International Labour Organization

การส่งเสริมแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยให้เข้าถึงความยุติธรรม: การประเมินผลปฏิบัติการของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว

ได้รับการสนับสนุนโดย

Australian Aid

- **การส่งเสริมแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยให้เข้าถึงความยุติธรรม: การประเมินผลปฏิบัติการของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว**

สงวนลิขสิทธิ์ © องค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2563
พิมพ์ครั้งแรก 2563

สิ่งพิมพ์ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีการสงวนลิขสิทธิ์ภายใต้พิธีสารฉบับที่ 2 ของอนุสัญญาลิขสิทธิ์สากล อย่างไรก็ดี การคัดเนื้อหาบางส่วนสั้นๆ สามารถทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตโดยมีเงื่อนไขว่าต้องระบุแหล่งที่มา หากมีความประสงค์จะทำซ้ำหรือแปล สามารถขออนุญาตได้ที่ ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland หรือทางอีเมล์: rights@ilo.org สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศยินดีรับคำขอดังกล่าว

ห้องสมุด สถาบันต่างๆ และผู้ใช้อื่นๆ ที่ลงทะเบียนกับองค์กรจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์สำหรับการทำซ้ำอาจทำสำเนาตามใบอนุญาตที่ออกให้เพื่อวัตถุประสงค์นี้ ค้นหาองค์กรจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์สำหรับการทำซ้ำในประเทศของคุณได้ที่ www.ifrro.org

---

ISBN 9789220323434 (Web PDF) ฉบับภาษาอังกฤษ

ฉบับภาษาไทย: การส่งเสริมแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยให้เข้าถึงความยุติธรรม: การประเมินผลกปฏิบัติการของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว, (ISBN 9789220323441 (web pdf)), กรุงเทพฯ 2563

การใช้คำเรียกขานในสิ่งพิมพ์ของไอแอลโอซึ่งเป็นไปตามแนวปฏิบัติของสหประชาชาติ และการนำเสนอเนื้อหาในเอกสาร ไม่ได้แสดงถึงความคิดเห็นใดๆ ทั้งสิ้นของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของประเทศ พื้นที่ หรือดินแดน หรืออำนาจปกครองของประเทศ พื้นที่ หรือดินแดน หรือเกี่ยวกับการกำหนดเขตแดนของประเทศ พื้นที่ หรือดินแดนใด

ความคิดเห็นที่แสดงในบทความ งานศึกษา และงานเขียนอื่นที่มีการลงชื่อผู้เขียน เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว และการพิมพ์เผยแพร่ไม่ได้หมายความว่าสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศให้การรับรองความคิดเห็นเหล่านั้น

การอ้างอิงชื่อกิจการและผลิตภัณฑ์และกระบวนการทางการค้าไม่ได้แสดงถึงการรับรองจากสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และการไม่เอ่ยถึงกิจการ ผลิตภัณฑ์ หรือกระบวนการทางการค้าใดๆ ก็ไม่ได้แสดงถึงการไม่ให้ความเห็นชอบ

สิ่งพิมพ์ฉบับนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลออสเตรเลียผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศและการค้า ความคิดเห็นที่แสดงในสิ่งพิมพ์นี้เป็นของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียวและไม่จำเป็นต้องเป็นความคิดเห็นของรัฐบาลออสเตรเลีย

ค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งพิมพ์และงานดิจิทัลของไอแอลโอได้ที่: www.ilo.org/publns

---

ภาพทุกภาพ: © ILO

พิมพ์ในประเทศไทย

คำนำ

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ของการย้ายถิ่นแรงงานมาอย่างยาวนาน โดยเริ่มจากการเป็นประเทศต้นทางและค่อยๆ กลายเป็นประเทศปลายทางมากขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่สุดในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด โดยมีแรงงานที่มีเอกสารประมาณ 2.8 ล้านคนจากกัมพูชา ลาว และเมียนมา

แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำงานอาชีพพื้นฐานในงานประมง เกษตร ก่อสร้าง โรงงาน งานบ้าน และงานบริการอื่นๆ และสร้างผลผลิตร้อยละ 4.3–6.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของไทยในปี 2553

ในฐานะประเทศปลายทาง ไทยมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อดูแลให้แรงงานข้ามชาติได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิด การแสวงประโยชน์โดยมิชอบ และการใช้ความรุนแรงต่อพวกเขา นอกจากนี้ ไทยกำลังดำเนินมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมโดยเท่าเทียมสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ต้องการความช่วยเหลือและการเยียวยาทางกฎหมาย

เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับแรงงานข้ามชาติ ในปี 2559 กระทรวงแรงงานได้จัดตั้งศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว (ศูนย์ฯ) ในสิบจังหวัดทั่วประเทศ หลังจากดำเนินการมาได้ระยะเวลาหนึ่ง กรมการจัดหางานขอให้ไอแอลโอและโครงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ (TRIANGLE in ASEAN) ทำการประเมินผลนี้ โดยมุ่งพิจารณาการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ เหล่านี้อย่างเป็นองค์รวม และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิผลในการให้บริการแก่แรงงานข้ามชาติ

รายงานฉบับนี้นำเสนอข้อค้นพบจากการประเมินผลดังกล่าว โดยสรุปการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ เหล่านี้สอดคล้องเป็นอย่างดีกับวัตถุประสงค์ของรัฐบาลไทยที่จะดูแลให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ที่สำคัญยังสรุปได้อีกว่าศูนย์ฯ ทั้งสิบแห่งได้ช่วยให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้น และให้คำแนะนำปรึกษาที่สำคัญเกี่ยวกับการจ้างงาน สภาพการทำงาน ตลอดจนสิทธิแรงงานโดยรวมของแรงงานข้ามชาติ รายงานนี้ระบุประเด็นต่างๆ ที่ควรได้รับการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นเพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงบริการสำคัญเหล่านี้ได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึงมากขึ้น นอกจากนี้ ก็มีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆ และเพื่อให้ศูนย์ฯ เหล่านี้ดำเนินการไปได้อย่างยั่งยืน

ไอแอลโอมุ่งมั่นให้ความสนับสนุนแก่รัฐบาลไทยและกระทรวงแรงงาน พร้อมทั้งองค์กรแรงงาน องค์กรนายจ้าง องค์กรภาคประชาสังคม และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย ในการส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติหญิงและชายสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้น ผมเชื่อมั่นว่าด้วยการทำงานร่วมกัน เราจะสามารถให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และทำให้มั่นใจได้ว่าประเทศไทยและแรงงานเหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากโลกแห่งการทำงานที่เป็นธรรมและเท่าเทียมมากขึ้น

นายแกรม บัคเลย์

ผู้อำนวยการคณะผู้เชี่ยวชาญเพื่อการทำงานที่มีคุณค่า
ประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกตะวันออกเฉียงใต้ และแปซิฟิก
และ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทย
กัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

กิตติกรรมประกาศ

การประเมินผลปฏิบัติการของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวนี้เป็นงานภายใต้ความร่วมมือระหว่างกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และโครงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ (TRIANGLE in ASEAN) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอ แอล โอ)

การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ดำเนินการโดยขวัญฤทัย ศิริพัฒนโกศล ผู้ประสานงานโครงการระดับประเทศของไทรแองเกิลในอาเซียนในประเทศไทย ผู้เขียนรายงานฉบับสมบูรณ์คือ คุณขวัญฤทัย ศิริพัฒนโกศล โดยได้รับความสนับสนุนด้านการบรรณาธิการจาก คุณแอนนา เองบล็อม หัวหน้าที่ปรึกษาด้านวิชาการของโครงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ (TRIANGLE in ASEAN)

รายงานนี้สำเร็จลงได้ด้วยการมีส่วนร่วมจากหลายคนตั้งแต่การออกแบบ การลงพื้นที่ การจัดทำรายงาน และการตรวจสอบให้ความเห็น ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณ คุณอดิศร เกิดมงคล ที่ได้ให้ความเห็นและตรวจสอบรายงานโดยรวม คุณเบนจามิน ฮาร์กินส์ ที่ช่วยสนับสนุนในขั้นตอนการออกแบบการประเมิน คุณอเล็กซานดรา เชเพิร์ด สำหรับการตรวจสอบและการบรรณาธิการ และคุณนิลิม บารูช สำหรับการตรวจสอบขั้นสุดท้าย และขอขอบคุณจิตติมา ศรีสุขนาม เจ้าหน้าที่บริหารโครงการประจำประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาชนลาว ที่ให้ความสนับสนุนตลอดทั้งการประเมินผลจนถึงการเขียนรายงานจนเสร็จสิ้น

นอกจากนี้เราขอแสดงความขอบคุณเป็นพิเศษต่อผู้ร่วมงานจากกรมการจัดหางาน คือ คุณวรานนท์ ปีติวรรณ อดีตอธิบดีกรมการจัดหางาน คุณสมบัติ นิเวศรัตน์ อดีตรองอธิบดีกรมการจัดหางาน คุณไพโรจน์ โชติกเสถียร ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน คุณสมบัติ โพธิวัฒน์ ผู้อำนวยการกองทะเบียนจัดหางานกลางและคุ้มครองคนหางาน และคุณจักรกฤษณ์ พัฒนธัญญา หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

เราขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลหลัก 90 คนที่ได้สละเวลาให้สัมภาษณ์เชิงลึกและเข้าร่วมการสนทนากลุ่มในการประเมินผลครั้งนี้

เราขอขอบคุณคุณจอห์น มาลอย ผู้ตรวจแก้ไขต้นฉบับ และคุณฟลอเรียน แซงท์-โอแบง ผู้จัดหน้าและออกแบบงานศิลป์

การประเมินผลปฏิบัติการของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวนี้เกิดขึ้นได้โดยได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลออสเตรเลียผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศและการค้า

สารบัญ

คำนำ ii

กิตติกรรมประกาศ iii

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร vi

คำย่อ viii

1. บทนำ 1

1.1 แนวโน้มการย้ายถิ่นแรงงานในประเทศไทย 1

1.2 การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ: กรอบกฎหมายของประเทศไทย 1

1.3 กลไกการร้องทุกข์: การจัดตั้งศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว 2

2. วัตถุประสงค์และระเบียบวิธีของการประเมินผล 4

2.1 วัตถุประสงค์ 4

2.2 ระเบียบวิธี 4

2.3 ข้อจำกัดของการประเมินผล 5

3. การปฏิบัติงานของศูนย์ฯ: ผู้บริการและการบริการ 6

3.1 ผู้รับบริการจากศูนย์ฯ 6

3.2 วัตถุประสงค์และบริการของศูนย์ฯ 9

4. การประเมินผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ 11

4.1 ความสอดคล้อง (Relevance) 11

4.1.1 ความสามารถของศูนย์ฯ ที่จะให้บริการเกี่ยวกับการจ้างงานที่ตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของแรงงานข้ามชาติ 11

4.1.2 ความจำเป็นต้องมีเอกสารคู่มือแนวปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ 12

4.2 ประสิทธิผล (Effectiveness) 12

4.2.1 ระบบการจัดการกรณีร้องทุกข์ของศูนย์ฯ 12

4.2.2 การฝึกอบรมบุคลากร 13

4.2.3 จำเป็นต้องปรับปรุงบริการล่าม 13

4.2.4 ขาดการรับรู้เกี่ยวกับบริการของศูนย์ฯ และการเข้าหาชุมชน 13

4.2.5 การจัดหาที่พักฉุกเฉินชั่วคราวให้กับแรงงานข้ามชาติระหว่างรอผลการดำเนินการทางกฎหมาย 13

4.2.6 การประสานงานและการร่วมงานระหว่างหน่วยงานและการส่งต่อกรณีร้องทุกข์ 14

4.2.7 หน้าที่ของศูนย์ฯ ในการส่งต่อกรณีร้องทุกข์ 15

4.3 การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Resource efficiency) 15

4.3.1 งบประมาณ แหล่งทุน และความคุ้มทุนของบริการ 16

4.4 ผลการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว (Impact) 16
4.4.1 จำเป็นต้องพัฒนาและดำเนินยุทธศาสตร์ที่คำนึงถึงประเด็นเพศสภาพ 16
4.4.2 จำเป็นต้องสร้างระบบการติดตามและประเมินผลที่เข้มแข็ง 17
4.5 ความยั่งยืน (Sustainability) 17
4.5.1 ความยั่งยืนเชิงสถาบัน 17
4.5.2 ความยั่งยืนทางการเงิน 18

5. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ 19
5.1 ข้อสรุป 19
5.2 ข้อเสนอแนะ 21

เอกสารอ้างอิง 22

ภาคผนวก คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม 23

**การส่งเสริมแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยให้เข้าถึงความยุติธรรม:
การประเมินผลปฏิบัติการของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว 24**

แผนที่ ตาราง และ แผนภาพ

แผนที่ 1. จังหวัดที่มีศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว 3

ตาราง 1. ลักษณะของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ไอแอลโอประเมินผล 4

แผนภาพ 1. จำนวนทั้งหมดของผู้มารับบริการจากศูนย์ฯ แยกตามเพศสภาพ พ.ศ. 2559-62 7

แผนภาพ 2. จำนวนผู้มารับบริการที่ศูนย์ฯ แต่ละแห่ง พ.ศ. 2559-62 7

แผนภาพ 3. จำนวนผู้มารับบริการจากศูนย์ฯ ทั่วประเทศทั้งสิ้น แยกตามปี พ.ศ. 2559-62 8

แผนภาพ 4. จำนวนทั้งหมดของผู้มารับบริการจากศูนย์ฯ แยกตามสัญชาติ พ.ศ. 2559-62 8

แผนภาพ 5. จำนวนกรณีร้องทุกข์ที่จัดการโดยศูนย์ฯ แยกตามประเภทระหว่างพ.ศ. 2559-62 10

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการเชิงบวกจำนวนมากในการปรับปรุงการกำกับดูแลการย้ายถิ่นแรงงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ การปรับปรุงกรอบกฎหมายและการขยายการให้บริการได้ทำให้แรงงานข้ามชาติได้รับความคุ้มครองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561) แสดงถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ พระราชกำหนดฉบับแก้ไขทำให้กฎหมายในประเทศของไทยสอดคล้องกับหลักการสำคัญๆ ของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เช่น การห้ามเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดหางานจากแรงงาน การวางหลักประกันความเสียหาย และการห้ามนายจ้างไม่ให้ยึดเก็บเอกสารประจำตัวของแรงงาน พระราชกำหนดนี้ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกการร้องทุกข์ ทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถยื่นร้องทุกข์และขอความช่วยเหลือในกรณีถูกละเมิดในการจัดหา บรรจุ และจ้างงานได้

ทว่าถึงจะมีการปรับปรุงต่างๆ เหล่านี้แล้วก็ตาม การเข้าถึงความยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติและความสามารถในการแสวงหาการเยียวยากรณีการถูกละเมิดสิทธิแรงงาน การทำงาน และความคุ้มครองทางสังคม (ตามที่กฎหมายไทยกำหนด) ก็ยังคงมีจำกัด ในปี 2559 เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับแรงงานข้ามชาติ กระทรวงแรงงานโดยกรมการจัดหางานได้จัดตั้งศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวขึ้นมาสิบแห่งในหลายจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ศูนย์ฯ เหล่านี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ เช่น การดูแลให้แรงงานสามารถเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ต่างๆ ที่มีอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานและการย้ายถิ่นของไทย

การจัดตั้งศูนย์ฯ ดังกล่าวสะท้อนถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการสนับสนุนแรงงานข้ามชาติในประเทศ ในปี 2560 กระทรวงแรงงานขอให้ไอแอลโอ (โดยโครงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ (TRIANGLE in ASEAN)) ช่วยประเมินผลการทำงานของศูนย์ฯ เหล่านี้และชี้แนะช่องทางการพัฒนาปรับปรุง มีการลงพื้นที่ในช่วงเดือนตุลาคม 2560 ถึงกุมภาพันธ์ 2561 จากนั้นเป็นการสัมภาษณ์และการแลกเปลี่ยนระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเดือนมิถุนายน 2562

วัตถุประสงค์หลักของการประเมินผลคือการพิจารณาทบทวนการปฏิบัติการโดยรวมของศูนย์ฯ เหล่านี้และมีข้อเสนอแนะตามที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิผลในการให้บริการแก่แรงงานข้ามชาติ โดยมุ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิผลของการให้บริการ การขยายงาน และความยั่งยืน

ข้อค้นพบ

การประเมินผลพบว่าศูนย์ฯ เหล่านี้ได้ช่วยให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและรับคำแนะนำเกี่ยวกับการจ้างงาน สภาพการทำงาน และสิทธิต่างๆ ได้มากขึ้น ในช่วงเดือนสิงหาคม 2559 ถึงเมษายน 2562 ศูนย์ฯ ทั้งสิบแห่งให้บริการแก่แรงงานข้ามชาติจำนวน 124,515 คน (เกือบร้อยละ 40 เป็นแรงงานข้ามชาติหญิง) การให้บริการเหล่านี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐบาลไทยในการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ด้วยการที่ศูนย์ฯ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ค่อนข้างใหม่ จึงยังมีสิ่งที่ต้องปรับปรุงอีกมากที่รัฐบาลไทยควรต้องพิจารณาหากต้องการให้ศูนย์ฯ เหล่านี้ก่อผลเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังและยั่งยืน

การจัดระบบการบริหารจัดการงานส่งผลต่อการให้บริการของศูนย์ฯ เหล่านี้ การประเมินผลพบว่าหลายส่วนในภาครัฐมองว่าศูนย์ฯ เหล่านี้เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจระยะสั้น ซึ่งส่งผลลดทอนศักยภาพของศูนย์ฯ ในการทำหน้าที่ให้ข้อมูลและมีส่วนกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นในระยะยาว กล่าวอย่างกว้างๆ คือ ขอบเขตทางนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดของศูนย์ฯ เหล่านี้ (กรมการจัดหางาน ภายใต้กระทรวงแรงงาน) ส่งผลต่อความสามารถของศูนย์ฯ ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และในการให้บริการต่างๆ ที่แรงงานข้ามชาติต้องการ การจัดระบบการบริหารยังจำกัดความสามารถของศูนย์ฯ ในการหาทุนโดยตรงตามที่จำเป็นในการให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติได้อย่างเพียงพอ ด้วยข้อเสนอแนะจากรายงานฉบับนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องประเมินทบทวนวัตถุประสงค์ของศูนย์ฯ เพื่อพิจารณาว่าศูนย์ฯ จะมีบทบาทและการดำเนินงานอย่างไรจึงจะสร้างความเปลี่ยนแปลงได้มากที่สุดและยั่งยืน นอกจากนี้ เพื่อให้ศูนย์ฯ มีความยั่งยืนในระยะยาว จำเป็นต้องกำหนดสถานะของศูนย์ฯ ให้ชัดเจนอย่างเป็นทางการในเอกสารนโยบายรวมทั้งในการจัดสรรงบประมาณประจำของกระทรวงแรงงาน

ในระดับปฏิบัติการ มีการปรับปรุงขั้นตอนปฏิบัติหลายอย่างที่สามารถทำให้ศูนย์ฯ ทำงานอย่างสามารถสร้างผลกระทบและมีประสิทธิผลมากขึ้นได้ โดยรวมแล้ว ศูนย์ฯ จำเป็นจะต้องยึดผู้รับบริการเป็นหลักมากขึ้น การพัฒนาและดำเนินการการจัดการกรณีร้องทุกข์และกระบวนการส่งต่อกรณีร้องทุกข์ที่ทำให้เป็นมาตรฐานจะทำให้แรงงานข้ามชาติได้รับความช่วยเหลือที่ตรงกับความต้องการและสิ่งที่พวกเขาประสบ การดำเนินกิจกรรมเข้าหาชุมชน เพื่อให้กลุ่มประชากรเปราะบางและประชากรชายขอบที่สุดได้รับทราบถึงบริการช่วยเหลือต่างๆ อยู่นั้นเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง การสร้างความเป็นหุ้นส่วนที่เชื่อมั่นไว้ใจกันระหว่างศูนย์ฯ กับองค์กรภาคประชาสังคมที่ให้บริการแก่แรงงานข้ามชาติเป็นสิ่งสำคัญในการเข้าไปหาตัวแรงงานข้ามชาติ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในประเด็นเพศสภาพและการบูรณาการประเด็นเพศสภาพให้มีอยู่ในทุกส่วนทุกด้านของงานของศูนย์ฯ จะช่วยส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ทำงานกับผู้รับบริการโดยคำนึงถึงความละเอียดอ่อนต่อประเด็นเพศสภาพและมีการให้บริการที่ตอบ

สนองต่อความจำเป็นเฉพาะของแรงงานข้ามชาติหญิง การประเมินผลพบว่าศูนย์ฯ หลายแห่งประสบปัญหาในการแสดงถึงผลที่เกิดจากงานของตนซึ่งส่วนใหญ่แล้วเห็นได้ว่าเป็นผลจากการขาดกระบวนการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิผล

นอกจากนี้การประเมินผลพบว่าการขาดความคุ้มครองทางกฎหมายที่ทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวระหว่างรอผลการร้องทุกข์ทางกฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคปิดกั้นสิทธิในการแสวงหาความยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติ ควรมีการพิจารณาให้ความคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวโดยสามารถขยายเวลาไปหลังจากใบอนุญาตทำงานหมดอายุได้

ข้อเสนอแนะ

จากการประเมินผล มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ทำให้ศูนย์ฯ มีความยั่งยืนด้วยการกำกับดูแลภายใต้กฎหมายและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรในการดำเนินการอย่างเพียงพอ เมื่อรูปแบบโครงสร้างของศูนย์ฯ มีความยั่งยืนและปรับปรุงอย่างเหมาะสมแล้ว ควรขยายศูนย์ฯ ไปทั่วประเทศ
2. พัฒนาเครื่องมือและแนวทางสำหรับศูนย์ฯ เช่น ขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการทำงานร่วมกัน และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการดำเนินการในด้านต่างๆ ของศูนย์ฯ
3. จัดให้มีบริการอย่างเพียงพอเพื่อช่วยแรงงานข้ามชาติหญิงและชายในการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ทางกฎหมายเพื่อแสวงหาการเยียวยาผ่านทางศูนย์ฯ และดูแลให้บริการต่างๆ มีความน่าเชื่อถือไว้วางใจได้ และจัดการให้เจ้าหน้าที่ที่ดูแลกรณีต่างๆ ตลอดจนล่าม ผ่านการฝึกอบรมและมีทักษะที่ดี และยึดหลักการที่เป็นมิตรกับแรงงานข้ามชาติและเหยื่อผู้ถูกละเมิด เจ้าหน้าที่และบริการต่างๆ จำเป็นต้องตอบสนองอย่างมีประสิทธิผลต่อความจำเป็นเฉพาะของแรงงานข้ามชาติหญิง
4. เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับความร่วมมือและการทำงานร่วมกันระหว่างศูนย์ฯ กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานรัฐและที่สำคัญคือองค์กรภาคประชาสังคม ในทุกหน้าที่รับผิดชอบของศูนย์ฯ เช่น การส่งต่อกรณีร้องทุกข์ กิจกรรมเข้าหาชุมชน และกิจกรรมสร้างความตระหนักรับรู้เกี่ยวกับศูนย์ฯ
5. สำรวจความเป็นไปได้ที่จะให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่องค์กรภาคประชาสังคมเพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างศูนย์ฯ กับองค์กรภาคประชาสังคมให้ดีขึ้น และดูแลให้มั่นใจว่ามีการส่งต่อกรณีร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานหรือองค์กรทางกฎหมายต่างๆ ที่เหมาะสมอย่างมีประสิทธิผล
6. ออกแบบและดำเนินการระบบการติดตาม ประเมินผล และรายงานที่เข้มแข็งและคำนึงประเด็นเพศสภาพ และดูแลให้เจ้าหน้าที่มีศักยภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในการติดตามและประเมินผล จัดการให้ข้อมูลที่ได้จากระบบการติดตามและประเมินผลมีการเชื่อมโยงเข้ากับระบบข้อมูล/ข่าวสารของหน่วยงานอื่นๆ ของกระทรวงแรงงานและถูกนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติ
7. ตราบทบัญญัติทางกฎหมายที่ประกันให้เกิดการปฏิบัติที่เท่าเทียมสำหรับแรงงานข้ามชาติในการแสวงหาการเยียวยาและความคุ้มครอง และให้สามารถอยู่ในประเทศไทยในระหว่างการพิจารณาหรือดำเนินคดี

คำย่อ

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
CSO	civil society organization องค์กรภาคประชาสังคม
DOE	Department of Employment กรมการจัดหางาน
FGD	focus group discussions การสนทนากลุ่ม
HRDF	Human Rights and Development Foundation (CSO) มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา
M&E	monitoring and evaluation การติดตามและประเมินผล
MOL	Ministry of Labour กระทรวงแรงงาน
MOU	memorandum of understanding บันทึกความเข้าใจ
MSDHS	Ministry of Social Development and Human Security กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
MWAC	Migrant Workers Assistance Center ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว

1

บทนำ

1.1 แนวโน้มการย้ายถิ่นแรงงานในประเทศไทย

ตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้กลายเป็นจุดหมายปลายทางสำคัญของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน และจากประเทศอื่นในภูมิภาคอาเซียนที่ไกลออกไปมากขึ้นเรื่อยๆ ในเดือนสิงหาคม 2562 กระทรวงแรงงานรายงานว่ามีแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนจำนวน 2,877,144 คน จากกัมพูชา ลาว และเมียนมา ทำงานในภาคการเกษตร งานบ้าน งานก่อสร้าง และโรงงานในประเทศไทย (ILO 2019) ขณะที่ไม่ทราบจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ถูกกฎหมายแต่รายงานในปี 2561 ประมาณการณ์ว่ามีแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยอยู่ประมาณ 3.9 ล้านคน ซึ่งเท่ากับราวร้อยละ 10 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศไทย (Harkins 2018)

เห็นได้ชัดว่าการย้ายถิ่นแรงงานสามารถเปลี่ยนชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัวและชุมชนของแรงงานข้ามชาติได้ ในขณะเดียวกันก็มีส่วนในการเติบโตและการพัฒนาของประเทศบ้านเกิดของตนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การย้ายถิ่นก็มีความเสี่ยงโดยแรงงานข้ามชาติจำนวนมากต้องเผชิญกับการถูกละเมิดและแสวงประโยชน์โดยมิชอบ

รัฐบาลไทยบริหารจัดการการย้ายถิ่นแรงงานในงานอาชีพพื้นฐานโดยอาศัยข้อตกลงทวิภาคีที่เรียกว่าบันทึกความเข้าใจ (MOU) บันทึกความเข้าใจกำกับกระบวนการทางการที่แรงงานข้ามชาติใช้ขอใบอนุญาตทำงาน หนังสือเดินทาง และวีซ่าได้ ในปี 2545 และ 2546 รัฐบาลไทยลงนามในบันทึกความเข้าใจกับรัฐบาลกัมพูชา ลาว และเมียนมา อย่างไรก็ตาม มีแรงงานข้ามชาติเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้าประเทศไทยโดยผ่านช่องทางบันทึกความเข้าใจเนื่องจากมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ใช้เวลานาน และมีค่าใช้จ่ายสูง ในปี 2558 และ 2559 ประเทศไทยทบทวนแก้ไขบันทึกความเข้าใจต่างๆ เพื่อขยายความร่วมมือในประเด็นด้านแรงงานต่างๆ เช่น การพัฒนาทักษะและความคุ้มครองทางสังคม และลงนามในข้อตกลงฉบับใหม่กับเวียดนาม

ในช่วงปี 2559-61 ประเทศไทยพัฒนากรอบกฎหมายให้ครอบคลุมมากขึ้น เช่น การออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561) เพื่อบริหารจัดการการย้ายถิ่นแรงงานควบคู่ไปกับการดำเนินการตามกระบวนการบันทึกความเข้าใจ พระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดให้กระบวนการบันทึกความเข้าใจเป็นช่องทางที่เป็นทางการเพียงช่องทางเดียวสำหรับแรงงานข้ามชาติทักษะต่ำที่จะเข้ามาในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม มาตรา 64 ของพระราชกำหนดระบุข้อยกเว้นตามที่เรียกว่า “กฎระเบียบการจ้างงานในพื้นที่ชายแดน” ไว้ มาตรานี้ถูกออกแบบให้เป็นทางเลือกที่ยืดหยุ่นกว่าช่องทางบันทึกความเข้าใจ เนื่องจากอนุญาตให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานเป็นระยะเวลาสั้นๆ ได้ (เช่น งานการเกษตรตามฤดูกาล)

แม้ว่าช่องทางบันทึกความเข้าใจและการจ้างงานในพื้นที่ชายแดนจะเป็นช่องทางที่เป็นทางการสองช่องทางสำหรับแรงงานข้ามชาติที่จะเข้ามาในประเทศไทย แต่รัฐบาลก็เปิดโอกาสเป็นครั้งคราวให้แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะผิดกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้วสามารถมาจดทะเบียนให้ถูกกฎหมายผ่านทางกระบวนการ “การพิสูจน์สัญชาติ” ได้ ในครั้งล่าสุดมีแรงงานข้ามชาติกว่า 1.8 ล้านคนมาเข้ากระบวนการจดทะเบียนดังกล่าว โดยรวมแล้ว มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากขึ้นได้รับการจัดหางานผ่านช่องทางที่เป็นทางการจากกัมพูชา ลาว และเมียนมา รัฐบาลไทยได้ประกาศว่าตามกรอบกฎหมายใหม่ ทำให้แรงงานข้ามชาติทักษะต่ำจากกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม จะได้รับการจัดหางานผ่านช่องทางบันทึกความเข้าใจหรือการจ้างงานในพื้นที่ชายแดนเท่านั้น และจะไม่มีการนิรโทษกรรมอีกแล้ว[1]

ในเดือนสิงหาคม 2562 รัฐบาลประกาศว่าแรงงานข้ามชาติที่ใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในเดือนกันยายนหรือพฤศจิกายน 2562 หรือมีนาคม 2563 จะสามารถต่ออายุผ่านกระบวนการที่ลดขั้นตอนให้สะดวกขึ้น แทนที่จะต้องกลับไปประเทศต้นทางเหมือนเมื่อก่อน แรงงานเหล่านี้สามารถต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ด้วยการรายงานตัวกับกระทรวงแรงงาน กระบวนการที่ลดขั้นตอนลงนี้ให้ความสะดวกมากขึ้นเนื่องจากลดค่าใช้จ่ายและประหยัดเวลาให้กับทั้งแรงงานและนายจ้าง

1 รายงานฉบับนี้ใช้คำว่า “ทักษะต่ำ” โดยหมายถึงลักษณะของงาน ไม่ใช่ตัวบุคคล หลายๆ งานในภาคการเกษตร การก่อสร้าง โรงงาน และงานบริการต่างๆ จัดอยู่ในประเภทนี้ งานเหล่านี้ถูกจัดเป็นงานอาชีพพื้นฐานในการจัดประเภทงานอาชีพระหว่างประเทศ ISCO-08

1.2 การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ: กรอบกฎหมายของประเทศไทย

ประเทศไทยมีบทบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดสภาพเงื่อนไขการทำงานและการจ้างงานขั้นต่ำสำหรับแรงงานที่รวมถึงแรงงานข้ามชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดว่าแรงงานทั้งหมดไม่ว่าสัญชาติใดและมีสถานะทางกฎหมายเช่นใด ย่อมมีหลักประกันที่จะได้รับสภาพเงื่อนไขและความคุ้มครองที่เท่าเทียมกันเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ จำนวนชั่วโมงการทำงานและเวลาพัก การลางานที่ได้รับค่าจ้าง การเลือกปฏิบัติ การคุกคามในที่ทำงาน ฯลฯ

หน้าที่รับผิดชอบของนายจ้างในการดูแลและจัดให้มีความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัยมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้แรงงานไม่ว่าสัญชาติใดและมีสถานะทางกฎหมายเช่นใดย่อมมีสิทธิที่จะร้องเรียนเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (Harkin and Ahlberg 2017)

แรงงานสัญชาติไทยและแรงงานข้ามชาติเข้าถึงความคุ้มครองทางสังคมได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น สิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม ดังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นอกจากนี้แรงงานยังมีสิทธิภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 อีกด้วย อย่างไรก็ตาม แรงงานจะสามารถเข้าถึงสิทธิเหล่านี้ได้มากเพียงใดนั้นขึ้นกับปัจจัยอย่างเช่น ภาคการจ้างงานและสถานะทางกฎหมายของผู้ใช้แรงงาน ยกตัวอย่างเช่น ไม่ว่าจะมีสัญชาติใด แรงงานทำงานบ้านก็ไม่มีสิทธิรับประโยชน์จากการประกันสังคม นอกจากนี้นายจ้างของแรงงานทำงานบ้านไม่มีหน้าที่รับผิดชอบใดๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ดังนั้น แรงงานทำงานบ้าน (ทุกสัญชาติ) จึงไม่ได้รับความคุ้มครองด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวกำหนดกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมรอบด้านที่กำกับดูแลทุกแง่มุมของการย้ายถิ่นแรงงาน เช่น วิธีปฏิบัติในการจัดหาแรงงานอย่างการออกใบอนุญาตและการติดตามดูแลนายหน้าจัดหางานเอกชนและกฎระเบียบว่าด้วยการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ พระราชกำหนดระบุสิทธิแรงงานของแรงงานข้ามชาติ อย่างเช่น

- ไม่มีค่าธรรมเนียมการจัดหางาน
- ได้รับความคุ้มครองจากการถูกละเมิดในระหว่างการจัดหางานและการจ้างงาน เช่น การหลอกลวงฉ้อโกงโดยนายจ้างหรือนายหน้า
- มีความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนนายจ้างภายใต้เงื่อนไขบางประการ
- กำหนดให้ต้องมีหนังสือสัญญาจ้างในภาษาที่แรงงานเข้าใจ และ
- มีสิทธิเก็บสำเนาหนังสือสัญญาจ้างและเอกสารประจำตัวอื่นๆ

พระราชกำหนดนี้ยังกำหนดให้กรมการจัดหางานมีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความรับผิดชอบหลักประการหนึ่งของกรมการจัดหางานคือการจัดการดูแลกลไกการร้องทุกข์ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยพระราชกำหนดฯ กลไกดังกล่าวทำให้แรงงานข้ามชาติมีโอกาสที่จะแสวงหาความช่วยเหลือและร้องทุกข์กรณีถูกละเมิดระหว่างการจัดหางานบรรจุงาน และจ้างงาน

1.3 กลไกการร้องทุกข์: การจัดตั้งศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว

กฎหมายต่างๆ ที่กล่าวถึงโดยสังเขปข้างต้นกำหนดให้แรงงานข้ามชาติที่ถูกละเมิดสิทธิมีช่องทางเข้าถึงการเยียวยาทางกฎหมายโดยอาศัยกลไกการร้องทุกข์ อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่สามารถหรือไม่ทราบว่าจะใช้สิทธิของตนอย่างไรเนื่องจาก

- อุปสรรคด้านภาษาระหว่างแรงงานข้ามชาติกับเจ้าหน้าที่
- ขาดความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติในหมู่ผู้ร้อง และ/หรือ
- ขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนและช่องว่างในการดำเนินการของกลไกการร้องทุกข์ที่มีอยู่ (ILO n.d.)

ปัจจัยอื่นๆ มีเช่น แรงงานข้ามชาติมีสถานะไม่ถูกกฎหมาย หน้าที่รับผิดชอบทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจน กระบวนการทางกฎหมายและปกครองที่ล่าช้า และทัศนคติที่เลือกปฏิบัติ (Harkins and Ahlberg 2017)

เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการร้องทุกข์ของรัฐบาลและเพื่อเอื้ออำนวยให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้น ในเดือนกรกฎาคม 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติ[2]ให้จัดตั้งศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวขึ้น จุดมุ่งหมายโดยรวมของศูนย์ฯ ดังกล่าวคือให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติโดยเอื้ออำนวยการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้กระทรวงแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบดูแลศูนย์ฯ พัฒนาขั้นตอนการดำเนินการ โดยมีกรมการจัดหางานเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ ตามคำสั่งกรมการจัดหางานที่ 858/2559 อธิบดีกรมการจัดหางานมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว คำสั่งนี้ยังกำหนดวัตถุประสงค์และหน้าที่รับผิดชอบของศูนย์ฯ รวมถึงการแต่งตั้งหัวหน้าศูนย์ฯ ที่มีหน้าที่ดูแลการดำเนินงานของศูนย์ฯ ทั้งเรื่องบุคลากร งบประมาณ และการรายงาน

---

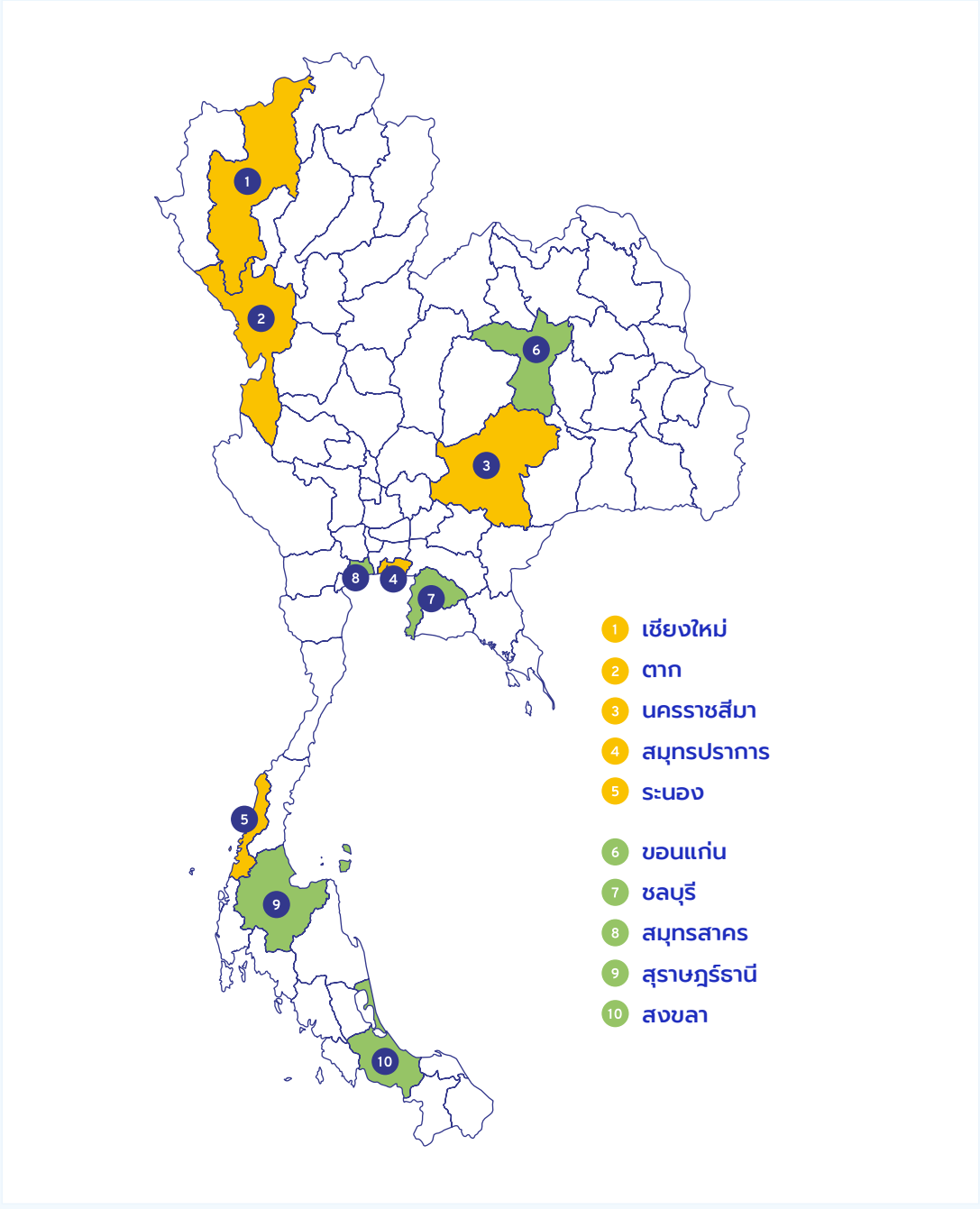
2 มติคณะรัฐมนตรีเดียวกันนี้ยังได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้ง “ศูนย์แรกรับเข้าทำงานและสิ้นสุดการจ้าง” ที่ทำหน้าที่จัดการอบรมเกี่ยวกับสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ในประเทศไทยให้กับแรงงานข้ามชาติที่เพิ่งเดินทางมาถึงผ่านช่องทางบันทึกความเข้าใจ และตรวจสอบและคัดกรองแรงงานข้ามชาติทั้งเมื่อมาถึงและก่อนเดินทางออกจากประเทศไทย ศูนย์ฯ ดังกล่าวยังทำหน้าที่เป็นจุดประสานงานสำหรับทุกเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงานของแรงงานข้ามชาติ ในปี 2559 มีการจัดตั้งศูนย์ฯ ดังกล่าวสามแห่งในบริเวณชายแดนกัมพูชา ลาว และเมียนมา ด้วยคำสั่งกรมการจัดหางานที่ 782/2559

หน้าที่และความรับผิดชอบของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวตามที่ระบุในคำสั่งกรมการจัดหางานที่ 858/2559 มีดังนี้

1. ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับสภาพการทำงานและการจ้างงาน
2. ให้ที่พักฉุกเฉินแก่แรงงานข้ามชาติระหว่างรอผลการร้องทุกข์ทางกฎหมาย
3. ประสานงานและร่วมงานเพื่อให้ความช่วยเหลือหรือส่งต่อกรณีร้องทุกข์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. รายงานการดำเนินงานของศูนย์ฯ ต่ออธิบดี ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ด้วยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงแรงงาน (โดยกรมการจัดหางาน) จัดตั้งศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว สิบแห่งในปี 2559 ในสิบจังหวัดทั่วประเทศ (ดูแผนที่ 1) ศูนย์ฯ ทั้งสิบแห่งตั้งอยู่ในสำนักงานจัดหางานจังหวัด

▶ แผนที่ 1. จังหวัดที่มีศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว



2

วัตถุประสงค์และระเบียบวิธีของการประเมินผล

2.1 วัตถุประสงค์

เพื่อดูแลให้ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ เมื่อต้นปี 2560 กระทรวงแรงงานได้ขอให้โครงการไทรแองเกิลในอาเซียนของไอแอลโอทำการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. บันทึกการดำเนินการต่างๆ ของศูนย์ฯ รวมถึงการใช้บริการของแรงงานข้ามชาติ
2. ระบุชี้และทบทวนยุทธศาสตร์ความร่วมมือ การร่วมงาน และการมีส่วนร่วมระหว่างศูนย์ฯ กับหน่วยงานรัฐอื่นๆ สมาชิกไตรภาคี องค์กรภาคประชาสังคม และฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ
3. ประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของศูนย์ฯ รวมถึงประเด็นที่ต้องปรับปรุง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนากลไกการร้องทุกข์ที่ครอบคลุมยิ่งขึ้นสำหรับแรงงานข้ามชาติ
4. จัดทำข้อเสนอแนะอย่างเป็นรูปธรรมในเรื่องการปรับปรุงการให้บริการของศูนย์ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการระยะกลางและระยะยาวในการปรับเปลี่ยนแผนงานและนโยบายเพื่อส่งเสริมการให้บริการ การขยายบริการ และความยั่งยืน

2.2 ระเบียบวิธี

การประเมินผลนี้ใช้ระเบียบวิธีแบบสหวิทยาการ และดำเนินการในช่วงปี 2560-62 การศึกษาเอกสารในช่วงต้นทำให้ได้พิจารณาเอกสารและนโยบายและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และช่วยพัฒนากรอบการประเมินผลในรายละเอียดและกำหนดตัวแปรเปรียบเทียบต่างๆ ของการประเมินผล

ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2560 ถึงกุมภาพันธ์ 2561 เจ้าหน้าที่ไอแอลโอเยี่ยมชมศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวห้าแห่ง (ดูแผนที่ 1) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์ฯ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม ศูนย์ฯ ห้าแห่งนี้ได้รับการเลือกเพื่อให้การประเมินผลสะท้อนถึงประสบการณ์การย้ายถิ่นแรงงานที่แตกต่างหลากหลายทั่วประเทศโดยครอบคลุมตลาดแรงงานและประเทศต้นทางที่ต่างกัน เป็นต้น ดังมีรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

▶ ตาราง 1. ลักษณะของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ไอแอลโอประเมินผล

จังหวัด	ภูมิภาคที่เป็นตัวแทน	ประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่	การจ้างงานของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่
นครราชสีมา	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กัมพูชาและเมียนมา	ส่วนใหญ่เป็นงานในโรงงาน
สมุทรปราการ	กลาง	กัมพูชา ลาว และเมียนมา	แปรรูปอาหารทะเล แปรรูปอาหาร ก่อสร้างและบริการ
ตาก	พื้นที่ชายแดน	เมียนมา	การเกษตร โรงงานขนาดเล็กและกลาง และก่อสร้าง
เชียงใหม่	เหนือ	เมียนมา	การเกษตร ก่อสร้าง และบริการ
ระนอง	ใต้	กัมพูชาและเมียนมา	ประมงและแปรรูปอาหารทะเล และการเกษตร

ในระหว่างการเยือนศูนย์ฯ มีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐจากหลายหน่วยงาน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ และมีการจัดการสนทนากลุ่มกับตัวแทนไตรภาคีท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม และแรงงานข้ามชาติด้วย ผู้ให้สัมภาษณ์และ/หรือเข้าร่วมการสนทนากลุ่มมีจำนวนทั้งสิ้น 90 คน (ชาย 50: หญิง 40) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- เจ้าหน้าที่รัฐ 19 คนจากกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม
- นายจ้าง 19 คน
- ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม 18 คน
- ตัวแทนจากสหภาพแรงงาน รวมถึงแรงงานข้ามชาติ 22 คน

ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ มีการใช้เกณฑ์พิจารณา[3] ดังนี้ (ดูคำอธิบายโดยละเอียดในภาคผนวก)

1. ความสอดคล้อง (Relevance): การดำเนินงานของศูนย์ฯ ตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการของผู้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใด
2. ประสิทธิผล (Effectiveness) : มีการบรรลุตามวัตถุประสงค์และผลที่คาดหวังมากน้อยเพียงใด
3. การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพใน (Resource efficiency): มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของศูนย์ฯ อย่างคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด
4. ผลการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว (Impact): ทางบวกและลบ ผลในระยะยาวที่ตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ
5. ความยั่งยืน (Sustainability): ประโยชน์ที่เห็นได้ในทันทีและโอกาสที่จะเกิดประโยชน์ในระยะยาวอย่างต่อเนื่องและความยั่งยืนของศูนย์ฯ

ภาพ: การหารือกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่แม่สอด จังหวัดตาก; ภาพโดยขวัญฤทัย ศิริพัฒนโกศล ไอแอลโอ

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2562 มีการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับประเทศร่วมกับกรมการจัดหางาน ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว องค์กรภาคประชาสังคม และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นการพิจารณาตรวจสอบข้อค้นพบเบื้องต้นโดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ความเห็นและข้อสังเกตจากผู้เข้าร่วมได้รับการรวบรวมและสะท้อนอยู่ในรายงานฉบับนี้

2.3 ข้อจำกัดของการประเมินผล

การประเมินผลนี้ดำเนินการประเมินศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวห้าแห่งจากที่มีอยู่สิบแห่ง ดังนั้นข้อค้นพบจึงอาจมีข้อจำกัด คือไม่ได้รวมปัญหาเฉพาะที่อาจมีอยู่ของศูนย์ฯ ที่ไม่ได้ถูกเลือก ดังนั้น ข้อค้นพบเหล่านี้จึงไม่อาจถืออย่างเหมารวมได้ว่าสะท้อนการดำเนินงานบางอย่างของศูนย์ฯ ที่ไม่ถูกเลือกด้วย

นอกจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มแล้ว การประเมินผลยังอาศัยข้อมูลที่เก็บรวบรวมและรายงานโดยศูนย์ฯ เอง อย่างไรก็ตาม เห็นได้ชัดเจนว่าวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและรายงานของศูนย์ฯ ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมไว้จึงอาจไม่สะท้อนระดับของการขอและรับบริการจากศูนย์ฯ โดยแรงงานข้ามชาติเท่าใดนัก นอกจากนี้ก็ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับอัตราความสำเร็จของบริการที่ศูนย์ฯ แต่ละแห่งให้กับแรงงานข้ามชาติ ดูข้ออภิปรายถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบการติดตามและประเมินผลของศูนย์ฯ ในหัวข้อ 4.4

3 นำมาจากเกณฑ์พิจารณาของ OECD/DAC สำหรับการประเมินความช่วยเหลือการพัฒนาใน The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance (OECD 1991); The Glossary of Terms Used in Evaluation, in 'Methods and Procedures in Aid Evaluation'(OECD 1986); และ the Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms(OECD 2000)

3

การปฏิบัติงานของศูนย์ฯ: ผู้บริการและการบริการ

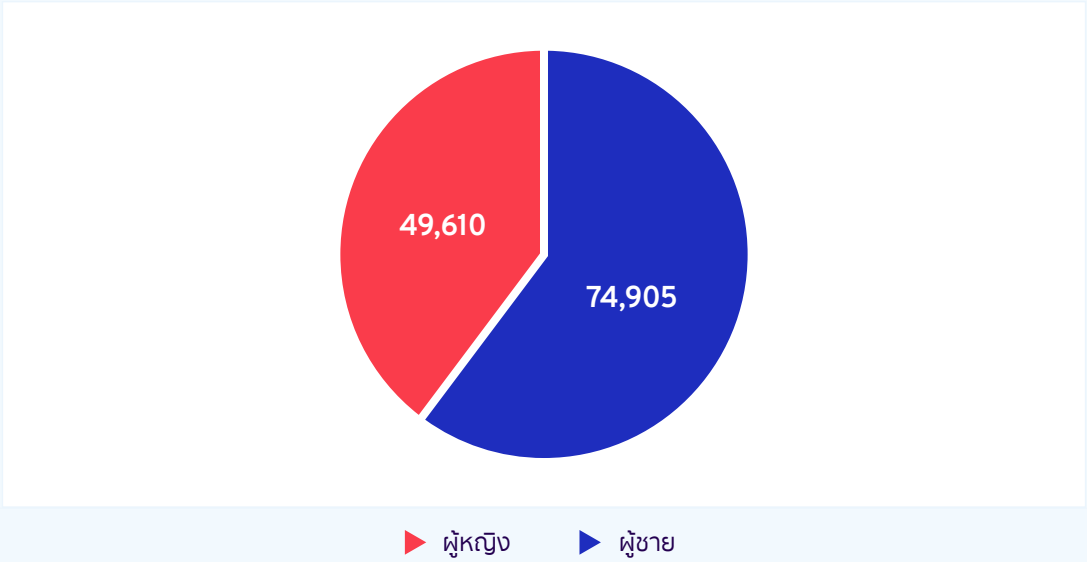
ในส่วนนี้ให้ภาพรวมโดยสังเขปเกี่ยวกับจำนวนและข้อมูลพื้นฐานของผู้รับบริการจากศูนย์ฯ ในช่วงเดือนสิงหาคม 2559 ถึง เมษายน 2562 และประเภทของบริการที่แรงงานข้ามชาติใช้บริการ

3.1 ผู้รับบริการจากศูนย์ฯ

ในช่วงเวลาของการประเมินผล มีแรงงานข้ามชาติทั้งสิ้น 124,515 คน (ร้อยละ 40 เป็นผู้หญิง) มาขอความช่วยเหลือจากศูนย์ฯ ทั้งสิบแห่งในประเทศ (แผนภาพ 1) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากศูนย์ฯ เหล่านี้ไม่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการส่งต่อกรณีร้องทุกข์ จึงยากที่จะทราบได้ว่ามีแรงงานข้ามชาติจำนวนทั้งสิ้นเท่าใดที่มาใช้บริการ ณ ศูนย์หนึ่งๆ ศูนย์ฯ ที่จังหวัดชลบุรีมีผู้มารับบริการมากที่สุด ส่วนศูนย์ฯ ที่จังหวัดตากมีจำนวนน้อยที่สุด (แผนภาพ 2) แผนภาพ 3 แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติที่มาขอความช่วยเหลือมีจำนวนค่อยๆ ลดลงตั้งแต่ปี 2560 (หมายเหตุ ตัวเลขสำหรับปี 2559 และ 2562 ไม่ได้ครอบคลุมทั้งปี) จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในช่วงการลงพื้นที่ เหตุผลหนึ่งที่จำนวนลดลงอาจเป็นได้ว่าผู้ร้องเรียนมักประสบกับกระบวนการยื่นข้อร้องทุกข์ที่ใช้เวลายาวนาน เมื่อศูนย์ฯ รับข้อร้องทุกข์ แรงงานข้ามชาตินั้นก็จะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้วก็ต้องเริ่มต้นกระบวนการยื่นคำร้องซ้ำอีกรอบ เห็นได้ชัดว่าการปฏิบัติเช่นนี้ส่งผลบั่นทอนแรงงานข้ามชาติจำนวนมากทำให้ไม่อยากมาศูนย์ฯ เนื่องจากไม่เห็นความจำเป็นของการต้องยื่นคำร้องซ้ำซ้อน

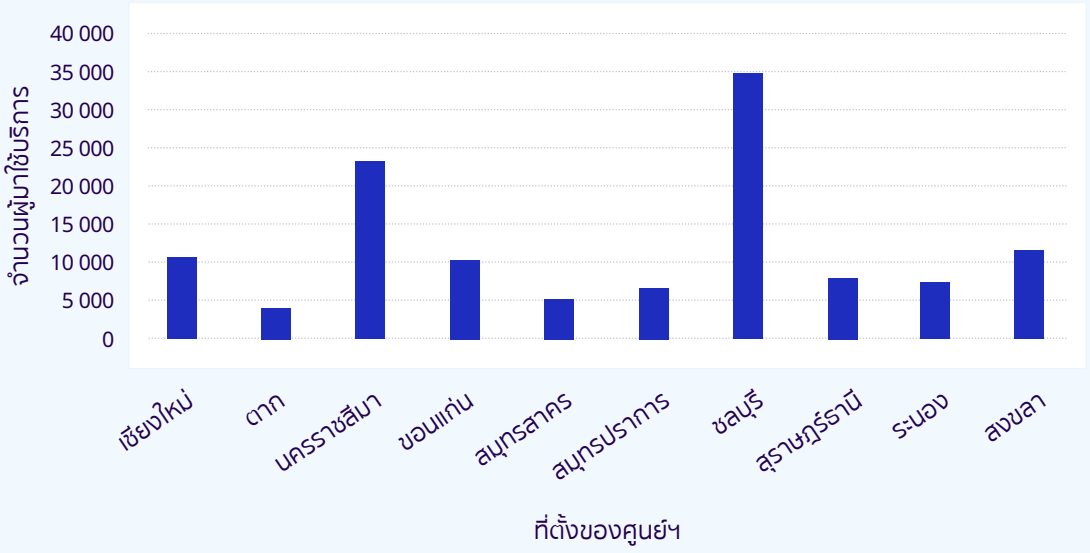
แผนภาพ 4 แสดงให้เห็นว่าผู้มารับบริการจำนวนมากที่สุดเป็นชาวเมียนมา (73,034 คน) รองลงมาคือชาวกัมพูชา (40,360 คน) ชาวลาว (11,016 คน) และชาวเวียดนาม (105 คน) ข้อมูลนี้สะท้อนอย่างคร่าวๆ ถึงแนวโน้มการย้ายถิ่นโดยรวมเข้ามาในไทยจากประเทศต้นทางเหล่านี้ ในปี 2561 แรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมามีสัดส่วนร้อยละ 58.13 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่ขึ้นทะเบียน ตามด้วยแรงงานจากประเทศกัมพูชา ร้อยละ 32.12 จากประเทศลาวร้อยละ 8.76 และจากประเทศเวียดนามร้อยละ 0.99

แผนภาพ 1. จำนวนทั้งหมดของผู้มารับบริการจากศูนย์ฯ แยกตามเพศสภาพ พ.ศ. 2559-62



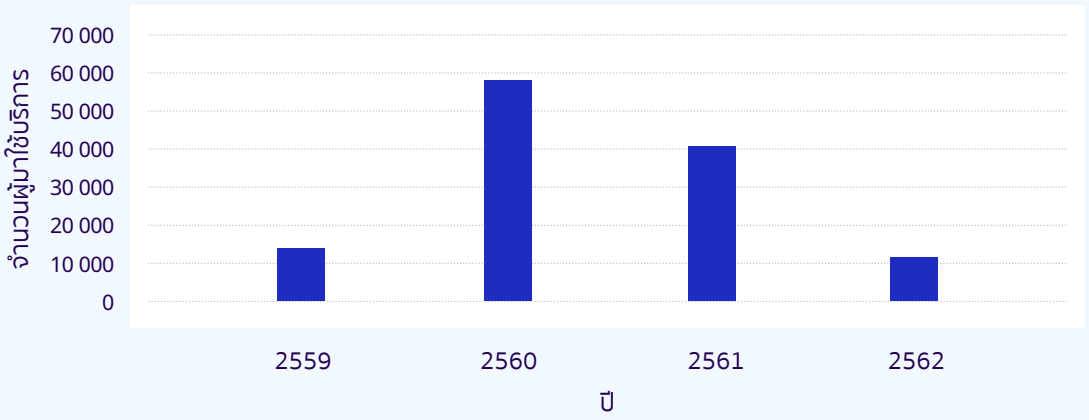
หมายเหตุ: ข้อมูลในช่วง 1 สิงหาคม 2559 ถึง 30 เมษายน 2562 จากศูนย์ฯ ทั้งสิบแห่ง

แผนภาพ 2. จำนวนผู้มารับบริการที่ศูนย์ฯ แต่ละแห่ง พ.ศ. 2559-62



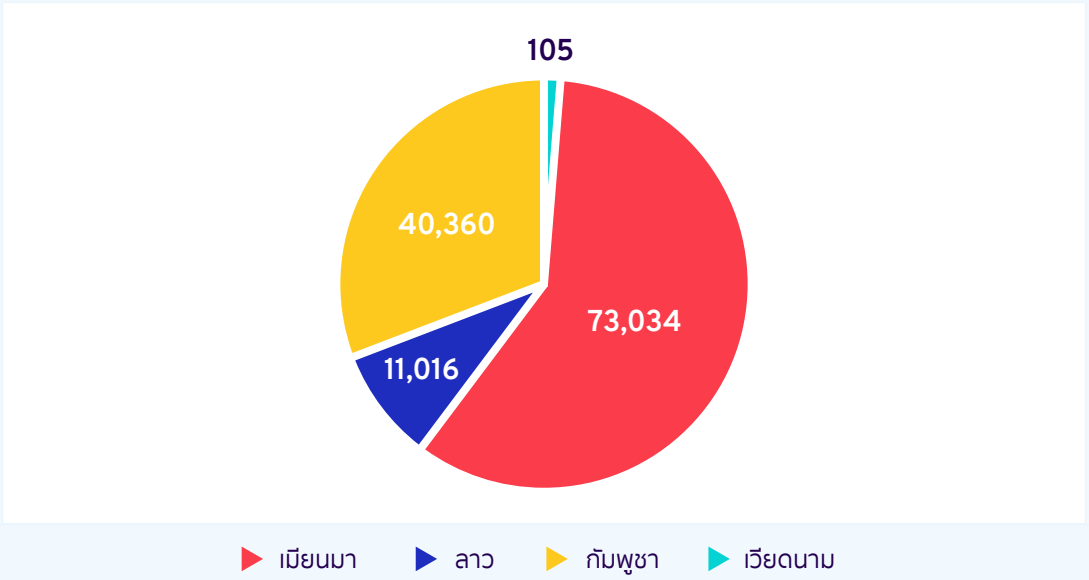
หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2559 ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ 1 สิงหาคม ถึง 31 ธันวาคม ข้อมูลปี 2560 และ 2561 ครอบคลุมทั้งปี และข้อมูลปี 2562 ครอบคลุมตั้งแต่ 1 มกราคมถึง 30 เมษายน

แผนภาพ 3. จำนวนผู้มารับบริการจากศูนย์ฯ ทั่วประเทศทั้งสิ้น แยกตามปี พ.ศ. 2559-62



หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2559 ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ 1 สิงหาคม ถึง 31 ธันวาคม ข้อมูลปี 2560 และ 2561 ครอบคลุมทั้งปี และข้อมูลปี 2562 ครอบคลุมตั้งแต่ 1 มกราคมถึง 30 เมษายน

แผนภาพ 4. จำนวนทั้งหมดของผู้มารับบริการจากศูนย์ฯ แยกตามสัญชาติ พ.ศ. 2559-62



ข้อมูลครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2559 ถึง 30 เมษายน 2562 และจากศูนย์ฯ ทั้งสิบแห่ง

3.2 วัตถุประสงค์และบริการของศูนย์ฯ

ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จสำหรับแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม จากวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมกว้างขวางของศูนย์ฯ ดังกล่าว ประเภทของบริการที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ประกอบด้วย

- การให้ คำปรึกษาทั่วไปเกี่ยวกับการจ้างงานและการจัดหางาน
- การอนุมัติการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงาน เช่น การเปลี่ยนนายจ้าง สถานที่ทำงานใหม่ ฯลฯ
- ให้ ที่พักฉุกเฉินแก่แรงงานข้ามชาติในระหว่างรอผลการร้องทุกข์
- ประสานงานและร่วมงานเพื่อให้ ความช่วยเหลือหรือส่งต่อกรณีร้ องทุกข์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรมการจัดหางานกำหนดให้ศูนย์ฯ แต่ละแห่งต้องส่งรายงานประจำเดือนเกี่ยวกับประเภทของกรณีที่รับเรื่องไว้ ซึ่งมีด้วยกันเจ็ดประเภท บางประเภทอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของกรมการจัดหางานเพียงหน่วยงานเดียว และดังนั้นจึงได้รับการจัดการจากศูนย์ฯ โดยตรง แต่กรณีอื่นๆ ต้องมีการหาทางแก้ไขด้วยกลไกการส่งต่อกรณีร้องทุกข์

1. การให้คำปรึกษาและคำแนะนำทั่วไป: งานหลักคืองานเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นแรงงานต่างๆ
2. บริการเกี่ยวกับการจัดหางาน/การจ้างงาน: กรณีที่แรงงานข้ามชาติต้องการเปลี่ยนงานหรือต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ตลอดจนการละเมิดสิทธิแรงงานภายใต้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เช่น การยึดเก็บเอกสารประจำตัวของแรงงานข้ามชาติ
3. สิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม: กรณีเกี่ยวกับสิทธิภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคมและการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทน (กรณีเช่นนี้จะถูกส่งต่อไปยังสำนักงานประกันสังคม)
4. ข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน: กรณีการถูกละเมิด/สภาพการจ้างงาน เช่น การหักค่าจ้างหรือไม่จ่ายค่าจ้าง ระยะเวลาการทำงานที่ยาวนานมากเกินไป เป็นต้น (กรณีร้องทุกข์เหล่านี้จะถูกส่งต่อไปยังพนักงานตรวจแรงงาน)
5. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท: ไม่มีการระบุเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในอำนาจหน้าที่ของศูนย์ฯ และจากการลงพื้นที่ ไม่มีแนวปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ในเรื่องการทำงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถึงกระนั้นก็ตาม ศูนย์ฯ เหล่านี้ก็ยังทำงานในประเด็นเหล่านี้ โดยเจ้าหน้าที่ทำการไกล่เกลี่ยกรณีต่างๆ ตามดุลพินิจของตนหากเห็นว่านายจ้างและแรงงานยังสามารถทำงานด้วยกันได้
6. การส่งต่อกรณีร้องทุกข์: การส่งต่อกรณีร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
7. ที่พักฉุกเฉิน: จัดที่พักฉุกเฉินให้กับเหยื่อที่ถูกละเมิดหรือถูกกระทำด้วยความรุนแรง

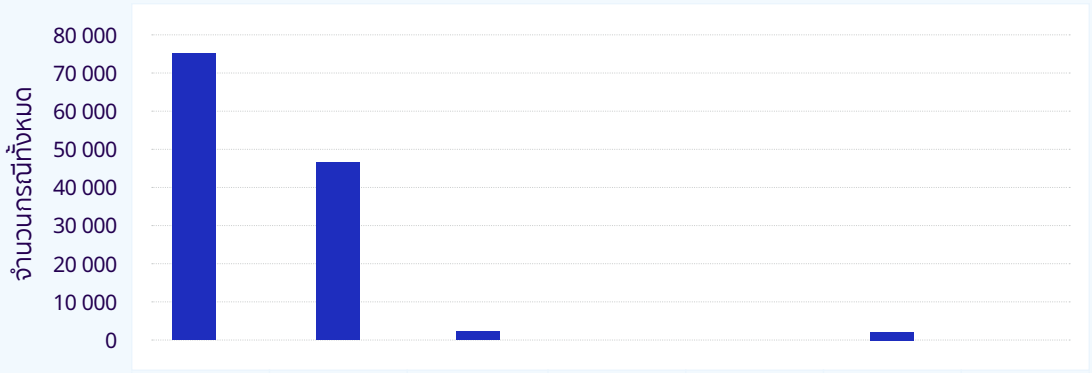
แผนภาพ 5 แสดงระดับการขอรับบริการประเภทต่างๆ จากศูนย์ฯ โดยแรงงานข้ามชาติ ราวร้อยละ 60 ของผู้รับบริการขอคำปรึกษาทั่วไปและความช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น ประเด็นเรื่องสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ ราวร้อยละ 38 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดหางาน/การจ้างงาน เช่น การขออนุมัติเปลี่ยนการจ้างงานหรือต่อใบอนุญาตทำงาน ดังที่กล่าวข้างต้น บริการทั้งสองอย่างนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมการจัดหางาน ดังนั้นศูนย์ฯ สามารถจัดการกรณีเช่นนี้ได้โดยตรง

มีกรณีจำนวนเพียงเล็กน้อยมาก คือ ร้อยละ 1.36 เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมการจัดหางานที่จะจัดการได้โดยตรง เช่น

- กรณีขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม (ร้ อยละ 0.44) กรณีเช่นนี้ จะได้รับการจัดการโดยสำนักงานประกันสังคม
- กรณีร้ องทุกข์เกี่ยวกับความคุ้ มครองแรงงาน (ร้ อยละ 0.11) กรณีเช่นนี้ จะได้รับการจัดการโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
- กรณีความจำเป็นที่ต้องมีที่พักฉุกเฉิน (ร้อยละ 0.02) ดูหัวข้อ 4.1.1 และ 4.2.5 เรื่องการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาที่พักระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

จากตัวเลขของกรมการจัดหางาน กรณีทั้งหมดที่ศูนย์ฯ ไม่สามารถจัดการได้โดยตรงถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง อย่างไรก็ตามข้อมูลจากการสนทนากลุ่มระบุว่ากลไก/วิธีปฏิบัติในการส่งต่อมีความแตกต่างกันออกไปแล้วแต่ระดับการประสานงานและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศูนย์ฯ ไม่เคยมีการติดตามกรณีที่ถูกส่งต่อว่าได้รับการดำเนินการเสร็จสิ้น ยุติ ยอมความ หรือยังคงดำเนินการอยู่

▶ แผนภาพ 5. จำนวนกรณีร้องทุกข์ที่จัดการโดยศูนย์ฯ แยกตามประเภทระหว่างพ.ศ. 2559-62



	การให้คำปรึกษา คำแนะนำ และข้อมูล	บริการเกี่ยวกับการจัดหางาน/การจ้างงาน	สิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม และการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทน	ข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน	การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	การส่งต่อกรณีร้องทุกข์	ที่พักฉุกเฉิน
ชุด1	75,250	47,577	547	142	246	715	26

▶ หมายเหตุ: ข้อมูลครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2559 ถึง 30 เมษายน 2562 และจากศูนย์ฯ ทั้งสิบแห่ง

4

การประเมินผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ

ดังที่กล่าวในหัวข้อ 2 มีการใช้เกณฑ์พิจารณาห้าข้อ คือ ความสอดคล้อง ประสิทธิผล การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว และความยั่งยืน และชุดคำถาม (ดูภาคผนวก) ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว หัวข้อนี้จะเป็นการสรุปข้อค้นพบหลักตามเกณฑ์พิจารณาแต่ละข้อ

4.1 ความสอดคล้อง (Relevance)

ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยด้วยการส่งเสริมให้แรงงานสามารถเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์และบริการช่วยเหลืออื่นๆ จากรัฐ ข้อมูลที่นำเสนอในหัวข้อ 3 แสดงให้เห็นว่าศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวได้เข้าถึงแรงงานข้ามชาติจำนวนมากทั่วประเทศ ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดว่าศูนย์ฯ มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง อย่างไรก็ตามศูนย์ฯ เหล่านี้เผชิญอุปสรรคท้าทายมากมายที่ส่งผลต่อความสามารถในการให้บริการที่ตอบสนองความจำเป็นต่างๆ ของแรงงานข้ามชาติ อุปสรรคท้าทายดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยการดำเนินการตามเอกสารคู่มือแนวปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่ทำให้เป็นมาตรฐาน และโดยการทบทวนวัตถุประสงค์ใหม่เพื่อให้ศูนย์ฯ เหล่านี้สามารถจัดการให้บริการที่ตรงกับความจำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการให้ได้มากที่สุด

4.1.1 ความสามารถของศูนย์ฯ ที่จะให้บริการเกี่ยวกับการจ้างงานที่ตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของแรงงานข้ามชาติ

ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวถูกจัดตั้งขึ้นตามอำนาจของกรมการจัดหางาน และด้วยเหตุนี้จึงไม่จำเป็นจะต้องสามารถให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติได้ทุกอย่าง กรมการจัดหางานมีอำนาจหน้าที่เพียงการจัดการกับประเด็นที่เกี่ยวกับการจ้างงาน คือเรื่องการจัดหางาน บรรจุงาน และอนุมัติ ต่ออายุ หรือถอนใบอนุญาตทำงาน และกระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานข้ามชาติเท่านั้น แต่แผนภาพ 5 ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าผู้รับบริการของศูนย์ฯ ยังขอรับบริการเรื่องที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจของกรมการจัดหางานด้วย ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นการจ้างงานหลักๆ ที่เกี่ยวกับสภาพการทำงาน ความปลอดภัย ที่พักอาศัย และการประกันสังคมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นในกระทรวงแรงงาน คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและ/หรือสำนักงานประกันสังคม ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของศูนย์ฯ ที่จะจัดการได้โดยตรง ประเด็นนี้อาจมีปัญหามากที่สุดในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดหาที่พักฉุกเฉิน กระทรวงแรงงานไม่มีอำนาจหน้าที่จัดหาที่พักดังกล่าว ซึ่งปกติแล้วเป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ควรมีการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงแรงงานเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดสรรเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้โอนย้ายไปประจำศูนย์ฯ เป็นการชั่วคราว หรือหาทางสร้างความเข้มแข็งให้กับการประสานงานส่งต่อกรณีร้องทุกข์ภายในกระทรวง สำหรับกรณีที่ต้องได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก กระทรวงแรงงานและกรมการจัดหางานควรพิจารณาพัฒนาระบบการส่งต่อที่ทำให้เป็นมาตรฐาน ในทางอุดมคติคือให้ศูนย์ฯ แสวงหาความร่วมมือจากเครือข่ายท้องถิ่นของตนเพื่อให้แรงงานข้ามชาติได้รับความช่วยเหลือตามที่จำเป็น ส่วนเรื่องการจัดหาที่พักฉุกเฉินนั้นควรมีการหารือเรื่องการประสานงานและความร่วมมือระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานอย่างจริงจังและตกลงกันอย่างเป็นทางการ

4.1.2 ความจำเป็นต้องมีเอกสารคู่มือแนวปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

การขาดแนวปฏิบัติภายในเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักของศูนย์ฯ ทำให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ มีความยากลำบากในการระบุขอบเขตของงานบริการที่รัฐบาลมอบหมายให้พวกเขาจัดหา ถึงแม้คำสั่งกรมการจัดหางานที่ 858/2559 ได้ระบุวัตถุประสงค์โดยรวมของศูนย์ฯ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการจัดทำเอกสารคู่มือแนวปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ การขาดเอกสารดังกล่าวที่ลงรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานในการรับเรื่อง ส่งต่อ จัดการ และรายงานกรณีร้องทุกข์ เป็นปัญหาใหญ่สำหรับเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ และฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงแรงงาน กระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง และองค์กรภาคประชาสังคมและสหภาพแรงงาน ประเด็นนี้ได้รับการยืนยันในการประชุมตรวจสอบข้อค้นพบ ตัวอย่างเช่น ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมระบุว่าแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่มาขอความช่วยเหลือจากศูนย์ฯ ในประเด็นเกี่ยวกับสภาพการทำงานถูกบอกให้ไปติดต่อสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานโดยตรง ประสบการณ์เช่นนี้ส่งผลบั่นทอนแรงงานข้ามชาติทำให้ไม่อยากมาขอความช่วยเหลือจากศูนย์ฯ เพราะต้องทำเรื่องซ้ำซ้อน

ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติทุกคน รวมถึงผู้ที่มีสถานะไม่ถูกกฎหมาย และก็ยังทำงานร่วมกับกรมการจัดหางานในการดูแลการปฏิบัติตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งมีการระบุบทลงโทษสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะผิดกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ในการจัดการกับหน้าที่รับผิดชอบสองส่วนที่ดูจะขัดกันนี้ ศูนย์ฯ และกรมการจัดหางานจำเป็นจะต้องมีการจัดทำแนวทางปฏิบัติมาตรฐานที่ระบุขั้นตอนปฏิบัติเป็นขั้นเป็นตอนสำหรับเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ และฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน แนวทางเช่นว่านี้จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความราบรื่นโดยทำให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ มีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานอื่นหรือองค์กรพันธมิตรภายนอกที่ต้องทำงานด้วยเพื่อแก้ไขแต่ละกรณี นอกจากนี้จะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการรายปีและแผนงานอื่นๆ เป็นเอกสารคู่มือชี้แนวทางในการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ด้วย

ก่อนการจัดทำเอกสารคู่มือแนวปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ภายใน รัฐบาลควรประเมินทบทวนวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของศูนย์ฯ รวมถึงประเภทของกิจกรรมที่ศูนย์ฯ ควรดำเนินการสำหรับแรงงานข้ามชาติ ข้อพิจารณาหลักคือควรมีการเพิ่มหน่วยงานและกระทรวงที่มีส่วนรับผิดชอบศูนย์ฯ เหล่านี้หรือไม่เพื่อที่จะขยายขอบเขตของกิจกรรมของศูนย์ฯ หรืออีกทางหนึ่ง ควรโอนหน้าที่รับผิดชอบส่วนหนึ่งของศูนย์ฯ ไปให้กับหน่วยงานและกระทรวงอื่นหรือไม่ ในการประเมินในเรื่องนี้ จำเป็นจะต้องพิจารณาข้อจำกัดด้านงบประมาณของศูนย์ฯ ว่าจะสามารถรับมือกับหน้าที่รับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นได้หรือไม่

4.2 ประสิทธิผล (Effectiveness)

ประสิทธิผลของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวสามารถวัดได้จากความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หลัก (หัวข้อ 3.2) โดยรวมแล้วศูนย์ฯ เหล่านี้ประสบความสำเร็จบ้างไม่สำเร็จบ้างในการบรรลุวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้น รัฐบาลจะต้องพิจารณานำขั้นตอนปฏิบัติการจัดการกรณีร้องทุกข์ที่เป็นมาตรฐานมาใช้ พัฒนาระบบการส่งต่อ และจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งหมดศูนย์ฯ เหล่านี้ควรได้รับงบประมาณที่เพียงพอเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมเข้าหากลุ่มเป้าหมายและช่วยเหลือกลุ่มที่เปราะบางที่สุดได้

วัตถุประสงค์หลักของศูนย์ฯ จะต้องได้รับการประเมินทบทวนด้วยเช่นกัน โดยพิจารณาว่าหน่วยงานใดเหมาะสมที่จะจัดการกับประเด็นปัญหาต่างๆ ที่แรงงานข้ามชาติประสบ สุดท้ายรัฐบาลควรสนับสนุนในการทำให้ศูนย์ฯ เป็นที่รู้จักและรับรู้มากขึ้นเพื่อจะได้มีบทบาทในการประสานงานที่ชัดเจนมากขึ้น

4.2.1 ระบบการจัดการกรณีร้องทุกข์ของศูนย์ฯ

ปัจจุบันศูนย์ฯ ยังไม่มีระบบการจัดการกรณีร้องทุกข์ที่เป็นมาตรฐาน เพื่อที่จะให้บริการที่มีประสิทธิผลมากขึ้นแก่แรงงานข้ามชาติ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีระบบการจัดการกรณีร้องทุกข์ รวมทั้งเอกสารคู่มือเกี่ยวกับกระบวนการ/ขั้นตอนในการจัดการกรณีร้องทุกข์และวิธีการจัดการกรณีร้องทุกข์ประเภทต่างๆ

ในปัจจุบันกระบวนการจัดการกรณีร้องทุกข์ของศูนย์ฯ โดยมากแล้วเริ่มด้วยเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ถามชุดคำถามมาตรฐานเพื่อการคัดกรองเบื้องต้นชุดหนึ่งเพื่อจะได้รู้ว่าแรงงานข้ามชาติรายนั้นอาจต้องการบริการประเภทใด การคัดกรองเบื้องต้นนี้ยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่จำเป็นของกระบวนการจัดการกรณีร้องทุกข์ที่ครบถ้วนรอบด้าน และยังมีคำถามเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติอีกด้วยที่อาจทำให้แรงงานข้ามชาติไม่เต็มใจที่จะให้ข้อมูล

ในการพัฒนาระบบการจัดการกรณีร้องทุกข์ที่รอบด้านนั้นจำเป็นต้องทำขั้นตอนต่างๆ ให้เป็นระบบ เช่น การประเมิน (เพื่อระบุและบันทึกความต้องการของผู้รับบริการตลอดจนความเสี่ยงที่ผู้รับบริการเผชิญ) การวางแผนกรณีร้องทุกข์ การพิจารณากรณีร้องทุกข์/การดำเนินการ การติดตาม การประเมิน และการรายงาน ขั้นตอนทั้งหมดเหล่านี้สามารถส่งผลต่อคุณภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติ การทำระบบการจัดการกรณีร้องทุกข์ที่เป็นมาตรฐาน (พร้อมด้วยคู่มืออธิบายวิธีปฏิบัติทีละขั้นและแผนงานสร้างศักยภาพบุคลากรที่เป็นระบบถาวร) จะช่วยให้แน่ใจได้ว่าบริการที่ให้แก่แรงงานข้ามชาตินั้นตอบสนองประโยชน์สูงสุดของพวกเขา

4.2.2 การฝึกอบรมบุคลากร

ข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งที่พบในโครงสร้างงบประมาณของศูนย์ฯ คือ การขาดทรัพยากรที่จัดสรรให้กับการสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ในปัจจุบัน ศูนย์ฯ แต่ละแห่งมีบุคลากรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกรมการจัดหางานหนึ่งคน พนักงานสัญญาจ้างหนึ่งคน (สัญญาจ้างหนึ่งปี) และล่ามหนึ่งคน เจ้าหน้าที่ทั้งหมดทำงานภายใต้การดูแลของหัวหน้าสำนักจัดหางานจังหวัด ในแต่ละปี ศูนย์ฯ เหล่านี้พบปัญหาการออกจากงานของเจ้าหน้าที่และการโอนย้ายเจ้าหน้าที่ (ในกรณีของเจ้าหน้าที่จากกรมการจัดหางาน) ด้วยอัตราการลาออกที่สูง การขาดแผนงานสร้างศักยภาพที่เป็นประจำถาวรให้แก่เจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ จึงส่งผลต่อคุณภาพของการให้บริการ

ดังนั้นแผนงานสร้างศักยภาพควรได้รับการออกแบบให้มีการฝึกอบรมครอบคลุมทั้งทักษะทางเทคนิคและทักษะทางสังคม (soft skills) ที่จำเป็นสำหรับการให้บริการของศูนย์ฯ เจ้าหน้าที่ทั้งหมดควรรับรู้และได้รับข้อมูลที่ทันสถานการณ์อยู่เสมอเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมด้านกฎหมายหรือว่าเป็นแรงงานข้ามชาติเอง (เช่น ล่าม) นอกจากนี้การจัดการกับผู้รับบริการต้องอาศัยทักษะทางสังคมต่างๆ เช่น การสื่อสารและความละเอียดอ่อนทางวัฒนธรรม ทักษะเหล่านี้มีความสำคัญสำหรับเจ้าหน้าที่ในการสร้างความเป็นมิตรและความไว้วางใจ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการทำงานกับผู้รับบริการในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขาได้อย่างมีประสิทธิผลและมีประโยชน์

4.2.3 จำเป็นต้องปรับปรุงบริการล่าม

แรงงานข้ามชาติจำนวนมากจำเป็นต้องอาศัยบริการล่ามแปลภาษา การสามารถสื่อสารอย่างมีประสิทธิผลมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการจัดการกรณีร้องทุกข์ ศูนย์ฯ แต่ละแห่งควรจะต้องมีล่ามเต็มเวลาอย่างน้อยหนึ่งคนอยู่ประจำในช่วงเวลาทำการ บริการแปลภาษาของศูนย์ฯ หนึ่งๆ เป็นไปตามลักษณะของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่นั้น ในบางจังหวัดก็อาจมีล่ามสองคน แต่หนึ่งคนต้องพร้อมถูกเรียกไปรับมอบหมายงานตามคำขอของหน่วยงานอื่นของกระทรวงแรงงาน

จากการสนทนากลุ่มพบว่าล่ามที่มีอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนไม่เพียงพอ การเพิ่มจำนวนล่ามควรเป็นเรื่องที่ต้องได้รับความสำคัญในลำดับต้นๆ เนื่องจากส่งผลอย่างมากต่อความสามารถของศูนย์ฯ ในการให้บริการที่เข้าถึงได้และตอบสนองต่อปัญหาข้างต้น ล่ามเหล่านี้จะต้องได้รับการอบรมเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับความต้องการและประสบการณ์ของแรงงานข้ามชาติเพื่อจะได้สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจและช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติได้อย่างตระหนักในความละเอียดอ่อน ในการสนทนากับแรงงานข้ามชาติมีการระบุถึงความจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมดังกล่าว แรงงานหลายคนระบุว่าอยากใช้ล่ามจากองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่มากกว่าเพราะมีความมั่นใจมากกว่าว่าล่ามเหล่านั้นจะสามารถแปลได้อย่างถูกต้อง ในการสร้างความเชื่อมั่น สิ่งที่สำคัญมากคือล่ามของศูนย์ฯ ทุกคนต้องผ่านการอบรมและยึดถือจรรยาบรรณในการแปล ตลอดจนการปกปิดรักษาข้อมูลและการใช้ภาษาที่เป็นมาตรฐาน

4.2.4 ขาดการรับรู้เกี่ยวกับบริการของศูนย์ฯ และการเข้าหาชุมชน

การประเมินพบว่าแรงงานข้ามชาติจำนวนมากมีความรับรู้ที่จำกัดเกี่ยวกับบทบาท (หรือแม้กระทั่งการมีอยู่) ของศูนย์ฯ และศูนย์เกี่ยวกับแรงงานอื่นๆ ที่ดำเนินการโดยกระทรวงแรงงาน เพื่อให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์และบริการของรัฐได้มากขึ้น ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวควรดำเนินกิจกรรมเข้าหากลุ่มเป้าหมายอย่างจริงจัง ปัจจุบันมีการจัดสรรงบประมาณให้กับกิจกรรมในส่วนนี้อย่างไม่เพียงพอ กลับเป็นว่ากิจกรรมเข้าหากลุ่มเป้าหมายของศูนย์ฯ มักถูกไปรวมอยู่กับกิจกรรมอื่นของกรมการจัดหางาน เช่น กระบวนการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ เป็นที่น่าสนใจว่าการสนทนากับแรงงานข้ามชาติทำให้พบว่าหลายคนมารู้จักศูนย์ฯ ผ่านทางองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ ซึ่งตอกย้ำความสำคัญของการดำเนินยุทธศาสตร์การส่งต่อกรณีร้องทุกข์ที่เข้มแข็งเพื่อให้แรงงานข้ามชาติเข้าใจบทบาทขององค์กรหลักต่างๆ

4.2.5 การจัดหาที่พักฉุกเฉินชั่วคราวให้กับแรงงานข้ามชาติระหว่างรอผลการดำเนินการทางกฎหมาย

คำสั่งกรมการจัดหางานที่ 858/2559 ระบุว่าแรงงานข้ามชาติที่รอผลการดำเนินการทางกฎหมายสามารถขอที่พักฉุกเฉินชั่วคราวจากศูนย์ฯ ได้ แผนภาพ 5 แสดงให้เห็นว่ามีแรงงานข้ามชาติเพียง 26 คนเท่านั้นที่ได้เข้าพักที่ที่พักฉุกเฉินชั่วคราว แม้ว่าตัวเลขนี้จะเป็นจำนวนที่ค่อนข้างต่ำ แต่ก็ไม่ควรได้รับการสรุปว่าไม่มีความต้องการบริการนี้ จริงๆ แล้วเรื่องนี้มีอุปสรรคด้านกฎหมายและปัญหาการจัดสรรทรัพยากรที่ส่งผลต่อความสามารถของศูนย์ฯ ในการให้บริการดังกล่าว

โดยทั่วไป การจัดหาที่พักฉุกเฉินเป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงานและกรมการจัดหางานไม่ได้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง อีกทั้งไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรที่ผ่านการอบรมที่จำเป็นเพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ระบุในคำสั่งที่ 858/2559 จากการสนทนากลุ่มพบว่าข้อจำกัดดังกล่าวหมายความว่าแรงงานข้ามชาติที่ร้องขอที่พักฉุกเฉินจากศูนย์ฯ ต้องไปพักตามวัดหรือโรงเรียนที่ล่อแหลมต่อความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยส่วนบุคล

นอกจากนี้ อาจมีปัญหาเกิดขึ้นเมื่อมีการละเมิดสิทธิและแรงงานข้ามชาติเลิกทำงานให้กับนายจ้าง กฎหมายแรงงานของไทยเพียงแค่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติอยู่และทำงานในไทยในช่วงระยะเวลาการจ้างงานเท่านั้น เมื่อแรงงานข้ามชาติออกจากงานและไม่สามารถหางานใหม่ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็จะถูกถอนใบอนุญาตทำงาน หากแรงงานข้ามชาติเป็นเหยื่อของการละเมิดที่รุนแรง เช่น แรงงานบังคับหรือการค้ามนุษย์ พวกเขาก็จะมีสิทธิที่จะอยู่และได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวระหว่างรอการพิจารณาคดี แต่ในกรณีการละเมิดอื่นๆ ที่แรงงานข้ามชาติอาจต้องออกจากงานจะไม่เป็นเช่นนั้น รัฐบาลไทยควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายเพื่อทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถขอใบอนุญาตชั่วคราวระหว่างรอผลการดำเนินการทางกฎหมายได้

ประเด็นนี้ยังถูกบั่นทอนด้วยนโยบายที่พักฉุกเฉินของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่จะจัดหาให้เฉพาะกับแรงงานข้ามชาติที่เป็นเหยื่อของแรงงานบังคับหรือการค้ามนุษย์เท่านั้น การแสวงประโยชน์ด้านแรงงานโดยมิชอบในรูปแบบอื่นๆ ไม่จัดว่าเป็นสภาวะฉุกเฉิน

ด้วยปัจจัยต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อศักยภาพของศูนย์ฯ ในการให้บริการที่พักฉุกเฉิน การประเมินผลเสนอแนะให้โอนวัตถุประสงค์ข้อนี้ไปให้กับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่โดยตรง คือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีทรัพยากรการบริหารจัดการและงบประมาณที่จะตอบสนองความต้องการนี้ อย่างไรก็ตามการโอนดังกล่าวควรดำเนินไปพร้อมกับการปฏิรูปและปรับเปลี่ยนนโยบายและกรอบกฎหมายเพื่อให้แรงงานข้ามชาติที่เป็นเหยื่อของการแสวงประโยชน์โดยมิชอบมีสิทธิที่จะได้รับที่พักฉุกเฉิน การโอนหน้าที่รับผิดชอบนี้ให้กับหน่วยงานอื่นจะไม่เป็นการทำให้ศูนย์ฯ ต้องหมดความรับผิดชอบในการจัดหาที่พักฉุกเฉินไปโดยสิ้นเชิง แต่ต้องมีการสร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการส่งต่อกรณีร้องทุกข์และการจัดการกรณีร้องทุกข์ของศูนย์ฯ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าศูนย์ฯ จะสามารถส่งต่อแรงงานไปยังผู้ให้บริการท้องถิ่นที่สามารถให้ความช่วยเหลือพวกเขาได้ และมีการติดตามเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานข้ามชาติได้รับบริการที่เหมาะสม

4.2.6 การประสานงานและการร่วมงานระหว่างหน่วยงานและการส่งต่อกรณีร้องทุกข์

การประสานงานและการร่วมงานระหว่างศูนย์ฯ กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม การมีอยู่และ/หรือหน้าที่ความรับผิดชอบของศูนย์ฯ ไม่เป็นที่รับรู้กันแม้ในหมู่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานเอง นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานในหน่วยงานต่างๆ พบว่าไม่มีขั้นตอนปฏิบัติหรือช่องทางประสานงานที่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงแรงงาน ซึ่งทำให้ขาดการรับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์ฯ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระทรวงแรงงาน และขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบและขั้นตอนการรายงาน จริงๆ แล้วมีเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คนที่ทราบเกี่ยวกับบทบาทและวัตถุประสงค์ของศูนย์ฯ บางคนที่เคยได้รับการส่งต่อกรณีร้องทุกข์มาจากศูนย์ฯ เข้าใจผิดว่าเป็นการส่งต่อมาจากกรมการจัดหางาน เจ้าหน้าที่ที่ให้สัมภาษณ์บางรายยังมีความคิดว่าศูนย์ฯ ไม่มีความจำเป็นและทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานและกระทรวงอื่นๆ การดำเนินการตามเอกสารคู่มือการดำเนินงานและแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นมาตรฐานจะช่วยวางและส่งเสริมบทบาทของศูนย์ฯ ในหมู่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้ศูนย์ฯ มีประสิทธิผลอย่างเต็มที่จะต้องมีการขยายการร่วมงานและการประสานงานให้กว้างไปกว่าหน่วยงานรัฐโดยให้รวมถึงหุ้นส่วนทางสังคมและองค์กรภาคประชาสังคมในระดับประเทศและจังหวัด ศูนย์ฯ ทั้งหมดที่ได้รับการเยี่ยมเยียนในการประเมินผลนี้มีวิธีการที่แตกต่างกันไปในการร่วมงานและประสานงานกับหุ้นส่วนทางสังคมและองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งมักสะท้อนถึงความเกี่ยวพันและสายสัมพันธ์ที่มีมาก่อนอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามการประเมินความร่วมมือเหล่านี้พบอุปสรรคจากการขาดกระบวนการติดตามและประเมินผล (ดูหัวข้อ 4.4) ในการสนทนากลุ่ม ศูนย์ฯ บางแห่งระบุว่าตนใช้แอพพลิเคชันมือถือ เช่น ตั้งกลุ่มไลน์สำหรับนายจ้างเพื่อขยายการร่วมงานกับนายจ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเผยแพร่ข้อมูลและการถาม-ตอบ

ศูนย์ฯ บางแห่งเห็นแล้วถึงความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาปรับปรุงหน้าที่การประสานงานและมีการร่วมงานกับฝ่ายเกี่ยวข้องต่างๆ จากชุมชนท้องถิ่นอย่างจริงจัง ดูล้อมกรอบข้างล่างสำหรับตัวอย่างจากแม่สอด ที่แสดงให้เห็นว่าศูนย์ฯ สามารถเพิ่มศักยภาพและกิจกรรมเข้าหากลุ่มเป้าหมายโดยอาศัยการร่วมงานกับฝ่ายเกี่ยวข้องต่างๆ ได้อย่างไร

▶ กรณีศึกษาแม่สอด

เพื่อให้แรงงานข้ามชาติที่แม่สอดสามารถได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดหางานและการจ้างงานและเข้าถึงบริการที่เหมาะสมได้ ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวและมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมการร่วมทำงานที่เข้มแข็งระหว่างหน่วยงานรัฐท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาสังคม ศูนย์ฯ มีบทบาทนำในส่วนที่เป็นภาครัฐและมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาก็มีบทบาทนำในส่วนภาคประชาสังคม ทั้งสองร่วมกันทำหน้าที่เป็นกองเลขาธิการของคณะทำงาน

คณะทำงานประชุมกันเป็นประจำเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ขององค์กรและมองหาโอกาสการเป็นหุ้นส่วนทำงาน คณะทำงานได้ระบุอุปสรรคในการดำเนินงานที่สำคัญที่ส่งผลต่อศูนย์ที่แม่สอดดังนี้

- ขาดความร่วมมือและกลไกการส่งต่อกรณีร้องทุกข์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงแรงงาน
- ขาดขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเพื่อเป็นแนวทางและให้ข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่และการดำเนินงานของศูนย์ฯ
- ขาดความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับกรอบกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติและความช่วยเหลือและบริการที่พวกเขามีสิทธิได้รับ และ
- ขาดงบประมาณและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานของศูนย์ฯ

เมื่อได้ระบุอุปสรรคเหล่านี้แล้ว คณะทำงานก็ได้จัดทำแผนปฏิบัติการขึ้น สำหรับปี 2561 (ในช่วงการประเมินผลนี้) คณะทำงานจะร่วมกันทำการประเมินความต้องการและจัดทำเนื้อหาสำหรับการดำเนินงานของศูนย์ฯ เช่น ขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานสำหรับการส่งต่อกรณีร้องทุกข์และการจัดการกรณีร้องทุกข์ นอกจากนี้ยังมีแผนสำหรับการสร้างศักยภาพให้กับสมาชิกของคณะทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ องค์กรภาคประชาสังคม หรือองค์กรชุมชน โดยมุ่งเน้นการให้ความรู้ด้านกฎหมายและการพัฒนาทักษะทางสังคม เช่น ยุทธศาสตร์การสื่อสารเพื่อทำงานกับแรงงานข้ามชาติที่มาที่ศูนย์ฯ อย่างมีความตระหนักในความละเอียดอ่อน

4.2.7 หน้าที่ของศูนย์ฯ ในการส่งต่อกรณีร้องทุกข์

กลไกการส่งต่อของศูนย์ฯ ควรได้รับการส่งเสริมให้เข้มแข็ง ปัจจุบันศูนย์ฯ ทำหน้าที่ส่งต่อในเบื้องต้นแต่ก็ไม่จำเป็นว่าต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับกรณีของแรงงานข้ามชาติกับผู้ให้บริการที่ได้รับการส่งต่อ ซึ่งส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติอย่างทันท่วงทีหรือเหมาะสมแก่เวลา และไม่ได้เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องมีกลไกการส่งต่อที่เป็นมาตรฐานสำหรับหน่วยงานรัฐเพื่อส่งเสริมศักยภาพในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่น่าจะอยู่ในฐานข้อมูลส่วนกลาง นอกจากนี้หน้าที่ดังกล่าวจะช่วยให้ศูนย์ฯ ติดตามตรวจสอบกับแรงงานข้ามชาติได้เพื่อให้แน่ใจว่าพวกเขาได้รับความช่วยเหลือในการพัฒนากลไกการส่งต่อและฐานข้อมูล จำเป็นต้องมีการพิจารณาประเภทของข้อมูลที่เก็บบันทึก วิธีและสถานที่การจัดเก็บ และจะจัดเก็บเป็นเวลานานเท่าใด

กล่าวโดยภาพกว้าง กระทรวงแรงงานควรพิจารณารวมประเด็นด้านแรงงานทั้งหมดสำหรับแรงงานข้ามชาติให้เข้ามาอยู่ในศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ เนื่องจากมีช่องทางอื่นๆ ในระดับจังหวัดที่ให้บริการเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ[4] ด้วยเหตุนี้แรงงานข้ามชาติจึงสับสนว่าที่ใดจะให้บริการที่ตรงกับความต้องการของตน การจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานแบบองค์รวมจะลดความสับสนนี้ลงและเพิ่มการเข้าถึงบริการที่กระทรวงมีให้กับแรงงานข้ามชาติได้

4.3 การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Resource efficiency)

มีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ยากที่จะประเมินเรื่องการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพของศูนย์ฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดกระบวนการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิผล (ดูหัวข้อ 4.4) ที่ทำให้ไม่สามารถบอกได้ว่ากิจกรรมที่ศูนย์ฯ ดำเนินการนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อที่จะประเมินผลของศูนย์ฯ ได้อย่างเหมาะสมและเพื่อให้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง กระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เข้มแข็ง

4 กระทรวงแรงงานดำเนินงานของผ่านหน่วยงานของกรมต่างๆ ของกระทรวงแรงงานในระดับจังหวัด เช่น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักจัดหางานจังหวัด และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด หน่วยงานเหล่านี้ทำงานอย่างเป็นอิสระและแต่ละหน่วยงานก็ต้องให้บริการที่สอดคล้องกับภารกิจของตน

4.3.1 งบประมาณ แหล่งทุน และความคุ้มทุนของบริการ

ปัจจุบัน ศูนย์ฯ มีงบประมาณจากสองแหล่ง คือ

1. งบประมาณสำหรับเจ้าหน้าที่และทรัพยากรได้รับจัดสรรจากงบประมาณของรัฐบาล
2. งบประมาณสำหรับการดำเนินงานของศูนย์ฯ มาจากกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ทุนกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติเป็นการเฉพาะ แต่ไม่นับเป็นงบประมาณกลางของรัฐบาล หน่วยงานที่สามารถของบประมาณจากกองทุนนี้ได้คือหน่วยงานทั้งหมดของกระทรวงแรงงานและกระทรวงต่างๆ ตลอดจนองค์กรภาคประชาสังคม/เอ็นจีโอและภาคีทางสังคมอื่นที่จดทะเบียน การของบประมาณจากกองทุนได้รับการพิจารณาและอนุมัติเป็นรายปีโดยคณะกรรมการกองทุนที่กรมการจัดหางานทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ดังนั้นหากกรมการจัดหางานต้องการของบประมาณมาดำเนินงานศูนย์ฯ กรมการจัดหางานก็ต้องยื่นคำขอ (รวมงบประมาณที่ต้องการ) ไปยังคณะกรรมการซึ่งจะได้รับทุนก็ต่อเมื่อคำขอตรงตามเกณฑ์พิจารณาของกองทุน

กรมการจัดหางานไม่ได้กำหนดให้ศูนย์ฯ ต้องทำรายงานการเงินรวมหรือจัดตั้งระบบการติดตามและประเมินผลที่มุ่งผลสัมฤทธิ์สำหรับการดำเนินงานของศูนย์ฯ ดังนั้นจึงเป็นไปไม่ได้ที่จะประเมินได้เต็มที่ว่าศูนย์ฯ ใช้ทรัพยากรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างไร ซึ่งทำให้ยากที่จะประเมินว่ากิจกรรมที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุดนั้นเป็นบริการที่ประโยชน์มากที่สุดหรือเป็นบริการที่มีผู้ใช้มากที่สุดหรือไม่

ถึงกระนั้นก็ตามการประเมินผลพบว่าการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสี่ข้อของศูนย์ฯ (ดูหัวข้อ 3.2) ศูนย์ฯ ทั้งห้าแห่งที่อยู่ในการประเมินผลรายงานว่ามีปัญหาในการดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ศูนย์ฯ จึงกำหนดกิจกรรมปฏิบัติงานให้น้อยสุด และดังนั้นจึงไม่ได้ดำเนินกิจกรรมเข้าหากลุ่มเป้าหมายหรือทำหน้าที่ประสานงานได้อย่างเต็มที่ กรมการจัดหางานจะต้องหาทางเพิ่มงบประมาณสำหรับการดำเนินงานของศูนย์ฯ อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่เพิ่มขึ้นจะต้องควบคู่ไปกับการมีระบบรายงานการเงิน เนื่องจากเป็นหัวใจสำคัญในการจัดวางแผนงาน ค่าใช้จ่าย และการประเมินประสิทธิภาพและได้ผลจริง

โดยภาพรวม การประเมินผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ในครั้งนี้สรุปว่ามีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่ศูนย์ฯ จะต้องจัดทำและดำเนินการตามเอกสารยุทธศาสตร์ภายใน (รวมถึงแผนงาน แผนกิจกรรม และแผนการติดตามและประเมินผล) เพื่อให้มีงบประมาณต่อเนื่อง นอกจากนี้ควรยื่นเอกสารดังกล่าวให้เป็นส่วนหนึ่งในความพยายามของงบประมาณประจำจากงบกลางของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นประโยชน์และสร้างความเข้มแข็งให้กับการดำเนินงานโดยรวมของศูนย์ฯ ทั้งหมด เช่น การสร้างศักยภาพเจ้าหน้าที่ ขยายกิจกรรมเข้าหากลุ่มเป้าหมาย การเพิ่มความร่วมมือ และระบบการติดตามและประเมินผล

ดังที่กล่าวข้างต้น องค์กรภาคประชาสังคมยังมีสิทธิของบประมาณจากกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว อย่างไรก็ตาม จากการสนทนากลุ่มมีการชี้ว่าเกณฑ์พิจารณา ระยะเวลาการยื่นขอ และกระบวนการตัดสินใจไม่เป็นที่ทราบกัน และกรมการจัดหางานไม่ได้เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว ช่องทางการสื่อสารควรได้รับการปรับปรุงเพื่อเพิ่มความโปร่งใสของการยื่นขอและกระบวนการตัดสินใจของกองทุน ปัจจุบัน องค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องหลายแห่งไม่สนใจของบจากกองทุน และอาศัยงบจากแหล่งทุนภายนอกเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติแทน และมีข้อน่ากังวลเรื่องประเด็นความยั่งยืน ถึงจะมีข้อจำกัดดังกล่าวก็ตาม องค์กรภาคประชาสังคมหลายองค์กรระบุว่าตนเต็มใจร่วมงานกับศูนย์ฯ เพื่อให้แรงงานข้ามชาติได้มีการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์มากขึ้นและได้รับความยุติธรรม

4.4 ผลการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว (Impact)

ศูนย์ฯ ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์และบริการช่วยเหลือ แม้ว่ากฎหมายไทยให้หลักประกันแก่แรงงานข้ามชาติทุกคนในการเข้าถึงกลไกเหล่านี้ แต่ยังคงมีอุปสรรคที่ขัดขวางการเข้าถึงและการรับบริการของแรงงานข้ามชาติ ดังที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ การทำงานของศูนย์ฯ ได้ช่วยเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร บริการ และความช่วยเหลือ มีการให้บริการที่เข้าถึงได้ที่ช่วยให้แรงงานข้ามชาติสามารถเดินไปตามกระบวนการที่มิฉะนั้นแล้วอาจจะดูสับสน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีปัญหาเรื่องภาษาหรือการสื่อสาร) อย่างไรก็ตาม การขาดระบบการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิผลและข้อมูลที่ไม่สม่ำเสมอที่มีอยู่เกี่ยวกับการเข้าถึงบริการของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงผลการร้องทุกข์ ทำให้ยากที่จะพิจารณาผลที่เกิดได้ ข้อสรุปและข้อเสนอแนะคือว่าจำเป็นต้องมีการพัฒนาและใช้ระบบการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอในศูนย์ฯ ทุกแห่ง และยังต้องมีการพัฒนายุทธศาสตร์ความครอบคลุมเพื่อให้ศูนย์ฯ ตอบสนองต่อความต้องการจำเพาะของแรงงานข้ามชาติหญิง

4.4.1 จำเป็นต้องพัฒนาและดำเนินยุทธศาสตร์ที่คำนึงถึงประเด็นเพศสภาพ

ข้อมูลแสดงให้เห็นว่าเกือบร้อยละ 40 ของผู้รับบริการจากศูนย์ฯ เป็นแรงงานข้ามชาติหญิง ศูนย์ฯ ควรต้องพัฒนายุทธศาสตร์ที่คำนึงถึงประเด็นเพศสภาพที่ครอบคลุมเพื่อตอบสนองความต้องการจำเพาะของแรงงานข้ามชาติหญิงและชาย ควรมีนโยบายที่ตอบสนองต่อประเด็นเพศสภาพอยู่ในขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐาน หลักสูตรการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และระบบติดตามและประเมินผลของศูนย์ฯ

4.4.2 จำเป็นต้องสร้างระบบการติดตามและประเมินผลที่เข้มแข็ง

ระบบการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิผลและครบถ้วนรอบด้านมีความสำคัญต่อการประเมินความสำเร็จโดยรวมของศูนย์ฯ การติดตามและประเมินผลยังเป็นโอกาสให้ได้มีการประเมินประสิทธิผลของยุทธศาสตร์ความครอบคลุม เช่น การไม่เลือกปฏิบัติและการบูรณาการประเด็นเพศสภาพในทุกมิติ กล่าวโดยรวมคือยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผลที่จริงจังมีความสำคัญในการชี้ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น ดังนั้นควรได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้น

การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ชี้ให้เห็นถึงการขาดกระบวนการติดตามและประเมินผลที่เป็นมาตรฐาน ด้วยเหตุนี้การติดตามและประเมินผลใดๆ ที่มีการดำเนินการอยู่ในตอนนี้จึงมีลักษณะเฉพาะกิจและไม่จำเป็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการประเมินว่ากิจกรรมที่ศูนย์ฯ กำลังดำเนินการอยู่จะนำไปสู่ผลสำเร็จหรือไม่

การขาดกระบวนการติดตามและประเมินผลน่าจะมีสาเหตุมาจากการขาดการสร้างมาตรฐานโดยรวมในกระบวนการต่างๆ ของศูนย์ฯ ซึ่งก่อให้เกิดปฏิกริยาลูกโซ่ต่อเนื่องกันไป โดยปัจจุบันไม่มีกระบวนการจัดการกรณีร้องทุกข์ที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งหมายความว่าอาจไม่มีการเก็บรวบรวมหรือติดตามข้อมูลของผู้รับบริการและผลลัพธ์ การขาดกระบวนการมาตรฐานสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่งผลลดทอนความสามารถในการติดตามผลที่เกิดขึ้นและผลลัพธ์ ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางความสามารถของศูนย์ฯ ที่จะดำเนินการติดตามและประเมินผลได้อย่างประสบความสำเร็จ การขาดการตรวจเทียบและการประเมินข้อมูลเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนานโยบายและแนวปฏิบัติที่อิงหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานในอนาคต

ในการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลที่เป็นมาตรฐาน กรมการจัดหางานควรหารือกับศูนย์ฯ เพื่อกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายจำเพาะที่ต้องบรรลุสำหรับกิจกรรมทั้งหมดที่ได้รับงบประมาณจากกรมการจัดหางาน ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่ไปกับกลไกการรายงานที่มีการติดตามผลผลิตและผลลัพธ์ ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ยังไม่มีความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับการสร้างศักยภาพให้เจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ทุกคนเพื่อให้สามารถดำเนินการติดตามและประเมินผลในการทำงานประจำวันและมองเห็นว่าการทำเช่นนี้สามารถมีส่วนในการกำหนดนโยบาย มีวิธีการ แนวทางที่น่าสนใจและสามารถนำไปพัฒนาต่อเพื่อใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการทำงานด้วยข้อมูลเช่น การติดตามผู้รับประโยชน์ ผลลัพธ์การช่วยเหลือทางกฎหมาย และข้อมูลเชิงคุณภาพอื่นๆ เช่นผ่านการใช้กรณีศึกษา

เพื่อให้กระบวนการติดตามและประเมินผลตรงจุดและเป็นประโยชน์ ระบบการติดตามข้อมูลที่รวมศูนย์ต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีการจำแนกข้อมูล (เช่น ภาคธุรกิจ/ ภาคอุตสาหกรรม และประเภทของการย้ายถิ่นเช่น ผ่าน MOU การจ้างงานในพื้นที่ชายแดน หรือผ่านการพิสูจน์สัญชาติ) การจำแนกข้อมูลมีความสำคัญต่อการพัฒนากิจกรรมที่ออกแบบให้เหมาะสมกับพื้นที่ที่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของชุมชน และเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการและประสบการณ์ของกลุ่มที่เปราะบางเป็นพิเศษ เช่น ผู้หญิงหรือผู้ที่ถูกจ้างงานในพื้นที่ชายแดน การจำแนกข้อมูลยังเป็นประโยชน์ในการพัฒนายุทธศาสตร์และกรอบนโยบายที่ครอบคลุมอีกด้วย ข้อมูลกลางที่ศูนย์ฯ เก็บรวบรวมจะมีค่ามากสำหรับหน่วยงานรัฐส่วนกลางที่พัฒนานโยบายการย้ายถิ่นและแรงงาน

4.5 ความยั่งยืน (Sustainability)

แม้ว่าศูนย์ฯ เหล่านี้เพิ่งเปิดดำเนินการมาได้ไม่นานนักและแม้จะขาดข้อมูลการติดตามและประเมินผล การประเมินผลนี้สรุปว่าศูนย์ฯ เหล่านี้มีศักยภาพที่จะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร คำปรึกษา และบริการต่างๆ รวมถึงการเข้าถึงการเยียวยาทางกฎหมายผ่านกลไกการร้องทุกข์ หากรัฐบาลไทยต้องการให้ศูนย์ฯ เหล่านี้มีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการให้บริการอย่างยั่งยืนและการพัฒนานโยบาย ก็ควรพิจารณาปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและงบประมาณของศูนย์ฯ เหล่านี้

4.5.1 ความยั่งยืนเชิงสถาบัน

การจัดตั้งศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวเป็นการแสดงถึงความพยายามที่น่าชื่นชมของประเทศไทยที่จะส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ การเยียวยา และความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญคือการยืนยันว่าคำมั่นและเจตจำนงทางการเมืองของประเทศไทยที่แปรสู่การปฏิบัติ เนื่องจากศูนย์ฯ ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงไม่ถูกมองว่าเป็นหน่วยงานรัฐอย่างเต็มรูปแบบ[5] ดังนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ในครั้งนี้จึงมีการเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งศูนย์ฯ และกำหนดให้ศูนย์ฯ มีอำนาจหน้าที่ดูแลกลไกการร้องทุกข์ของแรงงานข้ามชาติในประเด็นแรงงานทั้งหมดโดยตรง การให้สถานะทางกฎหมายเช่นนี้ควรควบคู่ไปกับการจัดสรรทรัพยากรรวมถึงบุคลากรเพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมและการดำเนินการทั้งหมดของศูนย์ฯ

5 ดูโครงสร้างของกองทะเบียนจัดหางานกลางและคุ้มครองคนหางานได้ที่: https://www.doe.go.th/prd/ipd/general/param/site/155/cat/28/sub/0/pull/singleview/view/detail/object_id/618

4.5.2 ความยั่งยืนทางการเงิน

ศูนย์ฯ ไม่ได้ถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่เต็มตัวและถาวรของรัฐดังนั้นจึงไม่ได้รับการพิจารณาโดยตรงจากรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณประจำปี ซึ่งส่งผลต่อความสามารถของศูนย์ฯ ที่จะผลักดันเรื่องบุคลากรและทรัพยากรที่ตนมองว่าจำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ศูนย์ฯ ต้องอาศัยกรมการจัดหางานในการเสนอของบประมาณ การไม่อยู่ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณส่วนกลางยังหมายความว่าสิ่งจำเป็นในการดำเนินการและผลจากการทำงานของศูนย์ฯ ไม่ได้รับการพิจารณาโดยตรงของรัฐบาล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการที่เจ้าหน้าที่จะส่งเสริมการมีบทบาทของศูนย์ฯ ในการออกแบบ พัฒนา และดำเนินการในนโยบายการย้ายถิ่นในระยะยาว แม้ว่าพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวจะเปิดโอกาสให้ได้รับการอุดหนุนงบประมาณแก่โครงการเฉพาะกิจเพิ่มเติม แต่ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นแหล่งงบประมาณที่แน่นอนหรือวางใจได้ ศูนย์ฯ ไม่สามารถพึ่งพางบประมาณเฉพาะกิจเพื่อใช้ในการดำเนินการที่มีอยู่ได้

5

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 ข้อสรุป

เห็นได้ชัดเจนว่าศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวมีศักยภาพสูงที่จะส่งเสริมแรงงานข้ามชาติให้เข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้น รัฐบาลไทยสมควรได้รับคำยกย่องที่ได้จัดตั้งศูนย์ฯ เหล่านี้ขึ้นมา

การประเมินผลพบว่าศูนย์เหล่านี้มี**ความสอดคล้อง** เพราะการดำเนินการมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้แรงงานข้ามชาติทั้งหมดสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากรัฐบาลในทุกรูปแบบที่เกี่ยวกับสภาพการทำงานและการจ้างงาน วัตถุประสงค์ของศูนย์ฯ สอดคล้องกับกรอบความคุ้มครองแรงงานของประเทศที่ให้หลักประกันสิทธิของแรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์เพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติที่ละเมิดและเอารัดเอาเปรียบทั้งหมดระหว่างทำงานในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ยังมีบางประเด็นในการทำงานของศูนย์ฯ ที่ควรได้รับการปรับปรุง

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศูนย์ฯ ควรถูกถือว่าเป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือที่เป็นหน่วยงานทางการเต็มฐานะ ไม่ใช่ทางแก้ปัญหาเฉพาะกิจ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดการดูแลให้มีโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการของศูนย์ฯ ซึ่งไม่ใช่เพียงแต่การจัดสรรทรัพยากรให้อย่างเหมาะสมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทบทวนกรอบกฎหมายที่กำกับความรับผิดชอบ อำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายของศูนย์ฯ ที่สัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จากการประเมินครั้งนี้พบว่าศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวปัจจุบันมีหน้าที่ให้บริการช่วยเหลือที่เกินขอบเขตของกระทรวงแรงงาน ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือการจัดหาที่พักฉุกเฉิน รัฐบาลควรทบทวนการทำงานของศูนย์ฯ ในแง่มุมดังกล่าว และจัดการให้บริการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในส่วนของการจัดหาที่พักฉุกเฉิน

นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องพัฒนาขั้นตอนปฏิบัติที่คำนึงถึงประเด็นเพศสภาพเพื่อสนองความต้องการที่แตกต่างกันของแรงงานข้ามชาติหญิงและชาย และเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันก็มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายรับรองสิทธิของแรงงานข้ามชาติที่จะอยู่และทำงานเป็นการชั่วคราวระหว่างการดำเนิน/พิจารณาคดี ในปัจจุบันสิทธิดังกล่าวมีให้แต่เฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและแรงงานบังคับเท่านั้น ควรมีการขยายให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติทุกคนที่ถูกละเมิดในการจ้างงานที่มีการดำเนินการทางกฎหมาย แรงงานที่ไม่มีเอกสารประจำตัวอยู่ในข่ายที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากศูนย์ฯ แต่อาจไม่อยากที่จะมาขอรับบริการ

ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว**มีประสิทธิผล** เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้วบรรลุวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 คือ การให้คำแนะนำ ปรึกษา และความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับสภาพการทำงานและการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม ศูนย์ฯ ก็เผชิญอุปสรรคท้าทายในการจัดการกับเรื่องที่อยู่นอกความรับผิดชอบของกรมการจัดหางาน เช่น การส่งต่อกรณีร้องทุกข์และการจัดหาที่พักฉุกเฉิน[6]

การส่งต่อกรณีร้องทุกข์มีอุปสรรคจากการขาดขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานภายในศูนย์ฯ เองและการขาดช่องทางประสานงานอย่างเป็นทางการระหว่างศูนย์ฯ กับหน่วยงานอื่น รวมถึงหน่วยงานอื่นภายในกระทรวงแรงงานเองด้วย ประเด็นนี้ถูกซ้ำเติมด้วยการขาดความรับรู้ของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชนเกี่ยวกับการมีอยู่ของศูนย์ฯ และบริการที่ศูนย์ฯ มีให้ ควรมีการจัดทำเอกสารคู่มือแนวปฏิบัติและแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นมาตรฐานเพื่อจัดวางและส่งเสริมบทบาทของศูนย์ฯ ในหมู่เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะด้วยว่าศูนย์ฯ ควรมีกิจกรรมเข้าหากลุ่มเป้าหมายอยู่ในแผนปฏิบัติการและแผนงานในแต่ละปี และควรมีการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อกิจกรรมเข้าหากลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ดูแบบอย่างการปฏิบัติที่ดีในเรื่องนี้ได้จากศูนย์ฯ ที่แม่สอดที่สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรมเข้าหากลุ่มเป้าหมายร่วมกัน

6 ดังที่กล่าวข้างต้น การประเมินผลนี้เสนอให้โอนย้ายหน้าที่การจัดหาที่พักฉุกเฉินจากศูนย์ฯ ไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เนื่องจากผู้รับประโยชน์หลักคือแรงงานข้ามชาติ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ศูนย์ฯ จะต้องมีบริการแปลภาษาที่มีประสิทธิผลและเพียงพอ การประเมินผลพบว่าล่ามที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีจำนวนที่ไม่เพียงพอ และการเพิ่มจำนวนล่ามควรถือเป็นประเด็นที่ควรได้รับความสำคัญ การจัดสรรการให้บริการล่ามควรเป็นไปตามจำนวนแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ให้บริการของศูนย์ฯ นั้นๆ และภาษาของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ การประเมินผลยังพบว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ประสงค์ที่จะใช้ล่ามจากองค์กรภาคประชาสังคมท้องถิ่นมากกว่าล่ามของศูนย์ฯ ซึ่งบ่งบอกว่าอาจมีประเด็นเรื่องความเชื่อถือไว้วางใจ การสร้างความเชื่อถือเป็นสิ่งสำคัญต่อการให้บริการที่มีประสิทธิผลและจะต้องอาศัยความพยายามเข้าหากลุ่มเป้าหมายดังที่กล่าวแล้ว ตลอดจนการอบรมด้านกฎหมาย จรรยาบรรณ และความละเอียดอ่อนทางวัฒนธรรมสำหรับล่ามเพื่อให้บริการแก่แรงงานข้ามชาติได้อย่างเหมาะสม

ในส่วนของการใช้ทรัพยากรอย่าง**มีประสิทธิภาพ**นั้น เห็นได้ชัดจากการประเมินผลว่างบประมาณที่จัดสรรให้กับการดำเนินการของศูนย์ฯ นั้นไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามเป็นไปไม่ได้ที่จะทำการประเมินได้เต็มที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรของศูนย์ฯ เนื่องจากงบประมาณและกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่มีลักษณะเฉพาะกิจ กรมการจัดหางานไม่ได้กำหนดให้ศูนย์ฯ จัดตั้งกลไกการติดตามและประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ กรมการจัดหางานควรหาทางเพิ่มงบประมาณให้กับการดำเนินงานของศูนย์ฯ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มงบประมาณจะต้องควบคู่ไปกับการจัดทำและดำเนินการตามเอกสารยุทธศาสตร์ภายใน เช่น งบประมาณที่ลงรายละเอียด แผนงาน แผนกิจกรรม และแผนการติดตามและประเมินผล

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของศูนย์ฯ คือ สร้างความเข้มแข็งให้กับการประสานงานระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับศูนย์ฯ และสนับสนุนงานขององค์กรภาคประชาสังคม การประเมินผลพบว่าไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับวัตถุประสงค์ข้อนี้ รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับเรื่องนี้และจัดการให้มีช่องทาง/กลไกสำหรับให้องค์กรภาคประชาสังคมยื่นของบประมาณกับกรมการจัดหางานโดยผ่านทางศูนย์ฯ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เงื่อนไขและเกณฑ์พิจารณาในการอนุมัติงบประมาณจะต้องชัดเจนและสอดคล้องกับการดำเนินการของศูนย์ฯ

ในส่วนของ**ผลการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว** การประเมินผลพบว่าศูนย์ฯ เป็นส่วนที่เสริมเติมเต็มให้กับพันธกิจของกระทรวงแรงงาน มีข้อพิสูจน์หนักแน่นว่าศูนย์ฯ ได้ส่งผลต่อการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์และความยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติ จำนวนทั้งสิ้นของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับความช่วยเหลือจากศูนย์ฯ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการมาในปี 2559 คือ 124,515 คน โดยร้อยละ 40 เป็นแรงงานข้ามชาติหญิง

ในส่วนของ**ความยั่งยืน** ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จในการสนับสนุนแรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์และความยุติธรรมด้านแรงงาน อย่างไรก็ตาม ศูนย์ฯ เผชิญอุปสรรคท้าทายในการดำเนินการจากปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่ศูนย์ฯ ไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานถาวรเต็มตัว มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อทำให้ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวมีสถานะเป็นหน่วยงานรัฐที่ชัดเจนและมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดูแลกลไกการร้องทุกข์สำหรับแรงงานข้ามชาติในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน การให้ความยอมรับทางกฎหมายเช่นนี้จะทำให้ศูนย์ฯ มีที่ทางในกระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณกลาง ซึ่งหวังว่าจะนำมาซึ่งการจัดสรรทรัพยากรรวมถึงบุคลากรที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของศูนย์ฯ นอกจากนี้ เนื่องจากว่าศูนย์ฯ ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อขยายความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคม กระทรวงแรงงานก็ควรสำรวจความเป็นไปได้ที่จะให้การสนับสนุนงบประมาณแก่กิจกรรมและบริการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติขององค์กรภาคประชาสังคมด้วย

ในส่วนของกลไก**การติดตาม** ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวจำเป็นต้องปรับปรุงแนวทางการจัดเก็บข้อมูล การขาดยุทธศาสตร์และแผนการติดตามและประเมินผล รวมถึงเครื่องมือการรายงาน ทำให้ยากที่จะวัดและประเมินผลลัพธ์ของการทำงานของศูนย์ฯ ได้ นอกจากนี้เห็นได้ชัดจากการประเมินผลว่าเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ จำเป็นต้องได้รับการอบรมในเรื่องการติดตามและประเมินผล มีความจำเป็นต้องมีระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ข้อมูลแก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับการตัดสินใจและนโยบาย

ในส่วนของ**ความเท่าเทียมทางเพศสภาพ** ถึงแม้ว่ากฎหมายไทยยึดถือหลักการการไม่เลือกปฏิบัติและมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแรงงานหญิงทั้งหมด รวมถึงแรงงานหญิงข้ามชาติ แต่ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวก็ไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับความเท่าเทียมทางเพศสภาพและการไม่เลือกปฏิบัติ จำเป็นต้องส่งเสริมการดำเนินการเพื่อเข้าหาแรงงานหญิงข้ามชาติในภาคการทำงานที่มีแรงงานหญิงเป็นส่วนใหญ่ เช่น การทำงานบ้าน เนื่องจากไม่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพของแรงงานข้ามชาติที่มาร้องทุกข์ จึงยากที่จะวัดได้ว่าศูนย์ฯ ให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานทำงานบ้านที่เป็นแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ จำเป็นต้องได้รับการสร้างศักยภาพเกี่ยวกับความเท่าเทียมทางเพศสภาพและความละเอียดอ่อนในเรื่องเพศสภาพเพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาและการถูกล่วงละเมิดเฉพาะที่แรงงานข้ามชาติหญิงเผชิญและส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมในลักษณะที่มีความละเอียดอ่อนต่อเพศสภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

การประเมินผลครั้งนี้มีข้อเสนอแนะตามที่ระบุด้านล่างเพื่อจัดการกับประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมา ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้รับการนำเสนอในการประชุมพิจารณาตรวจสอบข้อค้นพบเบื้องต้นกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ความเห็นและข้อสังเกตจากผู้เข้าร่วมได้สะท้อนอยู่ในรายงานฉบับนี้แล้ว

จากการประเมินผล มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. จัดการดูแลให้ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวมีความยั่งยืนโดยการกำกับดูแลภายใต้กฎหมายและจัดสรรงบประมาณและบุคลากรให้อย่างเพียงพอสำหรับการดำเนินการ เมื่อระบบโครงสร้างการทำงานของศูนย์ฯ มีความยั่งยืนอยู่ตัว และเหมาะสมดีแล้ว ก็ควรได้รับการขยายให้ครอบคลุมทั้งประเทศ
2. พัฒนาเครื่องมือและแนวทางสำหรับศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว รวมถึงขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการร่วมงานและการดำเนินการของศูนย์ฯ ในด้านต่างๆ
3. จัดให้มีบริการอย่างเพียงพอเพื่อเอื้ออำนวยแรงงานข้ามชาติหญิงและชายในการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ทางกฎหมายเพื่อแสวงหาการเยียวยาผ่านทางศูนย์ฯ ดูแลให้การบริการมีความน่าเชื่อถือและเจ้าหน้าที่ที่จัดการกรณี ตลอดจนล่ามได้รับการอบรมและมีทักษะอย่างดี และยึดหลักการที่ให้ความเป็นมิตรต่อแรงงานข้ามชาติและเหยื่อ เจ้าหน้าที่และบริการต่างๆ จำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการจำเพาะของแรงงานข้ามชาติหญิงได้อย่างมีประสิทธิผล
4. เสริมสร้างความร่วมมือและการร่วมงานระหว่างศูนย์ฯ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานรัฐและที่สำคัญคือองค์กรภาคประชาสังคม ในทุกด้านของหน้าที่รับผิดชอบของศูนย์ เช่น การส่งต่อ กิจกรรมเข้าหากลุ่มเป้าหมาย และการสร้างความตระหนักรู้
5. สำรวจความเป็นไปได้ในการสนับสนุนงบประการแก่องค์กรภาคประชาสังคมเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างศูนย์ฯ กับองค์กรภาคประชาสังคม และดูแลให้กรณีร้องทุกข์ต่างๆ ได้รับการส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิผล
6. ออกแบบและดำเนินการระบบการติดตาม ประเมินผล และรายงาน ที่เข้มแข็งและคำนึงถึงประเด็นเพศสภาพ และดูแลให้เจ้าหน้าที่มีศักยภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพและปริมาณในการติดตามและประเมินผล จัดการให้ข้อมูลที่ได้จากการติดตามและประเมินผลเชื่อมโยงกับข้อมูล/ข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงแรงงานและถูกนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ
7. ตราบทบัญญัติที่ประกันให้มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมต่อแรงงานข้ามชาติในการแสวงหาการเยียวยาและความคุ้มครอง และให้พวกเขาสามารถอยู่ในประเทศไทยได้ระหว่างการพิจารณาคดี

เอกสารอ้างอิง

Harkins, Benjamin (ed.). 2019. *Thailand Migration Report 2019*. Bangkok: IOM.

Harkins, Benjamin, and Meri Ahlberg. 2017. Access to Justice for Migrant Workers in South-East Asia. Bangkok: ILO.

ILO. 2019. "TRIANGLE in ASEAN Quarterly Briefing Note for Thailand October – December 2019" Bangkok. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_735108.pdf.

———. n.d. "Equality of Treatment for Migrant Workers Complaints and Benefit Claims in Thailand", Policy Brief. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/projectdocumentation/wcms_343798.pdf.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1986.Glossary of Terms Used in Evaluation, in '*Methods and Procedures in Aid Evaluation'.* Paris.

———. 1991. The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance. Paris.

———. 2000. The Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms. Paris.

ภาคผนวก คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม

ความสอดคล้อง (Relevance)

- รัฐบาลมีนโยบายอย่างไรในการให้บริการแก่แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ถูกกฎหมาย?
- มีความพยายามอย่างไรในการที่จะให้บริการที่มีการคำนึงถึงประเด็นเพศสภาพ?
- ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวมีบริการอะไรบ้าง และบริการอะไรที่แรงงานข้ามชาติมาขอรับบริการมากที่สุดที่ศูนย์ฯ ?
- ศูนย์ฯ มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไรในการตอบสนองความต้องการของแรงงานข้ามชาติ?

ประสิทธิผล (Effectiveness)

- ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว (โดยรวม) บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับใด?
- ศูนย์ฯ ดำเนินการเข้าหาชุมชนแรงงานข้ามชาติอย่างไร?
- มีบริการล่ามหรือไม่?
- การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของศูนย์ฯ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด (ที่ศูนย์ฯ ตั้งอยู่) มีประสิทธิผลเพียงใด?
- การร่วมงานและการประสานงานระหว่างภาคีหุ้นส่วนทางสังคมตลอดจนองค์กรภาคประชาสังคมทั้งในระดับประเทศและจังหวัด (ที่ศูนย์ฯ ตั้งอยู่) มีประสิทธิผลเพียงใด?

การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

- งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอต่อการดำเนินการของศูนย์ฯ หรือไม่?
- การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่าเหมาะสมในการบรรลุวัตถุประสงค์และผลที่ต้องการหรือไม่?
- มีการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อช่วยในการให้บริการของศูนย์ฯ หรือไม่?
- บริการใดที่ถือว่ามีคุณค่ามากที่สุดสำหรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานข้ามชาติ?

ผลการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว (Impact)

- ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวช่วยให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอะไรบ้างในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย?

ความยั่งยืน (Sustainability)

- มีการวางแผนยุทธศาสตร์หรือดำเนินแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้ผลลัพธ์ของศูนย์ฯ มีความยั่งยืนหรือไม่?

การส่งเสริมแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยให้เข้าถึงความยุติธรรม: การประเมินผลปฏิบัติการของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว

เพื่อส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงความยุติธรรมในประเทศไทยได้มากขึ้น ในปี 2559 กระทรวงแรงงานได้จัดตั้งศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวในสิบจังหวัดทั่วประเทศ ในเดือนเมษายน 2562 ศูนย์ฯ ทั้งสิบแห่งได้ให้บริการแก่แรงงานข้ามชาติไปแล้วเกือบ 125,000 คน จากกัมพูชา ลาว และเมียนมา

รายงานฉบับนี้มาจากการประเมินผลศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวโดยไอแอลโอตามคำขอจากกระทรวงแรงงาน การประเมินนี้พิจารณาศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นองค์รวมและจัดทำข้อเสนอแนะเรื่องวิธีการส่งเสริมประสิทธิผลในการให้บริการแก่แรงงานข้ามชาติ

รายงานฉบับนี้กล่าวถึงโครงสร้างและหน้าที่รับผิดชอบของศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว พิจารณาผลสำเร็จจนถึงปัจจุบัน และจัดทำข้อเสนอแนะเรื่องการสร้างความเข้มแข็งให้กับศูนย์ฯ เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานข้ามชาติให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและแสวงหาการเยียวยาจากการร้องทุกข์ได้มากขึ้น

▶ ติดต่อ

ILO Regional Office for Asia and the Pacific
United Nations Building
Rajdamnern Nok Avenue
Bangkok 10200, Thailand
T: +66 2288 1234
F: +66 2280 1735
E: BANGKOK@ilo.org
W: www.ilo.org/asiapacific

ISBN 9789220323434 (Web PDF)