดยเฉลี่ย

สิทธิตามกฎหมายแรงงาน	ค่าเฉลี่ยในอาเซียน
ชั่วโมงการทำงาน	8 ชั่วโมง/วัน หรือ 48 ชั่วโมง/สัปดาห์
เวลาพัก	43 นาที/วัน
ค่าจ้างขั้นต่ำ	~211.79 บาท/วัน
วันหยุดประจำสัปดาห์	1 วัน/สัปดาห์
วันหยุดราชการ	9 วัน/ปี
วันหยุดประจำปี	10 วัน/ปี
การทำงานล่วงเวลา	2-3 ชั่วโมง/วัน
วันลาป่วย	58 วัน/ปี
วันลาคลอด	92 วัน/ปี

ระบบการตรวจแรงงานและการรับคำร้องทุกข์ในแต่ละประเทศอาเซียนก็มีความคล้ายคลึงกัน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการรับเอาหลักการและวิธีการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานของ ILO มาใช้ โดยพนักงานตรวจแรงงานจะมีการตรวจสถานประกอบการทุกปี เพื่อให้แน่ใจว่าลูกจ้างในสถานประกอบการจะได้รับสิทธิและสวัสดิการขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด และในทุกประเทศมีช่องทางในการรับคำร้องทุกข์ เช่นเดียวกับบทบาทหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองแรงงาน ก็มีลักษณะคล้ายกัน คือ พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจในการสอบสวน ขอข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง และออกคำสั่งตักเตือนหรือปรับผู้ที่ละเมิดกฎหมายแรงงาน

การบังคับใช้กฎหมาย ในหลายประเทศมีศาลแรงงาน (court or tribunal) ที่มีอำนาจพิจารณาคดีตัดสินคดีที่เกี่ยวกับแรงงานโดยเฉพาะ เนื่องจากแนวคิดที่ว่าคดีที่เกี่ยวกับแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษเนื่องจากความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง จึงต้องมีการตั้งศาลที่จะพิจารณาคดีแรงงานเป็นการเฉพาะ ในขณะที่บางประเทศ เช่น บรูไน และสิงคโปร์ ให้อำนาจการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับแรงงานอยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลทั่วไป เช่น ศาลแขวง และศาลสูง

การเก็บข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ ข้อจำกัด และความท้าทายของระบบการคุ้มครองแรงงานในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

การเก็บข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ ข้อจำกัด และความท้าทายของระบบการคุ้มครองแรงงานในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของแต่ละประเทศสมาชิก แบ่งเป็นสองแบบ คือ การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการคุ้มครองแรงงานในแต่ละประเทศ และการใช้แบบสอบถามปลายเปิด (Open-ended questionnaire) สำหรับประเทศไทย เพื่อเสริมการวิเคราะห์ข้อมูล จำนวนผู้ที่ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ทั้งหมด 36 คน และมีกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 106 คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองแรงงาน นายจ้าง ลูกจ้าง องค์กร NGOs ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน การเก็บข้อมูลในส่วนของประเทศสมาชิกอาเซียนอีก 9 ประเทศ ใช้วิธีการสัมภาษณ์เป็นหลัก โดยคณะผู้วิจัยได้เดินทางไปเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ด้วยตัวเอง 4 ประเทศ ได้แก่ เวียดนาม ลาว อินโดนีเซีย และมาเลเซีย สำหรับประเทศอาเซียนที่เหลือใช้วิธีสัมภาษณ์

ทางโทรศัพท์ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทน ประเทศอาเซียนที่อยู่ในประเทศไทย และสำนักงาน ประจำภูมิภาคของ ILO รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่าน จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail)

จากการเก็บข้อมูลพบว่า กฎหมาย นโยบาย และ แนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ในประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ นั้น โดยเนื้อหาแล้วถือว่ามี ประสิทธิภาพในแง่ที่ให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมแรงงาน หลายกลุ่ม เช่น แรงงานหญิง แรงงานเด็ก และแรงงาน บางเวลา (part-time) เป็นต้น โดยเป็นไปตามมาตรฐาน ของ ILO และยังมีแนวโน้มเพิ่มสิทธิและสวัสดิการแก่ แรงงานมากขึ้น เช่น มีการกำหนด หรือปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ ในหลายประเทศเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงาน

ทั้งนี้ ทุกประเทศมีข้อจำกัดเหมือนกัน คือ การนำ เอาาระบบ กฎหมาย นโยบาย และแนวทางในการคุ้มครอง แรงงานเหล่านั้นมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากเครื่อง มือสำคัญในการคุ้มครองแรงงานคือการตรวจแรงงาน โดยเจ้าหน้าที่รัฐ และกลไกการเจรจาต่อรองร่วมในหลาย ประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยในส่วนของ การตรวจแรงงานมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากทรัพยากรของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ อย่างยิ่งจำนวนพนักงานตรวจแรงงานมีจำกัด ทำให้ไม่สามารถตรวจแรงงานได้อย่างทั่วถึง และค่านิยมแบบ ประนีประนอมมีส่วนให้ลูกจ้างไม่ดำเนินการร้องทุกข์เมื่อ ถูกละเมิดสิทธิ เนื่องจากไม่ต้องการมีปัญหากับนายจ้าง นอกจากนี้ สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อ รองร่วมของสหภาพแรงงานในหลายประเทศอาเซียนยังไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร

ความท้าทายในการคุ้มครองแรงงานในการเข้าสู่ ประชาคมอาเซียน ได้แก่ การขยายขอบเขตความ คุ้มครองให้ครอบคลุมแรงงานสัญชาติอาเซียนที่เข้าไป ทำงานในประเทศอาเซียนอื่น แม้ประเทศสมาชิกอาเซียน จะได้ให้การรับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declara-

tion on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) และมีการยกร่างตราสารว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว แต่ในปัจจุบันยังไม่ ได้ข้อยุติว่าตราสารดังกล่าวจะมีผลผูกพันต่อประเทศ สมาชิกอาเซียนในการนำไปปฏิบัติในประเทศตนหรือไม่ อย่างไร

ผลที่ได้จากการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น

ผลที่ได้จากการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ที่คณะผู้วิจัยจัดขึ้นเมื่อวันจันทร์ที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ที่โรงแรม The Emerald กรุงเทพมหานคร โดย ภายในงานมีการนำเสนอผลการศึกษาดำเนินการวิจัย และเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานจำนวน 166 คน จากทั้งภาค รัฐ ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม ได้แสดง ความคิดเห็นต่อระบบการคุ้มครองแรงงานในไทยและใน อาเซียน ซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 6 ประเด็น ได้แก่

1. กฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย ยังมีความซับซ้อนและมีบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นใน การบังคับใช้จำนวนมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างและนายจ้าง รวมทั้ง เป็นภาระของพนักงานตรวจแรงงานและเจ้าหน้าที่รัฐที่ เกี่ยวข้องที่จะต้องทำความเข้าใจกฎระเบียบ และนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานจำนวนมาก ซึ่งอาจ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. แรงงานนอกระบบเป็นความท้าทายในการ คุ้มครองแรงงานที่สำคัญของประเทศไทยและประเทศ อาเซียน เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีสถานการณ์ทำงาน ที่ไม่ชัดเจนและมีข้อจำกัดด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น จำนวนแรงงานนอกระบบ และสภาพการจ้างงานที่แท้จริง การขาดข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบจึงเป็นอุปสรรค ในการให้ความคุ้มครองแรงงานประเภทดังกล่าว

3. การเคลื่อนย้ายแรงงาน แนวทางในการจัดการ



เรื่องสิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างด้าวในประเทศอาเซียนนั้นแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างแนวทางของประเทศผู้ส่งแรงงานกับประเทศผู้รับแรงงาน ซึ่งกลุ่มแรงงานที่เสี่ยงต่อการไม่ได้รับความคุ้มครองมากที่สุดอาจเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

4. สิทธิการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง เนื่องจากกลไกของรัฐในการให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองแรงงานในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ การคุ้มครองแรงงานจึงต้องพึ่งกลไกอื่น คือ การให้แรงงานดูแลปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนเองโดยการส่งเสริมให้แรงงานรวมกลุ่มกันเพื่อเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง

5. การจัดสวัสดิการสังคม ในหลายประเทศอาเซียนเริ่มมีนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนในประเทศ และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านแรงงานในหลายประเทศก็ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมของประเทศด้วยเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิและสวัสดิการของแรงงานเป็นข้อต่อสำคัญของระบบสวัสดิการสังคมในภาพรวม

6. มาตรฐานสินค้า มีแนวโน้มว่าประเทศคู่ค้าของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้วในซีกโลกตะวันตกที่เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการคุ้มครองแรงงาน การค้าเสรีและสิทธิมนุษยชน อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป มีการเชื่อมโยงมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานเข้ากับมาตรฐานสินค้าและบริการที่นำเข้าประเทศ โดยใช้เป็นปัจจัยในการพิจารณาอัตราภาษีหรือสิทธิพิเศษในการนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่น ดังนั้น การคุ้มครองแรงงานจึงไม่เพียงแต่เป็นการปกป้องสิทธิของแรงงานเท่านั้น แต่ยังเป็นการรักษาความสามารถในการแข่งขันของสินค้าและบริการของประเทศอีกด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในการเตรียมความพร้อมด้านการคุ้มครองแรงงานเพื่อรองรับประชาคมอาเซียนที่กำลังจะมาถึงในปลายปี พ.ศ. 2558 โดยแบ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระดับประเทศ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระดับภูมิภาค ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระดับประเทศมีทั้งหมด 6 ข้อ ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. ระบบการคุ้มครองแรงงาน

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองแรงงานในประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศมีบทบาทรวมถึงการจัดสวัสดิการสังคมทั่วไปด้วย เนื่องจากแรงงานมีบทบาททางสังคมอื่นนอกเหนือจากการทำงาน เช่น การศึกษา สุขภาพ ครอบครัว เป็นต้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงควรมีการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่ทำงานด้านสังคม เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในด้านกำกับการป้องกันการค้ามนุษย์ และกระทรวงสาธารณสุขในด้านสวัสดิการรักษายาบาล เป็นต้น เพื่อให้ระบบการคุ้มครองแรงงานในไทยมีความสมบูรณ์และรอบด้านมากขึ้น จากการสัมภาษณ์และเก็บแบบสอบถามพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบการคุ้มครองแรงงานในไทย เช่น นายจ้าง และลูกจ้างจำนวนมากยังไม่ค่อยทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน 2 ด้าน คือ

(ก) ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ในการคุ้มครองแรงงานในประเทศไทย เช่น จากการเก็บแบบสอบถามพบว่ายังมีนายจ้างและลูกจ้างจำนวนหนึ่งไม่ทราบว่ามี การตรวจแรงงาน และขั้นตอนในการร้องทุกข์ ทั้งนี้อาจเป็นสาเหตุจากการขาดการประชาสัมพันธ์ จึงอาจต้องมี

การประชาสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานมากขึ้น

(ข) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน เช่น ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย รวมทั้งการทำความเข้าใจถึงภาพรวมของระบบการคุ้มครองแรงงานว่ามีความจำเป็นอย่างไร มีกระบวนการและขั้นตอนอย่างไร และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากสิทธิและสวัสดิการของแรงงานไม่ได้รับการคุ้มครอง เช่น การถูกตัดสิทธิพิเศษในการส่งออกสินค้าไปต่างประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน และการคุ้มครองแรงงานดังกล่าวนั้น ควรจัดทำผ่านสื่อที่เข้าถึงง่ายและสื่อสารได้ในวงกว้าง เช่น การจัดทำ website ที่มีข้อมูลละเอียดครบถ้วน และง่ายต่อการทำความเข้าใจ ซึ่งควรอาศัยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management: KM) ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการทำสื่อประชาสัมพันธ์ดังกล่าว

2. นโยบายการคุ้มครองแรงงาน

เนื่องจากการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน และใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องจัดเก็บข้อมูลที่ครอบคลุมแรงงานแต่ละกลุ่มให้ได้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานนอกระบบและแรงงานต่างด้าว ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมากที่สุด โดยมีสาเหตุมาจากการขาดข้อมูลที่ละเอียดและถูกต้องว่าแรงงานเหล่านี้มีจำนวนเท่าไร ส่วนมากทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจใด และมีสภาพการทำงานอย่างไร หากมีข้อมูลเหล่านี้ก็จะช่วยให้กระทรวงแรงงานสามารถออกนโยบายการคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมต่อสภาพการทำงานของแรงงานแต่ละประเภทได้ เช่น หากข้อมูลชี้ว่าจำนวนแรงงานนอกระบบส่วนมากอยู่ในภาค

บริการท่องเที่ยว ก็ต้องออกนโยบายคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในภาคการท่องเที่ยว เช่น ให้มีชั่วโมงทำงานที่ยืดหยุ่นกว่าการทำงานในสถานประกอบการที่มีเวลาทำงานชัดเจน และการสนับสนุนให้แรงงานดังกล่าวเข้ามาเป็นแรงงานในระบบโดยการขึ้นทะเบียนที่ง่ายและไม่มีค่าใช้จ่าย เช่น การขึ้นทะเบียน online เป็นต้น

3. กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงานแบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ การสังเคราะห์กฎหมายที่มีอยู่ และการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่ ดังนี้

(ก) การสังเคราะห์กฎหมายที่มีอยู่ เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและสวัสดิการของแรงงานนอกเหนือจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อยู่หลายฉบับ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการทำความเข้าใจสิทธิและหน้าที่ของนายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่รัฐ จึงควรต้องมีการสังเคราะห์กฎหมายแรงงานใหม่ โดยอาจรวบรวมเป็นประมวลกฎหมายแรงงานเหมือนที่ประเทศอาเซียนหลายประเทศทำ ซึ่งข้อดีของการทำประมวลกฎหมาย คือ การทำให้นิยามตามกฎหมายของคำที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง ค่าจ้าง เด็ก ซึ่งอาจมีการนิยามไว้ต่างกัน กฎหมายแรงงานแต่ละฉบับ มีคำนิยามเดียวกันได้ประมวลกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้การคุ้มครองแรงงานแต่ละประเภทเป็นไปอย่างเท่าเทียมมากขึ้น และมีความสะดวกในการสืบค้นเนื่องจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน จะถูกรวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียว

นอกจากนี้ ควรพิจารณายกเลิกข้อยกเว้นไม่บังคับใช้บทบัญญัติบางประการกับแรงงานบางประเภท เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานแต่ละประเภทในประเทศมีความเท่าเทียมกัน ช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบการคุ้มครองแรงงานสามารถทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตนได้ง่ายขึ้น และเป็นการป้องกันไม่ให้

ข้อยกเว้นดังกล่าวกลายเป็นช่องว่างของกฎหมายซึ่งจะทำให้แรงงานไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด

(ข) การประเมินผลกระทบของกฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่ ผลการศึกษาตามโครงการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศมีการปรับปรุงและเพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการแรงงานในหลายด้าน แต่ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายยังไม่ได้รับการพัฒนาตามไปด้วย ช่องว่างระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติซึ่งปรากฏอยู่แล้วจึงถูกขยายขึ้นเมื่อมีการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขบทบัญญัติ และในที่สุดแล้วอาจเป็นภาระของนายจ้าง และลูกจ้าง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐเองที่จะต้องติดตามการปรับเปลี่ยนกฎหมายแต่ละครั้ง คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าในอนาคตการออกกฎหมายหรือมาตรการใดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานควรมีการศึกษาถึงความจำเป็นในการออกกฎหมายดังกล่าว และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการตราหรือแก้ไขกฎหมายในแต่ละครั้งด้วย

4. ระบบการตรวจแรงงานและการรับคำร้อง

ระบบการตรวจแรงงานและการรับคำร้องทุกข์ถือเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองแรงงานของรัฐ ซึ่งจากการเก็บข้อมูลพบว่ายังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดด้านจำนวนพนักงานตรวจแรงงาน จึงควรต้องมีการเพิ่มจำนวนพนักงานตรวจแรงงาน และที่สำคัญ พนักงานตรวจแรงงานต้องมีการทำความเข้าใจความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ซึ่งการสังเคราะห์กฎหมายที่มีอยู่แล้วตามข้อเสนอแนะข้างต้นจะช่วยให้พนักงานตรวจแรงงานสามารถจดจำและทำความเข้าใจสิทธิและสวัสดิการแรงงานตามกฎหมายต่าง ๆ ได้ดีขึ้น

การรับคำร้องสามารถปรับปรุงได้โดยเพิ่มการประชาสัมพันธ์ถึงสิทธิและช่องทางการยื่นคำร้อง โดย

ต้องเป็นระบบการร้องทุกข์ที่มีความปลอดภัยด้วยการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (whistleblower protection) ต้องไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของผู้ยื่นคำร้องและพยานที่เกี่ยวข้อง และป้องกันไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวรั่วไหลจนเกิดอันตรายต่อผู้ยื่นคำร้องและผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อคดีแรงงานด้วย เนื่องจากการเก็บข้อมูลแบบสอบถามพบว่า อุปสรรคสำคัญในการคุ้มครองแรงงาน คือ กรณีที่ผู้ที่จะมีสิทธิแรงงานเป็นผู้มีอิทธิพล จึงทำให้ไม่ค่อยมีคนกล้ายื่นคำร้องเพื่อเอาผิดกับผู้ละเมิดกฎหมาย ซึ่งโดยปกติแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างก็มีความไม่เท่าเทียมอยู่แล้ว ลูกจ้างย่อมไม่ต้องการมีปัญหากับนายจ้างเนื่องจากเกรงว่าจะกระทบกับความมั่นคงทางการทำงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องพัฒนาระบบการร้องทุกข์ที่จะรับประกันความปลอดภัยของผู้ร้องทุกข์และพยานในคดีพิพาทแรงงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำให้ลูกจ้างมีความมั่นใจในระบบการร้องทุกข์มากขึ้น

5. บทบาทหน้าที่ และแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองแรงงาน

ในทางทฤษฎีแล้ว บทบาทหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในอาเซียนเป็นไปตามมาตรฐานของ ILO แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ามีข้อจำกัดในการดำเนินงานหลายประการ เช่น บังคับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ และความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการแรงงานของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะข้างต้น นอกจากนี้ อาจต้องมีการบัญญัติบทบาทหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นหมวดหนึ่งในประมวลกฎหมายแรงงานที่จะจัดทำขึ้นใหม่ หรือในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบัน เพื่อให้บทบาทหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีความชัดเจนมากขึ้น

เนื่องจากการคุ้มครองแรงงานมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นนอกเหนือจากกรมสวัสดิการและคุ้มครอง



แรงงาน ทั้งที่อยู่ภายใต้กระทรวงแรงงาน เช่น สำนักงาน ประกันสังคมและที่เป็นหน่วยงานนอกกระทรวงแรงงาน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองในกรณีแรงงานต่างด้าว เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ เป็นต้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ตั้งแต่ระดับการวางแผน ระดับ การนำแผนไปปฏิบัติจริง และในระดับการติดตาม ผลเพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. การบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายถือเป็นข้อจำกัดสำคัญของระบบการคุ้มครองแรงงานในประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ เนื่องจากขาดเครื่องมือที่เพียงพอในการให้ความคุ้มครองแรงงาน ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในกรณีของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นเครื่องมือของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความจำเป็นในการเพิ่มจำนวนพนักงานตรวจแรงงาน แต่การคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องอาศัยเครื่องมืออื่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพแรงงาน จากการศึกษาพบว่า ความเข้มแข็งของสภาพแรงงานเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการคุ้มครองแรงงานในประเทศฟิลิปปินส์

อย่างไรก็ดี ประเทศในกลุ่มอาเซียนหลายประเทศมีกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วมของแรงงาน และยังมีข้อจำกัดในการเรียกร้องของผู้ใช้แรงงาน (industrial action) ซึ่งทำให้สภาพแรงงานในฐานะกลไกการคุ้มครองแรงงานไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สภาพแรงงานสามารถมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานด้วยตนเองได้มากขึ้น ซึ่งการส่งเสริมสภาพแรงงานให้มีความเข้มแข็งจะช่วยลดภาระของพนักงานตรวจแรงงาน โดยให้แรงงานช่วยกัน

ดูแลสิทธิและสวัสดิการของแรงงานด้วยตนเอง และการรวมกลุ่มจะช่วยทำให้อำนาจการต่อรองของลูกจ้างต่อนายจ้างเพิ่มขึ้น

ในขณะเดียวกัน ควรมีการส่งเสริมให้สภาพแรงงานมีความร่วมมือที่ดีกับองค์กรนายจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้นายจ้างและลูกจ้างมองเห็นผลประโยชน์ร่วมกันในการคุ้มครองแรงงาน เช่น การพัฒนาฝีมือแรงงานควบคู่ไปกับการพัฒนาสิทธิและสวัสดิการของลูกจ้าง โดยอาจสนับสนุนให้มีการพิจารณาปรับขึ้นค่าจ้างตามเกณฑ์การผ่านหลักสูตรพัฒนาทักษะฝีมือที่กิจการต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ทุนและแรงงานสามารถพัฒนาไปพร้อมกันได้ และนำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพแรงงานในประเทศ

ในส่วนของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระดับภูมิภาคมี 5 ข้อ ดังนี้

1. ด้านนโยบาย

ประเทศสมาชิกอาเซียนโดยเฉพาะประเทศผู้ส่งแรงงานและประเทศผู้รับแรงงานควรมีการเจรจาดกกันว่าจะมีการคุ้มครองสิทธิของแรงงานสัญชาติอาเซียนร่วมกันอย่างไร เช่น ลดภาระการจ่ายค่าประกันสุขภาพของแรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศอาเซียน ซึ่งอาจสามารถทดแทนได้ด้วยกองทุนประกันสังคม นอกจากนี้ ขอบเขตการเจรจาควรครอบคลุมผู้ติดตามของแรงงานต่างชาติด้วยว่าประเทศผู้รับหรือประเทศผู้ส่งจะเป็นผู้ให้การคุ้มครอง และจะให้การคุ้มครองอย่างไร และต้องคำนึงถึงแรงงานและผู้ติดตามในบริบทที่ครอบคลุมนอกเหนือจากการทำงานด้วย เช่น การศึกษาและการรักษาพยาบาล เป็นต้น

2. ด้านแนวทาบปฏิบัติ

เป็นที่แน่ชัดว่าในพิมพ์เขียวของประชาคมอาเซียนทั้งสามด้านมีการกล่าวถึงแรงงานโดยประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASCC) ได้มีการกล่าวถึงสิทธิและ

สวัสดิการของแรงงานไว้ แต่ไม่ได้มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนว่าประเทศสมาชิกแต่ละประเทศนั้นต้องทำอะไรบ้าง เช่น ปรับปรุงกฎหมาย จัดตั้งกลไกกลางระดับภูมิภาคเพื่อดูแล การคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะ เป็นต้น ความไม่ชัดเจนของแนวทางการปฏิบัติจึงเป็นการเปิดช่องให้แต่ละประเทศไปปฏิบัติกันเองและก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกัน ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงควรมีการเจรจาเพื่อกำหนดมาตรฐานร่วมในการคุ้มครองแรงงานในภูมิภาค

3. ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในการจัดทำมาตรฐานร่วมนั้น อาเซียนควรมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เจรจากำหนดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงาน และติดตามการนำมาตรฐานดังกล่าวไปใช้ในอาเซียนร่วมกันด้วย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในประเทศไทยมีหลายหน่วยงาน และยังไม่ค่อยมีความชัดเจนว่าบทบาทในการเป็นตัวแทนประเทศเพื่อประสานงานกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นควรเป็นบทบาทของหน่วยงานใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประชาคมอาเซียนด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งต่างกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ประสานงานและเจรจากับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นอย่างชัดเจน

ดังนั้น ในขั้นแรกจึงต้องมีการทำความเข้าใจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในประเทศไทยว่า หน่วยงานใดจะเป็นตัวแทนของประเทศเข้าไปทำงานในหน่วยงานคุ้มครองแรงงานกลางของอาเซียน หากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานรับหน้าที่ดังกล่าว จะต้องมีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นภายในประเทศเพื่อนำมาตรฐานกลางอาเซียนไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ความร่วมมือด้านข้อมูล

จากการศึกษาพบว่า ข้อมูลที่เกี่ยวกับแรงงานในประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศยังไม่ค่อยสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในภูมิภาค ซึ่งส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการให้ความคุ้มครองแรงงานทั้งในส่วนของประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ดังนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีความร่วมมือในการจัดเก็บและส่งต่อข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน เช่น จำนวนแรงงานที่ออกไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนและประเภทของกิจการที่เข้าไปทำงาน เป็นต้น โดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้รับผิดชอบประสานงานและจัดเก็บข้อมูลดังกล่าว เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถขอใช้ข้อมูลในการจัดทำนโยบายหรือข้อตกลงร่วมกันในอาเซียนได้

5. การบังคับใช้ข้อตกลง

อาเซียนมีหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non-intervention) และคำนิยามที่หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า (non-confrontation) ทำให้ข้อตกลงอาเซียนหลายฉบับมักไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงด้านสังคมและสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงด้านแรงงานด้วย เช่น การค้ามนุษย์เพื่อเป็นแรงงานบังคับ การเลือกปฏิบัติบนฐานของเพศ ศาสนา และเชื้อชาติ และการใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงควรมีการปรับปรุงกลไกที่ใช้บังคับข้อตกลงเหล่านี้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของแรงงาน โดยอาจมีการกำหนดมาตรการตอบโต้ด้านการค้าร่วมกัน เช่น จัดทำบัญชีสินค้าและบริการที่พบว่าการละเมิดสิทธิของแรงงานซึ่งจะต้องมีการเก็บภาษีเพิ่มเพื่อนำมาชดเชยให้แก่แรงงาน เป็นต้น โดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้รับผิดชอบติดตามการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานด้วย