

วารสารความเป็นธรรมทางสังคมและความเหลื่อมล้ำ

นโยบายสุขภาพเพื่อรับมือโควิด-19 ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ : กรณีศึกษาสิงคโปร์ เยอรมนี และเกาหลีใต้

Health Policies for Addressing COVID-19 among Migrant Worker Populations: Case Studies of Singapore, Germany, and South Korea

จิตติพร ฉายแสงมงคลⁿ¹

Jittiporn Chaisaingmongkol^a

ⁿมูลนิธิเครือข่ายเพื่อสังคมเป็นธรรม

^aFoundation for Just Society Network

บทคัดย่อ

การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19; โควิด-19) ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 เป็นความท้าทายด้านสาธารณสุขสำคัญของรัฐบาลทั่วโลก แรงงานข้ามชาติถือเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงต่อผลกระทบจากการระบาด ประสบปัญหาการเลือกปฏิบัติ ขาดความมั่นคงด้านอาชีพและที่อยู่อาศัย ถูกจำกัดการเคลื่อนไหว และไม่ได้รับสวัสดิการจากรัฐที่เพียงพอ งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบนโยบายบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ เยอรมนี ในช่วงเริ่มต้นการระบาดของโควิด-19 ผ่านการวิจัยเชิงเอกสาร ผลการศึกษาพบว่าประเทศที่มีนโยบายแรงงานและสุขภาพ และระบบประกันสังคมที่เข้มแข็งอย่างเยอรมนี แทบไม่ต้องมีมาตรการพิเศษเพิ่มเติม ในขณะที่ประเทศอย่างสิงคโปร์ซึ่งมีกฎหมายไม่ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติมากนัก ต้องใช้มาตรการสังคมสงเคราะห์แบบเฉพาะหน้ามากขึ้น โดยให้ภาคเอกชนที่ได้ประโยชน์จากแรงงานกลุ่มนี้มีส่วนร่วมรับภาระทางเศรษฐกิจ ส่วนมาตรการของเกาหลีใต้แสดงให้เห็นว่า การผ่อนผันสถานะแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมโรค และเป็นตัวอย่างการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติตอบสนองของสถานการณ์วิกฤตได้ทัน่วงที

คำสำคัญ: แรงงานข้ามชาติ; โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019; โควิด-19; นโยบายสุขภาพ

¹Corresponding author, jittic@hotmail.com

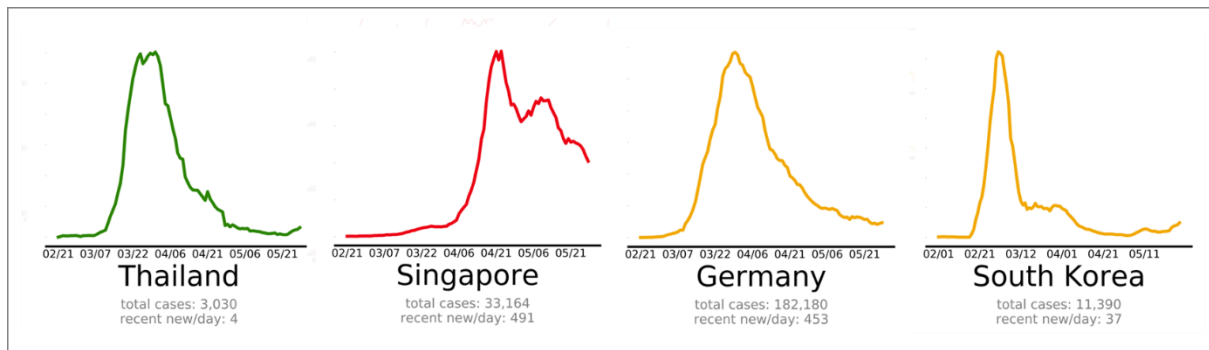
Abstract

The global outbreak of COVID-19 in early 2020 posed a significant public health challenge for governments worldwide. Migrant workers constituted a high-risk group disproportionately impacted by the pandemic, facing issues such as discrimination, employment and housing insecurity, restricted mobility, and inadequate access to state welfare provisions. This study aimed to comparatively examine the policies adopted for managing migrant worker populations in Singapore, South Korea, and Germany during the initial phases of the COVID-19 outbreak through documentary research. The findings revealed that countries with robust labor laws, health policies, and social security systems, such as Germany, required minimal additional special measures. In contrast, nations like Singapore, where existing legal frameworks lacked comprehensive coverage for migrant workers, had to increasingly rely on ad-hoc welfare measures, involving private sectors that economically benefited from their labor forces in sharing the financial burden. South Korea's approach demonstrated that regularizing the status of undocumented migrant workers enhanced disease control efficacy and exemplified timely crisis-responsive management of migrant worker populations.

Keywords: Migrant Worker; COVID-19; Health Policy

บทนำ

การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19 หรือ โควิด-19) ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 นับเป็นความท้าทายสำคัญด้านสาธารณสุขสำหรับรัฐบาลทั่วโลก ทั้งนี้จากข้อมูลของ ENDCORONAVIRUS.ORG เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2563 พบว่าหลายประเทศสามารถบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤตโรคระบาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (รูปที่ 1) อย่างไรก็ตาม แม้สาธารณรัฐสิงคโปร์จะสามารถควบคุมการระบาดในระยะแรกได้เป็นอย่างดี แต่นับตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2563 กลับกลายเป็นประเทศที่มีจำนวนผู้ติดเชื้อสูงสุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



รูปที่ 1 ผลประเมินสถานการณ์ระบาดใน 4 ประเทศ ณ วันที่ 11 มิถุนายน 2563 แกนตั้งคือจำนวนผู้ติดเชื้อใหม่รายวันที่ได้ปรับความสูงของแกนตั้งให้เท่ากันทุกประเทศ เพื่อง่ายต่อการเปรียบเทียบ การแบ่งกลุ่มการควบคุมการระบาด อ้างอิงตาม [ENDCORONAVIRUS.ORG](https://endcoronavirus.org) โดยดูจากจำนวนผู้ติดเชื้อใหม่รายวัน หากมีจำนวนเป็นศูนย์ถือว่าควบคุมได้แล้ว (สีเขียว) มีแนวโน้มที่จะควบคุมได้ (สีเหลือง) และยังไม่ควบคุมไม่ได้ (สีแดง) (ENDCORONAVIRUS, 2020)

นอกจากผลกระทบด้านสาธารณสุขแล้วการแพร่ระบาดของโควิด-19 ยังส่งผลกระทบรุนแรงต่อเศรษฐกิจโลก ธุรกิจ และแรงงาน โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศรายงานว่าในช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2563 มีประชากรวัยแรงงาน 2.2 พันล้านคนอาศัยอยู่ในประเทศที่มีมาตรการปิดสถานประกอบการ โดยในจำนวนนี้ประกอบด้วยแรงงานข้ามชาติ 164 ล้านคน (International Labour Organization, 2020) ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ประสบปัญหาการเลือกปฏิบัติ ขาดความมั่นคงด้านอาหาร สภาพการทำงานแย่ง ค่าจ้างถูกกดหรือไม่ ที่อยู่อาศัยคับแคบ ถูกจำกัดการเคลื่อนไหว นอกจากนั้นพวกเขายังไม่ได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ที่ตอบสนองต่อวิกฤตโรคระบาด เช่น ค่าจ้างชดเชยว่างงาน ประกันสังคม กลุ่มสิทธิมนุษยชนกังวลถึงความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างกับผู้หญิงที่ทำงานเป็นแม่บ้าน (International Labour Organization, 2020) ขณะที่ธนาคารโลกเห็นว่าการรวมแรงงานเหล่านี้ในนโยบายตอบสนองต่อวิกฤตโรคระบาด เป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจที่ดี เพราะจะลดความเสี่ยงการแพร่เชื้อและรักษาแรงงานไว้เพื่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ (The World Bank Group, 2020b)

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบมาตรการเชิงนโยบายจัดการแรงงานข้ามชาติในภาวะวิกฤตการระบาดของโควิด-19 ในต่างประเทศ และเปรียบเทียบความเป็นไปได้ในการพัฒนาแนวนโยบายที่ดีในประเทศไทย โดยเลือกจากประเทศที่จัดการได้ดีทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียและยุโรป ใช้การวิจัยเชิงเอกสารที่รวบรวมข้อมูลและข่าวจากเว็บไซต์ภาษาอังกฤษและเยอรมันตั้งแต่ในช่วงการเริ่มต้นการระบาด (มกราคม ถึง มิถุนายน พ.ศ. 2563) เน้นการประเมินและเปรียบเทียบสถานการณ์ระบาด ผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติ และมาตรการของรัฐบาลแต่ละประเทศเพื่อรับมือต่อสถานการณ์ โดยรายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การพัฒนานโยบายสุขภาพแรงงานข้ามชาติเพื่อตอบรับวิกฤตโรคระบาด : กรณีศึกษาไวรัสโควิด-19” ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ปี พ.ศ. 2563 (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2020)

สถานการณ์การจัดการสุขภาพแรงงานข้ามชาติในภาวะวิกฤติโรคระบาดในต่างประเทศ

1. สิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศพัฒนาแล้วขนาดเล็กในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีประชากร 5.7 ล้านคน มุ่งพัฒนาการส่งออกและมีการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์สูง จึงได้รับผลกระทบน้อยกว่าวิกฤตต่าง ๆ เนื่องจากแรงงานมีทักษะสูง อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่สังคมสูงวัย มีความต้องการแรงงานข้ามชาติสูงขึ้น ทำให้มีแรงงานข้ามชาติกว่า 1.4 ล้านคนในปี พ.ศ. 2562 โดยเป็นแรงงานในบ้าน (foreign domestic worker) ราว 260,000 คน และแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรม และงานกระบวนการผลิต ราว 370,000 คน ที่เหลือเป็นแรงงานที่ได้ใบอนุญาตทำงานระดับผู้เชี่ยวชาญและใบอนุญาตทำงานประเภทอื่น ๆ เช่น ใบอนุญาตฝึกงานและการฝึกอบรม (Ministry of Manpower, Government of Singapore, 2020a)

1.1 สถานการณ์การระบาดของโควิด-19 และผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติในสิงคโปร์

ในระยะแรกสิงคโปร์สามารถควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในกลุ่มผู้ประกอบการกิจกรรมทางศาสนาได้ แต่ต่อมาเกิดการระบาดรุนแรงในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่พักอาศัยในหอพักแรงงาน (dorm residents) สะท้อนความเหลื่อมล้ำไม่เพียงด้านสุขภาพ แต่ยังรวมถึงความเป็นอยู่ การถูกจำกัดพื้นที่ และการเหลื่อมล้ำทางสังคมด้านอื่น ๆ แม้สิงคโปร์มีมาตรการคุ้มครองแรงงานที่ดีกว่าหลายประเทศและให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ แต่ไม่ได้สนับสนุนแนวทางการรวมกลุ่มรวมตัวของแรงงานเพื่อสร้างบทสนทนาทางสังคมและสวัสดิการต่าง ๆ มักไม่ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติค่าแรงต่ำ ที่ส่วนใหญ่ถูกจัดให้พักแยกออกไปจากชุมชนไปอยู่ในหอพักคนงานขนาดใหญ่ที่มีสภาพแออัดและขาดสุขอนามัย จึงทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคได้ง่ายในกลุ่มดังกล่าว เช่น ใช้ซิซุนกุนยาและอีสุกอีใสในปี พ.ศ. 2551 และโควิด-19 ในปี พ.ศ. 2563 จากข้อมูลวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2563 แรงงานกลุ่มนี้นับเป็นร้อยละ 90 ของกลุ่มผู้ติดเชื้อใหม่ทั่วประเทศ ปัจจัยทางสังคมที่ทำให้พวกเขาเป็นกลุ่มเสี่ยงเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้าง ประกอบด้วย สภาพการทำงาน ที่อยู่อาศัย และการสื่อสารกับรัฐส่งผลต่อการรับรู้ ความตระหนักและพฤติกรรมดูแลสุขภาพในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ

1.2 มาตรการของรัฐบาลสิงคโปร์เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์

ในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2563 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อจัดการสถานการณ์ระบาดในหอพัก ซึ่งเป็นความร่วมมือของกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กองทัพสิงคโปร์ โดยได้เตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกทางการแพทย์และอาหาร รวมถึงการจัดการขนส่ง การทำความสะอาด และได้ทำงานกับผู้ดูแลหอพักอย่างใกล้ชิด (The Straits Times, 2020) เน้นที่การควบคุมการกระจายของไวรัส จัดให้เกิดระยะห่างระหว่างบุคคล ย้ายคนงานที่ยังไม่ติดเชื้อออกไปยังที่อื่น และลดการเคลื่อนไหวของคนงานในหอพัก มาตรการสำคัญประกอบด้วย จัดทีมแพทย์ประจำหอพัก จัดตั้งคลินิกตรวจโรค ทีมแพทย์เคลื่อนที่ตรวจคัดกรองเชิงรุก แยกผู้ป่วย ติดตามผู้สัมผัส ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ ห้ามเคลื่อนย้ายแรงงานเข้า-ออกหอพัก สั่งแรงงาน 180,000 คนพักที่หอพักชั่วคราว (stay-home notice) (Ministry of Health, Government of

Singapore, 2020) นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในช่วงนี้ผ่านการโอนแบบอิเล็กทรอนิกส์ จัดบริการโอนเงินข้ามประเทศแบบอิเล็กทรอนิกส์ ย้ายแรงงานไม่ติดเชื้อไปที่พักชั่วคราวอื่น ๆ จัดอาหารสามมื้อและระบบอินเทอร์เน็ตไร้สาย ตรวจสอบสถานที่พักแรงงานเพื่อบังคับใช้มาตรการจำกัดการที่เหมาะสม

เมื่อมีการผ่อนคลายมาตรการล็อกดาวน์ งานก่อสร้างได้รับอนุญาตให้ดำเนินการอีกครั้งอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ ระยะแรกในเดือนมิถุนายน อนุญาตให้แรงงาน 5% กลับมาทำงาน โดยต้องผ่านการตรวจเชื้อ และนายจ้างต้องมีมาตรการ COVID-Safe 3 ประการ ได้แก่ (1) มาตรการดูแลสุขภาพแรงงาน (2) มาตรการความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน และ (3) มาตรการความปลอดภัยในสถานที่พักและการขนส่ง (The Building and Construction Authority of Singapore, 2020) นอกจากนี้ยังมีแอปพลิเคชันสำหรับแรงงานในการรายงานสถานะสุขภาพ เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลใบอนุญาตทำงาน เพื่อตรวจสอบว่าแรงงานรายใดสามารถออกมาทำงานได้ในแต่ละวัน (Ministry of Manpower, Government of Singapore, 2020b) นอกจากนี้รัฐบาลมีแผนสร้างหอพักใหม่ที่มีความหนาแน่นน้อยลง โดยรัฐอาจเป็นเจ้าของแต่ให้องค์กรเอกชนบริหาร ซึ่งอาจเพิ่มค่าใช้จ่ายแก่นายจ้างแต่รัฐจะให้การสนับสนุน (Phua, 2020)

แม้รัฐบาลสิงคโปร์ออกมาตรการต่าง ๆ แต่ยังมีปัญหาในการปฏิบัติ เช่น แรงงานบางส่วนไม่ได้รับเงินเดือนตามที่กำหนด ต้องร้องเรียนตามขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน (Transient Workers Count too, 2020c) กฎระเบียบเคร่งครัดทำให้แรงงานตกเป็น "ผู้ต้องขัง" ของนายจ้าง การออกกฎให้คนงาน "รักษาพื้นที่อยู่อาศัยให้สะอาดและเป็นระเบียบ" มิเช่นนั้นจะเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน แม้ว่าการแพร่กระจายของโรคจะเกิดจากความไม่สะอาดที่แออัด ไม่ใช่ความสะอาดแต่อย่างใด (Transient Workers Count too, 2020b) นักต่อสู้เพื่อแรงงานเสนอนโยบายต่าง ๆ เช่น ความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนนายจ้างหรือเปลี่ยนภาคธุรกิจที่ทำได้ชั่วคราวในช่วงระบาด ควรเป็นมาตรฐานภายใต้ระบบใบอนุญาตทำงาน เพิ่มอำนาจต่อรองของแรงงาน การเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำในภาคก่อสร้าง ซึ่งปัจจุบันค่าจ้างไม่ได้ปรับขึ้น 10-15 ปี แม้เงินเฟ้อสูงขึ้น (Transient Workers Count too, 2020a)

2. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เป็นประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปมีเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับสามของโลก มีประชากร 83 ล้านคน ตลาดแรงงานเยอรมันพึ่งพาแรงงานข้ามชาติมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างอิสระในยุโรป โดยเฉพาะจากยุโรปตอนใต้และตะวันออก รวมถึงการย้ายถิ่นฐานของผู้ลี้ภัย โดยในปี พ.ศ. 2562 มีจำนวนประชากรผู้อพยพระหว่างประเทศอยู่ที่ 13.1 ล้านคน นับเป็นร้อยละ 15.7 ของประชากรทั้งหมด (Erol & Unal, 2022)

2.1 สถานการณ์การระบาดของโควิด-19 และผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติในเยอรมนี

เยอรมนีเริ่มพบผู้ติดเชื้อโควิด-19 จากโรงงานผลิตชิ้นส่วนรถยนต์และผู้เดินทางกลับมาจากประเทศเสี่ยง ต่อมาในช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2563 รัฐบาลและกระทรวงสาธารณสุขของสหพันธ์รัฐต่าง ๆ มีมาตรการ

ป้องกันการระบาด เช่น การปิดโรงเรียน การเลื่อนภาคการศึกษา ห้ามเข้าบ้านพักผู้สูงอายุ ปิดพรมแดนประเทศ ข้างเคียง ห้ามออกจากเคสสถาน หลังผ่อนคลายมาตรการในเดือนพฤษภาคม เกิดการระบาดในโรงงานฆ่า และแปรรูปเนื้อสัตว์หลายแห่งทั่วประเทศในเวลาใกล้เคียงกัน โดยผู้ติดเชื้อส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติที่พักอาศัยรวมกัน การระบาดที่โรงงานแปรรูปเนื้อในรัฐนอร์ทไรน์-เวสต์ฟาเลีย มีผู้ติดเชื้อกว่า 1,500 คน จนต้องกลับไปใช้มาตรการปิดเมืองบางพื้นที่อีกครั้ง

ลักษณะการทำงานในโรงงานแปรรูปเนื้อสัตว์ มีความเสี่ยงสูงต่อการแพร่กระจายของไวรัส เนื่องจากอุณหภูมิในโรงงานที่เย็น สภาพแวดล้อมการทำงานที่แออัด มีการระบายอากาศจำกัด ต้องตะโกนเพื่อสื่อสาร และทำงานอย่างรวดเร็ว อุตสาหกรรมเนื้อสัตว์ในเยอรมนีมีแรงงานมากกว่า 200,000 คน โดยมีทั้งแรงงานชาวเยอรมันและแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นชาวยุโรปตะวันออก สภาพความเป็นอยู่และที่พักของแรงงานข้ามชาติมักจะอยู่กันอย่างแออัด เผยให้เห็นถึงสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม และสภาพความเป็นอยู่ต่ำกว่ามาตรฐาน (Morris & Beck, 2020) โดยปัญหาเกิดจากระบบการจ้างแรงงานผ่านผู้รับเหมาช่วง (subcontractors) และทำสัญญางานเฉพาะ (Werkverträge) ทำให้บริษัทแม่ไม่ต้องรับผิดชอบสวัสดิการแรงงานข้ามชาติตามกฎหมายแรงงานซึ่งรวมถึงสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานเหล่านั้น

นักการเมืองและกลุ่มสนับสนุนแรงงานออกมาวิพากษ์วิจารณ์อุตสาหกรรมเนื้อสัตว์เรื่องการใช้ช่องว่างกฎหมายแรงงานเพื่อลดต้นทุนอยู่เสมอ โดยปล่อยให้ผู้รับเหมาเอารัดเอาเปรียบแรงงาน ขณะที่รัฐบาลและเทศบาลปิดความรับผิดชอบ ทั้งที่ทราบปัญหาแต่ไม่มีการแก้ไข วิกฤตการระบาดของโควิด-19 เป็นจุดเปลี่ยนผลักดันให้รัฐเข้ามาดูแลปัญหานี้ เนื่องจากการระบาดในโรงงานแปรรูปเนื้อสัตว์ส่งผลกระทบต่อชุมชนและเศรษฐกิจโดยรวม จำเป็นต้องมีการปรับปรุงสภาพการทำงานและกำกับดูแลแรงงานในอุตสาหกรรมนี้ให้ดีขึ้น แต่หากไม่มีการระบาดครั้งนี้รัฐบาลและชาวเยอรมันอาจจะยังเพิกเฉยต่อสภาพความเป็นอยู่ของคนงานเหล่านี้ต่อไป (Kappius, 2020)

2.2 มาตรการของรัฐบาลเยอรมัน

ในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2563 รัฐบาลเยอรมนีเสนอร่างกฎหมายใหม่เพื่อปรับปรุงสภาพการจ้างงานในอุตสาหกรรมเนื้อสัตว์ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (1) ห้ามโรงงานขนาดใหญ่จ้างแรงงานผ่านผู้รับเหมารายย่อย ต้องจ้างเป็นพนักงานประจำของโรงงานเอง (2) เพิ่มค่าปรับกรณีละเมิดข้อบังคับเวลาทำงานจากเดิมเท่าตัวเท่าตัว เป็นจำนวน 30,000 ยูโร และต้องบันทึกชั่วโมงทำงานแบบดิจิทัล (3) นายจ้างที่จัดหาที่พักอาศัยให้กับแรงงานต่างชาติ ต้องแจ้งข้อมูลสถานที่พักต่อหน่วยงานรัฐ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2020) นอกจากร่างกฎหมายใหม่แล้ว รัฐบาลยังเรียกร้องให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้มงวดกวดขันมาตรการเว้นระยะห่างและสุขอนามัยในโรงงานและที่พักแรงงาน เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดในช่วงโควิด (Meng & Williamson, 2020) ขณะที่สมาคมอุตสาหกรรมเนื้อสัตว์คัดค้านว่ากฎหมายใหม่อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรม และอ้างว่ารัฐมนตรีถูกโน้มน้าวจากสหภาพแรงงาน แม้ร่างกฎหมายดังกล่าวอาจยังไม่ครอบคลุมทุกประเด็นด้านช่องโหว่ของการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ แต่ถือเป็นสัญญาณสำคัญที่รัฐเริ่มให้

ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานมากขึ้น เป็นสิ่งเตือนใจที่สำคัญว่ารัฐบาลประเทศอื่น ๆ ว่า รัฐบาลสามารถปกป้องแรงงานข้ามชาติได้ มิใช่เพียงปกป้องภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น

2.3 มาตรการอื่น ๆ ของรัฐบาลเยอรมันต่อแรงงานต่างชาติ ในช่วงการระบาดได้แก่ (The World Bank Group, 2020a)

- มาตรการช่วยเหลือทางการเงินครอบคลุมทั้งคนต่างชาติและคนเยอรมัน เช่น เงินชดเชยการว่างงานชั่วคราว กองทุนช่วยเหลือธุรกิจ
- อนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในภาคเกษตรกรรมตามฤดูกาลได้ภายใต้มาตรการควบคุมโรค และผ่อนคลายนขั้นตอนการขออนุญาตทำงานในภาคเกษตรสำหรับผู้ลี้ภัย
- บางรัฐลดเงื่อนไขการขอรับการสนับสนุนรายได้ขั้นพื้นฐานสำหรับผู้ลี้ภัย
- บางรัฐอนุญาตให้แพทย์ต่างชาติทำงานได้ชั่วคราวภายใต้การกำกับดูแลของแพทย์ที่มีใบอนุญาต

2.4 แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารในเยอรมนี

สถานการณ์การแพร่ระบาดของของโควิด-19 ส่งผลกระทบต่อประชากรกลุ่มผู้อพยพที่ไม่มีเอกสารในเยอรมนี ซึ่งประมาณการว่ามีจำนวนระหว่าง 200,000 ถึง 600,000 คน ส่วนใหญ่มีอาชีพทำความสะอาด ให้การดูแลผู้ป่วยและผู้สูงอายุ หรือทำงานในสถานประกอบการด้านอาหาร พวกเขาไม่มีเงินออมและเข้าไม่ถึงสวัสดิการช่วยเหลือ จึงต้องไปทำงานแม้จะป่วยเป็นโควิด-19 องค์การเพื่อแรงงานเรียกร้องให้รัฐบาลคำนึงถึงคนกลุ่มนี้ เพราะในช่วงเริ่มต้นการระบาดนั้น แม้รัฐบาลจะประกาศว่าผู้อพยพทุกคนสามารถเข้าถึงการตรวจและการรักษาโควิด-19 ได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบอุปสรรค เนื่องจากผู้อพยพต้องแสดงเอกสารจากสำนักงานสวัสดิการสังคม ซึ่งมีหน้าที่ต้องส่งต่อข้อมูลไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทำให้ผู้อพยพเสี่ยงต่อการถูกส่งกลับประเทศ นอกจากนี้ข้อมูลของทางการเกือบทั้งหมดเป็นภาษาเยอรมัน องค์การพัฒนาเอกชนจำนวน 40 แห่งจึงได้ร่วมกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลจึงได้ยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาล เรียกร้องมาตรการเร่งด่วนเพื่อให้มั่นใจว่าการทดสอบและการรักษาโควิด-19 ครอบคลุมถึงกลุ่มคนเหล่านี้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และข้อมูลส่วนบุคคลไม่ถูกส่งไปยังเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง (Grunau, 2020)

3. สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างมากหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตลาดแรงงานฟื้นตัวหลังวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี พ.ศ. 2541 อย่างรวดเร็ว อัตราการว่างงานต่ำ ประชากรมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้น มีความยืดหยุ่นต่อวิกฤตต่าง ๆ แต่ก็ยังมีปัญหาเช่น การว่างงานในกลุ่มเยาวชนที่เพิ่มสูงขึ้นและสูงกว่าค่าเฉลี่ยของแรงงานวัยผู้ใหญ่ การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานและรายได้ของผู้หญิงยังต่ำกว่าผู้ชายอย่างมีนัยสำคัญ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ปรากฏชัดในกลุ่มแรงงานรายได้ต่ำโดยเฉพาะในสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งมี

สัดส่วนแรงงานไม่เต็มเวลาเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ แนวโน้มการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุประกอบกับอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำกว่าหนึ่งอาจนำไปสู่การขาดแคลนแรงงานและปัญหาความไม่สอดคล้องด้านทักษะในอนาคต (Lee, 2020)

ระบบแรงงานข้ามชาติของเกาหลีใต้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2563 โดยมีแรงงานจากระบบฝึกงานอุตสาหกรรม แต่การจัดการระบบที่ไม่ดีนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2543 ตลาดแรงงานข้ามชาติทักษะต่ำเริ่มขยายตัว จึงมีการทำข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศต้นทาง (OECD, 2019) ในปี พ.ศ.2547 รัฐบาลเริ่มใช้ระบบอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System for Foreign Workers : EPS) ให้นายจ้างจัดจ้างแรงงานไร้ฝีมือต่างชาติได้ตามกฎหมายโดยถือวีซ่าชนิด E9 ส่วนแรงงานฝีมือรัฐบาลจะออกวีซ่าทำงานประเภท E1-E7 ให้ ระบบใหม่ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 1.1 ล้าน เป็น 1.4 ล้านคน (ในปี พ.ศ.2555-2559) ในปี พ.ศ. 2560 มีโควตาจ้างแรงงานต่างชาติผ่านระบบ EPS จำนวน 56,000 คน อยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตมากที่สุด รองลงมาคือเกษตรและปศุสัตว์ ประมง ก่อสร้างและบริการ บัณฑิตกำหนดการจัดสรรโควตาการจ้างแรงงานต่างชาติของประเทศต่าง ๆ พิจารณาจากอัตราแรงงานที่ไม่มีเอกสารการประเมินนายจ้าง และการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ระบบนี้ได้รับรางวัลจากองค์การสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าดีเยี่ยมด้านสภาพแวดล้อมการทำงานและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงจัดอยู่ในอันดับสูงสุดด้านการป้องกันค้ามนุษย์ (กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน, 2017) อย่างไรก็ตามการประมาณการจากข้อมูลประชากรของปี พ.ศ. 2561 พบว่ามีประชากรต่างชาติในวัยแรงงานมีจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ 1.53 ล้านคน โดยเป็นผู้ที่ไม่มีเอกสารจำนวน 225,000 คน (International Labour Organization, 2024)

3.1 สถานการณ์การระบาดของโควิด-19 และผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติในเกาหลีใต้

เกาหลีใต้สามารถจัดการการระบาดของโควิด-19 ได้ดีโดยไม่ต้องปิดเมืองอย่างเข้มงวด แม้จะเคยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีผู้ติดเชื้อสูงรองจากจีนในช่วงเริ่มต้นของการระบาด แต่ผ่านไปไม่นาน ระบบตรวจและติดตามของรัฐบาลทำให้จำนวนผู้ติดเชื้อลดลงมาก ในช่วงการระบาดมีแรงงานไทยที่ทำงานอย่างถูกกฎหมายในเกาหลีใต้ประมาณ 20,000 คน และมีแรงงานไทยที่ไม่มีเอกสารกว่า 140,000 คน รัฐบาลเกาหลีใต้และไทยร่วมมือสร้างมาตรการส่งแรงงานไทยกลุ่มหลักกลับประเทศ โดยมีการกักตัว 14 วัน และคัดกรองอย่างเข้มงวด นอกจากนี้รัฐบาลเกาหลีใต้รับรองว่าจะดูแลคนไทยในเกาหลีใต้เป็นอย่างดี ส่งรักษาพยาบาลหากเจ็บป่วย และส่งข้อมูลแรงงานให้รัฐบาลไทยด้วย (The Nation, 2020)

ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2563 รัฐบาลเกาหลีใต้ให้ผู้เดินทางเข้าประเทศทั้งชาวเกาหลีใต้และต่างชาติกักตัว 14 วัน โดยแรงงานข้ามชาติภายใต้ระบบ EPS ต้องกักตัวในที่พักที่นายจ้างและสถานทูตจัดให้ แต่ที่พักลำโพงนั้นคับแคบเสี่ยงต่อการติดเชื้อ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่นายจ้างปฏิเสธไม่ให้แรงงานที่เพิ่งกลับจากการเยี่ยมบ้านเข้าพักในหอพักโรงงาน หรือแรงงานที่เปลี่ยนงานไม่มีที่พักสำหรับกักตัว โดยการกักตัวในสถานที่ของรัฐมีค่าใช้จ่ายสูงถึง 4.1 ล้านวอน (37,000 บาท) ทำให้แรงงานต้องอยู่ในที่พักแออัดราคาถูกนักเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐจัดสถานที่พิเศษสำหรับกักกันแรงงานข้ามชาติ และมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายกักกันของ

รัฐบาลไม่ครอบคลุมถึงการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานของชาวต่างชาติ เช่นขาดแคลนหน้ากากในช่วงแรกของการระบาด ซึ่งรัฐจัดระบบปันส่วนหน้ากากเฉพาะสมาชิกโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ ทำให้ชาวต่างชาติเกือบร้อยละ 50 ซื้อหน้ากากไม่ได้ และเข้าไม่ถึงมาตรการบรรเทาทุกข์อื่น ๆ ของรัฐ ยกเว้นผู้ที่แต่งงานกับชาวเกาหลีใต้ (Hyun-ju, 2020a)

3.2 มาตรการของรัฐบาลเกาหลีใต้

ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2563 รัฐบาลอนุญาตให้แพथรักษาแรงงานต่างชาติไม่มีใบอนุญาตได้โดยไม่ต้องแจ้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และให้ทุกคนรวมถึงแรงงานที่ไม่มีเอกสารเข้ารับการตรวจโควิดได้โดยไม่ต้องเปิดเผยตัวตน แต่นักกิจกรรมแรงงานระบุว่า แรงงานจำนวนมากไม่ทราบเรื่องนี้ เนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์ในภาษาของพวกเขา ในช่วงปลายเมษายนรัฐมีมาตรการโดยตรงสำหรับแรงงานข้ามชาติประมาณ 380,000 คนที่ไม่มีเอกสาร โดยพวกเขาได้รับหน้ากากอนามัยและการรักษาโควิด-19 โดยไม่ต้องกังวลเรื่องสถานะทางกฎหมายหรือการเนรเทศ เนื่องจากความเปราะบางของพวกเขาอาจทำให้ไม่กล้าตรวจหาเชื้อ ซึ่งเป็น "จุดบอด" ที่อาจนำไปสู่แพร่เชื้อในชุมชน รัฐบาลขยายการเข้าถึงการรักษาให้แรงงานไม่มีใบอนุญาต และออกแบบมาตรการป้องกันจากมุมมอง "การกักตัว" (quarantine) มากกว่าการควบคุมการเข้าเมือง ส่วนการเข้าถึงหน้ากากอนามัยนั้น ชาวต่างชาติสามารถซื้อได้หากมีบัตรประจำตัวคนต่างด้าว แต่นักกิจกรรมระบุว่าแรงงานที่ไม่มีเอกสารไม่มีบัตรประจำตัวดังกล่าว จึงควรอนุญาตให้ใช้หนังสือเดินทางในการซื้อหน้ากากอนามัยได้ (Hyun-ju, 2020b)

3.3 มาตรการอื่น ๆ ของรัฐบาลเกาหลีใต้ต่อแรงงานต่างชาติ ในช่วงการระบาดได้แก่

- เพิ่มความยืดหยุ่นระบบอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ EPS โดยขยายสัญญาจ้างงาน สนับสนุนสรรหาแรงงานจากประเทศอื่นให้บริการระบบใบอนุญาตแบบครบวงจร และขยายเวลาหางานใหม่ของแรงงาน
- แรงงานในระบบ EPS ได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินเช่นเดียวกับนายจ้างชาวเกาหลีใต้ เช่น มาตรการรักษาพนักงาน เงินอุดหนุนค่าจ้าง
- เนื่องจากขาดแคลนแรงงานเกษตรตามฤดูกาล จึงมีมาตรการสนับสนุนแรงงานต่างชาติที่อยู่ในประเทศ เช่น ศูนย์จับคู่กับเกษตรกร ผ่อนผันให้แรงงานจากภาคอื่นมาทำงานเกษตรได้ชั่วคราว อนุญาตจ้างแรงงานตามฤดูกาลด้วยวีซ่าครอบครัว
- แรงงานต่างชาติที่ไม่มีเอกสาร สามารถเข้ารับการตรวจและรักษาโควิด-19 ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และได้รับการสนับสนุนรายได้ระหว่างรักษา โดยไม่ถูกสอบสวนสถานะหรือไม่ต้องรายงานต่อหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง

- แรงงานต่างชาติที่ไม่มีเอกสาร ที่เดินทางออกนอกประเทศภายในเดือนมิถุนายนโดยสมัครใจจะได้รับการยกเว้นโทษ และสามารถเข้าประเทศได้ในอนาคต หากไม่สามารถเดินทางกลับได้ เช่น ประเทศปิดชายแดน จะจัดเที่ยวบินเช่าเหมาส่งกลับ โดยรัฐบาลเกาหลีใต้ประสานกับประเทศต้นทาง
- นายจ้างที่รายงานการจ้างงานนอกระบบภายในมีนาคมจะได้รับยกเว้นโทษปรับ และยังสามารถจ้างแรงงาน EPS ต่อไปได้ พร้อมทั้งจ้างแรงงานนั้นต่อได้อีก 3 เดือน
- กระทรวงแรงงานไทยประสานกับเกาหลีใต้เพื่อให้แรงงานไทยได้รับค่าจ้างและสวัสดิการที่ค้างจากรัฐบาลเกาหลีใต้

เปรียบเทียบมาตรการเชิงนโยบาย

งานวิจัยนี้มุ่งสำรวจมาตรการนโยบายคุ้มครองทางสังคมของรัฐบาลแต่ละประเทศที่มีต่อแรงงานข้ามชาติเพื่อรับมือภัยพิบัติในช่วงต้นของการระบาดของโควิด-19 ในกรอบคิด ระบบคุ้มครองทางสังคมที่พร้อมรับมือภัยพิบัติ (Shock Responsive Social Protection) (O'Brien et al., 2018) ซึ่งประกอบด้วย (1) ความช่วยเหลือทางสังคม ที่ปกป้องกลุ่มเปราะบางในช่วงเผชิญหน้ากับวิกฤติ (2) การดูแลทางสังคม ที่แทรกแซงโดยไม่ใช้เงินสด (3) การประกันสังคม ที่คุ้มครองเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบให้ฟื้นคืนศักยภาพ และ (4) การแทรกแซงตลาดแรงงาน ซึ่งสามารถทำได้ทั้งนโยบายแบบเชิงรุกและเชิงรับ รวมถึงชุดนโยบายแรงงาน สุขภาพ การเข้าเมืองที่ป้องกันแรงงานข้ามชาติจากความเสี่ยงในมิติต่าง ๆ (ตารางที่ 1) นอกจากนี้ได้แยกแยะประเภทการคุ้มครองเป็นมาตรการใหม่และการปรับใช้มาตรการเดิม โดยแบ่งแยกลักษณะการปรับระบบใช้ความคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ในภาวะปกติมาใช้ในภาวะวิกฤตไว้ 4 แบบได้แก่ (ก) การปรับแต่งนโยบายเดิมคือการปรับเปลี่ยนมาตรการเดิมของภาวะปกติให้ตอบสนองต่อวิกฤต (ข) การใช้ระบบเดิมที่มีอยู่ส่งมอบความช่วยเหลือฉุกเฉินเพิ่มเติม โดยหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน (ค) การขยายแนวตั้ง คือการเพิ่มการสนับสนุนให้กับผู้รับผลประโยชน์เป็นการชั่วคราว และ (ง) การขยายแนวกว้าง คือการขยายมาตรการสนับสนุนไปยังเป้าหมายใหม่เป็นการชั่วคราว (O'Brien et al., 2018)

ตารางที่ 1 มาตรการเชิงนโยบายเพื่อรับมือโควิด-19 ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ จำแนกตามประเภทของการคุ้มครองทางสังคม

ความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance)		
ประเทศ	รายละเอียดมาตรการ	ประเภทการคุ้มครอง/ลักษณะการปรับใช้มาตรการเดิม
สิงคโปร์	- สนับสนุนเงินค่าที่อยู่อาศัยชั่วคราวสำหรับแรงงานข้ามชาติที่เดินแบบไปกลับมาเลเซีย เพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายของนายจ้าง	การให้เงินโดยตรง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่

	มาตรการด้านสาธารณสุข - จัดทีมแพทย์ประจำหอพักขนาดใหญ่และทีมแพทย์เคลื่อนที่ จัดคลินิกตรวจโรคสำหรับแรงงานข้ามชาติ - พัฒนาแอปพลิเคชันสำหรับคนงานเพื่อตรวจสอบและรายงานสถานะสุขภาพประจำวัน - จัดเตรียม อาหาร น้ำและหน้ากากอนามัย และปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้สะอาดขึ้น - สำหรับหอพักที่รัฐบาลประกาศให้เป็นพื้นที่กักกันคนงาน มีการจัดหาอาหารสามมื้อต่อวันและมีบริการอินเทอร์เน็ตไร้สาย	ความช่วยเหลือแบบอื่นที่ไม่ใช่เงิน ให้เป็นสิ่งของ สาธารณูปโภค อุปกรณ์ทางการแพทย์และการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุข ซึ่งเป็นมาตรการใหม่
	- วินิจฉัยและรักษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ตรวจคัดกรองเชิงรุก ผู้ป่วยที่แสดงอาการจะถูกแยกจากผู้พักอาศัยในหอพักคนอื่น ๆ มีการติดตามการติดต่ออย่างรวดเร็ว	การยกเว้นค่าธรรมเนียม โดยขยายจากบริการสำหรับชาวสิงคโปร์ให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นการขยายแนวกว้าง
เกาหลีใต้	มาตรการด้านสาธารณสุข - แรงงานต่างชาติทั้งในและนอกระบบ ESP สามารถเข้าถึงการตรวจและการรักษาโควิด-19 ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย - รัฐบาลให้การสนับสนุนรายได้บางส่วนในระหว่างการรักษาตัว - แรงงานจะได้รับหน้ากากอนามัยและได้รับการรักษาโดยไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับสถานะของพวกเขาหรือการถูกเนรเทศ	การยกเว้นค่าธรรมเนียมการตรวจและรักษา การให้เงินสนับสนุนแรงงานโดยตรง ความช่วยเหลือแบบอื่นที่ไม่ใช่เงิน ให้เป็นสิ่งของ สาธารณูปโภค อุปกรณ์ทางการแพทย์และการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุข มาตรการส่วนใหญ่เป็นการปรับใช้มาตรการเดิมที่จัดให้ชาวเกาหลีใต้ให้ขยายครอบคลุมแรงงานข้ามชาติทั้งในและนอกระบบซึ่งเป็นการขยายแนวกว้าง
การดูแลทางสังคม (Social Care)		
สิงคโปร์	- จัดบริการโอนเงินข้ามประเทศแบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแรงงานโอนเงินไปยังบ้านเกิดโดยไม่ต้องออกมานอกหอพัก	การเชื่อมต่อไปยังบริการที่ต้องการ ซึ่งเป็นการขยายแนวกว้าง

การประกันสังคม (Social Insurance)		
สิงคโปร์	- กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าแรงในช่วงเวลากักกันทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยรัฐยกเว้นและจ่ายคืนค่าธรรมเนียมรายเดือนที่นายจ้างแรงงานข้ามชาติต้องจ่ายเข้าสู่รัฐ	มาตรการส่วนใหญ่เป็นการปรับใช้มาตรการเดิมที่จัดให้แรงงานท้องถิ่นให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นการขยายแนวกว้าง
เกาหลีใต้	- แรงงานในระบบ EPS ได้รับความช่วยเหลือด้านการเงิน เช่นเดียวกับผู้ประกอบการรายย่อยอื่น ๆ เช่น มาตรการรักษาพนักงาน เงินอุดหนุนค่าจ้าง	
เยอรมนี	- มาตรการบรรเทาส่วนใหญ่ครอบคลุมถึงทุกคนที่อยู่ในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นพลเมือง เช่นการชดเชยเงินสำหรับการทำงานระยะสั้น กองทุนช่วยเหลือสนับสนุนธุรกิจ เป็นต้น - ลดเงื่อนไขการเข้าถึงการสนับสนุนรายได้ขั้นพื้นฐานจากรัฐให้กับผู้ลี้ภัย	
การแทรกแซงตลาดแรงงาน		
สิงคโปร์	- ตรวจสอบอาคารที่อยู่อาศัยเพื่อดำเนินการและบังคับใช้มาตรการปลอดภัยที่เหมาะสม - เจ้าของโครงการก่อสร้างต้องมีมาตรการ COVID-Safe ก่อนให้คนงานกลับไปทำงาน 3 ข้อ - รัฐมีนโยบายสร้างหอพักคนงานแบบใหม่ที่มีความแออัดน้อยลง โดยรัฐอาจเป็นเจ้าของสินทรัพย์ แต่ให้เช่าแก่องค์กรเพื่อดำเนินการ ซึ่งอาจทำให้นายจ้างมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น แต่รัฐอาจให้การสนับสนุนช่วยเหลือนายจ้าง	นโยบายแบบเชิงรับ (มุ่งคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงาน เน้นการออกกฎหมายและมาตรการคุ้มครอง) และเป็นมาตรการใหม่
เกาหลีใต้	- เพิ่มความยืดหยุ่นของระบบอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ เพื่อลดผลกระทบต่อบริษัทและแรงงาน - สนับสนุนแรงงานต่างชาติในประเทศให้เข้าสู่ตลาดแรงงานเกษตรตามฤดูกาล ควบคู่ไปกับมาตรการของรัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนที่คอยหาชาวเกาหลีใต้ที่ต้องการทำงานเหล่านี้ - ขยายเวลาการค้นหางานสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ต้องการเปลี่ยนงาน	นโยบายแบบเชิงรุก (มุ่งส่งเสริมการจ้างงานโดยตรงและเน้นการพัฒนาศักยภาพแรงงาน) และเป็นมาตรการใหม่

เยอรมนี	- เสนอร่างกฎหมายใหม่สำหรับอุตสาหกรรมเนื้อสัตว์ - กองทุนช่วยเหลือสนับสนุนธุรกิจ - อนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามารับงานทางเกษตรตามฤดูกาลได้ และลดขั้นตอนการอนุญาตให้ผู้ขอลี้ภัยทำงานด้านเกษตรกรรม - บางรัฐอนุญาตให้แพทย์ต่างชาติที่ยังอยู่ระหว่างการรับรองอนุญาต สามารถทำงานได้ภายใต้การดูแลของแพทย์ที่มีใบอนุญาต	นโยบายแบบเชิงรุก และเป็นมาตรการใหม่
มาตรการอื่นๆ		
เกาหลีใต้	- แรงงานนอกระบบ ESP สมัครใจกลับบ้าน ได้รับการยกเว้นโทษ และยังสามารถเดินทางเข้าประเทศได้ในอนาคต - นายจ้างที่สมัครใจรายงานการจ้างงานนอกระบบ ESP ได้ยกเว้นโทษปรับและโทษในระบบการจ้างงาน สามารถจ้างแรงงาน ESP ได้ในอนาคต และจ้างแรงงานนั้นต่อไปได้อีก 3 เดือน ก่อนที่จะส่งพวกเขากลับบ้านเกิด - กำหนดให้โรงพยาบาลไม่สอบถามสถานะของแรงงานข้ามชาติ ทั้งในและนอกระบบ และไม่ต้องรายงานไปยังหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองหรือหน่วยตรวจสอบแรงงาน - กระทรวงแรงงานไทยประสานงานกับสำนักงานแรงงานเกาหลีใต้ เพื่อดำเนินการให้แรงงานไทยได้รับค่าจ้างและผลประโยชน์ที่รอการอนุมัติจากรัฐบาลเกาหลีใต้	เกาหลีใต้มีการมาตรการต่อแรงงานนอกระบบที่ชัดเจนและเป็นธรรม มีการประสานงานกับประเทศบ้านเกิด

บทเรียนจากนโยบายต่างประเทศและข้อค้นพบเชิงวิชาการ

ในวิกฤตการระบาดทั้งสามประเทศใช้ การขยายนโยบายความคุ้มครองทางสังคม ที่รัฐจัดให้กับพลเมืองให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติที่มีและไม่มีเอกสาร นอกจากนี้ ยังมีนโยบายใหม่เฉพาะกลุ่ม นอกจากนี้ทั้งสามประเทศมีระบบสาธารณสุขที่ดี ทำให้สามารถขยายมาตรการเดิมให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติได้ทันที

แต่ต้องเตรียมทรัพยากรทางการแพทย์และสาธารณสุขให้เพียงพอ และแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ไม่มีเอกสาร ในด้านประกันสังคม (รูปที่ 2)

จะเห็นได้ว่าความเข้มแข็งของระบบคุ้มครองทางสังคมพื้นฐานมีผลต่อประสิทธิภาพการรับมือวิกฤตเยอรมนีที่มีระบบคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการสังคมเข้มแข็ง สามารถขยายความคุ้มครองครอบคลุมแรงงานข้ามชาติได้ทันทีทำให้ออกนโยบายใหม่ได้อย่างรวดเร็ว ขณะที่สิงคโปร์ที่มีช่องว่างในระบบคุ้มครองแรงงานข้ามชาติต้องออกมาตรการเฉพาะหน้าจำนวนมาก ส่วนเกาหลีใต้มีระบบจัดการแรงงานข้ามชาติที่เป็นระบบ ทำให้สามารถออกมาตรการได้ครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ

การจัดการวิกฤตที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยการบูรณาการหลายมิติ ทั้งการผสมผสานมาตรการด้านสาธารณสุข การคุ้มครองทางสังคม และการจัดการแรงงาน รวมถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และการเชื่อมโยงนโยบายระหว่างประเทศต้นทางและปลายทางของแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้วิกฤตการระบาดของโควิด-19 เป็นโอกาสในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของทั้งสามประเทศ โดยเยอรมนีออกกฎหมายปรับปรุงระบบการจ้างงานผ่านผู้รับเหมา สิงคโปร์ริเริ่มนโยบายปรับปรุงที่อยู่อาศัยแรงงาน และเกาหลีใต้พัฒนาระบบการจัดการแรงงานนอกระบบที่ยืดหยุ่นและเป็นธรรม



รูปที่ 2 เปรียบเทียบมาตรการนโยบายสุขภาพเพื่อรับมือโควิด-19 ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ

ความท้าทายของระบบคุ้มครองทางสังคมต่อกลุ่มแรงงานที่ไม่มีเอกสาร

การระบาดของโควิด-19 ได้เปิดโอกาสให้หลายประเทศหามาตรการช่วยเหลือผู้พลอยพที่ไม่มีเอกสารรับรองสถานะในรูปแบบที่ไม่เคยเห็นมาก่อน เกาหลีใต้มีมาตรการที่แตกต่างจากสิงคโปร์และเยอรมนี ครอบคลุมมาตรการด้านสาธารณสุขและแรงงานสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร โดยไม่ถามข้อมูล

ส่วนตัวในโรงพยาบาลให้บริการสุขภาพเท่าเทียมกัน นิรโทษกรรมผู้อพยพและนายจ้างประสานการส่งกลับประเทศ รวมถึงดูแลด้านสุขภาพและประกันสังคม

เยอรมนีมีแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารมากที่สุดในสหภาพยุโรป (Bathke, 2020) แต่การเข้าถึงการจ้างงานและสวัสดิการต่าง ๆ ยังต้องใช้เอกสาร ทำให้คนกลุ่มนี้ไม่กล้าไปโรงพยาบาลเพราะเกรงการแจ้งจับ ส่วนสิงคโปร์มีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารน้อยลงมาก เพราะการเปิดเสรีกฎหมายการเข้าเมืองและการนิรโทษกรรมเปลี่ยนสถานะคนกลุ่มนี้เป็นผู้อพยพที่มีเอกสารแทน อย่างไรก็ตามสิงคโปร์บังคับใช้กฎหมายที่เข้มขึ้นทั้งต่อแรงงานข้ามชาติ นายจ้างและผู้ให้ที่พักอาศัย (Nowrasteh, 2018)

ประเทศอื่น ๆ ในยุโรปมีมาตรการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารในช่วงการระบาด เช่นโปรตุเกสและอิตาลีจัดระเบียบผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Regularization of Migrants) ให้กับผู้อพยพนอกสหภาพยุโรปที่ไม่มีเอกสาร ซึ่งรวมถึงใบอนุญาตทำงานและการเข้าถึงการดูแลสุขภาพในช่วงเวลาดังกล่าว (Geis-Thöne, 2020) รัฐบาลโปรตุเกสยกสถานะให้ผู้ขออนุญาตถิ่นพำนัก (pending residence application) เป็นใบอนุญาตพำนักชั่วคราว (temporary residence permit) หลังจากองค์กรประชาสังคมเรียกร้อง ทำให้แรงงานข้ามชาติหลายคนสามารถเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ เช่นเดียวกับพลเมืองโปรตุเกส ส่วนอิตาลีมอบใบอนุญาตชั่วคราวแก่แรงงานตามความประสงค์นายจ้าง แม้ว่าการจ้างเดิมจะเป็นแบบไม่ปกติก็ตาม เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน รวมถึงยืดเวลาใบอนุญาตพำนัก ไม่เนรเทศออกจากอิตาลีระหว่างสมัครงาน และอนุญาตหางานใหม่นาน 1 ปี หากสูญเสียงาน สะท้อนถึงแนวคิด “แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารนับเป็นหนึ่งในฟันเฟืองของเศรษฐกิจเช่นกัน”

หลายประเทศในยุโรปมีมาตรการป้องกันไม่ให้แรงงานข้ามชาติตกเป็นผู้ไร้เอกสาร เช่น ยืดเวลาใบอนุญาตพำนักในช่วงปิดเมือง ไอร์แลนด์อนุญาตให้ผู้ที่ไม่ใช่เอกสารเข้าถึงระบบสุขภาพโดยไม่ส่งข้อมูลไปยังหน่วยตรวจคนเข้าเมือง สเปนปล่อยตัวผู้อพยพออกจากศูนย์กักกันตรวจคนเข้าเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงการระบาด และประสานหาที่พักให้ผ่านหน่วยงานภาคประชาสังคม ส่วนการกักกันแรงงานที่กลับเข้ามานั้นเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและศาลยุติธรรมแห่งยุโรป หลายประเทศจึงอนุญาตให้ผู้อพยพที่ไม่มีเอกสารเข้าถึงความช่วยเหลือฉุกเฉิน เช่น ระบบสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับโควิด-19 โครงการแจกอาหาร หรือที่พักฉุกเฉิน (PICUM, 2020) แม้ว่ามาตรการเหล่านี้เป็นเพียงมาตรการชั่วคราว แต่แสดงให้เห็นว่าระบบมีความยืดหยุ่น และรัฐสามารถปรับกฎระเบียบได้ รัฐบาลควรเรียนรู้จากมาตรการของประเทศอื่นและคำแนะนำจากภาคประชาสังคม เพื่อวางแผนช่วยเหลือแรงงานกลุ่มนี้ในระยะยาวร่วมกับภาคประชาสังคมอย่างยั่งยืน

สรุป

จากการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายสุขภาพเพื่อรับมือโควิด-19 ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติของสิงคโปร์ เยอรมนี และเกาหลีใต้ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

ด้านนโยบายควรพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมพื้นฐานให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติทุกกลุ่ม ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่มีเอกสารผ่านการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาสวัสดิการสร้างกลไกประสานงานระหว่างประเทศ เพื่อจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบพัฒนานโยบายจัดระเบียบแรงงานนอกระบบที่ยืดหยุ่นและเป็นธรรม รวมถึงออกแบบมาตรการช่วยเหลือฉุกเฉินที่ไม่ยึดติดกับสถานะทางกฎหมาย

ด้านการปฏิบัติควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติให้เป็นปัจจุบันและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน โดยแยกข้อมูลด้านสาธารณสุขจากการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมือง รวมถึงพัฒนานโยบายจัดระเบียบแรงงานนอกระบบ (Regularization) ที่ยืดหยุ่นและเป็นธรรม สร้างช่องทางการสื่อสารและให้ความรู้ทางการคุ้มครองทางสุขภาพที่เข้าถึงได้ง่าย จัดช่องทางการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่ปลอดภัยสำหรับแรงงานที่ไม่มีเอกสาร และจัดตั้งกลไกโรงเรียนและคุ้มครองสิทธิที่เข้าถึงได้โดยไม่ต้องกลัวการถูกจับกุม

ด้านการวิจัยควรศึกษาผลกระทบระยะยาวของมาตรการช่วงโควิด-19 ต่อระบบการจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ทำการวิจัยรูปแบบการจัดการแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมกับบริบทแต่ละประเทศ ศึกษาผลลัพธ์ของนโยบายนิรโทษกรรมและการจัดระเบียบแรงงานในประเทศต่าง ๆ รวมถึงวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการให้สถานะทางกฎหมายแก่แรงงานนอกระบบ

บทเรียนจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การจัดการวิกฤตที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยระบบคุ้มครองทางสังคมที่เข้มแข็ง ความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และการมองปัญหาอย่างเป็นองค์รวมทั้งมิติด้านสาธารณสุข เศรษฐกิจ และสังคม ประเทศที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติ รวมถึงประเทศไทยควรใช้โอกาสนี้ทบทวนและปรับปรุงระบบการจัดการแรงงานและนโยบายสุขภาพให้มีความยืดหยุ่น เป็นธรรม และครอบคลุมทุกแรงงานทุกกลุ่ม โดยสร้างสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการรับมือกับวิกฤตในอนาคต

บรรณานุกรม

- Bathke, B. (2020). *Half of Europe's unauthorized migrants live in Germany and UK*. Retrieved from <https://www.infomigrants.net/en/post/20827/half-of-europes-unauthorized-migrants-live-in-germany-and-uk>.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2020). *Eckpunkte "Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft"*. Retrieved from <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilungen/2020/eckpunkte-arbeitsschutzprogramm-fleischwirtschaft.html>.
- EndCoronavirus. (2020). *Countries Beating Covid-19*. Retrieved from <https://www.endcoronavirus.org/countries>.

- Erol, I., & Unal, U. (2022). Employment effects of immigration to Germany in the period of migration policy liberalization, 2005–2018. *Eurasian Economic Review*, 12(3), 531-565.
doi:10.1007/s40822-022-00199-4.
- Geis-Thöne, W. (2020). *Should EU countries regularise undocumented migrants due to the COVID-19 pandemic?* Retrieved from <https://martenscentre.eu/news/should-eu-countries-regularise-undocumented-migrants-due-covid-19-pandemic>.
- Grunau, A. (2020). *Coronavirus pandemic poses threat to undocumented migrants*. Retrieved from <https://www.dw.com/en/coronavirus-pandemic-poses-threat-to-undocumented-migrants/a-53425104>.
- Hyun-ju, O. (2020a). *Migrant workers 'self-isolate' in crowded homes*. Retrieved from <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200428000974>.
- Hyun-ju, O. (2020b). *Seoul to plug undocumented migrants loophole in COVID-19 efforts*. Retrieved from <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200429000769>.
- International Labour Organization. (2020). *Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic*. Retrieved from <https://www.ilo.org/node/172596>.
- International Labour Organization. (2024). *Measuring international labour migration in the Republic of Korea*. Retrieved from https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-09/Measuring%20international%20labour%20migration%20in%20the%20Republic%20of%20Korea_Final.pdf.
- Kappius, P. (2020). *Vollbremsung für Coesfeld*. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/inland/coesfeld-corona-101.html>.
- Lee, J. (2020). The labor market in South Korea, 2000–2018. *IZA World of Labor*(405).
doi:10.15185/izawol.405.v2.
- Meng, G., & Williamson, H. (2020). *Germany to Protect Meatpacking Workers Better*. Retrieved from <https://www.hrw.org/news/2020/05/29/germany-protect-meatpacking-workers-better>.
- Ministry of Manpower. Government of Singapore. (2020a). *Foreign workforce numbers*. Retrieved from <https://www.mom.gov.sg/foreign-workforce-numbers>.
- Ministry of Manpower. Government of Singapore. (2020b). *SGWorkPass*. Retrieved from <https://www.mom.gov.sg/eservices/sgworkpass>.
- Ministry of Health. Government of Singapore. (2020). *Strong National Push to Stem Spread of Covid-19*. Retrieved from <https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/strong-national-push-to-stem-spread-of-covid-19>.

- Morris, L., & Beck, L. (2020). *Coronavirus outbreak at a meatpacking plant exposes weakness in Germany's covid-19 response*. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/world/europe/coronavirus-germany-meatpacking-tonnies/2020/06/26/9287e336-b58e-11ea-9a1d-d3db1cbe07ce_story.html.
- Nowrasteh, A. (2018). *Singapore's Immigration System: Past, Present, and Future*. Retrieved from <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/cato-working-paper-53-update.pdf>.
- O'Brien, C., Scott, Z., Smith, G., Barca, V., Kardan, A., Holmes, R., . . . Congrave, J. (2018). *Shock-Responsive Social Protection Systems Research Synthesis Report*.
- OECD. (2019). *Recruiting Immigrant Workers: Korea 2019*.
- Phua, R. (2020). COVID-19: *Singapore to build new dormitories with improved living standards for migrant workers*. Retrieved from <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/covid-19-singapore-new-dormitories-foreign-workers-conditions-12792538>.
- PICUM. (2020). *What's happening to undocumented people during the COVID-19 pandemic?* Retrieved from <https://picum.org/blog/whats-happening-to-undocumented-people-during-the-covid-19-pandemic/>.
- The Building and Construction Authority of Singapore. (2020). *Gradual Resumption of Construction Work from 2 June 2020*. Retrieved from <https://www1.bca.gov.sg/about-us/news-and-publications/media-releases/2020/05/15/gradual-resumption-of-construction-work-from-2-june-2020>.
- The Nation. (2020). *South Korea to assist Thailand on returning illegal labourers*. Retrieved from <https://www.nationthailand.com/news/30383508>.
- The Straits Times. (2020). *PM Lee Hsien Loong's full address on the Covid-19 situation*. Retrieved from <https://www.straitstimes.com/singapore/pm-lee-hsien-loongs-full-address-to-the-nation-on-the-covid-19-situation>.
- The World Bank Group. (2020a). *Potential Responses to the COVID-19 Outbreak in Support of Migrant Workers*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/428451587390154689/pdf/Potential-Responses-to-the-COVID-19-Outbreak-in-Support-of-Migrant-Workers-May-26-2020.pdf>.
- The World Bank Group. (2020b). *Social protection for migrants during the COVID-19 crisis: The right and smart choice*. Retrieved from <https://blogs.worldbank.org/en/voices/social-protection-migrants-during-covid-19-crisis-right-and-smart-choice>.

Transient Workers Count too. (2020a). *More than dormitory space: A chance for reform*. Retrieved from <https://twc2.org.sg/2020/06/20/more-than-dormitory-space-a-chance-for-reform/>.

Transient Workers Count too. (2020b). *Post-Covid law makes migrant workers prisoners of employers*. Retrieved from <https://twc2.org.sg/2020/06/29/post-covid-law-makes-migrant-workers-prisoners-of-employers/>.

Transient Workers Count too. (2020c). *Post-Covid roadblocks to salary justice*. Retrieved from <https://twc2.org.sg/2020/06/26/post-covid-roadblocks-to-salary-justice/>.

กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน. (2017). *การดำเนินการคัดเลือกคนหางานไปทำงาน สาธารณรัฐเกาหลีโดยระบบ Point System*. Retrieved from https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/6918a250b06a73901198f8826516d455.pdf.

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2020). *การพัฒนานโยบายสุขภาพแรงงานข้ามชาติเพื่อตอบรับวิกฤติโรคระบาด: กรณีศึกษาไวรัสโควิด-19*. Retrieved from <https://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/5311>.