

การป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย

โดย

นางนภสร ทุงสุกใส  
ผู้ตรวจราชการกรม  
กรมการจัดหางาน

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “การป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย” ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา ของ นางนภสร ทุงสุกใส เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒

พลโท

(ขจรฤทธิ์ นิลกำแหง)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** การป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย  
**ลักษณะวิชา** สังคมจิตวิทยา  
**ผู้วิจัย** นางนภสร ทุงสุกใส **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๖๑

การศึกษาวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยและต่างประเทศ ศึกษาปัญหา อุปสรรค/ข้อขัดข้องของการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย และศึกษาแนวทางการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) กลุ่มประชากรที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องผู้เชี่ยวชาญด้านการแรงงานระหว่างประเทศ ผู้แทนองค์กรนายจ้าง ผู้แทนองค์กรแรงงาน และ NGO ด้านแรงงาน และนำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่ามีผู้กระทำความผิดและถูกจับกุมเนื่องจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการมีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์ทั้งหมด และจากการตรวจคัดกรองลูกจ้างที่มายื่นคำร้อง หรือร้องเรียนต่อต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ในระยะ ๑ ปีที่ผ่านมา ก็พบว่าเบื้องต้นอาจเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานน้อยมาก อย่างไรก็ตาม อาจมีใช้เพราะประเทศไทยมีการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานน้อย

การวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญา ILO P29 พบว่าภายหลังการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ และได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ แต่การปฏิบัติด้าน นโยบาย แนวทาง มาตรการ แผนงาน ที่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหา ได้แก่ ความร่วมมือกับภาคประชาสังคม การสร้างความตระหนักและการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีเน้นกับลูกจ้างหรือกลุ่มแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นการเฉพาะ การประกันความคุ้มครองแรงงานทุกคนจากการจ้างงานที่หลอกลวง การไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนงานได้ในกรณีที่มีการละเมิด และการแสวงหาประโยชน์โดยนายจ้าง การไม่อนุญาตผ่อนผันการอยู่และทำงานของแรงงานต่างด้าวได้ถ้าแรงงานต่างด้าวมีปัญหาทางสุขภาพ การขาดการสนับสนุนภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อป้องกันและจัดการกับปัจจัยเสี่ยงต่อการบังคับใช้แรงงาน การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และแรงงานทั่วไป การคัดแยกผู้เสียหายที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ การขาดการพัฒนาตัวชี้วัดแรงงานบังคับเพื่อช่วยในการคัดแยกผู้เสียหาย และการคุ้มครองและการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายยังจำกัดเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมกระบวนการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น

ปัญหา อุปสรรคด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ความเข้าใจของผู้บังคับใช้กฎหมายที่ไม่ชัดเจน ไม่ตรงกัน ไม่เข้าใจต่อสาระของการใช้แรงงานบังคับตาม อนุสัญญา ILO P29 การคัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานออกจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิแรงงาน

ทั่วไป เป็นประเด็นปัญหาที่ท้าทายมาก การขาดทักษะของพนักงานตรวจแรงงานในการค้นหาข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์ผู้ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจึงเป็นปัญหา การขาดจิตวิญญาณในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และทัศนคติเชิงลบและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและ NGO สำหรับด้านแรงงานกลุ่มเสี่ยง ได้แก่ การขาดความรู้เรื่องกฎหมายแรงงานที่จะรักษาสិทธิแรงงานของตนเอง ขาดทักษะการใช้ระบบการจ่ายเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) ของแรงงานระดับล่างจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว การสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่อาจยังไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายเสี่ยงที่แท้จริง ขาดความร่วมมือของลูกจ้าง/ผู้เสียหายในการเป็นพยาน ให้ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์กับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด และกระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน จึงทำให้การจ่ายสิทธิประโยชน์แก่ผู้เสียหายซึ่งเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาแล้วทำได้ยากมาก

ข้อเสนอแนะ ให้รัฐบาลประกาศเป็นวาระแห่งชาติต่อเนื่อง และกำหนดเป้าหมายสูงสุดคือ “ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ใน Tier1 ของ Trafficking in Persons Report (Tip Report) ภายในปี ค.ศ.๒๐๒๑ (พ.ศ.๒๕๖๔)” และควรต้องกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ ๑๐ มาตรการ ได้แก่ มาตรการบังคับใช้กฎหมายแบบเข้มข้น มาตรการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย มาตรการส่งเสริมสถานประกอบการกิจการเข้าสู่มาตรฐานการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practice : GLP) มาตรการสร้างความตระหนักรู้ของสังคมเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และผลกระทบของการใช้แรงงานบังคับ มาตรการสร้างกลไกการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ มาตรการช่วยเหลือ ชดเชย เยียวยาด้านสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด มาตรการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ILO และ NGO มาตรการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ มาตรการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ และมาตรการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อปิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการปัญหา

ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมใน ๒ ประเด็น คือ การพัฒนาตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับ และแนวทางการลดปัจจัยเสี่ยงของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงาน

## Abstract

**Title** The prevention and suppression of the forced labor in Thailand  
**Field** Social - Psychology  
**Name** Mrs. Napasorn Tooksooksai      **Course** NDC    **class** 61

The research has objectives to study and analyze the situation of forced labor in Thailand and other countries; to explore problems and obstacles involving the prevention and suppression of forced labor in Thailand; and to study the appropriate ways of prevention and suppression of forced labor in accordance with country's economy and society. The research utilizes the qualitative methodology through interviewing populations, they are involved public authorities, specialists in international labor, representatives of employers, labor organization and NGOs in labor issues. The paper presents data and analysis through descriptive approach.

The research's findings can be summarized as follows: concerning the situation of forced labor in Thailand and other countries, there are fewer arrested offenders from forced labor and service than the number of those trafficking in person offenders. And from the screening of employees who filed petition or made complaint to the Department of labor welfare and protection, Ministry of labor in the past 1 year finds that basically there are a few forced labor cases. However, it does not mean that Thailand has few exploitation from forced labor. From analysis the gap between law enforcement and forced labor problem solving and ILO P29 convention points that after the ratification of that convention and the enactment of pertaining laws of forced labor and service finds that the scope of operations in policy, measure and plan is not thoroughly covered enough for problem solving; they are the cooperation within civil society in building awareness and information exchange emphasizing employees or labor groups which are risk to the unlawful exploitation, the guarantee of labor protection from fraudulent employment, the lack of laws to permit employees change jobs in case of employers' violation and exploitation, the lack of laws to extend stay and work to foreign labors who have health problems, the lack of support from public and private in preventing and managing risk factors to forced labor, the insufficient data collection and analysis concerning human trafficking, forced labor and general labor, the inefficient screening of sufferers, the limit of protection and assistant to those sufferers giving to only those who participate in criminal procedure.

Concerning problems and obstacles of operation officials, there is unclear and misunderstanding among law enforcers especially involving the matters of forced labor in ILO P29 convention, the screening of sufferers of forced labor from those of human trafficking or abused of general labor rights which is most challenging problem, the lack of those labor officials' skills in fact searching from suffered interviewees, the missing of law enforcement spirit seriously, the negative attitude and untrusty among public officials and NGO.

Concerning the risk labor, they are the lack of labor laws knowledge for keeping their own rights, lack of skills in using e-payment of those laborers particularly foreign labor, lack of public relations and information to those targeted risk, lack of cooperation from employees/sufferers to be witnesses giving facts that are useful for the prosecution of offenders and justice procedure which spend times so long, making the privilege paying rather difficult to those suffered laborers who need to travel back to their country.

Recommendations are: the government should announce as continuous nation agenda and set the ultimate goal of Thailand to be ranked in the Tier 1 of Trafficking in Persons Report (TIP Report) within the year 2021 (B.E. 2564); should set 10 management measures: they are strictly law enforcement; developing skills of law enforcers; enhancing business establishment to Good Labor Practice (GLP); building social awareness of rights and impacts of forced labor; establishing efficient protection mechanism and assistance, compensation and healing measures according to law; establishing cooperation mechanism among public, civil society, private, ILO and NGO; creating cooperation networks among countries; setting follow up and evaluation system, as well as reviewing pertaining laws in order to close gap of law enforcement and problem management.

In the next research, it should add 2 more issues, they are developing indicators of forced labor and ways to reduce risk factors of exploiting unlawful benefits from forced labor.

## คำนำ

ตลอดระยะเวลา ๔๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์มาโดยตลอด แต่ยังคงมีกรณีละเมิดสิทธิแรงงานในกลุ่มที่มีทักษะต่ำ ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว ในอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น ส่วนหนึ่งเนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานใช้แรงงานบังคับ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่ไม่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน จึงไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีมาตรการคุ้มครอง เยียวยาตามมาตรฐานสากล ประเทศไทยจึงถูกกล่าวหาว่ามีการใช้แรงงานบังคับในเวทีนานาชาติ ส่งผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าไทยไปต่างประเทศ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับรายงานการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับ Tier3 และสหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะไม่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) หรือใบเหลือง ภายใต้กฎระเบียบ IUU Fishing (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) เป็นการประกาศเตือนในเบื้องต้น

รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แสดงเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นอย่างเข้มแข็งจริงจังและเป็นรูปธรรมที่จะร่วมมือกับประชาคมโลกต่อการป้องกัน ปราบปราม และขจัดการใช้แรงงานบังคับ รวมถึงการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากการเป็นแรงงานบังคับตามหลักสิทธิมนุษยชน จะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล สามารถขจัดอุปสรรคด้านการค้าและการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ปิดช่องว่างระหว่างการค้ามนุษย์กับการใช้แรงงานทั่วไปที่มีอยู่ในปัจจุบัน

งานวิจัยฉบับนี้ที่มุ่งจะศึกษาค้นหาแนวทางหรือรูปแบบการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับฉบับที่ ๒๙ ค.ศ.๑๙๓๐ และพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฯ และมาตรการที่มีประสิทธิผลอย่างยั่งยืน

(นางนภสร ทุ่งสุกใส)

นักศึกษานิเทศศาสตร์ป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิจัยวิจัยเรื่อง การป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาช่วยเหลือ แนะนำ ให้คำปรึกษา ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งจาก พลโท ภาณุศิลป์ กลั่นเสนาะ อาจารย์ที่ปรึกษา ด้านสังคม จิตวิทยา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รวมทั้งนายทศพล กฤตวงศ์วิมาน ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน ที่ได้กรุณาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการแถลงผลการศึกษาวิจัย ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่านทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ได้กรุณาให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับแนวทาง มาตรการ ความท้าทาย และปัญหาอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงาน บังคับในประเทศไทย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จนทำให้การศึกษานี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณ พลโท อภิชาติ ชามาตย์ อาจารย์ประจำหมู่สิงโต และ พลโท ขจรฤทธิ์ นิลกำแหง ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่ได้กรุณาเอาใจใส่ตลอด ช่วงเวลาหนึ่งปีของการศึกษา ณ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

(นางนภสร ทุ่งสุกใส)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑

ผู้วิจัย



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ค
คำนำ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ณ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ข้อจำกัดของการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
คำจำกัดความ	๕
<b>บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	
<b>องค์การแรงงานระหว่างประเทศ</b>	
<b>(International Labour Organization : ILO)</b>	<b>๗</b>
สาระสำคัญของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙	
ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ และพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔	
ส่วนเสริมอนุสัญญา	๙
ตัวชี้วัดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ	๑๑
สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ	
และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	๑๔
รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย (Tips Report)	
ปี ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑	๒๐

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน	
การเกณฑ์แรงงาน	๒๕
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๘
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๓๑
<b>บทที่ ๓ สถานการณ์และแนวโน้มการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย</b>	<b>๓๒</b>
สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย	๓๒
สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในต่างประเทศ	๓๗
การจัดทำ Gap Analysis เพื่อค้นหาช่องว่างของการคุ้มครองแรงงาน	
การช่วยเหลือ เยียวยาผู้เสียหายที่อยู่ในสถานการณ์การใช้แรงงานบังคับ	๓๘
สรุป	๔๖
<b>บทที่ ๔ การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล</b>	<b>๕๐</b>
การกำหนดประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง	๕๐
การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก	๕๐
<b>บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๕๖</b>
สรุป	๕๖
ข้อเสนอแนะ	๕๘
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๖๑</b>
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>๖๓</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓ - ๑	จำนวนคดีการคุ้มครองแรงงานแบ่งตามรูปแบบการคุ้มครอง ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑	๓๑
๓ - ๒	ผลการคัดกรองลูกจ้างแรงงานที่ยื่นคำร้อง/ร้องเรียน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ - เมษายน ๒๕๖๒	๓๓
๓ - ๓	จำนวนคดีและมูลค่าทรัพย์สินที่มีคำสั่งยึด/อายัด ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑	๓๔
๓ - ๔	การยึดอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับ คดีคุ้มครองแรงงาน ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑	๓๕
๓ - ๕	เปรียบเทียบนิยามแรงงานบังคับตามกฎหมาย ว่าด้วยแรงงานบังคับของไทยกับตัวชี้วัดแรงงานบังคับของ ILO	๔๐
๓ - ๖	สรุปการวิเคราะห์ Gap Analysis เพื่อค้นหาช่องว่าง ระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการปัญหาการบังคับใช้ แรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙	๔๗

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.๒๔๖๒ ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย หลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ต่อมาเมื่อมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ILO ได้กลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของ UN โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้หญิงและชายมีโอกาสเท่าเทียมกันในการได้ทำงานที่มีคุณค่า มีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ ความมั่นคง ความปลอดภัย และมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน ๔๕ ประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกและร่วมก่อตั้ง ILO ในปี พ.ศ.๒๔๖๒ ILO จัดตั้งสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ในปี พ.ศ.๒๕๐๙ ดูแลการดำเนินงานของประเทศสมาชิกกว่า ๓๐ ประเทศ ปัจจุบัน ILO ได้ออกอนุสัญญาแล้ว ๑๘๙ ฉบับ และข้อแนะนำอีก ๒๐๔ ฉบับ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ILO ไปแล้ว ๑๙ ฉบับ เป็นอนุสัญญาหลัก ๕ ฉบับ (จากอนุสัญญาหลักทั้งหมด ๘ ฉบับ) ได้แก่

อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับหญิงและชายที่ทำงานอย่างเดียวกันและเป็นงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจงานได้

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

แม้ว่าอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ จะมีส่วนสำคัญในการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบ แต่ ILO ได้มีการศึกษาแล้วพบว่ายังมีปัญหา/ข้อขัดข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ บทบัญญัติส่วนใหญ่ของอนุสัญญาฯ มาสามารถนำมาปรับใช้ได้กับรูปแบบของแรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ทำให้ยังมีแรงงานจำนวนมากที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในภาคธุรกิจเอกชน โดยในอุตสาหกรรมบางภาคและแรงงานบางกลุ่ม (โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว) ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงการถูกบังคับใช้แรงงานมากเป็นพิเศษ ดังนั้น เพื่อที่จัดการแก้ไขปัญหาล่าช้าจึงได้พิจารณากำหนดพิธีสารเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในรูปแบบต่างๆ มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในทุกรูปแบบของปัญหาที่ปรากฏในปัจจุบัน โดยให้การคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหาย และเน้นความเชื่อมโยงระหว่างการใช้แรงงานบังคับกับการค้ามนุษย์ โดยในการประชุมใหญ่ ILO ครั้งที่ ๑๐๓ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๗ ได้ให้การรับรองพิธีสารประกอบอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ค.ศ.๑๙๓๐ และข้อแนะนำว่าด้วยแรงงานบังคับ (มาตรการเสริม) ค.ศ.๒๐๑๔ (ฉบับที่ ๒๐๓)

ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๒ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ และ ๑๐๕ ได้มีความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์มาโดยตลอด แต่ยังคงมีการละเมิดสิทธิแรงงานในกลุ่มแรงงานที่มีทักษะต่ำหรือแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว ในอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมประมงทะเลและการแปรรูปอาหารทะเล ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากช่องว่างของบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของพิธีสารประกอบอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ กล่าวคือ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานใช้แรงงานบังคับ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่ไม่เข้าข่ายค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่มีมาตรการคุ้มครอง เยียวยาตามมาตรฐานสากล ทำให้ประเทศไทยถูกกล่าวหาว่ามีการใช้แรงงานบังคับในเวทีนานาชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าไทยไปต่างประเทศ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับรายงานการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับ Tier 3 และสหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะไม่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) หรือใบเหลืองภายใต้กฎระเบียบ IUU Fishing (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ซึ่งใบเหลืองถือเป็นการประกาศเตือนในเบื้องต้น

จากสถานการณ์ดังกล่าว รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนสำคัญ และสั่งการให้กระทรวงแรงงานเร่งรัดดำเนินการให้สัตยาบันพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ในการประชุมใหญ่ ILO ประจำปี พ.ศ.๒๕๖๑ (เดือนมิถุนายนของทุกปี) ซึ่งพิธีสารว่าด้วยแรงงานบังคับฯ กำหนดพันธกรณีเฉพาะในการป้องกันการจ้างแรงงานบังคับ การคุ้มครองเหยื่อ การเข้าถึงการคุ้มครองเยียวยา และยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีนโยบายและแผนปฏิบัติการของประเทศที่ผ่านการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงานด้วย และจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่เพื่อที่จะทำให้มาตรการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์บังเกิดผลมากขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อ นอกจากนี้พิธีสารยังกำหนดให้ต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิผลในการระบุชี้ตัว ปลดปล่อย คุ้มครอง ช่วยนำตัวออกมา และฟื้นฟูเหยื่อทุกรายของการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุนในรูปแบบอื่นๆ

กระทรวงแรงงานได้รับมอบนโยบายเร่งด่วนสำคัญนี้มาดำเนินการโดยคณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งมีพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการให้สัตยาบันพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ และคณะอนุกรรมการร่างกฎหมาย การให้สัตยาบันพิธีสารฯ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย รวมทั้งมีบริบทที่มุ่งจะก่อให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างรัฐบาล ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ กระทรวงแรงงานจึงได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการการให้สัตยาบันพิธีสารฯ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๖๑

เห็นชอบในหลักการ และมอบหมายกระทรวงการต่างประเทศจัดทำสัตยาบันสารเพื่อให้พิธีสารมีผลผูกพัน ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน พลตำรวจเอก อุดมย์ แสงสิงแก้ว ได้เดินทางไปให้สัตยาบันพิธีสารฯ เมื่อวันที่ ๒ - ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ณ ILO กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

การให้สัตยาบันพิธีสารฯ ดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยอย่างเข้มแข็งจริงจังและเป็นรูปธรรมที่จะร่วมมือกับประชาคมโลกต่อการป้องกัน ปรามปราม และขจัดการใช้แรงงานบังคับ รวมถึงการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากการเป็นแรงงานบังคับตามหลักสิทธิมนุษยชน จะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ ซึ่งไม่เพียงแต่ยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานในทุกภาคส่วนให้มีความก้าวหน้าสอดคล้องกับมาตรฐานสากลเท่านั้น ยังสามารถจัดอุปสรรคด้านการค้าและการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมส่งออกอาหารทะเลของประเทศไทยจากกรณีที่ถูกพาดพิงว่ามีการใช้แรงงานบังคับ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการควบคู่กับการยกร่าง/พัฒนากฎหมายภายในประเทศให้สามารถรองรับแนวปฏิบัติและพันธกรณีภายใต้พิธีสารฯ ได้

สำหรับประเทศไทย การยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานให้มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่เป็นประเด็นสำคัญของประชาคมโลก เพื่อขจัดการใช้แรงงานบังคับ และปิดช่องว่างระหว่างการคำนึงกับการใช้แรงงานทั่วไปที่มีอยู่ในปัจจุบัน ถือเป็นเรื่องใหม่ที่กระทบต่อบริบทของสภาพการจ้างแรงงานรูปแบบเดิมนั้นนายจ้างเคยกระทำต่อแรงงาน จึงมีทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งทางบวกและทางลบคือนายจ้าง แรงงาน และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การพิจารณาว่ากฎหมาย แนวทาง มาตรการ และแผนปฏิบัติการที่จะออกมาภายหลังการให้สัตยาบันพิธีสารฯ สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมไทยมากน้อยเพียงใดจึงสำคัญมาก

ดังนั้น จึงเป็นที่มาของงานวิจัยฉบับนี้ที่มุ่งจะศึกษาค้นหาแนวทางหรือรูปแบบการป้องกันและปรามปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ ฉบับที่ ๒๙ ค.ศ.๑๙๓๐ และพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฯ และมาตรการที่มีประสิทธิผลอย่างยั่งยืน

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยและต่างประเทศ
๒. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค/ข้อขัดข้องของการป้องกันและปรามปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย
๓. เพื่อศึกษาแนวทางการป้องกันและปรามปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

## ขอบเขตของการวิจัย

### ๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เน้นการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อค้นหาแนวทางหรือรูปแบบ และมาตรการที่มีประสิทธิผลอย่างยั่งยืนในการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ ฉบับที่ ๒๙ ค.ศ.๑๙๓๐ และพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฯ

### ๒. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญด้านการแรงงานในประเทศไทยและด้านการแรงงานระหว่างประเทศทั้งภาครัฐและสถาบันการศึกษานักกฎหมาย ผู้แทนองค์กรนายจ้าง / นายจ้าง ผู้แทนองค์กรแรงงาน / ลูกจ้าง รวมทั้ง NGO ด้านแรงงาน โดยกระจายกลุ่มประชากรในสัดส่วนที่เหมาะสม

## วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

### ๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาจากตำราและเอกสารต่างๆ

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญด้านการแรงงานในประเทศไทยและด้านการแรงงานระหว่างประเทศทั้งภาครัฐและสถาบันการศึกษานักกฎหมาย ผู้แทนองค์กรนายจ้าง / นายจ้าง ผู้แทนองค์กรแรงงาน / ลูกจ้าง รวมทั้ง NGO ด้านแรงงาน

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การวิเคราะห์เปรียบเทียบ การสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎีและหลักการต่างๆ เพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

๓. การนำเสนอข้อมูล นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา และวิเคราะห์นำเสนอแนวคิดใหม่ๆจากการวิจัย

## ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากงานวิจัยนี้ผู้วิจัยกำหนดให้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกำหนดขอบเขตของกลุ่มประชากรที่ทำการศึกษาเฉพาะที่มีแนวโน้มเกี่ยวข้องกับสถานการณ์การใช้แรงงานบังคับค่อนข้างสูงซึ่งเกิดขึ้นในบางอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมประมงทะเลและการแปรรูปสัตว์น้ำ เป็นต้น ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำให้เกิดข้อจำกัดต่อกลุ่มประชากร ซึ่งผลงานวิจัยที่ได้จึงเป็นความคิดเห็นของเฉพาะกลุ่มที่ศึกษา

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบสถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย ปัญหา อุปสรรค/ ข้อขัดข้องของการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยให้เป็นไปตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ ฉบับที่ ๒๙ ค.ศ.๑๙๓๐ และพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฯ

๒. ทำให้ทราบแนวทางการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย

๓. ผลวิจัยจะทำให้กระทรวงแรงงานมีแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสมบริบทของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ ฉบับที่ ๒๙ ค.ศ.๑๙๓๐ และพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฯ

## คำจำกัดความ

แรงงานบังคับ	หมายถึง	งานหรือบริการทุกชนิดซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใดๆ โดยการขู่ เชื้อการลงโทษ และซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะกระทำเอง ทั้งนี้ ไม่ครอบคลุมในงานหรือบริการ ดังนี้ (ก) งานหรือบริการใดๆซึ่งเกณฑ์โดยการบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร สำหรับงานที่มีลักษณะเป็นการทหารอย่างแท้จริง (ข) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ปกติของพลเมืองที่จะต้องปฏิบัติในประเทศที่มีการปกครองอย่างเต็มที่ (ค) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์มาจากบุคคลใดๆ อันเนื่องมาจากคำตัดสินลงโทษของศาลยุติธรรม แต่่างานหรือบริการดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินไปภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลนั้นมิได้ถูกจ้างหรืออยู่ภายใต้การจัดการของเอกชน บริษัท หรือสมาคมใด (ง) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน กล่าวคือในกรณีที่เกิดสงครามหรือภัยพิบัติ หรือมีเหตุที่จะเกิดภัยพิบัติ อันอาจจะเป็นอันตรายต่อการดำรงชีพหรือความอยู่ดีของประชากรทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน (จ) บริการต่างๆ ของชุมชนขนาดเล็กที่สมาชิกของชุมชนนั้นดำเนินงานเพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนเอง ซึ่งอาจถือเป็นหน้าที่ของพลเมืองปกติของสมาชิกในชุมชนนั้นที่จะต้องปฏิบัติ แต่ว่าสมาชิกของชุมชนหรือผู้แทนของเขาจะต้องมีสิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือถึงความจำเป็นของการบริการ เช่นว่านั้น
--------------	---------	---



การใช้แรงงานบังคับ	หมายถึง	สถานการณ์ที่แรงงานถูกกระทำการละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบางของแรงงานที่เป็นกลุ่มเสี่ยง การหลอกลวง การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม ความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ การขู่เข็ญ และการข่มขู่ การยึดเอกสารประจำตัว การไม่จ่ายค่าจ้าง แรงงานขัดหนี้ สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้าย และชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน
การคุ้มครองแรงงาน	หมายถึง	สิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานทั่วไป การจัดสถานที่และอุปกรณ์ และการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร
การค้ามนุษย์	หมายถึง	การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

## บทที่ ๒

# การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้ององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ก่อตั้งในปี พ.ศ.๒๔๖๒ (ค.ศ. ๑๙๑๙) พร้อมกับสันนิบาตชาติ ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย โดยต้องการให้รัฐบาล นายจ้าง และสหภาพแรงงานร่วมกันสร้างคามยุติธรรมในสังคมและความเป็นอยู่ที่ดีให้เกิดขึ้นในโลก ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกสันนิบาตชาติแล้วก็ได้กลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของ สหประชาชาติในปี พ.ศ.๒๔๘๙ (ค.ศ.๑๙๔๖) สมาชิกก่อตั้งองค์การเดิมมี ๔๒ ประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีส่วนร่วมก่อตั้งด้วย ปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๙) มีสมาชิกทั้งหมด ๑๘๗ ประเทศ ILO กำหนดพันธกิจดำเนินงานในรูปแบบของวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ๔ ประการ

๑. ส่งเสริมให้เกิดความตระหนักในเรื่องหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน
๒. สร้างโอกาสการทำงานให้กับหญิงและชายเพื่อให้เข้าถึงการจ้างงานที่มีคุณค่าและได้รับรายได้ที่เหมาะสม

๓. เสริมสร้างให้มีการคุ้มครองด้านการประกันสังคมที่มีประสิทธิภาพอย่างถ้วนหน้า

๔. สร้างความเข้มแข็งให้กับระบบไตรภาคีและการเจรจาทางสังคม

ILO ดำเนินกิจกรรมหลักใน ๒ ด้าน ได้แก่ ๑) การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standards) ซึ่งประกอบด้วย อนุสัญญา ข้อแนะ และพิธีสาร ปัจจุบันมีจำนวน อนุสัญญาทั้งสิ้น ๑๘๙ ฉบับ พิธีสาร ๖ ฉบับ และข้อแนะ ๒๐๔ ฉบับ และ ๒) โครงการความร่วมมือทางวิชาการ งานด้านศึกษาวิจัยต่างๆ และเผยแพร่เอกสาร ข้อมูลข่าวสารวิชาการ

โครงสร้างขององค์การแรงงานระหว่างประเทศประกอบด้วยองค์กรไตรภาคี (รัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง) ๓ องค์กร คือ

๑. การประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) เป็นการประชุมใหญ่ประจำปี จัดขึ้นปีละครั้งในเดือนมิถุนายน ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยประเทศสมาชิกส่งผู้แทนได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล ๒ คน นายจ้าง ๑ คน และลูกจ้าง ๑ คน ตลอดจนให้มีที่ปรึกษาของฝ่ายต่างๆ ไปร่วมการประชุมด้วย ที่ประชุมมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาปัญหาต่างๆ ในด้านแรงงานและสังคม ตลอดจนพิจารณาการดำเนินงานขององค์การ ได้แก่ การกำหนดและรับรอง มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ (Conventions and Recommendation) การรับรองงบประมาณ แผนงาน และการเลือกตั้งคณะประศาสน์การ (Governing Body)

๒. คณะประศาสน์การ (Governing Body) คือ คณะกรรมการบริหารสูงสุดของ องค์การ มีหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารและควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การ และกำหนด โครงการงบประมาณเพื่อเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศรับรอง ตลอดจนเลือกตั้ง

ผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) คณะประศาสน์การมีการประชุมปีละ ๓ ครั้ง (ครั้งละประมาณ ๒ สัปดาห์ ในเดือนมีนาคม และพฤศจิกายน และ ๑ วัน ในเดือนมิถุนายนหลังการประชุมใหญ่) คณะประศาสน์การมีประธานคณะประศาสน์การ (Chairman of the Governing Body) เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดที่มีวาระการดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้งวาระ ๑ ปี ส่วนสมาชิกคณะประศาสน์การเป็นองค์การไตรภาคีที่มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี ประกอบด้วย

๒.๑ สมาชิกประจำ (Regular Member) ประกอบด้วยผู้แทนจำนวน ๕๖ คน ซึ่งเป็นผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล ๒๘ ประเทศ (๑๐ ประเทศมาจากประเทศอุตสาหกรรมสำคัญเป็นสมาชิกถาวรไม่ต้องได้รับการเลือกตั้ง ได้แก่ บราซิล จีน ฝรั่งเศส เยอรมนี อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น รัสเซีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาและอีก ๑๘ ประเทศมาจากการเลือกตั้ง) ฝ่ายนายจ้าง ๑๔ คน และฝ่ายลูกจ้าง ๑๔ คน

๒.๒ สมาชิกสำรอง (Deputy Member) ประกอบด้วยผู้แทนจำนวน ๖๖ คน โดยเป็นผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล ๒๘ ประเทศ (ปัจจุบันมีประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานร่วมเป็นสมาชิกด้วย) ฝ่ายนายจ้าง ๑๙ คน และฝ่ายลูกจ้าง ๑๙ คน

๓. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) คือ สำนักงานที่ทำหน้าที่บริหารงานต่างๆ หรือทำหน้าที่เป็นเลขานุการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเป็นสำนักงานประสานงานและกิจกรรมต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดโดยคณะประศาสน์การและมติของที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำนักงานเปรียบเสมือนหน่วยงานประจำ โดยมีผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด และอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีเจ้าหน้าที่ประจำประมาณ ๑,๙๐๐ คน จากภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก ๑๑๐ ชาติ และผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ประมาณ ๖๐๐ คน นอกจากสำนักงานใหญ่แล้ว ยังมีสำนักงานภูมิภาคอีก ๕ แห่ง ได้แก่ ภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย) ภูมิภาคลาตินอเมริกา (กรุงลิมา ประเทศเปรู) ภูมิภาคอัฟริกา (กรุงแอดิสออบาบ่า ประเทศเอธิโอเปีย) ภูมิภาคตะวันออกกลางและยุโรป (นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์) และภูมิภาคอาหรับ (กรุงเบรุต ประเทศเลบานอน) และมีสำนักงานย่อยกระจายกันอยู่ทั่วโลกประมาณ ๔๐ แห่ง นอกจากนี้มีศูนย์ระหว่างประเทศ เพื่อการอบรมวิชาชีพและวิชาการ (International for Advanced Technical and Vocational Training) ที่ตูริน ประเทศอิตาลี และสถาบันระหว่างประเทศ เพื่อการศึกษาด้านแรงงาน (International Institute for Labour Studies) ที่นครเจนีวาอีกด้วย

ปัจจุบันประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน มีจำนวน ๑๔ ฉบับ ได้แก่

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔ ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม พ.ศ.๒๔๖๔ (ค.ศ.๑๙๒๑)

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๙ ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับ และคนต่างชาติ พ.ศ. ๒๔๖๘ (ค.ศ.๑๙๒๕)

อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ พ.ศ.๒๔๗๓ (ค.ศ.๑๙๓๐)

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ. ๒๔๘๙ (ค.ศ.๑๙๔๖)

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน พ.ศ. ๒๔๙๑ (ค.ศ.๑๙๔๘)

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน พ.ศ.๒๔๙๔ (ค.ศ.๑๙๕๑)  
 อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๔ ว่าด้วยการเลิกบังคับทางอาญาแก่กรรมกรพื้นเมืองที่ละเมิด  
 สัญญาจ้าง พ.ศ. ๒๔๙๘ (ค.ศ. ๑๙๕๕)  
 อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ.๒๕๐๐ (ค.ศ.๑๙๕๗)  
 อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๖ ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ.๒๕๐๔ (ค.ศ. ๑๙๖๑)  
 อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการทำงาน พ.ศ. ๒๕๐๗ (ค.ศ.๑๙๖๔)  
 อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๓ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน  
 พ.ศ.๒๕๐๘ (ค.ศ.๑๙๖๕)  
 อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๗ ว่าด้วยน้ำหนักรสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้  
 พ.ศ.๒๕๑๐ (ค.ศ.๑๙๖๗)  
 อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ พ.ศ.๒๕๑๖ (ค.ศ.๑๙๗๓)  
 อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่  
 เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ.๒๕๔๒ (ค.ศ.๑๙๙๙)

## สาระสำคัญของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ว่าด้วย แรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ และพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฯ

ที่ประชุมใหญ่ ILO ณ นครเจนีวา สมัยประชุมที่ ๑๔ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ค.ศ.๑๙๓๐ ได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ เป็นอนุสัญญาที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญลำดับต้น เพื่อต่อต้านการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนหลายล้านคนทั่วโลกที่ก่อให้เกิดความยากจนที่ถาวรและขัดขวางการได้มาซึ่งงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน เมื่อระยะเวลาเปลี่ยนแปลงไป บทบัญญัติบางส่วนของอนุสัญญาหลักบางมาตราไม่สามารถนำไปปรับใช้ได้กับรูปแบบแรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการค้ามนุษย์ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นผู้เสียหายจากการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ ILO จึงเห็นควรมีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศฉบับใหม่ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาดังกล่าว โดยให้การรับรอง “พิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ (Protocol 29 : P29)” ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ปี ค.ศ.๒๐๑๔ เพิ่มเสริมช่องว่างในการปฏิบัติดังกล่าว

รายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาพิธีสารปี ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ระบุสาระสำคัญในพิธีสารฉบับนี้มุ่งเน้นการจัดการกับปัญหาการใช้แรงงานบังคับที่ครอบคลุม ๕ ด้าน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## ๑. ด้านการปราบปรามบังคับใช้กฎหมาย

๑.๑ ดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ การคุ้มครองและการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม เช่น การชดเชยต่อผู้เสียหายและการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์

๑.๒ กำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อให้เกิดมีการปราบปรามการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ในทุกรูปแบบอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยการปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง รวมถึงกลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่จำเป็น

๑.๓ ให้นำคำนิยามของแรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ในอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ มาใช้อีกครั้งในพิธีสารนี้

๑.๔ มาตรการต่างๆ ที่พิธีสารนี้อ้างถึงต้องรวมถึงมาตรการเฉพาะสำหรับการค้ามนุษย์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์

## ๒. ด้านการป้องกัน

๒.๑ การให้การศึกษาการให้ข้อมูลประชาชน และการสร้างความตระหนักรู้ โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงเพื่อป้องกันการตกเป็นผู้เสียหายจากการเป็นแรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ และการให้ข้อมูลนายจ้างเพื่อป้องกันการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์

๒.๒ มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ รวมถึงกฎหมายแรงงานที่เหมาะสมที่ครอบคลุมคนทำงานทุกคนและทุกภาคส่วนทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการตรวจแรงงาน และการดำเนินการด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามกฎหมาย

๒.๓ การคุ้มครองบุคคลใด โดยเฉพาะแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานที่ถูกเอาเปรียบและถูกหลอกลวงในกระบวนการจัดหางานและการบรรจุงาน

๒.๔ สนับสนุนภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อป้องกันและจัดการกับปัจจัยเสี่ยงต่อการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์

๒.๕ การจัดการกับสาเหตุที่เป็นรากเหง้าและปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์

๓. ด้านการคุ้มครอง รัฐสมาชิกต้องดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการคัดแยก การปล่อยตัว การคุ้มครอง การฟื้นฟูให้ผู้เสียหายทุกคนกลับคืนสู่สภาพปกติจากการถูกใช้เป็นแรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ รวมถึงการจัดให้มีการช่วยเหลือและการสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ

## ๔. ด้านการชดเชยเยียวยา

๔.๑ ผู้เสียหายทุกคนที่ถูกใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์โดยไม่คำนึงถึงการมีอยู่หรือสถานะทางกฎหมายของบุคคลในอาณาเขตของประเทศนั้น สามารถเข้าถึงการเยียวยาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น การชดเชยสินไหมทดแทน

๔.๒ รัฐสมาชิกต้องใช้มาตรการต่างๆตามความจำเป็นเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าหน่วยงานที่มีอำนาจมีสิทธิที่จะไม่ดำเนินคดีหรือกำหนดบทลงโทษต่อผู้เสียหายจากการถูกใช้เป็นแรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์อันเนื่องจากการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ซึ่งถูก

บังคับให้กระทำอันเป็นผลโดยตรงจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือเกณฑ์แรงงาน ตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐสมาชิกนั้น

**๕. ด้านความร่วมมือ** รัฐสมาชิกต้องร่วมกันเพื่อให้มั่นใจว่ามีการป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ในทุกรูปแบบ

## ตัวชี้วัดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ

ILO ได้กำหนดตัวชี้วัดว่าด้วยแรงงานบังคับขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายอาญาในระดับปฏิบัติ พนักงานตรวจแรงงาน นักสหภาพแรงงาน เจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชน และบุคลากรอื่นๆ นำไปใช้เพื่อคัดแยกบุคคลที่อาจตกอยู่ในสถานการณ์แรงงานบังคับซึ่งอาจจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเร่งด่วน จำนวน ๑๑ ตัวชี้วัด ได้แก่

**๑. การละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบางที่เป็นกลุ่มเสี่ยง** การที่แรงงานอยู่ในสถานการณ์ที่มีความเปราะบาง เช่น มีข้อจำกัดในการดำรงชีพ ไม่จำเป็นที่แรงงานนั้นจะต้องกลายเป็นแรงงานบังคับเสมอไป แต่เกิดขึ้นเมื่อนายจ้างแสวงหาประโยชน์จากความเปราะบางนั้น เช่น ให้แรงงานทำงานเป็นเวลายาวนานเกินสมควร หรือการไม่จ่ายค่าจ้าง กรณีนี้มีแนวโน้มต่อการเกิดการใช้แรงงานบังคับ ภาวะการบังคับใช้แรงงานมีโอกาสเกิดได้มากขึ้นในกรณีที่แรงงานต้องพึ่งพิง นายจ้างหลายประการ เช่น เมื่อแรงงานต้องพึ่งพิงนายจ้างไม่เพียงแต่เรื่องการทำงานเท่านั้น แต่รวมถึงการพึ่งพิงด้านที่พัก อาหาร หรืองานสำหรับญาติของแรงงานด้วย

**๒. การหลอกลวง** การหลอกลวงนั้นเกี่ยวข้องกับการที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาแก่แรงงานไม่ว่าจะโดยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร เหี่ยวแรงงานบังคับมักเข้าทำงานโดยถูกหลอกว่าเป็นงานสบายและมีค่าตอบแทนที่ดีแต่เมื่อเริ่มทำงานแล้วสภาพการทำงานกลับไม่เป็นไปตามที่บอก และแรงงานพบว่าตนตกอยู่ในสภาพการทำงานที่เลวร้ายโดยที่อาจ หลีกหนีได้ในกรณีเหล่านี้ถือว่าแรงงานให้ความยินยอมโดยปราศจากเสรีภาพและการ ได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน หากแรงงานได้รู้ถึงความไม่เป็นจริงก็ควรจะหาได้ตกลงทำงาน นั้นๆ ไม่การรับบุคคลเข้าทำงานที่เป็นการหลอกลวงนั้นอาจรวมถึงการให้สัญญาที่ไม่เป็นจริงเกี่ยวกับสภาพการทำงานและค่าจ้าง ยังอาจรวมถึงประเภทของงานที่ฝึก และสภาพความเป็นอยู่ การขอมีสถานะทางกฎหมายของแรงงาน สถานทำงาน หรือรายละเอียด เกี่ยวกับนายจ้าง นอกจากนี้อาจมีการรับเด็กเข้าทำงานโดยให้สัญญาที่ไม่เป็นจริงต่อเด็ก หรือผู้ปกครองเกี่ยวกับการเข้าเรียนในโรงเรียนหรือการให้ผู้ปกครองสามารถมาเยี่ยมได้

**๓. การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง** แรงงานบังคับอาจถูกคุมขังและถูกเฝ้าเพื่อป้องกันไม่ให้หลบหนีในระหว่างการทำงานหรือในระหว่างเดินทางหากแรงงานไม่สามารถเข้าหรือออกที่ทำงานได้โดยเสรีเพราะมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่สมเหตุสมผล ถือเป็นตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่ามีภาวะแรงงานบังคับ ส่วนข้อจำกัด ที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นอาจรวมถึงข้อจำกัดเกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยของแรงงานในสถานที่ทำงานที่เสี่ยงอันตราย หรือการที่ต้องขออนุญาตหัวหน้างานเพื่อพบแพทย์ตามที่นัดหมาย ทั้งนี้แรงงานบังคับอาจถูกควบคุมเสรีภาพในการเดินทางภายในที่ทำงานโดยการใช้กล้องวงจรปิดคอยติดตาม หรือโดยเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย และการควบคุม นอกที่ทำงานโดยมีตัวแทนของนายจ้างติดตามแรงงานไปเมื่อออกนอกที่ทำงาน

**๔. การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม** เหตุที่ลูกบังคับใช้แรงงานมักต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยวในพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถติดต่อกับโลกภายนอกได้ แรงงานอาจไม่รู้ว่าตนอยู่ที่ใด ที่ทำงานอาจอยู่ไกลชุมชนและอาจไม่มีวิธีที่จะเดินทางได้อย่างไรก็ตามกรณีแรงงานถูกโดดเดี่ยวจากสังคมอาจเกิดขึ้นแม้แรงงานอยู่ใน เขตชุมชน แต่ถูกควบคุมไว้ที่ใดที่หนึ่งไม่สามารถเดินทางไปไหน หรือโดนยึดโทรศัพท์มือถือ หรือเครื่องมือสื่อสารต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานติดต่อกับครอบครัวหรือขอความช่วยเหลือ การถูกโดดเดี่ยวอาจสืบเนื่องมาจากการที่สถานประกอบการนั้นเป็นสถานประกอบการนอกระบบและได้ขึ้นทะเบียน จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสบกับ ความยากลำบากในการระบุสถานที่ตั้งและติดตามตรวจสอบสถานประกอบการนั้นว่าเกิดเหตุใดกับแรงงานบ้าง

**๕. ความรุนแรงต่อร่างกายและเพศ** แรงงานบังคับ สมาชิกในครอบครัว และผู้ใกล้ชิดอาจเป็นเหยื่อความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ ความรุนแรงนี้อาจรวมถึงการบังคับให้แรงงานใช้ ยาเสพติดหรือแอลกอฮอล์เพื่อที่จะควบคุมแรงงานได้มากขึ้น ทั้งอาจมีการใช้ความรุนแรง เพื่อบังคับแรงงานให้ทำงานที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงตั้งแต่ต้น เช่น ต้องมีเพศสัมพันธ์กับนายจ้าง หรือสมาชิกในครอบครัว หรืออาจเป็นวิธีการที่เบากว่าเช่น ต้องทำงานบ้านนอกเหนือจากภารกิจ “ปกติ” ของตน การล่อลวงหรือการลักพาตัวเป็นรูปแบบความ รุนแรงแบบสุดขั้วรูปแบบหนึ่งซึ่งอาจมีการใช้เพื่อจับบุคคลนำไปบังคับให้ทำงาน เนื่องจากความรุนแรงไม่ใช่สิ่งที่สามารถยอมรับได้ไม่ว่าจะใช้มาตรฐานใด ดังนั้น ความรุนแรงจึงเป็นตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่ามีภาวะบังคับใช้แรงงาน

**๖. การขู่เข็ญและการข่มขู่** เหยื่อแรงงานบังคับอาจถูกคุกคามและข่มขู่เมื่อร้องเรียนเกี่ยวกับสภาพของตน หรือเมื่อประสงค์จะออกจากงาน นอกเหนือจากการใช้ความรุนแรงต่อร่างกายแล้วการข่มขู่ลักษณะอื่นๆ ต่อ แรงงานที่ปรากฏทั่วไปนั้น รวมถึงการขู่ว่าจะแจ้งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง การไม่จ่าย ค่าจ้าง การไม่ให้ใช้ที่พักหรือที่ดิน การไล่สมาชิกในครอบครัว การให้ทำงานในสภาพ ที่เลวร้ายกว่าเดิม หรือการถอนสิทธิพิเศษบางประการ เช่น สิทธิที่จะออกนอกที่ทำงาน การเหยียดหยามและทำลายศักดิ์ศรีของแรงงานอย่างสม่ำเสมอซึ่งถือเป็นการทรมาน ด้านจิตใจ ที่ทำให้แรงงานมีความรู้สึกแยะต่อตนเองและทำให้ให้มีความเปราะบางมากขึ้น ผลกระทบและความเป็นไปได้ของการข่มขู่จะต้องประเมินจากความรู้สึกของ แรงงาน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงความเชื่อ อายุ วัฒนธรรม และสถานะทางสังคมและ เศรษฐกิจของบุคคลนั้นๆ

**๗. การยึดเอกสารประจำตัว** การที่นายจ้างยึดเอกสารประจำตัวหรือทรัพย์สินมีค่าอื่นๆ ของแรงงานเป็น องค์ประกอบของภาวะแรงงานบังคับประการหนึ่ง หากแรงงานไม่สามารถเข้าถึงเอกสาร หรือทรัพย์สินตามที่แรงงานต้องการ และหากแรงงานรู้สึกว่าตนไม่อาจออกจากงานได้ เว้นแต่อาจต้องเสี่ยงว่าจะต้องสูญเสียเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นๆ ในหลายๆ กรณีหากไม่มี เอกสารประจำตัว แรงงานจะไม่สามารถเข้าทำงานอื่นๆ หรือรับบริการต่างๆ ที่จำเป็น และอาจกลัวที่จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่หรือองค์กรพัฒนาเอกชน

**๘. การไม่จ่ายค่าจ้าง** แรงงานอาจจะต้องอยู่กับนายจ้างที่ปฏิบัติต่อตนโดยมิชอบในขณะที่รอรับ ค่าจ้างที่นายจ้างค้างจ่ายตน การที่มีการจ่ายค่าจ้างไม่สม่ำเสมอหรือจ่ายล่าช้าไม่ได้สื่อ ว่ามีสถานการณ์แรงงานบังคับโดยอัตโนมัติแต่เมื่อมีการไม่จ่ายค่าจ้างอย่างเป็นระบบ และโดยเจตนาเพื่อ

เป็นวิธีบังคับให้แรงงานอยู่ต่อและทำให้แรงงานไม่มีโอกาสเปลี่ยนนายจ้าง กรณีเช่นนี้ซึ่งถึงภาวะแรงงานบังคับ

**๙. แรงงานขัดหนี้** แรงงานบังคับมักจะทำงานเพื่อชำระหนี้หรือแม้กระทั่งหนี้ที่ตกทอดมาถึงตน ทั้งนี้ หนี้อาจเกิดจากเงินค่าจ้างล่วงหน้า หรือเงินกู้เพื่อเป็นค่าจ้างงาน หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายจากการใช้ชีวิตประจำวัน หรือค่าใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน เช่น ค่ารักษาพยาบาล โดยวิธีการทางบัญชีหนึ่งของคนงานอาจถูกคิดดอกเบี้ยทบต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่แรงงานเป็นผู้ไม่รู้หนังสือ ภาวะแรงงานขัดหนี้อาจเกิดขึ้นในกรณีมีการ รับผิดชอบเข้าทำงานเพื่อเป็นการใช้หนี้ที่บิดามารดาหรือญาติของเด็กก่อขึ้น ทั้งนี้ นายจ้างหรือ นายหน้าจัดหางานจะสร้างเงื่อนไขให้แรงงานไม่สามารถชดใช้หนี้ได้โดยให้ค่าจ้างต่ำกว่า ความเป็นจริง การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยหรือคิดค่าอาหารและที่พัก แรงงานขัดหนี้หรือการบังคับใช้แรงงานแทนการชำระหนี้สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมในอำนาจการต่อรองระหว่างแรงงานซึ่งตกเป็นลูกหนี้และนายจ้างที่เป็นเจ้าหนี้ ซึ่งหนี้ดังกล่าวมีผลผูกมัดแรงงานให้ทำงานกับนายจ้างโดยไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน ซึ่งอาจเป็นระยะเวลาหนึ่งฤดูกาลเป็นปีหรือแม้กระทั่งชั่วชีวิตคนหลายรุ่นติดต่อกันไป หนี้ดังกล่าวนี้ไม่มีลักษณะเหมือนกับการกู้ยืมเงิน “ตามปกติ” จากธนาคารหรือจากผู้ปล่อย เงินกู้ในระบบเพราะการชำระหนี้จะเป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงกันเองของทั้งสองฝ่าย

**๑๐. สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้าย** เหตุที่แรงงานบังคับมักจะต้องอดทนต่อสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงาน ที่ไม่พึงประสงค์อาจต้องทำงานในสภาพที่มีลักษณะเสื่อมเสีย (น่าอดสูหรือ สกปรก) หรือมีความเสี่ยง (ยากลำบากหรืออันตราย โดยไม่มีอุปกรณ์ป้องกันอย่างเหมาะสม) และ เป็นการละเมิดต่อกฎหมายแรงงานอย่างร้ายแรง บุคคลที่เป็นแรงงานบังคับอาจต้อง ดำรงชีพในสภาพที่ต่ำกว่ามาตรฐาน อาศัยร่วมกันอย่างแออัด และไม่ติดต่อสุขภาพ โดยไม่มีความเป็นส่วนตัวใดๆ ลำพังแต่สภาพการทำงานและการเป็นอยู่ที่เลวร้ายแต่ประการเดียวนั้นยังไม่อาจพิสูจน์ได้ว่ามีสถานะของการบังคับใช้แรงงานบางครั้งแรงงานบางคนอาจสมัครใจยอมรับ สภาพที่เลวร้ายเนื่องจากไม่มีทางเลือกอื่นๆ อย่างไรก็ตามสภาพการทำงานหรือ สภาพความเป็นอยู่ที่เลวร้ายนั้นควรถือว่าเป็นการเตือนให้ระวังว่าอาจมีการบังคับขู่เข็ญที่ทำให้แรงงานที่ถูกละเมิดนั้นไม่อาจออกจากงานนั้นได้

**๑๑. ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน** แรงงานบังคับอาจต้องทำงานเป็นเวลายาวนานหลายชั่วโมงหรือหลายวันติดต่อกันเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายในประเทศกำหนดหรือเกินกว่าข้อตกลงร่วม แรงงาน อาจถูกปฏิเสธไม่ให้หยุดพักในระหว่างเวลาที่ทำงาน หรือไม่ได้รับวันหยุด ต้องทำงานเกิน กะเวลาหรือชั่วโมงทำงานแทนเพื่อนร่วมงานที่ไม่มาทำงาน หรืออาจต้องถูกเรียกทำงาน ๒๔ ชั่วโมงตลอดวัน ๗ วันต่อสัปดาห์ การกำหนดว่าการทำงานล่วงเวลาในกรณีใดเข้าข่ายฐานความผิดเรื่องแรงงาน บังคับหรือไม่นั้น อาจมีความซับซ้อนอยู่มาก ทั้งนี้อาจระบุเป็นแนวทางพื้นฐานทั่วไปได้ว่า หากลูกจ้างต้องทำงานล่วงเวลาเกินระยะเวลาที่กฎหมายของประเทศนั้นๆ กำหนดโดยที่ มีการบังคับขู่เข็ญในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง (เช่น การให้ออกจากงาน) หรือให้ทำงานล่วง เวลาเพื่อให้ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ภาวะดังกล่าวเข้าข่ายการใช้แรงงานบังคับ



## สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

### ๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ พ.ศ.๒๕๖๒

กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นโดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้เดินทางไปให้สัตยาบันพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ เมื่อวันที่ ๒ - ๘ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๖๑ ณ ILO กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความผิดและมาตรการในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ทำให้ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามความผิดฐานค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันและจัดการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ รวมทั้งกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามแนวทางเดียวกับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์การให้เป็นไปตามพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ และโดยที่การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำให้เสร็จโดยเร็วเพื่อประโยชน์ในการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน สังคม และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ สาระสำคัญของกฎหมาย มีดังนี้

๑.๑ นิยาม โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ หมายถึง “การกระทำที่มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการโดยมิชอบ ด้วยการข่มขืนใจผู้อื่นให้ทำงานหรือให้บริการโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ได้แก่ ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น ชูเชี่ยวด้วยประการใดๆ ใช้กำลังประทุษร้าย ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้ นำภาระหนี้ของบุคคลนั้นหรือของผู้อื่นมาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ กระทำด้วยประการอื่นใดอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำความผิดข้างต้น”

๑.๒ ขอบเขตการบังคับใช้ ยกเว้นไม่ใช้บังคับกับงานหรือบริการซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารสำหรับงานในหน้าที่ราชการโดยเฉพาะ งานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายงานหรือบริการอันเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลหรือที่ต้องทำในระหว่างการต้องโทษตามคำพิพากษาของศาล งานหรือบริการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

### ๑.๓ บทลงโทษและฐานความผิด

๑.๓.๑ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๖ เดือนถึง ๔ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ - ๔๐๐,๐๐๐ บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งคน หรือทั้งจำทั้งปรับ

๑.๓.๒ หากผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือเป็นโรคร้ายแรงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๘ - ๒๐ ปี และปรับตั้งแต่ ๘๐๐,๐๐๐ - ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือจำคุกตลอดชีวิต และให้ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย

๑.๓.๓ หากผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต และให้ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย

### ๑.๔ การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

๑.๔.๑ ผู้เสียหายจะต้องได้รับการช่วยเหลือในเรื่องอาหาร ที่พักการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย อย่างเหมาะสมโดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรมของผู้เสียหาย และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ทั้งนี้ จะต้องแจ้งสิทธิที่ผู้เสียหายพึงได้รับในโอกาสแรกตั้งแต่ก่อนระหว่างและหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย

๑.๔.๒ จัดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายระหว่างที่อยู่ในความดูแลไม่ว่าบุคคลนั้นจะพำนักอยู่ ณ ที่ใด ไม่ว่างาน ขณะ หรือหลังการดำเนินคดี ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายด้วย รวมทั้งต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และเพื่อคุ้มครองป้องกันภัยแก่ผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้อยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวได้แต่ต้องไม่เกิน ๒๔ ชั่วโมง โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนโดยเคร่งครัด

๑.๔.๓ ถ้าผู้เสียหายต้องเดินทางกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือถ้าบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายอาศัยอยู่ในประเทศอื่น ให้ประสานงานกับหน่วยงานในประเทศนั้นๆ เพื่อให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวอย่างต่อเนื่องในประเทศนั้น

๑.๔.๔ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีและผู้เสียหายในการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟู การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหาย อาจผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก

๑.๔.๕ ให้ส่งตัวผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาโดยไม่ชักช้า เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือเป็น

ผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ โดยคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลนั้น

๑.๔.๖ ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามาออกไปหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อชักชวน แนะนำตัว ติดตามหรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณีและการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

### ๑.๕ หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย

๑.๕.๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ และกำกับดูแลการดำเนินการตามกฎหมาย

๑.๕.๒ คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ ๘ คน เป็นกรรมการ และรองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำ และกำกับการดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้า กำหนดหลักเกณฑ์และอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุน และดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามกฎหมาย

๑.๕.๓ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ ปคม. และ ปกค. มีอำนาจหน้าที่ ในการ เป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามกฎหมาย จัดระบบงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ช่วยเหลือ เยียวยา และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหาย

๑.๖ กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งจัดตั้งในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงการช่วยเหลือผู้เสียหาย การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหาย การช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้กลับเข้ามาในราชอาณาจักร หรือถิ่นที่อยู่ และดำเนินการช่วยเหลือที่เกี่ยวข้อง

## ๒. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๕๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานและการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยอันดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้การใช้แรงงานเกิดประโยชน์สูงสุดแก่นายจ้าง ลูกจ้าง และประเทศ และโดยที่ประเทศไทยมีโครงสร้างด้าน เศรษฐกิจเป็นระบบเปิด ดังนั้น การแข่งขัน มาตรฐานการใช้แรงงานจะถูกกำกับดูแลโดยกลุ่มประเทศคู่ค้าทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานในการสร้างความอยู่ดีกินดี ยกระดับ รายได้ และมีหลักเกณฑ์การจ้างงานที่เป็นธรรม เพื่อยกระดับมาตรฐานแรงงานไทยให้ทัดเทียมมาตรฐานสากลในฐานะประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๖๑ และฉบับที่แก้ไขปรับปรุงรวมทั้งสิ้น ๖ ฉบับ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๒.๑ กำหนดเวลาทำงานปกติในทุกประเภทงานไม่เกิน ๘ ชั่วโมง/วัน และไม่เกิน ๔๘ ชั่วโมง/สัปดาห์ เว้นแต่งานที่อาจเป็นอันตรายไม่เกิน ๗ ชั่วโมง/วัน และไม่เกิน ๔๒ ชั่วโมง/สัปดาห์

๒.๒ จัดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า ๑ วัน/สัปดาห์ วันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่า ๑๓ วัน/ปี และวันหยุดพักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า ๖ วันทำการ/ปี วันหยุดตามประเพณีให้กำหนดจากวันหยุดราชการประจำปี วันหยุดทางศาสนาหรือขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งท้องถิ่น “ในกรณีลักษณะงานไม่อาจหยุดตามประเพณีได้ให้ตกลงกันหยุดในวันอื่นชดเชย หรือจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแทน”

๒.๓ ให้สิทธิลาพักโดยนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างไม่เกิน ๓ วันทำการ ลาเพื่อทำหมั้นและลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ เพิ่มจากสิทธิลาป่วย ลาเพื่อคลอดบุตรไม่เกิน ๙๘ วัน และลาเพื่อรับราชการทหาร

๒.๔ กำหนดพิกัดน้ำหนักขั้นสูงที่ให้ลูกจ้างยก แบก หาม เพื่อคุ้มครองทั้งลูกจ้างชายหญิงและเด็กและเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๒๗

๒.๕ ขยายการคุ้มครองแรงงานหญิง โดยห้ามใช้ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำงานที่เป็นอันตรายต่อสภาวะการตั้งครรภ์ ห้ามเลิกจ้างหญิงเพราะเหตุมีครรภ์

๒.๖ อายุขั้นต่ำของลูกจ้างเด็ก คือ ๑๕ ปี

๒.๗ การจ้างเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เป็นลูกจ้าง ต้องแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน ๑๕ วัน จัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานประกอบกิจการ และแจ้งการสิ้นสุดการจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน ๗ วัน เพื่อให้ทราบความเคลื่อนไหวของเด็ก ซึ่งจะเป็นโยบายต่อการคุ้มครองดูแลแรงงานเด็กผู้ด้อยโอกาส

๒.๘ ให้ลูกจ้างเด็กมีเวลาพักไม่น้อยกว่า ๑ ชั่วโมง/วัน หลังจากทำงานมาแล้วไม่เกิน ๔ ชั่วโมงและใน ๔ ชั่วโมงนั้นให้มีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนดเพื่อให้เด็กได้มีโอกาสพักผ่อนเปลี่ยนอิริยาบถ ขณะที่กำหนดเวลาพักลูกจ้างทั่วไปไม่น้อยกว่า ๑ ชั่วโมง/วัน ซึ่งจะจัดเวลาพักครั้งเดียวหลังจากทำงานมาแล้วไม่เกิน ๕ ชั่วโมงก็ได้ หรือจัดเป็นช่วง ๆ ก็ได้โดยรวมเวลาพักทุกช่วงแล้วต้องไม่น้อยกว่า ๑ ชั่วโมง เพื่อให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติ

๒.๙ ห้ามใช้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ทำงานในเวลาวิกาล เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี ห้ามทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด และงานบางประเภทที่เป็นผลร้ายต่อเด็ก ขณะที่ลูกจ้างทั่วไปนายจ้างให้ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดได้ ถ้าลูกจ้างยินยอม โดยมีชั่วโมงทำงานไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเว้นงานบางประเภทที่นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างทำงานทำงานได้เท่าที่จำเป็น แต่ห้ามใช้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลา หรือในวันหยุดในงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง

๒.๑๐ การคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงาน ได้กำหนดประเภทหนี้ที่นำมาหักค่าตอบแทนในการทำงานได้ และกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินช่วยเหลือการดำรงชีพของลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างในกรณีนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราว

๒.๑๑ ให้มีคณะกรรมการค่าจ้าง เป็นองค์กรไตรภาคีทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ

๒.๑๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการ ได้แก่ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายสวัสดิการระดับชาติ และให้มีคณะกรรมการสวัสดิการประจำสถานประกอบกิจการเพื่อร่วมประชุมปรึกษาหารือกับนายจ้างเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ และควบคุมดูแลการจัดสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง

๒.๑๓ ให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยระดับชาติ เพื่อกำหนดทิศทางการบริหารความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และให้มีองค์กรเอกชนให้บริการทางด้านวิชาการและเทคนิคแก่สถานประกอบกิจการได้ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

๒.๑๔ กำหนดห้ามนายจ้างสั่งพักงานเพื่อสอบสวนความผิดของลูกจ้าง เว้นแต่มีข้อบังคับหรือข้อตกลงกำหนดให้มีการพักงานได้ แต่นายจ้างจะสั่งพักงานได้ไม่เกิน ๗ วัน และต้องจ่ายเงินในช่วงพักงานตามอัตราที่กำหนดซึ่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้าง

๒.๑๕ กำหนดอัตราค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างเป็น ๕ อัตรา คือ  
ทำงานครบ ๑๒๐ วัน แต่ไม่ครบ ๑ ปี ได้ค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตรา  
สุดท้าย ๓๐ วัน

ทำงานครบ ๑ ปี แต่ไม่ครบ ๓ ปี ได้ค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย ๙๐ วัน  
ทำงานครบ ๓ ปี แต่ไม่ครบ ๖ ปี ได้ค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย ๑๘๐ วัน  
ทำงานครบ ๖ ปี แต่ไม่ครบ ๑๐ ปี ได้ค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย ๒๔๐ วัน  
ทำงานครบ ๑๐ ปี ขึ้นไปได้ค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย ๓๐๐ วัน  
ทำงานครบ ๒๐ ปี ขึ้นไปได้ค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย ๔๐๐ วัน  
ทั้งนี้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้น ให้ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด  
เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานมานาน ซึ่งโอกาสที่จะหางานทำใหม่เป็นไปได้ยาก

๒.๑๖ กำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยพิเศษนอกเหนือจากค่าชดเชยปกติ กรณีนายจ้างเลิก เพราะปรับปรุงหน่วยงานกระบวนการผลิต เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีโดยลูกจ้างต้องทำงานมาครบ ๖ ปีขึ้นไปและได้ค่าชดเชยพิเศษปีละไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน รวมแล้วไม่เกิน ๓๖๐ วัน

๒.๑๗ ให้การคุ้มครองลูกจ้างกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้งห้องที่อื่น ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำรงชีพตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว โดยให้นายจ้างบอกกล่าวล่วงหน้าและให้ลูกจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างได้ถ้าไม่ประสงค์จะย้ายตาม โดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าชดเชยตามข้อ ๑๕

๒.๑๘ จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง โดยให้นายจ้างที่ไม่ได้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพส่งเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเท่ากับจำนวนเงินสะสมที่หักจากค่าจ้างของลูกจ้างนำส่งเข้ากองทุน เพื่อจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อสิ้นสุดการจ้างเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนนี้เพื่อสร้างหลักประกันในการทำงานป้องกันมิให้มีการย้ายงานบ่อยครั้ง และเป็นการส่งเสริมระบบการออมทรัพย์ของลูกจ้าง

๒.๑๙ ห้ามเรียกเงินประกันจากลูกจ้างเว้นแต่ลูกจ้างจะทำงาน เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สิน เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างแสวงหาประโยชน์จากลูกจ้างในทางมิชอบ

๒.๒๐ กำหนดให้บรรดาเงินตาม พ.ร.บ. นี้ที่นายจ้างค้างจ่ายลูกจ้างและเงินสะสมเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเป็นหนี้บริมสิทธิลำดับเดียวกับภาษีอากร เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการได้รับชำระหนี้ให้ถูกเจ้าหนี้ในลำดับอื่นขอรับไปหมด

๒.๒๑ การรับเหมาค่าแรง ให้เจ้าของสถานประกอบกิจการและผู้รับเหมาค่าแรงต่างมีฐานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างที่ผู้รับเหมาค่าแรงจัดเหมา

๒.๒๒ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงนายจ้างให้นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่นายจ้างเดิมเคยมีต่อลูกจ้างทุกประการ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของลูกจ้างมิให้ถูกลดลงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง

๒.๒๓ กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๖ ว่าด้วยจ้างแรงงานด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถช่วยเหลือทางคดีแก่ลูกจ้างได้

๒.๒๔ กำหนดเงื่อนไขการบอกกล่าวล่วงหน้า เพื่อเลิกสัญญาจ้างที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา และถ้านายจ้างเป็นฝ่ายบอกกล่าวล่วงหน้า จะต้องระบุเหตุผลในการบอกเลิกสัญญาจ้างด้วย ถ้าไม่ระบุไว้ นายจ้างจะยกข้อยกเว้นขึ้นอ้างในภายหลังเพื่อไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างไม่ได้

๒.๒๕ ลูกจ้างชายหญิงทำงานที่มีค่าเท่าเทียมกัน จะต้องได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากัน

๒.๒๖ ห้ามนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือเด็ก เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจในทางมิชอบโดยการกล่าวถ้อยคำหยาบคาย วิวาทษ์วิจารณ์ทางเพศ ลวนลาม ซึ่งพฤติการณ์บางอย่างไม่รุนแรงถึงขั้นอนาจาร แต่ไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงและเด็ก

๒.๒๗ กำหนดโทษตามความหนักเบาของความผิดที่ได้กระทำ โดยมีอัตราโทษสูงสุดจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และโทษต่ำสุดปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท และให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลดังกล่าวมีอำนาจเปรียบเทียบปรับการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. นี้ได้ตามที่เห็นสมควร

## รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย (Tips Report) ปี ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑ (เฉพาะด้านแรงงาน)

ประเทศต่างๆทั่วโลกได้ดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ ภายใต้กรอบดำเนินการตามมาตรฐานสากล 5Ps ได้แก่ นโยบาย (Policy) การป้องกัน (Prevention) การดำเนินคดี (Prosecution) การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection) และความร่วมมือ (Partnership) ในส่วนของกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักรับผิดชอบการดำเนินการภายใต้กรอบ “การป้องกัน (Prevention)” สำหรับอีก ๔ กรอบที่เหลือเป็นหน่วยร่วมดำเนินการ

ผลการดำเนินการตลอดปี ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑ สรุปได้ดังนี้

**๑. ด้านนโยบาย (Policy)** รัฐบาลได้ประกาศให้ “การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” เป็นวาระแห่งชาติ โดยมอบนโยบายให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปจากประเทศไทย (Zero Tolerance) จัดสรรงบประมาณตลอด ๓ ปีงบประมาณ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ เป็นเงิน ๗,๓๐๐ กว่าล้านบาท มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม ๕ ฉบับ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นกฎหมายที่กระทรวงแรงงานรับผิดชอบ ได้แก่ พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ.๒๕๕๙ มีผลใช้บังคับ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ เพื่อให้การบริหารจัดการบริษัทจัดหางานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และช่วยป้องกันแรงงานต่างด้าวจากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานและแรงงานขัดหนี้ มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรการทางการบริหารในการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

### ๒. ด้านการป้องกัน (Prevention)

๒.๑ การปรับปรุงสิทธิแรงงานต่างด้าว สถานะทางกฎหมาย และนโยบายแรงงานต่างด้าว เพื่อลดความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์

รัฐบาลไทยมีความพยายามในการส่งเสริมให้สถานประกอบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มาตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ โดยในปี ๒๕๖๑ ได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT System) มาใช้ เพื่อลดขั้นตอน กระบวนการ และวิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามระบบ MOU ในปี ๒๕๖๑ มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานตามระบบ MOU รวมทั้งสิ้น ๔๒๖,๑๒๖ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๕ จากปี ๒๕๖๐ นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีความพยายามในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มาตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ โดยในปี ๒๕๖๑ กำหนดนโยบายให้แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตหมดอายุเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑ และแรงงานต่างด้าวในภาคประมงให้มาแสดงตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราว ณ ศูนย์ One Stop Service รวมทั้งสิ้น ๑,๑๘๗,๘๐๓ คน พร้อมส่งเสริมให้ประเทศต้นทางเข้ามาเปิดศูนย์พิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวกลุ่มดังกล่าว ผ่านการพิสูจน์สัญชาติทั้งหมดแล้ว และได้รับอนุญาตทำงานจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายสำคัญในการจัดเก็บข้อมูลอัตลักษณ์ม่านตา (Iris Scan) ของแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและแปรรูปสัตว์น้ำ จำนวนทั้งสิ้น ๑๗๑,๑๒๘ คน (ประมงทะเล ๕๘,๓๒๒ คน และแปรรูปสัตว์น้ำ ๑๑๒,๘๐๖ คน) พร้อมนำฐานข้อมูลที่ได้ไปใช้สนับสนุนการตรวจแรงงานประมงด้วยเครื่องสแกนม่านตา (Iris Scan) ณ ศูนย์แจ้งเข้าแจ้ง

ออกเรือประมง (Port in Port out : PIPO) ๓๐ แห่ง ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม – ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๑ มีผลการดำเนินงานตรวจเรือ จำนวน ๓,๒๓๓ ลำ แรงงานต่างด้าว จำนวน ๒๓,๒๔๔ คน และยังไม่พบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลักลอบทำงาน รวมทั้งได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคประมง โดย (๑) ขยายระยะเวลาการทำงานให้กับแรงงานประมงที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว ออกไปอีกเป็นเวลา ๒ ปี ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ โดยระหว่างวันที่ ๒๐ สิงหาคม – ๓๐ กันยายน ๒๕๖๑ ดำเนินการรวมทั้งสิ้น ๖,๐๘๒ คน (๒) เร่งรัดนำเข้าแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงตามระบบ MOU โดยปัจจุบันมีนายจ้างมายื่นขอจ้างต่างด้าว รวม ๑๓,๙๔๙ คน ซึ่งกระทรวงแรงงานได้แจ้งความต้องการให้สถานทูตแล้ว ๙,๐๙๙ คน ขณะนี้มีแรงงานต่างด้าวได้รับใบอนุญาตและเดินทางเข้ามาทำงานแล้ว ๑,๗๕๐ คน และ (๓) ดำเนินมาตรการเร่งด่วนชั่วคราว โดยอนุญาตให้แรงงานที่ถือหนังสือเดินทาง (Passport) หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) เอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) เอกสารเดินทาง (Travel Document) ซึ่งยังมีอายุเหลืออยู่ โดยไม่พิจารณาว่าแรงงานจะได้รับอนุญาตให้อยู่หรือไม่หรือการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรสิ้นสุดลง อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อทำงานในกิจการประมงทะเล เป็นเวลา ๑ ปี โดยใช้หนังสือคนประจำเรือ (Seabook) เป็นใบอนุญาตทำงาน ปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่ระหว่างนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

๒.๒ การเพิ่มศักยภาพเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและผู้ปฏิบัติงานในการคัดแยกและดำเนินคดีค้ำมนุษย์ด้านบังคับใช้แรงงาน โดยเฉพาะในกรณีบังคับใช้แรงงานที่ไม่มีสภาพของการบังคับขู่เข็ญโดยใช้กำลังหรือการกักขัง กระทรวงแรงงาน ได้พัฒนากระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการใช้แรงงานบังคับและการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน โดยใช้แบบคัดกรองแรงงานบังคับเบื้องต้นกับสถานประกอบการในระบบ กลุ่มเสี่ยง เรือประมง สถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำ และแรงงานที่มายื่นคำร้องการรับเรื่องร้องทุกข์ เพื่อคัดกรองผู้เสียหายจากการใช้แรงงานบังคับ ก่อนประสานทีมสหวิชาชีพเข้าคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ผลการคัดแยกพบเข้าข่ายการใช้แรงงานบังคับ จำนวน ๘ แห่ง ลูกจ้าง ๒๕ ราย ในจำนวนนี้ทีมสหวิชาชีพเข้าคัดแยกพบว่า เป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ๔ แห่ง ลูกจ้าง ๖ ราย ซึ่งพนักงานตรวจแรงงานได้ดำเนินการติดตามสิทธิประโยชน์ค่าจ้าง เป็นเงินทั้งสิ้น ๕๗๑,๔๒๕ บาท

๒.๓ การฝึกอบรมทีมสหวิชาชีพและพนักงานตรวจแรงงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจเรือประมง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาวะบาดเจ็บผู้เสียหายและการสืบสวนอาชญากรรม โดยรัฐบาลไทยได้มีความพยายามในการเพิ่มจำนวนพนักงานตรวจแรงงานอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ ที่มีพนักงานตรวจแรงงาน ๑,๒๔๕ คน ในปี ๒๕๖๐ เพิ่มขึ้นเป็น ๑,๕๐๖ คน ในปี ๒๕๖๐ และในปี ๒๕๖๑ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑,๖๙๒ คน นอกจากนี้ ได้ดำเนินการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งสิ้น ๓,๕๒๐ คน เพื่อเพิ่มศักยภาพให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เทคนิคการตรวจแรงงาน ระเบียบแนวปฏิบัติ การสอบข้อเท็จจริง การรับและวินิจฉัยคำร้อง การออกคำสั่ง การดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิด และการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ภายใต้หลักสูตรป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับทางทะเล การฝึก Train-the-Trainer และ Table-Top-Exercise (TTX)



๒.๔ การควบคุมผู้จัดหาแรงงานต่างด้าว โดยห้ามไม่ให้เกิดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดหางานจากแรงงาน และดำเนินคดีกับผู้จัดหาแรงงานในกรณีพบข้อบกพร่องของการค้ามนุษย์ กระทรวงแรงงานได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยห้ามไม่ให้นายจ้างเรียกเก็บเงินหรือทรัพย์สินเกี่ยวกับการนำคนต่างด้าวมาทำงาน เว้นแต่ค่าใช้จ่ายที่อยู่ในความรับผิดชอบของคนต่างด้าวที่นายจ้างออกให้ก่อน ซึ่งกระทรวงแรงงานได้ปรับลดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บจากแรงงานต่างด้าว จากเดิม ๕,๔๐๐ บาท เหลือ ๑,๙๐๐ บาท ลดลงถึงร้อยละ ๓๕ นอกจากนี้ ได้กำหนดมาตรการตรวจสอบบริษัทผู้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้าง นายจ้าง/สถานประกอบกิจการ และแรงงานต่างด้าวอย่างเข้มข้น โดยในปี ๒๕๖๑ ดำเนินการตรวจสอบบริษัทฯ ๖๔ แห่ง พบการกระทำความผิด ๔ แห่ง ตรวจสอบนายจ้าง/สถานประกอบการ จำนวน ๖,๕๘๔ แห่ง พบการกระทำความผิดข้อหาจ้างคนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน ๕๒๔ แห่ง และตรวจสอบแรงงานต่างด้าว จำนวน ๑๑๑,๔๕๑ คน พบคนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน ๓,๖๒๓ คน

๒.๕ การบังคับให้มีการจ่ายค่าจ้างตรงเวลา และให้สิทธิลูกจ้างในการเก็บรักษาเอกสารส่วนตัวหรือเอกสารทางการเงินของตน รัฐบาลไทยได้แก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง กำหนดให้การจ่ายค่าจ้าง ต้องจ่ายตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายเดือน จ่ายผ่านธนาคาร และนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการโอน ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เพื่อให้มีหลักฐานยืนยันว่าลูกจ้างได้รับเงินจริงและเป็นไปตามที่ได้ตกลงกัน นอกจากนี้ ได้ออกระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการตรวจแรงงาน และการดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.๒๕๖๑ เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในงานประมงทะเลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หากพบความผิดฐานไม่จ่ายค่าจ้างตรงเวลาและยึดเอกสารสำคัญของลูกจ้าง

๒.๖ การแจ้งสิทธิแก่แรงงานต่างด้าวและกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ ให้ทราบสิทธิของตนเอง ภายใต้ระเบียบแรงงานต่างด้าวฉบับใหม่และการคุ้มครองทางกฎหมายจากการค้ามนุษย์ รัฐบาลไทยเล็งเห็นความสำคัญของการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวอย่างเท่าเทียม โดยมีความพยายามที่จะลดช่องว่างทางด้านภาษาด้วยการเพิ่มจำนวนล่ามและผู้ประสานงานด้านภาษา โดยในปี ๒๕๖๑ มีจำนวน ๑๕๓ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๔ จากปี ๒๕๖๐ ที่มีจำนวน ๑๓๔ คน นอกจากนี้ เพื่อพัฒนาศักยภาพล่ามและผู้ประสานงานด้านภาษาให้มีมาตรฐานเดียวกันได้ร่วมกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) จัดทำคู่มือล่ามด้านแรงงาน แจกจ่ายให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านแรงงาน ทั้งนี้ ในปี ๒๕๖๑ มีผลการดำเนินงานสำคัญ อาทิ การพัฒนาสายด่วนกระทรวงแรงงาน โดยรวมช่องการติดต่อ-สอบถาม หรือการร้องทุกข์ร้องเรียนของกระทรวงแรงงานไว้ด้วยกัน ผ่านสายด่วน ๑๕๐๖ กด ๑ บริการด้านการประกันสังคม กด ๒ บริการด้านการจ้างงาน กด ๓ บริการด้านการคุ้มครองแรงงาน กด ๔ บริการด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน นอกจากนี้ประเทศไทยได้พัฒนาช่องทางแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ผ่านสายด่วน ๑๕๖๗ ศูนย์ดำรงธรรม สายด่วน ๑๓๐๐ ศูนย์ประชาชนดี รวมทั้งพัฒนาช่องทางให้บริการอื่น ๆ ที่สำคัญ อาทิ ขยายการจัดตั้งศูนย์แรกรับเข้าทำงานและสิ้นสุดการจ้างเพิ่มเติม ๒ แห่ง รวมเป็น ๕ แห่ง (จังหวัดหนองคาย ตาก สระแก้ว มุกดาหาร และระนอง) โดยให้ความรู้แก่แรงงาน

ต่างด้าวก่อนเข้ามาทำงานในประเทศไทย รวมทั้งสิ้น ๓๓๘,๖๕๒ คน ให้การช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวผ่านศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ๑๐ จังหวัด รวมทั้งสิ้น ๒๙,๙๗๗ คน สร้างการรับรู้ให้กับนายจ้างและแรงงานต่างด้าวผ่านศูนย์ประสานแรงงานประมงใน ๒๒ จังหวัดชายทะเล รวม ๙,๐๘๕ คน ร่วมกับ Stella Maris จัดตั้งศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล ๔ แห่ง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานภาคประมง ร่วมกับมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN) จัดตั้งศูนย์ลูกเรือประมงจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อเป็นศูนย์กลางในการเฝ้าระวังและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ทางด้านแรงงานในภาคการประมง รวมทั้งจัดตั้งเครือข่ายการป้องกันและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวผ่านระบบแอปพลิเคชันไลน์ เพื่อเพิ่มช่องทางการประสานงานในการช่วยเหลือคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ปัจจุบันมีสมาชิก รวม ๑,๔๓๑ คน เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๖๐ ที่มีจำนวน ๑,๐๓๐ คน

๒.๗ การปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการจัดระเบียบ การควบคุม ตรวจสอบ และคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ซึ่งในอดีตประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ บางส่วนยังไม่เอื้อต่อการจัดระเบียบ การควบคุม ตรวจสอบ และคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ จึงได้มีการออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้ผู้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างและคนต่างด้าว มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายประการ ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้ระบบอนุญาตเกินความจำเป็น อีกทั้งบทกำหนดโทษมีอัตรารุนแรงเช่นเดียวกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และมีโทษจำคุกแรงงานต่างด้าว ทำให้เกิดความตื่นตระหนกและส่งผลกระทบต่อนายจ้าง และเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อให้ครอบคลุมกระบวนการป้องกัน คุ้มครอง เยียวยา และการบังคับใช้กฎหมายทั้งระบบ ลดขั้นตอนการขออนุญาตเป็นเพียงการแจ้งผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๑

๒.๘ การดำเนินงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยการให้สัตยาบันพิธีสารส่วนเสริมปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๑ ซึ่งถือเป็นประเทศแรกในเอเชีย และเป็นประเทศที่ ๔๒ ที่ให้สัตยาบันพิธีสารดังกล่าว ภายหลังจากที่ประเทศไทยมีการยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว เห็นชอบให้ยกเลิกร่างกฎหมายดังกล่าว โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แทน โดยกำหนดลักษณะการกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานอย่างชัดเจน พร้อมกำหนดให้ใช้มาตรการคุ้มครอง เยียวยา ช่วยเหลือผู้เสียหาย และกฎหมายว่าด้วยวิธีการพิจารณาคดีค้ามนุษย์ ให้บังคับใช้กับการกระทำความผิดฐานใช้แรงงานบังคับ เช่นเดียวกับฐานความผิดการค้ามนุษย์ ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อยู่ระหว่างเสนอร่างกฎหมายที่ได้ปรับปรุงแล้วเสร็จให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งเวียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยืนยันความเห็น ก่อนบรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

นอกจากนี้ ยังได้มีการพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๘๘ ว่าด้วยการทำงานภาคประมง ค.ศ. ๒๐๐๗ เนื่องจากรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการดูแลสุขภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ในเรือ และความปลอดภัยในการทำงาน

ตลอดจนเข้าถึงสิทธิประกันทางสังคมตามที่รัฐกำหนด กระทรวงแรงงาน อยู่ระหว่างยกร่างพระราชบัญญัติ  
แรงงานประมง พ.ศ. .... โดยยึดมาตรฐานตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๘๘ ว่า  
ด้วยการทำงานภาคประมง ซึ่งได้รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนเรียบร้อยแล้ว  
อยู่ระหว่างการปรับแก้ไขร่างกฎหมายตามความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีกำหนดเสนอร่าง  
กฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๑ เพื่อรับรองอนุสัญญาองค์การ  
แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๘๘ ว่าด้วยการทำงานภาคประมง ในเดือนมกราคม ๒๕๖๒

สำหรับการพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๙๘  
ว่าด้วยการรวมตัวและเจรจาต่อรอง รัฐบาลไทย อยู่ระหว่างปรับปรุงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์  
พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... เพื่อให้แรงงานต่างด้าวสามารถเป็น  
กรรมการสหภาพแรงงานได้ โดยอยู่ระหว่างกระบวนการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของ  
คณะรัฐมนตรี คาดว่าจะมีผลบังคับใช้ภายในปี ๒๕๖๑ และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาให้สัตยาบัน  
อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรองต่อไป

๒.๙ การส่งเสริมให้สถานประกอบกิจการนำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีไปใช้  
(Good Labour Practice : GLP) รัฐบาลไทย ได้จัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour  
Practice : GLP) พร้อมสนับสนุนและส่งเสริมให้สถานประกอบกิจการนำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีไป  
ใช้เป็นแนวทางเบื้องต้น ในการปรับปรุงสภาพการจ้าง สภาพการทำงานด้วยความสมัครใจ เพื่อให้  
สถานประกอบกิจการมีการจ้างแรงงานสอดคล้องกับกฎหมาย มุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน  
การป้องกัน การเลือกปฏิบัติ และแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์  
ด้านแรงงาน โดยในปี ๒๕๖๑ สามารถส่งเสริมให้สถานประกอบกิจการนำ GLP ไปใช้ รวม ๑๐,๐๖๖ แห่ง  
เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๖๐ ที่มีจำนวน ๕,๐๔๙ แห่ง

**๓. ด้านการดำเนินคดี (Prosecution)** สถิติการปราบปรามการค้ามนุษย์มี  
ปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี รวม ๓ ปี (ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙) ถึง ๙๓๐ คดี มีผู้ต้องหา ๑,๗๓๒ คน มีผู้เสียหาย  
๒,๔๐๑ คน ในจำนวนนี้เป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงาน ๑๘๐ คดี และดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของ  
รัฐ ๔๔ ราย

**๔. ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection)**  
ให้การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกเพศ ทุกวัย ทุกเชื้อชาติ รวม ๒ ปี (ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙) ถึง  
๑,๐๓๒ คน ซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวถึงร้อยละ ๖๓.๑ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้จัดหางานให้ผู้เสียหาย ๒๔๓ คน  
ได้มีงานทำทั้งในและนอกสถานคุ้มครอง เพื่อให้มีรายได้ก่อนกลับภูมิลำเนาหรือประเทศต้นทาง  
ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙ อนุญาตให้ผู้เสียหายและพยานในคดีค้ามนุษย์ที่เป็น  
คนต่างด้าวอยู่และทำงานในประเทศไทยได้เป็นเวลา ๒ ปี ภายหลังจากสิ้นสุดการดำเนินคดี มีการส่งผู้เสียหาย  
กลับภูมิลำเนาอย่างปลอดภัย ๒๔๓ ราย นอกจากนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ  
(UNHCR) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ให้การช่วยเหลือชาวโรฮีนจา  
๖๓ ราย ได้ย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม และจัดอบรมและขึ้นทะเบียนล่าม ๒๕๔ คน

**๕. ด้านความร่วมมือ (Partnership)** มีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU)  
ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม ๕๔ หน่วยงาน มีการให้สัตยาบันอนุสัญญา  
ระหว่างประเทศ ๒ ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๘๗ ว่าด้วยกรอบ

เชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ.๒๐๐๖ และอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และร่วมกับประเทศออสเตรเลียและอินโดนีเซียเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสของกระบวนการบาห์ลี เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขข้อท้าทายเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมาย ทั้งในบริบทของโลกและภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก

## แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน การเกณฑ์แรงงาน

### ๑. การค้ามนุษย์

#### ๑.๑ ความหมายของการค้ามนุษย์

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ได้ให้คำจำกัดความของ “การค้ามนุษย์” ไว้ในมาตรา ๔ และ ๖ ดังนี้

ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้  
(๑) เป็นธุระจัดหา ซื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ (๒) เป็นธุระจัดหา ซื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ผู้ซึ่งกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอทาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

**พัชราวุธ แก้วคุณ และคณะ (๒๕๔๓, น.๑๔)** ได้แปลความหมายของการค้ามนุษย์ตามพันธบัตรทั้งโลกด้านการค้าหญิงและเด็ก (GAATW) ว่า “เป็นการกระทำและความพยายามใดๆที่เป็นการจัดหา ขนส่ง ลำเลียงภายในหรือข้ามพรมแดน การซื้อขาย การส่งต่อ หรือการรับ หรือการกักขังหน่วงเหนี่ยวบุคคลด้วยการล่อลวง การบังคับ รวมทั้งการใช้การขู่ที่จะใช้กำลังหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือผูกมัดด้วยภาระหนี้สิน เพื่อกักขังหน่วงเหนี่ยวบุคคลนั้นให้ตกอยู่ในภาวะจำยอม (เช่น ในรูปแบบของงานรับใช้ในบ้าน งานบริการทางเพศ หรืองานบริการการเจริญพันธุ์) ไม่ว่าจะจะมีหรือไม่มีค่าจ้างก็ตาม เพื่อบังคับใช้แรงงาน หรือเป็นแรงงานติดหนี้ หรือทำให้ตกอยู่ในสภาวะการฉ้อโกงในชุมชนอื่นที่มีใช้ภูมิลำเนาที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ในขณะที่เกิดการล่อลวงบังคับ หรือมีหนี้สินผูกมัดขึ้น”

**สรายทธร ยะหะกร (๒๕๕๘)** กล่าวว่า ความหมายที่เป็นที่ยอมรับมากที่สุดของการค้ามนุษย์ ได้แก่ ความหมายที่บัญญัติไว้ในพิธีสาร Palermo (พิธีสาร Palermo คือ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและพิธีสารแนบท้ายสองฉบับได้รับการลงนามโดย ๑๒๐ ประเทศจาก ๑๔๘ ประเทศที่เข้าร่วมประชุมที่ปาเลอโมประเทศอิตาลีเมื่อเดือนธันวาคม

พ.ศ.๒๕๔๓) ที่ได้ให้ความหมายไว้ว่า การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา ขนส่ง โยกย้าย ให้ที่พักพิง หรือรับบุคคล ด้วยการขู่ หรือใช้กำลังหรือรูปแบบอื่นๆของการบังคับ การลักพา ฉ้อฉล หลอกลวง หรือใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือทำให้ได้รับบาดเจ็บ การให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์ต่อบุคคลที่ทำการควบคุมบุคคลอื่น เพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตน ซึ่งหมายรวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากผู้อื่นในการเป็นโสเภณี หรือรูปแบบอื่นของการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือการบริการที่ถูกบังคับ การเป็นทาสหรือการอื่นใดที่คล้ายกับการเป็นทาสหรือการเคลื่อนย้ายอวัยวะใดๆของร่างกายหากกระทำ ต่อเด็ก ซึ่งหมายถึง บุคคลอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี แม้ไม่ใช้วิธีต้องห้ามดังกล่าว ก็ถือเป็นความผิด การค้ามนุษย์

**กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือ Trafficking Victims Protection Act (TVPA) ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.๒๐๐๐** ได้กำหนดนิยามของการค้ามนุษย์ในมาตรา ๑๐๓ ดังต่อไปนี้

๑. การบังคับขู่เข็ญ หมายถึง การกระทำคุกคามที่ทำให้เกิดอันตรายร้ายแรงหรือกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย การวางแผน ออกอุบาย หรือรูปแบบที่ทำให้บุคคลใดเชื่อว่าการไม่ปฏิบัติตามจะส่งผลให้เกิดอันตรายร้ายแรง หรือส่งผลให้ปราศจากเสรีภาพในร่างกาย รวมทั้งการละเมิดหรือการคุกคามโดยใช้กระบวนการทางกฎหมาย

๒. การค้าประเวณี หมายถึง กิจกรรมทางเพศใดๆ ที่มีผลตอบแทนเป็นมูลค่าให้กับหรือได้รับโดยบุคคลใด

๓. การขูดหนี้ หมายถึง สถานะหรือเงื่อนไขของลูกหนี้ที่เกิดจากตกปากรับคำของลูกหนี้ที่จะขูดหนี้ด้วยการบริการของตน หรือของบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตน หากว่ามูลค่าของบริการดังกล่าวที่ได้รับการประเมินตามสมควรจะไม่นำมาใช้ในการชำระหนี้ ระยะเวลา และลักษณะของบริการเหล่านั้น ไม่ได้จำกัดและกำหนดไว้อย่างชัดเจน

๔. การเอาคนลงเป็นทาส หมายถึง สภาพความเป็นทาสที่เกิดขึ้นโดยวิธีการวางแผน การออกอุบาย หรือรูปแบบที่ทำให้บุคคลใดเชื่อว่าการไม่ปฏิบัติตามจะส่งผลให้เกิดอันตรายร้ายแรง หรือส่งผลให้ปราศจากเสรีภาพในร่างกาย รวมทั้งการละเมิดหรือการคุกคามโดยใช้กระบวนการทางกฎหมาย

๕. การค้ามนุษย์ในรูปแบบที่รุนแรง หมายถึง การค้าประเวณีที่เกิดจากการใช้กำลังบังคับ ฉ้อฉล หรือการบังคับข่มขู่บุคคลที่อายุไม่ถึง ๑๘ ปี ให้กระทำความผิด หรือเป็นธุระจัดหาจัดหาที่พัก พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใดโดยใช้กำลังบังคับ ฉ้อฉล หลอกลวง เพื่อวัตถุประสงค์ในการขูดหนี้ การเอาคนลงเป็นทาส หรือให้มีลักษณะคล้ายทาส

๖. การค้ามนุษย์ทางเพศ หมายถึง การจัดหา จัดหาที่พัก การขนส่ง การจัดหาหรือการได้มาซึ่งบุคคลเพื่อการค้าบริการทางเพศ

## ๑.๒ รูปแบบการค้ามนุษย์

รูปแบบการค้ามนุษย์ในปัจจุบันแบ่งได้ ดังนี้ (แสงจันทร์ มาน้อย, ๒๕๕๗, น.๔)

๑.๒.๑ **การค้ามนุษย์รูปแบบที่พบเห็นเป็นประจำ** เช่น การค้าบริการทางเพศ ซึ่งพบเห็นบ่อยมาก เหยื่ออาจอยู่ในภาวะจำยอมหรือถูกบังคับขู่เข็ญให้ขายบริการทางเพศ

๑.๒.๒ ค้ำมนุษย์เพื่อใช้แรงงานเยี่ยงทาส เหลือจำนวนมากที่ทำงานในสวน ฟาร์ม บ้าน โรงงาน ต้องทำงานหนัก ไม่ได้รับการพักผ่อน ถูกทารุณ ฯลฯ

๑.๒.๓ ค้ำมนุษย์เพื่อการแต่งงาน ปรากฏในรูปแบบของการจัดหาคู่เพื่อการ รับจ้างแต่งงาน มีนายหน้าสืบเสาะหาหญิงเพื่อแต่งงานกับชายที่ไม่รู้จัก หลังจากแต่งงานหญิงจำนวน หนึ่งกลายเป็นเมียทาส อยู่ในสถานการณ์ที่เลวร้ายในเรื่องเพศ ถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ

๑.๒.๔ ค้ำมนุษย์เพื่อการขอทาน ซึ่งเป็นรูปแบบที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยนายหน้า ติดต่อพาเด็ก คนชรา คนพิการ เดินทางออกจากบ้านเกิดไปขอทานในเมืองใหญ่ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งเหยื่อจะถูกบังคับให้ขอทาน

๑.๒.๕ ค้ำมนุษย์เพื่อการทำผิดกฎหมาย ซึ่งเหยื่อมักเป็นเด็กที่พบเห็น คือ การ นำเด็กไปเป็นเครื่องมือในการส่งยาเสพติดให้กับผู้ค้ารายย่อย

## ๒. การบังคับใช้แรงงาน การเกณฑ์แรงงาน

### ๒.๑ ความหมาย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งเป็นองค์กรกำหนดมาตรฐานสากล เกี่ยวกับแรงงาน ได้แบ่งมาตรฐานแรงงานออกเป็น ๔ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มการห้ามใช้แรงงานบังคับ กลุ่มการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ กลุ่มการมีเสรีภาพในการสมาคมและการร่วม เจริญต่อตรง และกลุ่มการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ถูกละเมิดอาเปรียบ ซึ่ง ILO ได้ให้นิยาม คำว่า “แรงงานบังคับ” ไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced labour) ค.ศ.๑๙๓๐ ดังนี้

“แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์ แรงงาน” ต้องหมายถึง งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งบีบบังคับเอาจากบุคคลใดๆ โดยการขู่ บลลโทษและบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเองแต่ ไม่รวมถึงงานบางอย่าง อาทิ งานหรือ บริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์โดยกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์ทหาร สำหรับงานที่มีลักษณะทางการทหาร อย่างแท้จริง งานหรือบริการใดๆ ซึ่งรูปแบบเป็นสวนหนึ่งของ หน้าที่พลเมือง ที่โดยปกติประชาชน จะต้องปฏิบัติ เป็นต้น

นอกจากมาตรฐานแรงงานกลุ่มการห้ามใช้แรงงานบังคับ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว ยังมีกลุ่มอื่นที่เป็นมาตรฐานเกี่ยวเนื่องกัน คือ กลุ่มการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ถูกละเมิดอาเปรียบ ซึ่งกำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour) ค.ศ.๑๙๙๙ ระบุให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการเพื่อการห้ามและ การขจัดรูปแบบที่ เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยฉับพลันในฐานะเป็นเรื่องเร่งด่วน และคำว่า “เด็ก” ต้อง หมายถึง บุคคลทั้งปวงผู้มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ส่วนคำว่า “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของ แรงงานเด็ก” อาทิ รูปแบบทั้งปวงของระบบทาส การเกณฑ์หรือบังคับเด็กเพื่อใช้ในการต่อสู้ด้วย อาวุธ การใช้การ จัดหาหรือการเสนอเด็กเพื่อการคาประเวณี เป็นต้น

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**เจสัน จัดด์ และสุภาวดี โชติภิญญา (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) : ๒๕๖๑)** ได้นำเสนอรายงานการศึกษา เรื่อง สิทธิจากเรือสู่ฝั่ง (ship to Shore Right) : ข้อค้นพบจากงานวิจัยข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแรงงานประมงและอาหารทะเลในประเทศไทย ภายใต้โครงการสิทธิจากเรือสู่ฝั่งของ ILO เป็นโครงการต่อต้านรูปแบบการทำงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเลไทย โดยการสนับสนุนงบประมาณจากสหภาพยุโรป (EU) ใช้วิธีการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณในเดือนมีนาคม - เมษายน ๒๕๖๐ เชิงปริมาณสำรวจข้อมูลจากแรงงานจำนวน ๔๓๐ คนใน ๑๑ พื้นที่ในจังหวัดชลบุรี ชุมพร ปัตตานี พังงา ภูเก็ต ระยอง สมุทรสาคร สงขลา สุราษฎร์ธานี ตรัง และระนอง โดยแบ่งเป็นแรงงานในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเล (รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ) ในเชิงคุณภาพมีการสัมภาษณ์ตัวแทนภาคประชาสังคม ๑๖ คน ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

๑. อุตสาหกรรมการประมงและอาหารทะเลของไทยมีมูลค่าการส่งออกถึง ๖.๖ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ๒๕๕๗ ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกอาหารทะเลรายใหญ่เป็นอันดับสี่ของโลก รองจากเวียดนาม นอร์เวย์ และจีน มีการจ้างแรงงานมากกว่า ๖๐๐,๐๐๐ คนในปี ๒๕๖๐ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าว ๓๐๒,๐๐๐ คน ที่ได้จดทะเบียนในระบบ และในภาคอุตสาหกรรมประมงได้มีการขึ้น ทะเบียนแรงงานต่างด้าวมากกว่า ๕๗,๐๐๐ คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานกัมพูชาและเมียนมา

๒. ผลการสำรวจข้อมูลเชิงปริมาณจากแรงงานเป้าหมาย ๔๓๐ คน ในประเด็นคำถามตามตัวชี้วัดแรงงานบังคับ ๑๑ ตัวชี้วัด สรุปได้ว่า

๒.๑ แรงงานประมาณ ๑ ใน ๓ ระบุว่าได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ร้อยละ ๕๓ ระบุว่ามีการหักเงินจากค่าตอบแทนของตนในแต่ละ เดือน โดยส่วนใหญ่ระบุว่าเป็นการหักค่าใช้จ่ายในส่วนที่นายจ้างควรเป็นฝ่ายรับผิดชอบ เช่น ค่าที่พัก เครื่องแต่งกายตามที่กฎหมายกำหนด ถูมือเพื่อความปลอดภัย และอาหาร ในบางกรณี การหักเงินถูกใช้เป็นวิธีการทำโทษ และการหักเงินที่เบิกล่วงหน้าหรือการหักหนี้เป็นเรื่องชอบด้วยกฎหมายของไทย แรงงานชายร้อยละ ๗๓ ได้รับค่าจ้างมากกว่าแรงงานหญิงเฉลี่ย ๘๔๐ บาทในแต่ละเดือน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการไม่มีหลักฐานแสดงรายละเอียดของการจ่ายค่าจ้าง และการจ่ายค่าจ้างในรูปแบบเป็นส่วนแบ่งจากปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ ข้อมูลในการสำรวจครั้งนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับใช้มาตรฐานค่าจ้างอย่างเข้มงวด

๒.๒ แรงงานร้อยละ ๒๔ ถูกหลอกลวงในการจัดหางานหรือการทำสัญญา การกักค่าจ้างสูงขึ้นจากร้อยละ ๑๒ ในการสำรวจของ ILO ปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๓๐ ถูกยึดเอกสารประจำตัว มีการกักค่าจ้าง มีสภาพการทำงานที่ละเมิดสิทธิ อาทิ ไม่มีวันหยุดประจำสัปดาห์ ไม่ได้รับค่าจ้างทำงานในวันหยุด

๒.๓ แรงงานร้อยละ ๒๒ เคยประสบเหตุการณ์การใช้แรงงานบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ การหลอกลวง หรือการแยกตัว หรือการข่มขู่และคุกคาม หรือการยึดเอกสารประจำตัว หรือการกักค่าจ้าง หรือสภาพการทำงานที่กดขี่ ทารุณ หรือการทำงานล่วงเวลาที่มากเกินไป และร้อยละ ๑๘ เคยประสบเหตุการณ์สองอย่าง โดยแรงงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลร้อยละ ๒๓

ถูกหลอกลวง ร้อยละ ๒๒ มีสภาพการทำงานที่กตัญญู และร้อยละ ๑๕ ถูกข่มขู่ จะเห็นได้ว่าการหลอกลวงและสภาพการทำงานที่กตัญญูเป็นการบังคับใช้แรงงาน

๒.๔ แรงงานร้อยละ ๓๙ ทำงานมากกว่า ๑๔ ชั่วโมงต่อวัน ร้อยละ ๒๓ มีสภาพการทำงานแย่กว่าที่ได้ตกลงกันไว้ ร้อยละ ๔๖ ถูกยึดเอกสารประจำตัว ร้อยละ ๗๙ มีประกันสุขภาพของรัฐ ทั้งนี้ ในขณะที่สำรวจ การประกัน สังคมยังไม่ครอบคลุมประเภทแรงงานประมงส่วนใหญ่ตามกฎหมายประกันสังคมของไทย

๒.๕ ผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อประเทศไทย ดังนี้

๒.๕.๑ สร้างความเข้มแข็งให้กับกรอบกฎหมาย ตามพิธีสารว่าด้วยแรงงานบังคับ ฉบับที่ ๒๙ และอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับที่ ๑๘๘) โดยกำหนดโทษอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับการบังคับใช้แรงงาน รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินการ ที่ชัดเจนเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ให้สามารถบังคับใช้แรงงานบังคับ กำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนเรื่องชั่วโมงการทำงาน สุขภาพและความปลอดภัย และมาตรฐานอื่นสำหรับการทงาน ในภาคการประมง

๒.๕.๒ ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรับทิศทางของการตรวจให้เป็นการสืบสวนเชิงรุก บังคับใช้กฎระเบียบเกี่ยวกับค่าจ้างอย่างเข้มงวดโดยใช้ระบบบันทึกการจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์ และห้ามมิให้นายจ้างที่กระทำความผิดละเมิดแรงงานและยังไม่ได้ไกล่เกลี่ยหรือเยียวยานายจ้างแรงงานข้ามชาติใหม่ได้

๒.๕.๓ กำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมที่สูงขึ้นกว่าเกณฑ์ปกติ เพื่อยกระดับศักยภาพในการปฏิบัติด้านแรงงานที่ดี จัดตั้งศูนย์บริการช่วยเหลือของชุมชนและช่องทางร้องทุกข์หรือร้องเรียน ปรับทิศทางยุทธศาสตร์ทางกฎหมายเพื่อยุติการฝ่าฝืนมาตรฐานค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และความปลอดภัยที่ ปฏิบัติกันทั่วไปและเป็นประจำ

**กรณีศึกษา ชิตวงศ์ (๒๕๕๗)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการใช้แรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา และเพื่อศึกษาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างแรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า

๑. สภาพปัญหาของการใช้แรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา คือลูกจ้างภาคประมงทะเลต้องทำงานหนัก มีความยากลำบาก ร่างกายสกปรกตลอดเวลา สภาพการทำงานในช่วงออกทะเลไม่มีกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่แน่นอน ไม่สามารถกำหนดเวลาการทำงาน เวลาพัก และวันหยุดได้ ลักษณะทำงานไปพักไป มีโอกาสประสบอันตรายและเสี่ยงภัยหลายประเภท ออกเรือแต่ละเที่ยวประมาณ ๕ - ๑๗ วัน หากเป็นประมงนอกน่านน้ำแต่ละเที่ยวตั้งแต่ ๖ เดือน ถึง ๒ ปี การจ่ายค่าจ้างมีทั้งจ่ายเป็นเงินอย่างเดียว และเงินร่วมกับส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำ แต่อัตราไม่เหมาะสมกับสภาพการทำงานที่หนักและไม่สามารถกำหนดชั่วโมงการทำงานได้ ไม่มีค่าล่วงเวลา หยุดพักในฤดูมรสุมไม่ได้รับค่าจ้าง ลูกจ้างบางส่วนถูกเอารัดเอาเปรียบค่าจ้าง โดยเฉพาะประมงนอกน่านน้ำที่ยากต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่

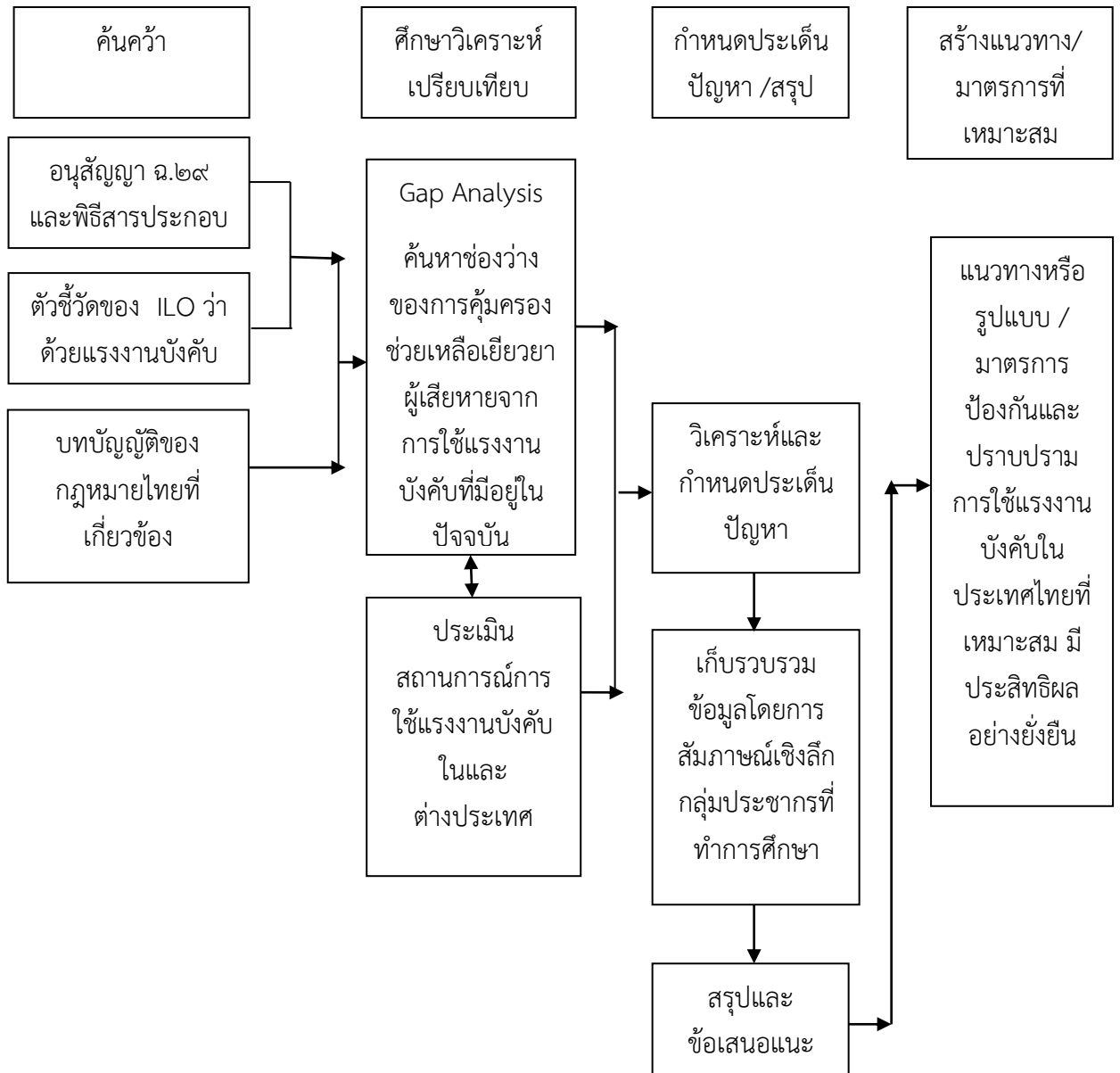
๒. การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างแรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา พบว่ามีเพียงกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.๒๕๕๗ ฉบับเดียวที่ให้การคุ้มครองลูกจ้างภาคประมงทะเล โดยกำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร



กำหนดชั่วโมงทำงาน เวลาพัก อายุขั้นต่ำในการทำงาน การจ่ายค่าจ้างที่ไม่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ไม่ครอบคลุมถึงประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน การประกันสุขภาพ ประกันการว่างงาน และกองทุนชราภาพแต่อย่างใด ทำให้ลูกจ้างภาคประมงทะเลยังขาดมาตรการ กลไกภาครัฐในการให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ส่งผลให้ไม่มีความมั่นคงและขาดหลักประกันในชีวิตดังเช่นลูกจ้างทั่วไป

**กมลชนก ขำสุวรรณ และบุรเทพ โขครนานุกูล (๒๕๕๘)** ได้เขียนบทความทางวิชาการ เรื่อง ความหลากหลายของแรงงานเด็กในประเทศไทย : จะป้องกันและแก้ไขปัญหากันอย่างไร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหลากหลายของแรงงานเด็ก สำหรับใช้เป็นแนวทางในการกำหนด นโยบาย การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบแรงงานเด็ก ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องพบว่า มีเด็กทำงานอยู่ในทุกภาค ทั้งภาคอุตสาหกรรม (เสี่ยงต่อการยกของหนัก ทำงานเกินเวลา อยู่ในสภาพแวดล้อมเสี่ยงอันตราย) ภาคบริการ เช่น งานเสิร์ฟอาหาร ร้านหมูกระทะ ร้านคาราโอเกะ สปา อาบอบนวด (เสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับ ทำงานเกินเวลา) ภาคการเกษตร เช่น ทำไร่ ข้าวโพด ยางพารา อ้อย (เสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับ ทำงานเกินเวลา) ภาคประมงและประมง ต่อเนื่อง เช่น แกะกุ้ง แבקปลา คัดปลา (เสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับ) ขอทาน (เสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับ, การแสวงหาผลประโยชน์จากเด็ก) โดยแรงงานในรูปแบบทาส และแรงงานอันตรายมีแนวโน้มลดลง ขณะที่แรงงาน ในรูปแบบเพศพาณิชย์ สี่อลามก ค่าประเวณี และผลิตและขนส่งยาเสพติด มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

### กรอบแนวคิดของการวิจัย



## บทที่ ๓

# สถานการณ์และแนวโน้มการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย

## สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย

การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เป็น ๑ ใน ๓ รูปแบบของการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบัน ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผลการสืบสวนปราบปรามตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ พบว่ามีผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ทั้ง ๓ รูปแบบที่ถูกจับกุมรวม ๑,๕๓๖ คดี เป็นการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ๒๓๖ คดี หรือร้อยละ ๑๕.๓๖ (ตาราง ๓-๑)

ตารางที่ ๓-๑ จำนวนคดีการค้ามนุษย์แบ่งตามรูปแบบการค้ามนุษย์ ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑

ปี	รวม	รูปแบบการค้ามนุษย์			
		ค้าประเวณี ผลิตและ เผยแพร่สื่อลามกทาง เพศ	นำคนมาเป็น ทาส ขอตาน	บังคับใช้ แรงงานหรือ บริการ	อื่นๆ
๒๕๕๗	๒๘๐	๒๒๔	๑๗	๓๖	๓
๒๕๕๘	๓๑๗	๒๔๕	๓	๖๙	-
๒๕๕๙	๓๓๓	๒๔๗	๘	๗๕	๓
๒๕๖๐	๓๐๒	๒๕๕	๒๖	๒๑	-
๒๕๖๑	๓๐๔	๒๕๘	๘	๓๕	๓
รวม	๑,๕๓๖	๑,๒๒๙	๖๒	๒๓๖	๙

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย กระทรวงการ  
พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สถิติการตรวจคัดกรองลูกจ้างแรงงานที่ยื่นคำร้อง / ร้องเรียนต่อกรมสวัสดิการและ  
คุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ - เมษายน ๒๕๖๒ พบว่ามีลูกจ้าง  
แรงงานในสถานประกอบการ ๙,๑๗๗ แห่ง มายื่นคำร้อง ๒๑,๗๒๐ คน คัดกรองเบื้องต้นพบว่าเข้า  
ข่ายแรงงานบังคับ/ค้ามนุษย์ ๑๐ แห่ง ๓๒ คน ได้ส่งพนักงานสอบสวนเพื่อคัดแยกผู้เสียหายจากการ  
ถูกบังคับใช้แรงงานแล้วพบว่ามีลูกจ้างแรงงาน ๑๖ คน ในสถานประกอบการ ๖ แห่ง ตกเป็น  
ผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงาน คิดเป็นร้อยละ ๐.๐๗ ของลูกจ้างแรงงานที่ยื่นคำร้องทั้งหมด  
(ตารางที่ ๓-๒)

ตารางที่ ๓-๒ ผลการคัดกรองลูกจ้างแรงงานที่ยื่นคำร้อง/ร้องเรียน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ - เมษายน ๒๕๖๒

ประเด็น	หน่วยนับ	จำนวน
ลูกจ้างแรงงานที่ยื่นคำร้อง/ร้องเรียน	แห่ง	๙,๑๗๗
	คน	๒๑,๗๒๐
ผลการคัดกรองเบื้องต้นไม่เข้าข่ายการบังคับใช้แรงงาน/ค้ามนุษย์	แห่ง	๙,๑๖๗
	คน	๒๑,๖๘๘
ผลการคัดกรองเบื้องต้นเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงาน/ค้ามนุษย์	แห่ง	๑๐
	คน	๓๒
การคัดแยกเป็นผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงาน	แห่ง	๖
	คน	๑๖

ที่มา : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๖๒

การแสวงหาประโยชน์จากแรงงานในประเทศไทยมีลักษณะที่สอดคล้องกับที่เกิดขึ้นทั่วโลก และในภูมิภาคเอเชีย คือ มีมากในภาคการผลิตที่มีการจ้างแรงงานทักษะต่ำหรือไร้ฝีมือ ในอุตสาหกรรมที่เป็นไปตามฤดูกาล (ที่ความต้องการแรงงานมีลักษณะขึ้นลง) และในภาคการผลิตที่สภาพการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เพียงพอ เช่น ภาคการเกษตร การประมง การก่อสร้าง อุตสาหกรรมอาหาร(รวมการแปรรูปและบรรจุหีบห่ออาหาร) การผลิตสินค้า อุตสาหกรรมทางเพศและการบันเทิง ฯลฯ อุตสาหกรรมเหล่านี้มักมีการใช้แรงงานบังคับ แรงงานบางประเภทมักมีความเสี่ยงสูงที่จะตกเป็นผู้เสียหายของการแสวงหาประโยชน์และการกดขี่ทารุณ กลุ่มแรงงานที่มีความเสี่ยงมากที่สุดในประเทศไทยคือ แรงงานไร้ฝีมือจากชนบท กลุ่มชาติพันธุ์ ชาวเขา และแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะจากลาว กัมพูชา และเมียนมา ปัจจัยที่เพิ่มความเสี่ยงให้กับกลุ่มคนเหล่านี้ เช่น การเลือกปฏิบัติและการกีดกันทางสังคม ความคุ้มครองที่จำกัดภายใต้กฎหมายของประเทศ ช่องทางจำกัดในการเข้าถึงการศึกษา การจ้างงานหรือโอกาสทางเลือกในชีวิต การกำกับดูแลแรงงานย้ายถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ในส่วนของแรงงานต่างด้าว ภาวะเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์มักจะเพิ่มมากขึ้นในกรณีที่ถูกนายหน้าจัดหางานเถื่อนบังคับให้ต้องจ่ายค่าจัดหางานในอัตราที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งก็จะไปเพิ่มภาวะเสี่ยงต่อการตกเป็น แรงงานซัดหนี่

คดีบังคับใช้แรงงานที่เป็นที่สนใจและเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและ NGOs ๓๒ องค์กร คือ คดีบังคับใช้แรงงานชาวเมียนมาในเรือประมง ซึ่งผู้เสียหายลักลอบเข้าประเทศไทยแบบผิดกฎหมายตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ เพื่อมาทำงานก่อสร้าง และต่อมาถูกหลอกให้ไปทำงานบนเรือประมง ถูกบังคับใช้แรงงานโดยให้ทำงานอย่างหนัก ถูกทำร้ายร่างกาย และถูกถ่ายเปลี่ยนเรือจำนวน ๕ ลำในระยะเวลา ๓ ปี จนผู้เสียหายมีอาการทางประสาท ไม่สามารถจำเหตุการณ์และสถานที่เกิดเหตุได้ มีอาการบกร่องด้านสมาธิและความจำ มีภาวะซึมเศร้าอย่างรุนแรง ผู้เสียหายได้รับความช่วยเหลือจากแรงงานชาวกัมพูชาและศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเลในการเจรจาและจ่ายค่าไถ่กับไต่ถามเรือจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งนำตัวไปรักษา ฟันฟู บำบัดจิตใจอย่างต่อเนื่อง

จากแพทย์ จนมีอาการดีขึ้น และสามารถให้ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อรูปคดี และนำไปสู่การจับกุม ใต้กงเรือส่งฟ้องศาล ศาลอาญาพิพากษาลงโทษใต้กงเรือเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ ให้จำคุก ๔ ปี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ๔๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

การกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกระทำได้รับ อันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย ผู้กระทำจะมีความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ถึง ๒๕๖๑ สำนักงาน ป.ป.ง. ได้มีการดำเนินการกับ ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด มูลฐานค้ำมนุษย์ และผู้ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐาน จำนวน ๘๒ คดี มีการดำเนินการยึด/อายัดทรัพย์สินและส่งให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๘๑,๘๗๕,๓๒๖.๙๔ บาท หลังจากที่มีการ ตรวจสอบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดแล้ว สำนักงาน ป.ป.ง. ได้ส่งทรัพย์สินให้พนักงานอัยการ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๕๓๖,๖๖๒,๖๒๕.๑๑ บาท ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน โดยที่คดีถึงที่สุดแล้ว รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๓,๖๖๙,๑๓๑.๓๗ บาท (ตารางที่ ๓-๓)

ตารางที่ ๓-๓ จำนวนคดีและมูลค่าทรัพย์สินที่มีคำสั่งยึด/อายัด ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑

ปี	จำนวน คำสั่งให้ ยึด/อายัด	มูลค่าทรัพย์สินที่มี คำสั่งยึด / อายัด (บาท)	มูลค่าทรัพย์สินซึ่งส่งให้ อัยการ (บาท)	มูลค่าทรัพย์สินที่ศาลมี คำสั่งให้ตกเป็นของ แผ่นดิน (บาท)
๒๕๕๘	๒๒	๑๕๓,๒๔๗,๓๒๑.๖๗	๒๒๐,๔๖๘,๔๗๙.๔๑	๑,๘๓๗,๘๓๐.๕๔
๒๕๕๙	๒๔	๒๐๔,๖๔๙,๖๙๒.๑๑	๗๙๒,๔๕๓,๙๘๙.๕๕	๑๒,๕๘๒,๗๓๐.๗๑
๒๕๖๐	๒๑	๑๔,๐๘๘,๖๑๐.๑๒	๑๓,๘๕๐,๔๕๓.๑๑	๙,๒๔๘,๕๗๐.๑๒
๒๕๖๑	๑๕	๕๐๙,๘๘๙,๗๐๓.๐๔	๕๐๙,๘๘๙,๗๐๓.๐๔	
<b>รวม</b>	<b>๘๒</b>	<b>๘๘๑,๘๗๕,๓๒๖.๙๔</b>	<b>๑,๕๓๖,๖๖๒,๖๒๕.๑๑</b>	<b>๒๓,๖๖๙,๑๓๑.๓๗</b>

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา เรื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การค้ามนุษย์ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งนับตั้งแต่ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ สามารถลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และขอหา “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐรวม ๕๕ คน โดยศาลตัดสินจำคุกสูงสุด ๗๘ ปี ในช่วงปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ได้ยึด อายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์ จำนวน ๗ คน เป็นเงิน รวมเป็นเงิน ๔๗,๔๓๑,๓๖๓.๖๓ บาท สำหรับในปี ๒๕๖๑ ไม่มีการยึด/อายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการที่รัฐบาลเอาจริงเอาจัง และใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มข้น รุนแรง

ต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไป มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเกรงกลัวไม่กล้าที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ทุกรูปแบบ ทำให้สถิติเจ้าหน้าที่รัฐถูกดำเนินคดีอาญาลดลง (ตารางที่ ๓-๔)

ตารางที่ ๓-๔ การยึดอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์ ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑

ปี	จำนวนเจ้าหน้าที่รัฐ	มูลค่าทรัพย์สินที่มีคำสั่งยึด/อายัด (บาท)
๒๕๕๘	๖	๔๒,๑๑๓,๒๖๖.๙๑
๒๕๕๙	๑	๔,๐๐๓,๘๒๐.๓๐
๒๕๖๐	๑	๑,๓๑๔,๒๗๖.๔๒
๒๕๖๑	๐	
<b>รวม</b>	<b>๘</b>	<b>๔๗,๔๓๑,๓๖๓.๖๓</b>

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ด้านการให้คุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย ประเทศไทยยังคงยึดหลักการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์/การบังคับใช้แรงงาน โดยคำนึงว่าบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการสัมภาษณ์เพื่อคัดแยกและระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์/การบังคับใช้แรงงาน จะได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองตามสิทธิ และตามความประสงค์ของผู้เสียหายตามหลักการยึดผู้เสียหายเป็นศูนย์กลาง (Victim Centered Approach) ตั้งแต่ได้รับการช่วยเหลือจนถึงการส่งกลับคืนสู่สังคมอย่างปลอดภัย และให้พวกเขาสามารถกลับไปดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างยั่งยืนและไม่กลับมาเป็นผู้เสียหายซ้ำในอนาคต ผลลัพธ์การดำเนินงานที่สำคัญในปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑

๑. ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์/การบังคับใช้แรงงานในสถานคุ้มครองของรัฐ เพิ่มขึ้น จาก ๓๖๐ คน ในปี ๒๕๖๐ เป็น ๔๐๑ คน ในปี ๒๕๖๑ และมีอีก ๑๕ คน เลือกรับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองเอกชน โดยระยะเวลาเฉลี่ยที่อยู่ในสถานคุ้มครอง คือ ไม่เกิน ๖ เดือน

๒. ผู้เสียหายฯ ได้รับการเยียวยาตามสิทธิจากเงินกองทุนฯ เพิ่มขึ้น เป็นเงิน ๖.๑๕ ล้านบาท และได้มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกว่า ๗๗.๕๖ ล้านบาท

๓. ผู้เสียหายฯ ๖๕ คน ในสถานคุ้มครองสามารถออกไปทำงานภายนอกได้ ส่วนอีก ๒๙๐ คน ที่ไม่สามารถออกไปทำงานภายนอกได้ (เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา) ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานภายในสถานคุ้มครอง รวมได้รับรายได้ทั้งหมดกว่า ๒,๖๙๗,๕๔๓ บาท

๔. มีการพัฒนาระบบการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์/การบังคับใช้แรงงาน อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ระบบช่วยเหลือคุ้มครองของประเทศไทยเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับผู้เสียหาย เช่น การฝึกอบรม Trauma Informed Care Victims Specialist อบรมล่ามในภูมิภาคจัดทำเอกสารแจ้งสิทธิ ๗ ภาษา และคู่มือการเรียกค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น

๕. หน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรระหว่างประเทศ มีความร่วมมือกันอย่างเต็มประสิทธิภาพเพื่อการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์/การบังคับใช้แรงงาน ให้ครอบคลุมทุกมิติ

ด้านการป้องกัน ในปี ๒๕๖๐ สหรัฐอเมริกา เลื่อนอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ให้ประเทศไทยอยู่ในระดับ Tier 2 พร้อมมีข้อเสนอแนะด้านการป้องกันสำคัญที่เชื่อได้ว่าจะสามารถป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน อาทิ ให้มีกลไกและมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เพิ่มประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว แรงงานไทย ทั้งสตรีและเด็ก ให้ได้รับการปกป้องคุ้มครองและได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์/การบังคับใช้แรงงาน ให้ปลอดภัยจากการถูกบังคับใช้แรงงานและการค้าประเวณีทั้งในและนอกราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่จะตัดวงจรไม่ให้มีผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์/การบังคับใช้แรงงานตั้งแต่ต้นทาง ผลลัพธ์การดำเนินงานที่สำคัญในปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑ มีดังนี้

๑. จัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยทุกคนให้เข้าสู่ระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมส่งเสริมให้ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง ๒,๑๒๙,๑๗๕ คน ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย ๓.๓ ล้านคน ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย

๒. ส่งเสริมการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผ่านระบบ MOU โดยลดระยะเวลาดำเนินการฝ่ายไทยจาก ๒๕ วันเหลือเพียง ๑๕ วัน ส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามระบบ MOU เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๙ จาก ๓๑๕,๔๕๙ คน ในปี ๒๕๖๐ เป็น ๔๔๒,๗๓๖ คน ในปี ๒๕๖๑

๓. ตรวจสอบบริษัทผู้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้าง ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๖๑ จำนวน ๑๖๖ แห่ง พบการกระทำความผิด ๖ แห่ง นอกจากนี้ได้จัดตั้งศูนย์แรกรับและสิ้นสุดการจ้างเพิ่มเติมในจังหวัดมุกดาหารและจังหวัดระนอง เพื่อส่งเสริมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามระบบ MOU รวมทั้งอบรมให้ความรู้แก่แรงงานต่างด้าวเพื่อให้ความพร้อมก่อนเข้ามาทำงานในประเทศไทย

๔. ตรวจสอบบริษัทจัดหางานให้คนไทยไปทำงานต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดความเสี่ยงของการค้ามนุษย์ ๓๖๔ แห่ง พบการกระทำความผิด ๗ แห่ง พร้อมตรวจจับและดำเนินคดีกับนายหน้าเถื่อน ๔๕๒ ราย ตลอดจนจัดฝึกอบรมแรงงานไทยในสวนภูมิภาค ๑๔ แห่ง ก่อนออกเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ๔,๖๒๔ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๕.๘๕ นอกจากนี้ได้จัดตั้งด่านตรวจคนหางาน ๒๕ แห่ง เพื่อคัดกรองและตรวจสอบแรงงานไทย ๗๔,๖๓๓ คน ในจำนวนนี้ระงับการเดินทางผู้มีพฤติการณ์จะลักลอบไปทำงานต่างประเทศ ๓,๖๖๘ คน หรือร้อยละ ๔.๙๑

๕. เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจแรงงาน โดยเพิ่มจำนวนพนักงานตรวจแรงงานอย่างต่อเนื่อง จากปี ๒๕๖๐ ที่มีจำนวน ๑,๕๐๖ คน เพิ่มขึ้นเป็น ๑,๖๙๒ คน ในปี ๒๕๖๑ พร้อมจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย รวม ๓,๗๓๖ คน เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๖๐ ถึง ๓ เท่า รวมทั้งจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพพนักงานตรวจแรงงานกว่า ๓,๐๐๐ คน รวมทั้งพัฒนากระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยใช้แบบคัดกรองแรงงานบังคับเบื้องต้นในการตรวจสอบสถานประกอบการและแรงงานที่มียื่นคำร้องการรับเรื่องร้องทุกข์ พบเข้าข่ายการใช้แรงงานบังคับ ๘ แห่ง ลูกจ้าง ๒๕ ราย ในจำนวนนี้เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ๔ แห่ง ลูกจ้าง ๖ ราย

๖. ตรวจแรงงานในสถานประกอบการเพื่อป้องปรามการค้ามนุษย์ รวม ๑๒๑,๘๕๙ แห่ง พบการกระทำความผิด ๑๑,๕๑๓ แห่ง แบ่งเป็น สถานประกอบการในระบบ ๔๑,๐๗๑ แห่ง พบผิด

๑๐,๕๒๖ แห่ง หรือร้อยละ ๒๓ สถานประกอบการกลุ่มเสี่ยง ๑,๙๐๖ แห่ง พบผิด ๓๘๘ แห่ง หรือร้อยละ ๒๐.๔ ตรวจสอบเรือประมง ๗๘,๖๒๓ ลำ พบผิด ๕๑๑ ลำ หรือร้อยละ ๐.๖๕ และสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำ ๒๕๙ แห่ง ซึ่งพบผิด ๘๘ แห่ง หรือร้อยละ ๓๔

๗. พัฒนาช่องทางและเพิ่มประสิทธิภาพการรับเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนและช่วยเหลือแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว โดยเพิ่มจำนวนล่ามและผู้ประสานงานด้านภาษาอย่างต่อเนื่องจาก ๑๓๔ คนในปี ๒๕๖๐ เป็น ๑๕๓ คนในปี ๒๕๖๑ โดยให้บริการและช่วยเหลือแรงงาน รวม ๙๐๓,๕๑๕ คน พร้อมดำเนินคดีผู้กระทำความผิด ๗๘๔ คน

๘. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเพิ่มเติมฐานความผิดและบทลงโทษเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานหรือบริการไว้ในกฎหมาย เพื่อยกระดับการบังคับใช้กฎหมายและการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากแรงงานบังคับให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๙. กำหนดนโยบายการป้องกันการค้ามนุษย์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยในปี ๒๕๖๑ ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ และจะให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๘๘ ว่าด้วยการทำงานภาคประมง ในปี ๒๕๖๒ นอกจากนี้ยังอยู่ระหว่างปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศเพื่อรองรับการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยการรวมตัวและเจรจาต่อรอง

๑๐. เสริมสร้างความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการค้าประเวณี เพื่อตรวจสอบธุรกิจบันเทิงอย่างใกล้ชิด ๗,๔๙๗ แห่ง พบการกระทำความผิด ๙๗ แห่ง ซึ่งนำไปสู่การดำเนินคดีการค้ามนุษย์ ๗ คดี

๑๑. ป้องกันการแสวงหาประโยชน์ในกระบวนการค้ามนุษย์จากขบวนการ โดยการจัดระเบียบขบวนการ ๓๓๔ คน และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมการขบวนการ พร้อมจัดฝึกอบรมเพื่อคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตขบวนการกว่า ๑,๒๘๐ คน

## สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในต่างประเทศ

จากรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์และช่องว่างระหว่างกฎหมายไทยและพิธีสารประกอบอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ และอุตสาหกรรมการประมงและแปรรูปอาหารทะเลในประเทศไทย ระบุการประมาณการของ ILO ว่ามีแรงงานทั่วโลกประมาณ ๒๐ ล้านคน ตกเป็นผู้เสียหายของการแรงงานบังคับ และในจำนวนนี้มากกว่าครึ่งหนึ่ง ประมาณ ๑๑ ล้านคน หรือร้อยละ ๕๖ อยู่ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และคาดประมาณการว่าการใช้แรงงานบังคับนี้ทำผลกำไรอันเนื่องจากการไม่จ่ายค่าจ้าง การไม่แจ้งภาษี รวมทั้งการไม่จ่ายเงินสมทบการประกันสังคม ฯลฯ ให้กับภาคธุรกิจถึง ๕๑.๘ พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยเป็นผลกำไรในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้าง และการประมง ถึง ๑๓.๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือร้อยละ ๒๕.๘๗ อย่างไรก็ตามข้อมูลในระดับประเทศ ระดับปัญหาการใช้แรงงานบังคับยังไม่ชัดเจนมากนัก ส่วนใหญ่เนื่องจากอุปสรรคในการคัดแยกตัวผู้เสียหาย การเก็บรวบรวมข้อมูล การหาหลักฐานเอาผิดผู้กระทำความผิดโดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน

การแสวงหาประโยชน์จากแรงงานที่เกิดทั่วโลกและในภูมิภาคเอเชียมีลักษณะที่สอดคล้องกัน คือ มีมากใน ภาคการผลิตที่มีการจ้างแรงงานทักษะต่ำหรือไร้ฝีมือ ในอุตสาหกรรมที่



เป็นไปตามฤดูกาล (ที่ความต้องการแรงงานมีลักษณะ ชั่วคราว) และในภาคการผลิตที่สภาพการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เพียงพอ เช่น ภาคการเกษตร การประมง การก่อสร้าง อุตสาหกรรมอาหาร(รวมการแปรรูปและบรรจุหีบห่ออาหาร) การผลิตสินค้า อุตสาหกรรมทางเพศและการบันเทิง ฯลฯ อุตสาหกรรมเหล่านี้มักมีการใช้แรงงานบังคับ แรงงานบางประเภทมักมีความเสี่ยงสูงที่จะตกเป็นผู้เสียหายของการแสวงหาประโยชน์และการกดขี่ทารุณ

## การจัดทำ Gap Analysis เพื่อค้นหาช่องว่างของการคุ้มครองแรงงาน การช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายที่อยู่ในสถานการณ์การใช้แรงงานบังคับ

ข้อกล่าวหาเรื่องแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ที่เกิดกับแรงงานในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเล ถูกรายงานในสื่อและช่องทางต่างๆ จำนวนหลายครั้ง ก่อให้เกิดแรงกดดันและการตรวจสอบเป็นอย่างมากในระดับนานาชาติ ทั้งจากผู้ซื้อ ผู้ค้าปลีก และกลุ่มผู้บริโภค ที่เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินมาตรการเพิ่มการกำกับดูแลและสภาพการทำงานของแรงงานภาคประมง เพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญนี้ ILO ร่วมกับรัฐบาลไทย และตัวแทนนายจ้าง ตัวแทนลูกจ้าง ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากสหภาพยุโรป ดำเนิน “โครงการต่อต้านรูปแบบการทำงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเลไทย” โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะจัดการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานโดยเฉพาะ แรงงานต่างด้าวในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลของไทย ซึ่งจะเป็นการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการปัญหาแรงงานบังคับบนเรือประมงโดยการปรับปรุงกรอบกฎหมายและการกำกับดูแลของไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ดังนั้น ในปี พ.ศ.๒๕๖๐ โครงการนี้จึงได้มีการจัดทำ”รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์และช่องว่างระหว่างกฎหมายไทยและพิธีสารประกอบอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ และอุตสาหกรรมประมงและแปรรูปอาหารทะเลในประเทศไทย” เป็นการวิเคราะห์ Gap Analysis เพื่อค้นหาช่องว่างของการคุ้มครองแรงงาน การช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายที่อยู่ในสถานการณ์การใช้แรงงานบังคับ ใน ๕ ประเด็น ได้แก่ ด้านการปราบปรามบังคับใช้กฎหมาย ด้านการป้องกัน ด้านการคุ้มครอง ด้านการช่วยเหลือ ขาดเสียเยียวยา และด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้นำรายงานการวิเคราะห์นี้มาเป็นฐาน และได้มีการปรับการวิเคราะห์ในบางประเด็นย่อยในสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของสถานการณ์การใช้แรงงานที่ได้เป็นอยู่ในปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๖๒) ผลการวิเคราะห์ Gap Analysis ของผู้วิจัย มีดังนี้

### ๑. ด้านการปราบปรามบังคับใช้กฎหมาย

๑.๑ ดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ การคุ้มครองและการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม เช่น การชดเชยต่อผู้เสียหายและการลงโทษผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์

#### การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ มี

สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ(ถ้ามี) พ.ร.ก.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ พ.ศ.๒๕๖๒ ได้บัญญัติเพื่อให้การคุ้มครองผู้เสียหายโดยกำหนดนิยาม บทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด รวมทั้งหากผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัส หรือตาย ให้ผู้กระทำมีความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอก

เงิน ในส่วนของการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ได้บัญญัติให้ใช้กระบวนการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กับการใช้แรงงานบังคับหรือบริการด้วย

### Gap Analysis สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ ทั้งหมด

๑.๒ กำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อให้เกิดมีการปราบปรามการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ในทุกรูปแบบอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยการปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง รวมถึงกลุ่มอื่นๆที่เกี่ยวข้องตามที่จำเป็น

#### การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ มี

**สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ(ถ้ามี)** มีการออกนโยบาย แผน และมาตรการต่างๆ ได้แก่ (๑) นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๙ (๒) แผนป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๙ (๓) แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๒ (๔) แผนปฏิบัติการปราบปรามการค้ามนุษย์ในภาคประมง พ.ศ.๒๕๕๙ (๕) การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (๖) การแต่งตั้งคณะกรรมการเรื่องแรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และแรงงานต่างด้าว ภายใต้คณะกรรมการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย และ (๗) คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่๑๐/๒๕๕๘ เรื่อง การแก้ไขปัญหา IUU ซึ่งนโยบาย แผน และมาตรการต่างๆ เหล่านี้ครอบคลุมประเด็นการเสริมสร้างความรู้และเครื่องมือการทำงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงานโดยมุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายและการใช้แรงงานในรูปแบบที่ยังมีความร่วมมือและการปรึกษาหารือกับภาคประชาสังคมในการพัฒนาแผนและนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ค่อนข้างน้อย

**Gap Analysis** สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ บางส่วน กล่าวคือ มีการออกนโยบายแห่งชาติและแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มากมาย แต่จากการศึกษาแผนต่างๆ เห็นว่ายังไม่สามารถระบุได้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับความร่วมมือและการปรึกษาหารือกับภาคประชาสังคมในการพัฒนาแผนและนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ /การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

๑.๓ คำนียามของแรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ หมายถึง “งานหรือบริการที่บังคับให้บุคคลใดๆ ทำภายใต้การข่มขู่ว่าจะลงโทษโดยที่บุคคลนั้นมีได้ทำด้วยใจสมัคร

#### การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ มี

**สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ** พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ กำหนดให้ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หมายถึง การทำให้ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น หรืออยู่ใต้อำนาจประการใดๆ หรือใช้กำลังประทุษร้าย หรือยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้ หรือนำภาระหนี้ของบุคคลนั้นหรือของผู้อื่นมาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ หรือทำด้วยประการอื่นใดอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำดังกล่าวข้างต้น โดยผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ ซึ่งสามารถสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบได้ดังนี้

ตารางที่ ๓-๕ เปรียบเทียบนิยามแรงงานบังคับตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานบังคับของไทยกับตัวชี้วัด  
แรงงานบังคับของ ILO

ตัวชี้วัดแรงงานบังคับของ ILO	นิยามตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานบังคับของไทย					
	ทำให้เกิด อันตราย	ขู่เชิญ	ใช้กำลัง ประทุษ ร้าย	ยึดเอกสาร สำคัญ ประจำตัว	นำภาระ หนักมา ผูกมัดโดย มิชอบ	กระทำอื่น ใดที่ คล้ายคลึง ข้างต้น
ละเมิดเพราะประการบาง						
หลอกลวง						
จำกัดเสรีภาพการเดินทาง						
ถูกโดดเดี่ยว						
รุนแรงต่อร่างกาย เพศ	✓		✓			
ขู่เชิญ ข่มขู่	✓	✓				
ยึดเอกสารสำคัญประจำตัว				✓		
ไม่จ่ายค่าจ้าง						
ขัดหนี้					✓	
สภาพทำงาน ดำรงชีพที่ เลวร้าย						
ทำล่วงเวลายาวนาน						

### Gap Analysis สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ บางส่วน

๑.๔ มาตรการเฉพาะสำหรับการค้ามนุษย์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้แรงงานบังคับ  
หรือแรงงานเกณฑ์

#### การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ มี

สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ(ถ้ามี) พ.ร.ก.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.  
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ กำหนดให้ (๑) ผู้กระทำความผิดฐานบังคับใช้  
แรงงานจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย เป็นความผิดมูลฐานตาม  
กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (๒) การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิ  
ภาพผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการ นอกจากนี้ พ.ร.ก. ยังได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติ  
ว่าด้วยการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหาย และกองทุนป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แห่ง พ.ร.บ.  
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ มาใช้บังคับกับการบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วย  
นั่นคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อทำหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งรวมถึงการให้  
คำแนะนำพัฒนานโยบายและกลยุทธ์หรือคำแนะนำและตรวจสอบการใช้บังคับมาตรฐานระหว่าง  
ประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ และภายใต้ พ.ร.บ. มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานและ  
กำกับการทำงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อทำหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งรวมถึงการ

เตรียมและตรวจสอบการใช้บังคับตามแผนภายใต้พ.ร.บ. “เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด” มีโทษหนักขึ้นแก่ผู้กระทำความผิด(นอกเหนือจากโทษทางอาญาปกติ) เช่น การยึดทรัพย์สินและความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล

**Gap Analysis** สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ ทั้งหมด

## ๒. ด้านการป้องกัน

๒.๑ การให้การศึกษา การให้ข้อมูลประชาชน และการสร้างความตระหนักรู้ โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงเพื่อป้องกันการตกเป็นผู้เสียหายจากการเป็นแรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ และการให้ข้อมูลนายจ้างเพื่อป้องกันการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์

**การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ** มี

**สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ(ถ้ามี)** พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมและกำกับการรณรงค์เพื่อให้ข้อมูลและให้การศึกษาแก่สังคมในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

**Gap Analysis** สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ บางส่วน กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายจะมีมาตรการป้องกัน ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมการสร้างความตระหนักและแลกเปลี่ยนข้อมูล แต่ยังไม่มียกเว้นที่พูดถึงมาตรการสร้างการตระหนักรู้และการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มุ่งเน้นกับลูกจ้างหรือกลุ่มแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นการเฉพาะ

๒.๒ มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการจ้างแรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ รวมถึงกฎหมายแรงงานที่เหมาะสมที่ครอบคลุมคนทำงานทุกคนและทุกภาคส่วนทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการตรวจแรงงาน และการดำเนินการด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามกฎหมาย

**การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ** มี

**สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ(ถ้ามี)**

๑. พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ ให้อำนาจกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดการคุ้มครองแก่แรงงานเกษตรแรงงานประมงทะเล งานขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานบรรทุกและงานอื่นที่สามารถกำหนด ให้มีการคุ้มครองที่แตกต่างไปจากพ.ร.บ.ได้ ให้อำนาจพนักงานตรวจแรงงานเข้าไปในสถานประกอบกิจการ ในระหว่างเวลาทำงานปกติเพื่อตรวจแรงงาน ให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการยื่นคำร้องแก่พนักงานตรวจแรงงานในการตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการที่อาจมีการละเมิดกฎหมายแรงงาน อย่างไรก็ตามกฎ กระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.๒๕๕๗ ให้การคุ้มครองที่จำกัดแก่แรงงานประมงทะเล น้อยกว่า พ.ร.บ.๓ และไม่ใช่บังคับแก่กรณีเรือประมงที่มีลูกจ้างน้อยกว่า ๒๐ คน หรือเรือประมงที่ทำงานนอกราชอาณาจักรติดต่อกันเป็นเวลานาน ๑ ปี แต่แรงงานประมงทะเลทุกคนจะได้รับการคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำ เวลาพัก และวันหยุดประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง และได้รับสัญญาจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษร และห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ทำงานในเรือประมงทะเล

๒. พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ กำหนดให้ คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ เตรียมและตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนและคำแนะนำเกี่ยวกับการสร้างศักยภาพแก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กำกับดูแลโครงการการศึกษาและวิจัยและการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวบรวมการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อในการใช้บังคับกฎหมายตาม พ.ร.บ.

๓. ILO ให้การสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรอบรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการ ตรวจแรงงานในกลุ่มเสี่ยงต่อแรงงานบังคับ และการฝึกอบรมสำหรับหน่วยตรวจแรงงานพิเศษ (หน่วยงานต่างๆ ในการต่อต้านการประมงผิดกฎหมาย)

๔. คำสั่ง คสช. ที่ ๑๐/๒๕๕๘ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ

๕. ประกาศกรมประมง เรื่อง แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และการจัดการทำประมงผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๒

**Gap Analysis** สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ ทั้งหมด

๒.๓ การคุ้มครองบุคคลใด โดยเฉพาะแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานที่ถูกเอาเปรียบและถูก หลอกลวงในกระบวนการจัดหางานและการบรรจุนงาน

**การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ** มี

**สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ(ถ้ามี)**

๑. พ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๖๐ ที่แก้ไข เพิ่มเติมโดย พ.ร.ก.ฯ ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๖๑ กำหนดเงื่อนไขการจ้างแรงงานต่างด้าว การกำกับการ ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ หน้าที่ของผู้ได้รับใบอนุญาตนำคน ต่างด้าวมาทำงาน และนายจ้าง ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้ใช้สัญญาจ้างงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร ห้ามมิ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตเรียก หรือรับเงินหรือทรัพย์สินจากนายจ้างหรือแรงงานต่างด้าว เว้นแต่เป็น ค่าบริการที่เรียกเก็บจากนายจ้างตามรายการที่กรมการจัดหางานกำหนด ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษจำคุก ไม่เกิน ๑ ปีและปรับสองเท่าของเงินหรือมูลค่าทรัพย์สินอย่างอื่นที่เรียกหรือรับไว้จากนายจ้างหรือ แรงงานต่างด้าว หรือค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายที่เรียกไว้เกินกว่าอัตราที่กรมการจัดหางานกำหนด และ ให้ศาลสั่งคืนเงินหรือทรัพย์สินที่เรียกเก็บโดยมิชอบแก่ผู้ถูกเรียกเก็บด้วย

๒. พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ และ พ.ร.ก นำเข้าแรงงานมาทำงานกับ นายจ้างในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีข้อกำหนดสำหรับหนังสือเดินทาง เอกสารที่ใช้ในการเดินทางและ ใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้อง กำหนดโทษสำหรับบุคคลที่ลักลอบหรือนำเข้าคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศ โดยไม่ได้รับอนุญาต ประเภทการทำงานของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตาม กำหนดให้ผู้ได้รับ ใบอนุญาต หรือนายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานต่างด้าวเมื่อสิ้นสุดสัญญา

๓. ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ กำหนดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่าง ด้าวจากประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา และการออกเอกสารสำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองไม่ ถูกต้อง

**Gap Analysis** สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ บางส่วน กล่าวคือ พ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๖๐ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.ก.ฯ

ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๖๑ จะมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับพิธีสารฯ ในเรื่องเกี่ยวกับการจ้างงานและการจัดหาระงงานต่างด้าว แต่ พ.ร.ก. มีขอบเขตใช้บังคับเพียงการจ้างแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนตามบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทางของแรงงาน และกรณีผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ดังนั้น จึงสมควรมีมาตรการที่จำเป็นเพิ่มเติมเพื่อประกันความคุ้มครองแรงงานทุกคนจากการจ้างงานที่หลอกลวง และการกระทำที่แม้เป็นผู้จัดหาระงงานและเพื่อให้สามารถระบุตรวจสอบและลงโทษการกระทำความผิดของบริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย นอกจากนี้ พ.ร.ก. ไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนงานได้ในกรณีที่มีการละเมิดและการแสวงหาประโยชน์โดยนายจ้าง รวมทั้งประกาศ คสช. ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ เกี่ยวกับการอนุญาตผ่อนผันการอยู่และทำงานของแรงงานต่างด้าวได้ ใบอนุญาตอาจถูกยกเลิกได้ ถ้าแรงงานต่างด้าวมีปัญหาทางจิตใจหรือมีโรคที่กระทรวงสาธารณสุขห้ามมิให้ทำงาน หรือมีสภาพร่างกายที่ไม่เหมาะสมที่จะทำงาน ข้อกำหนดดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้แรงงานต่างด้าวเข้าถึงการรักษาพยาบาล ในกรณีที่มีการเจ็บป่วยดังกล่าวเป็นผลจากการถูกละเมิดหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

๒.๔ สนับสนุนภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อป้องกันและจัดการกับปัจจัยเสี่ยงต่อการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์

**การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ** ไม่มี

**สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ (ถ้ามี) –**

**Gap Analysis** ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙

๒.๕ การจัดการกับสาเหตุที่เป็นรากเหง้าและปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์

**การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ** มี

**สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ(ถ้ามี)** บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยและเมียนมา ลาว กัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน เพื่อให้มีการจ้างงาน การโยกย้ายแรงงาน และการกลับคืนสู่ถิ่นฐานที่ปลอดภัยมากขึ้น มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการตรวจลงตรา ใบอนุญาตทำงาน การประกันสุขภาพ การสมทบกองทุนส่งกลับแรงงาน ภาษีและข้อกำหนดเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

**Gap Analysis** สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการเพื่อแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของปัญหาการใช้แรงงานบังคับ โดยลงนามบันทึกความเข้าใจกับประเทศต้นทางทั้ง ๓ ประเทศ แต่ควรพิจารณามาตรการอื่นเพิ่มเติม เช่น การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเพื่อพัฒนาเป็นกลยุทธ์และนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ซึ่งเป็นการลดปัจจัยความเสี่ยงของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และเพื่อวัดผลการดำเนินงาน

### ๓. ด้านการคุ้มครอง

๓.๑ ต้องดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการคัดแยก การปล่อยตัว การคุ้มครอง การฟื้นฟูให้ผู้เสียหายทุกคนกลับคืนสู่สภาพปกติจากการถูกใช้เป็นแรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ รวมถึงการจัดให้มีการช่วยเหลือและการสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ

**การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ** มี

### สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ(ถ้ามี)

๑. พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๕๘ บัญญัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือ การคุ้มครอง การบำบัดฟื้นฟู ผู้เสียหายซึ่งเข้าร่วมในกระบวนการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด กำหนดให้ผู้เสียหายอาจได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยในระหว่างการดำเนินคดี หรือระหว่างการได้รับความช่วยเหลือทางการแพทย์ ในระหว่างนั้นผู้เสียหายอาจได้รับอนุญาตให้ทำงาน ทั้งนี้ผู้เสียหายที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิอาศัยหรือสิทธิในได้รับการผ่อนผันในอยู่ในประเทศภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองหรือการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวต้องถูกส่งกลับไปยังประเทศต้นทางหรือประเทศที่มีถิ่นที่อยู่ทันที อย่างไรก็ตามการคัดแยกผู้เสียหายที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น การให้การฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการคัดแยกและระบุผู้เสียหายจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการป้องกันและปราบปรามแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์เช่นเดียวกับมาตรการคุ้มครองผู้เสียหาย

๒. รัฐบาลมีมาตรการเสริมสร้างหรือพัฒนาศักยภาพของพนักงานตรวจแรงงานโดยมุ่งเน้นการต่อต้านการค้ามนุษย์

๓. มีการคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายและผู้เสียหายที่เป็นพยาน ซึ่งเข้าร่วมกระบวนการดำเนินคดีอาญาตาม พ.ร.บ.วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๙

๔. ให้ความช่วยเหลือทางวัตถุ (อาหาร ที่พัก การศึกษา และการอบรม) และให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ และการบำบัดฟื้นฟูด้านร่างกายและจิตใจแก่ผู้เสียหายซึ่งเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

๕. มีมาตรการคุ้มครองเฉพาะสำหรับเด็กซึ่งเป็นผู้เสียหายจากแรงงานบังคับตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑

๖. นโยบายแห่งชาติเพื่อต่อต้านการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด พ.ศ.๒๕๕๗ -๒๕๖๓

๗. มาตรการคุ้มครองเฉพาะสำหรับเด็กซึ่งเป็นผู้เสียหายจากแรงงานบังคับ และผู้เสียหายที่เป็นพยาน ซึ่งเข้าร่วมกระบวนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด และอาจได้รับการอนุญาตผ่อนผันให้อยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการดำเนินคดี การรักษาทางการแพทย์ หรือเพื่อได้รับการชดเชย ในระหว่างนั้นผู้เสียหายอาจได้รับอนุญาตให้ทำงาน สำหรับผู้เสียหายที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิอาศัยเฉพาะสำหรับแรงงาน

**Gap Analysis** สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ บางส่วน กล่าวคือ

๑. พ.ร.บ.มีความสอดคล้องกับพิธีสารฯ ในเชิงหลักการ แต่ในทางปฏิบัติยังมีช่องว่าง คือ บุคคลที่ผ่านการคัดแยกและได้รับการระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการเท่านั้นจึงจะได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น การคุ้มครองผู้เสียหายที่มีประสิทธิภาพจึงขึ้นอยู่กับ การคัดแยกผู้เสียหายโดยเฉพาะกรณีของแรงงานบังคับ ไม่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน หรือที่มิได้มีสภาพบังคับชัดเจน ดังนั้น จึงควรให้มีมาตรการคุ้มครองแก่ผู้เสียหายทุกคน มาตรการคุ้มครอง “ไม่ควรกำหนดเงื่อนไขแก่ผู้เสียหายโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวให้ต้องร่วมมือกับกระบวนการดำเนินคดีอาญาหรือกระบวนการอื่นๆ อีกทั้งการให้การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมิได้เป็นข้อกำหนดตามพิธีสารฯ แต่เป็นมาตรการคุ้มครองที่แนะนำ อย่างไรก็ตาม การคัดแยกผู้เสียหายที่มี

ประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นการให้การฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการคัดแยกและระบุผู้เสียหายจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการป้องกันและปราบปรามแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์เช่นเดียวกับมาตรการคุ้มครองผู้เสียหาย

๒. ยังไม่มีการพัฒนาตัวชี้วัดแรงงานบังคับเพื่อช่วยในการคัดแยกผู้เสียหาย

๓. ตามข้อเสนอแนะผู้เสียหายควรได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายและให้การช่วยเหลือทางวัตถุ (อาหาร ที่พัก การศึกษา การฝึกอบรม) และการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์และการบำบัดฟื้นฟูด้านร่างกายและจิตใจทุกคน โดยไม่มีเงื่อนไขว่าต้องเข้าร่วมกระบวนการดำเนินคดีอาญาหรือกระบวนการอื่นใด รวมถึงแรงงานต่างด้าว และแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายควรได้รับระยะเวลาเพื่อตัดสินใจว่าจะร่วมมือในการดำเนินคดีหรือไม่ (reflection and recovery period) เพื่อให้โอกาสผู้ที่อาจเป็นผู้เสียหายในการได้รับข้อมูลและตัดสินใจเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองและการร่วมมือกระบวนการยุติธรรมและ การส่งกลับควรเป็นไปโดยสมัครใจ

#### ๔. ด้านการชดเชยเยียวยา

๔.๑ ผู้เสียหายทุกคนที่ถูกใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์โดยไม่คำนึงถึงการมีอยู่หรือสถานะทางกฎหมายของบุคคลในอาณาเขตของประเทศนั้น สามารถเข้าถึงการเยียวยาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น การชดใช้สินไหมทดแทน

##### การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ มี

สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ(ถ้ามี) พ.ร.ก.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๗ กำหนดให้นำหมวด ๔ การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แห่งพ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ มาใช้กับกรณีการบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วย ดังนั้น “ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” จะต้องได้รับความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพในเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษ การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังภูมิลำเนา การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน การคุ้มครองความปลอดภัย การคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา รวมทั้งการประสานให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยและผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวอย่างต่อเนื่องในประเทศภูมิลำเนา โดยใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

Gap Analysis สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ บางส่วน เช่นเดียวกับข้อ ๓.๑ กล่าวคือ บุคคลที่จะได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพต้องเป็นบุคคลที่ผ่านการคัดแยกและได้รับการระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เท่านั้น ดังนั้นประสิทธิภาพของการคัดแยกและการระบุผู้เสียหายที่จึงเป็นปัจจัยสำคัญ โดยเฉพาะในกรณีของแรงงานบังคับ ที่มีได้มีสภาพบังคับชัดเจน ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองแก่ผู้เสียหายทุกคน ไม่ควรกำหนดเงื่อนไขแก่ผู้เสียหายต้องร่วมมือกับกระบวนการดำเนิน คดีอาญาหรือกระบวนการอื่นๆ ซึ่งรวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหาย มีสถานภาพการเข้าเมืองหรืออยู่ในประเทศโดยไม่ถูกต้อง

๔.๒ ต้องใช้มาตรการต่างๆตามความจำเป็นเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าหน่วยงานที่มีอำนาจมีสิทธิที่จะไม่ดำเนินคดีหรือกำหนดบทลงโทษต่อผู้เสียหายจากการถูกใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์อันเนื่องจากการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ซึ่งถูกบังคับให้กระทำอัน



เป็นผลโดยตรงจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือเกณฑ์แรงงาน ตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐสมาชิกนั้น

**การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ มี**

**สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ(ถ้ามี)** มาตรา ๔๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไม่ดำเนินคดีกับผู้เสียหายในฐานความผิดที่ทำให้ผู้เสียหายตกเป็นเหยื่อ เช่น ฐานเข้าเมืองโดยไม่ถูกต้อง การปลอมหรือการใช้หนังสือเดินทางปลอม

**Gap Analysis** สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ ทั้งหมด

**๕. ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ** รัฐสมาชิกต้องร่วมกันเพื่อให้มั่นใจว่ามี การป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ในทุกรูปแบบ

**การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ ไม่มี**

**สาระสำคัญของกฎหมายหรือมาตรการ (ถ้ามี) -**

**Gap Analysis** สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ ทั้งหมด กล่าวคือ ถึงแม้ว่า พ.ร.ก. มิได้กำหนดให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในระหว่างรัฐสมาชิกไว้เป็นการเฉพาะ แต่ ในทางปฏิบัติประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับรัฐบาลประเทศที่เป็นต้นทางเกี่ยวกับความร่วมมือทางแรงงานและการต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่

๑. เป็นประเทศหนึ่งในหกประเทศที่เป็นภาคีในบันทึกความเข้าใจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (COMMIT)

๒. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะในสตรีและเด็ก

๓. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจัดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะในสตรีและเด็ก และการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

๔. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยและเมียนมาว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะในสตรีและเด็ก

## สรุป

จากการประเมินสถานการณ์และแนวโน้มการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยในระยะ ๕ ปีที่ผ่านมา พบว่าจากการสืบสวนปราบปรามมีผู้กระทำความผิดและถูกจับกุมเนื่องจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการมีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ทั้งหมด และจากการตรวจคัดกรองลูกจ้างที่มายื่นคำร้อง หรือร้องเรียนต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ในระยะ ๑ ปีที่ผ่านมา ก็พบว่าเบื้องต้นอาจเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานน้อยมาก อย่างไรก็ตาม อาจมิใช่เพราะประเทศไทยมีการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานน้อย เพราะจากการวิเคราะห์ Gap Analysis เพื่อค้นหาช่องว่างระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ พบว่าถึงแม้ประเทศไทยจะมีข้อกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ แต่การปฏิบัติ เช่น นโยบาย แนวทาง มาตรการ แผนงาน ที่ยัง

ไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาการบังคับใช้แรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามบทบัญญัติ  
ในอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๖ สรุปการวิเคราะห์ Gap Analysis เพื่อค้นหาช่องว่างระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและ  
การจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙

ประเด็น	การมี/ไม่มีกฎหมาย หรือมาตรการ	Gap Analysis
ด้านการปราบปรามบังคับใช้ กฎหมาย (๔ ประเด็นย่อย)	มี	สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับ ที่ ๒๙ ทั้งหมด ๒ ประเด็นย่อย ประเด็น ที่ยังเป็นช่องว่าง ๒ ประเด็นคือ เรื่อง นิยามแรงงานบังคับตามกฎหมายว่าด้วย แรงงานบังคับของไทยกับตัวชี้วัดแรงงาน บังคับของ ILO และการร่วมมือกับภาค ประชาสังคมในการพัฒนาแผนและ นโยบายป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ
ด้านการป้องกัน (๕ ประเด็น ย่อย)	มี	สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับ ที่ ๒๙ ทั้งหมด ๒ ประเด็นย่อย บางส่วน ๒ ประเด็นย่อย และไม่สอดคล้องเลย ๑ ประเด็นย่อย ประเด็นที่ยังเป็นช่องว่าง คือ ๑) การสร้างความตระหนักและการ แลกเปลี่ยนข้อมูลที่มุ่งเน้นกับลูกจ้างหรือ กลุ่มแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบเป็นการเฉพาะ ๒) การประกันความคุ้มครองแรงงานทุก คนจากการจ้างงานที่หลอกลวง ๓) การไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้ ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนงานได้ในกรณีที่มี การละเมิดและการแสวงหาประโยชน์ โดยนายจ้าง

ตารางที่ ๓-๖ สรุปการวิเคราะห์ Gap Analysis เพื่อค้นหาช่องว่างระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ (ต่อ)

ประเด็น	การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ	Gap Analysis
ด้านการป้องกัน (๕ ประเด็นย่อย) (ต่อ)	มี	<p>๔) การอนุญาตผ่อนผันการอยู่และทำงานของแรงงานต่างด้าวได้ใบอนุญาตอาจถูกยกเลิกได้ ถ้าแรงงานต่างด้าวมีปัญหาทางจิตใจหรือมีโรคที่กระทรวงสาธารณสุขห้ามมิให้ทำงาน หรือมีสภาพร่างกายที่ไม่เหมาะสมที่จะทำงาน ข้อกำหนดดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้แรงงานต่างด้าวเข้าถึงการรักษาพยาบาล ในกรณีที่มีการเจ็บป่วยดังกล่าวเป็นผลจากการถูกละเมิดหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ</p> <p>๕) การสนับสนุนภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อป้องกันและจัดการกับปัจจัยเสี่ยงต่อการใช้แรงงานบังคับ</p> <p>๖) การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเพื่อพัฒนาเป็นกลยุทธ์และนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ซึ่งเป็นการลดปัจจัยความเสี่ยงของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและเพื่อวัดผลการดำเนินงาน</p>

ตารางที่ ๓-๖ สรุปการวิเคราะห์ Gap Analysis เพื่อค้นหาช่องว่างระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ (ต่อ)

ประเด็น	การมี/ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการ	Gap Analysis
ด้านการคุ้มครอง (๑ ประเด็นย่อย)	มี	สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ บางส่วน (เฉพาะในหลักการ) ประเด็นที่ยังเป็นช่องว่าง คือ ๑) การตัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการที่มีประสิทธิภาพ ๒) ยังไม่มีการพัฒนาตัวชี้วัดแรงงานบังคับเพื่อช่วยในการตัดแยกผู้เสียหาย ๓) การคุ้มครองและการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย ยังจำกัดเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมกระบวนการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น
ด้านการช่วยเหลือ ชดเชย เยียวยา (๒ ประเด็นย่อย)	มี	สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ ทั้งหมด ๑ ประเด็นย่อย บางส่วน ๑ ประเด็นย่อย ประเด็นที่ยังเป็นช่องว่าง คือ ๑) การตัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการที่มีประสิทธิภาพ ๒) การให้ความช่วยเหลือ ชดเชย เยียวยาผู้เสียหาย ยังจำกัดเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมกระบวนการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น
ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ	ไม่มี	สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ฉบับที่ ๒๙ ในทางปฏิบัติ

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๒

## บทที่ ๔

### การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

#### การกำหนดประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่บังคับใช้ ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ พ.ศ.๒๕๖๒ เพื่อให้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีบทลงโทษทางอาญาเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และสามารถให้การคุ้มครอง เยียวยา การเข้าถึงสิทธิกระบวนการยุติธรรม เช่นเดียวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ (Convention 29 : C29) ว่าด้วยแรงงานบังคับ ปี ค.ศ.๑๙๓๐(๒๔๗๓) เป็นหนึ่งในอนุสัญญาหลัก (Core Convention) ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Fundamental Conventions) ที่มีความสำคัญลำดับต้น ซึ่งประเทศไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๒ และพิธีสาร ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ (ให้สัตยาบัน ๔ มิถุนายน ๒๕๖๑) โดยสาระสำคัญของพิธีสารที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน คือ การจัดการปัญหาการใช้แรงงานบังคับ เนื่องจากพิธีสารฯ ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันต่อผู้อำนวยการใหญ่ ILO เจนีวา เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๑ และจะมีผลบังคับใช้กับประเทศไทย (into forced) ในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ โดยประเทศไทยมีกฎหมายมีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ พ.ศ.๒๕๖๒ ดังนั้น จึงกำหนดประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องที่ครอบคลุม ๕ ด้าน ได้แก่

๑. การปราบปรามและการบังคับใช้กฎหมาย
๒. การป้องกัน
๓. การคุ้มครอง
๔. การช่วยเหลือ ชดเชย เยียวยา
๕. การสร้างความเข้มแข็งด้านความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์

#### การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

การสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญด้านการแรงงานในประเทศไทยและด้านการแรงงานระหว่างประเทศทั้งภาครัฐและสถาบันการศึกษา นักกฎหมาย ผู้แทนองค์กรนายจ้าง / นายจ้าง ผู้แทนองค์กรแรงงาน / ลูกจ้าง รวมทั้ง NGO ด้านแรงงาน ได้แก่ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN) ชมรมอวนล้อมจับวัดป่าตानी และศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล ศรีราชา (Stella Maris) โดยมีประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แก่

๑. แนวทาง มาตรการ เกี่ยวกับ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ใน ๕ ด้าน คือ ด้านการปราบปรามและการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการป้องกัน ด้านการคุ้มครอง ด้านการช่วยเหลือ ชดเชย เยียวยา และด้านการสร้างความเข้มแข็งด้านความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์

๒. ความท้าทาย หรือปัญหาอุปสรรคในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทาง มาตรการ ๕ ด้าน คือ ด้านการปราบปรามและการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการป้องกัน ด้านการคุ้มครอง ด้านการช่วยเหลือ ชดเชย เยียวยา และด้านการสร้างความเข้มแข็งด้านความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์

## สรุปผลการสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นตรงกันว่าประเทศไทยมุ่งมั่นในการทำงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เพื่อตอบโจทย์ Tips Report แต่ยังไม่ใช้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ทั้งหมด อย่่างไรก็ตาม การออกกฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานหรือบริการจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายทุกหน่วยงานได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะกรณีความผิดที่ไม่ถึงขั้นการค้ามนุษย์ แต่ก็มีความผิดที่มากกว่าการละเมิดสิทธิแรงงานทั่วไป ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นร่วมกันว่า เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรมีแนวทาง มาตรการ ใน ๕ ด้าน ดังนี้

### ๑. ด้านการปราบปรามและการบังคับใช้กฎหมาย

#### ๑.๑ แนวทาง มาตรการ

๑.๑.๑ การบังคับใช้กฎหมายแบบเข้มแข็ง ต้องปฏิบัติอย่างจริงจังกับทุกสถานประกอบการ เพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจังกับคนทำงานทุกภาคส่วนทั้งกลุ่มคนงาน (Worker) ในสถานประกอบการและเรือประมง แรงงานนอกระบบ และคนทำงานในภาครัฐ มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลัก โดยออกกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ ช้อแนะนำถ้าพบการกระทำความผิดให้ออกคำสั่งให้ปฏิบัติ หรือแจ้งความดำเนินคดี กรณีกิจการประมงทะเลควรออกระเบียบให้พนักงานตรวจปฏิบัติตามระดับความรุนแรงของความผิดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ตั้งชุดหาข่าวก่อนออกตรวจ โดยประสานกับ NGO ในพื้นที่ ตั้งชุดตรวจเฉพาะกิจส่วนกลาง ออกตรวจโดยไม่แจ้งล่วงหน้า เป็นต้น

๑.๑.๒ การกำหนดเป้าหมายกลุ่มเสี่ยงที่อาจมีการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ซึ่งกิจการที่เป็นกลุ่มเสี่ยง ได้แก่ กิจการที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก เช่น งานก่อสร้าง สถานบริการ กิจการประมงทะเลและแปรรูปสัตว์น้ำ และกิจการที่มีขนาดเล็ก หรือกิจการที่ใช้ลูกจ้างจำนวนน้อย หรือใช้ห้องแถวเป็นโรงงาน เช่น โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าโหล เป็นต้น

๑.๑.๓ การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การตรวจค้นหาผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยต้องอบรมร่วมกันระหว่างพนักงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายทุกหน่วย และต้องอบรมอย่างสม่ำเสมอ

๑.๑.๔ การดำเนินการให้เป็นไปตามแผนบูรณาการการปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งมีอยู่แล้ว โดยทุกหน่วยต้องไปออก Action Plan รองรับ และทำงานร่วมกันให้มีประสิทธิภาพ

#### ๑.๒ ความท้าทาย หรือปัญหาอุปสรรค

๑.๒.๑ ความเข้าใจของผู้บังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถระบุผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พนักงานตรวจแรงงานยังขาดความความเข้าใจที่แท้จริงในหลักกฎหมาย จะเห็นได้จากในช่วงกระบวนการร่างกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานบังคับและเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเปิดรับฟังความเห็น ก็มีประเด็นปัญหาความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับคำนิยามของแรงงานบังคับตามอนุสัญญาและพิธีสารฯ ความท้าทายในประเด็นความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเป็นสิ่งสำคัญ การกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์จะต้องมีองค์ประกอบครบทั้ง ๓ ข้อ คือ (๑) มีการกระทำ (เป็นระงับจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจาก ส่งไปยัง หน่วงเหนี่ยว กังขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้) (๒) มีวิธีการ (ข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ) และ

(๓) มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบใน ๗ รูปแบบ ค่าประเวณี ผลิตสื่อลามก แสวงประโยชน์ทางเพศอื่น เอาคนลงเป็นทาส นำคนมาขอตาน ตัดอวัยวะเพื่อการค้า และ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หากการกระทำผิดเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบรูปแบบการบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามองค์ประกอบที่ (๓) เพียงอย่างเดียวจะไม่ใช่ความผิดฐานค้ามนุษย์ แต่หากสืบพบว่ามีองค์ประกอบ (๑) และ (๒) ร่วมด้วย จะเข้าข่ายความผิดฐานค้ามนุษย์ทันที ซึ่งทั้ง ๒ ฐานความผิดมีความใกล้เคียงกันมาก พนักงานสอบสวนจะต้องสืบหาข้อเท็จจริงให้พบว่าเข้าวิธีการในมาตราไหน ถ้าเข้าทั้ง ม.๖ และ ๖/๑ โดยมีองค์ประกอบ (๑) ร่วมด้วย "จะเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์" แต่ถ้าไม่มีองค์ประกอบ (๑) ร่วมด้วย "จะเป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ"

๑.๒.๒ การจัดทำแบบคัดแยกผู้เสียหายค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ ทั้งนี้พนักงานสอบสวน จะต้องสืบหาข้อเท็จจริงให้ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งประเด็นท้าทายนี้เป็นข้อกังวลใจของ NGO หลายองค์กรที่มีบทบาทในการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการใช้แรงงานบังคับต่อการนำกฎหมายฉบับนี้ไปบังคับใช้ อันเนื่องจากความเข้าใจยังไม่ตรงกันและชัดเจนต่อการแยกฐานความผิดค้ามนุษย์และแรงงานบังคับโดยใช้องค์ประกอบดังกล่าว

๑.๒.๓ ความเข้าใจต่อสาระของการใช้แรงงานบังคับตาม อนุสัญญา ILO C29 มีความหมายกว้างกว่าการค้ามนุษย์ และมีความเหลื่อมซ้อนกันอยู่ การใช้แรงงานบังคับ จึงไม่จำกัดอยู่ในสถานะการเป็นนายจ้าง ลูกจ้างตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานเท่านั้น แรงงานบังคับสามารถเกิดขึ้นกับคนทำงานทุกคนในทุกภาคส่วน และมีกรณี ที่ตกเป็นข่าว พลทหารร้องเรียน ถูกผู้บังคับบัญชาให้ไปเลี้ยงไก่ในธุรกิจของตน การบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องครอบคลุมทุกภาคส่วน

#### ๑.๒.๔ การขาดจิตวิญญาณในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

๑.๒.๕ การมีงบประมาณและบุคลากรที่ไม่เพียงพอในการค้นหาและช่วยเหลือผู้เสียหายจากแรงงานบังคับ โดยรายงาน TIP Report มีข้อท้วงติงตลอดมาว่าการตรวจแรงงานของกระทรวงแรงงาน มีตัวเลขพบแต่ความผิดตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ แต่ไม่พบกรณีการใช้แรงงานบังคับเลย

## ๒. ด้านการป้องกัน

### ๒.๑ แนวทาง มาตรการ

๒.๑.๑ การส่งเสริมสถานประกอบการกิจการให้เข้าสู่มาตรฐานการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practice)

๒.๑.๒ การประชาสัมพันธ์และสร้างความตระหนักรู้ของสังคมเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้แรงงานบังคับ และมีโทษอย่างไร โดยเน้นกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นผู้เสียหาย เช่น เด็กนักเรียน นักศึกษา รวมทั้งผู้ประกอบการ

๒.๑.๓ การจ่ายค่าจ้างค่าตอบแทนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการประมงทะเล

๒.๑.๔ การทำสัญญาจ้างแรงงานโดยเฉพาะในกิจการประมงทะเล

๒.๑.๕ การส่งเสริมสิทธิหน้าที่ และให้ความรู้เรื่องกฎหมายและบทลงโทษแก่นายจ้าง ลูกจ้าง อย่างทั่วถึง

๒.๑.๖ การป้องปรามกลุ่มเสี่ยงมิให้เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

### ๒.๒ ความท้าทาย หรือปัญหาอุปสรรค

๒.๒.๑ การขาดความรู้เรื่องกฎหมายแรงงานที่จะรักษาสิทธิแรงงานของตนเอง

๒.๒.๒ การขาดทักษะการใช้ระบบการจ่ายเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) ของแรงงานระดับล่างจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว

๒.๒.๓ การให้ความรู้ ต้องให้มีความเข้าใจตรงกัน ชัดเจน และมีงบประมาณเพียงพอในการให้ความรู้ทุกรูปแบบและทุกช่องทาง ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน และ SME ซึ่งยังมีความเข้าใจไม่เพียงพอ

๒.๒.๔ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่อาจยังเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเสี่ยงที่แท้จริง เช่น ต้องการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าของสถานประกอบการไม่ใช่ผู้เสี่ยงที่จะเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ แต่ผู้เข้ารับการอบรมกลับเป็นผู้แทนของเจ้าของสถานประกอบการที่ได้รับมอบหมายให้มาเข้ารับการอบรมแทน

## ๓. ด้านการคุ้มครอง

### ๓.๑ แนวทาง มาตรการ

๓.๑.๑ การคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานด้านสิทธิประโยชน์ เช่น บ้านพัก (Shelter) ต้องจัดให้มีอย่างเพียงพอ ซึ่งมีจำเป็นต้องมีทุกจังหวัด เพราะบางจังหวัดไม่ใช่พื้นที่เสี่ยง อาจจัดให้มีเฉพาะพื้นที่เสี่ยง ให้มีงบประมาณในการดูแลผู้เสียหายฯ รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งปัจจุบัน พม.มีบ้านพักให้สำหรับผู้เสียหายจากค้ามนุษย์เท่านั้น ซึ่งที่ผ่านมาในกรณีแรงงานประมงจากเกาะอัมบน ประเทศอินโดนีเซีย คัดแยกเหยื่อค้ามนุษย์ได้จำนวนหนึ่ง ที่เหลือไม่เข้าองค์ประกอบการค้ามนุษย์ แต่เป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงาน มีจำนวนมากที่ต้องการให้การคุ้มครองเยียวยา

๓.๑.๒ การสร้างกลไกการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ เช่น กลไกการรับคำร้องที่กว้างขวางครอบคลุม และมีประสิทธิภาพเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ง่าย เช่น การจัดตั้งศูนย์ร้องทุกข์



ร้องเรียนที่แรงงานเข้าถึงได้ง่าย สายด่วนต่างๆ ของทุกหน่วยงานที่ต้องมีภาษาของแรงงานต่างด้าวด้วย รวมถึงมีล่ามเพียงพอสำหรับการช่วยเหลือผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม

๓.๑.๓ การตรวจคุ้มครองแรงงานอย่างเข้มข้นและจริงจัง ทั้งตรวจปกติ ตรวจตามคำร้อง และตรวจติดตามผล รวมทั้งต้องมีการทบทวนแนวทาง มาตรการคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่ ว่าเพียงพอที่จะคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการหรือไม่

๓.๑.๔ การพัฒนาศักยภาพพนักงานตรวจแรงงานและล่ามในการคัดกรอง ลูกจ้างกรณีร้องทุกข์ร้องเรียนว่าเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หรือไม่

๓.๒ ความท้าทาย หรือปัญหาอุปสรรค

๓.๒.๑ ความร่วมมือของลูกจ้าง/ผู้เสียหายในการให้ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์กับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด เช่น เป็นพยาน

๓.๒.๒ การขาดทักษะของพนักงานตรวจแรงงานในการค้นหาข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์ผู้ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

#### ๔. ด้านการช่วยเหลือ ขาดเซย เยียวยา

๔.๑ แนวทาง มาตรการ

๔.๑.๑ การเยียวยาด้านสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดทั้งที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงิน ให้แก่ผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ซึ่งต้องกำหนดกระบวนการจัดส่งผู้เสียหายเข้าบ้านพัก (Shelter) ให้สะดวก รวดเร็วมากที่สุด

๔.๒ ความท้าทาย หรือปัญหาอุปสรรค

๔.๒.๑ กระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน จึงทำให้การจ่ายสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินแก่ผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการซึ่งเดินทางกลับประเทศ ภูมิภาคแล้ว เป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก

#### ๕. ด้านการสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์

๕.๑ แนวทาง มาตรการ

ความร่วมมือการทำงานเป็นเครือข่ายระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) มีความสำคัญจะทำให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในด้านการช่วยตรวจสอบดูแล และแบ่งเบาภาระการทำงานของภาครัฐที่มีข้อจำกัดด้านบุคคลกร งบประมาณและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย หากมีการทำงานร่วมกัน ก็จะทำให้เกิดความเข้าใจ และภาครัฐสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ มาตรการที่สำคัญ เช่น

๕.๑.๑ การจัดตั้งศูนย์อภิบาลคนเดินทางทางทะเล โดยร่วมกับ NGO

๕.๑.๒ มาตรการความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ILO และ NGO เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ ถอดบทเรียน (After Action Review) แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ฝึกอบรม และพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกัน เช่น การประชุมหารือร่วม การจัดทำคู่มือล่ามร่วม

๕.๑.๓ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาค อาเซียน และระดับนอกภูมิภาคอาเซียน เพราะประเทศไทยเป็นผู้นำและมีความก้าวหน้าในเรื่องนี้

และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งมีกฎหมาย Slavery Act และมีความสนใจแลกเปลี่ยนกับประเทศไทย

๕.๒ ความท้าทาย หรือปัญหาอุปสรรค

๕.๒.๑ การมีช่องว่างในด้านทัศนคติเชิงลบและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและ NGO

๕.๒.๒ การที่ภาครัฐไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเงินสนับสนุนการทำงานกับ NGO ได้ ทำให้ NGO ต้องพึ่งพาเงินทุนขององค์กรต่างประเทศ และทำงานตบโจทย์องค์กรต่างประเทศ จึงทำให้การทำงานระหว่างภาคี ไม่มีความใกล้ชิดและเกิดความไม่ไว้วางใจกัน

# บทที่ ๕

## สรุปและข้อเสนอแนะ

### สรุป

#### ๑. สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการประเมินสถานการณ์และแนวโน้มการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยในระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา พบว่าจากการสืบสวนปราบปรามมีผู้กระทำความผิดและถูกจับกุมเนื่องจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการมีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ทั้งหมด และจากการตรวจคัดกรองลูกจ้างที่มายื่นคำร้อง หรือร้องเรียนต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ในระยะเวลา ๑ ปีที่ผ่านมา ก็พบว่าเบื้องต้นอาจเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานน้อยมาก อย่างไรก็ตาม อาจมีใช้เพราะประเทศไทยมีการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานน้อย

#### ๒. การวิเคราะห์ Gap Analysis

เพื่อค้นหาช่องว่างระหว่างการใช้กฎหมายและการจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ พบว่าถึงแม้ประเทศไทยจะมีข้อกำหนดที่ออกมาบังคับใช้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่การปฏิบัติ เช่น นโยบาย แนวทาง มาตรการ แผนงาน ที่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาการบังคับใช้แรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามบทบัญญัติในอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ ดังนี้

๒.๑ ความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการพัฒนาแผนและนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

๒.๒ การสร้างความตระหนักและการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มุ่งเน้นกับลูกจ้างหรือกลุ่มแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นการเฉพาะ

๒.๓ การประกันความคุ้มครองแรงงานทุกคนจากการจ้างงานที่หลอกลวง

๒.๔ ไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนงานได้ในกรณีที่มีการละเมิดและการแสวงหาประโยชน์โดยนายจ้าง

๒.๕ การอนุญาตผ่อนผันการอยู่และทำงานของแรงงานต่างด้าวได้ ใบอนุญาตอาจถูกยกเลิกได้ ถ้าแรงงานต่างด้าวมีปัญหาทางจิตใจหรือมีโรคที่กระทรวงสาธารณสุขห้ามมิให้ทำงาน หรือมีสภาพร่างกายที่ไม่เหมาะสมที่จะทำงาน ข้อกำหนดดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้แรงงานต่างด้าวเข้าถึงการรักษาพยาบาล ในกรณีที่มีการเจ็บป่วยดังกล่าวเป็นผลจากการถูกละเมิดหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

๒.๖ การสนับสนุนภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อป้องกันและจัดการกับปัจจัยเสี่ยงต่อการบังคับใช้แรงงาน

๒.๗ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเพื่อพัฒนาเป็นกลยุทธ์และนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ซึ่งเป็นการลดปัจจัยความเสี่ยงของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และเพื่อวัดผลการดำเนินงาน

๒.๘ การคัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการที่มีประสิทธิภาพ

๒.๙ ยังไม่มีการพัฒนาตัวชี้วัดแรงงานบังคับเพื่อช่วยในการคัดแยกผู้เสียหาย

๒.๑๐ การคุ้มครองและการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย ยังจำกัดเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมกระบวนการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น

### ๓. ปัญหา อุปสรรค/ข้อขัดข้องของการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย

#### ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

๓.๑ ความเข้าใจของผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานหรือบริการที่ไม่ชัดเจน ไม่ตรงกัน รวมทั้งความไม่เข้าใจต่อสาระของการใช้แรงงานบังคับตาม อนุสัญญา ILO C29 ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าการค้ามนุษย์ และมีความเหลื่อมซ้อนกันอยู่ การใช้แรงงานบังคับ จึงไม่จำกัดอยู่ในสถานะการเป็นนายจ้าง ลูกจ้างตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานเท่านั้น แรงงานบังคับสามารถเกิดขึ้นกับคนทำงานทุกคนในทุกภาคส่วน และมีกรณี ที่ตกเป็นข่าว พลทหารร้องเรียน ถูกผู้บังคับบัญชาให้ไปเลี้ยงไก่ในธุรกิจของตน การบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องครอบคลุมทุกภาคส่วน

๓.๒ การคัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงาน ออกจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิแรงงานทั่วไป เป็นประเด็นปัญหาที่ทำทนายมาก ดังนั้น การขาดทักษะของพนักงานตรวจแรงงานในการค้นหาข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์ผู้ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการจึงเป็นปัญหา

๓.๓ การขาดจิตวิญญาณในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

๓.๔ ทศนคติเชิงลบและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและ NGO

#### ด้านแรงงานกลุ่มเสี่ยง

๓.๔ การขาดความรู้เรื่องกฎหมายแรงงานที่จะรักษาสิทธิแรงงานของตนเอง ขาดทักษะการใช้ระบบการจ่ายเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) ของแรงงานระดับล่างจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว

๓.๕ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่อาจยังไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเสี่ยงที่แท้จริง

๓.๖ ความร่วมมือของลูกจ้าง/ผู้เสียหายในการให้ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์กับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด เช่น เป็นพยาน ค่อนข้างน้อย

๓.๗ กระบวนการยุติธรรมที่ใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน จึงทำให้การจ่ายสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินแก่ผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการซึ่งเดินทางกลับประเทศ ภูมิลาเนาแล้ว เป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก

## ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสม ดังนี้

### ๑. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

รัฐบาลต้องแสดงความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายการจัดการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน โดยให้ประกาศเป็นวาระแห่งชาติต่อเนื่อง และกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยสูงสุด “ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ใน Tier1 ของ Trafficking in Persons Report (Tip Report) ภายในปี ค.ศ.๒๐๒๑ (พ.ศ.๒๕๖๔)”

การออกนโยบายโดยการประกาศวาระแห่งชาตินี้สำคัญมาก เพราะการแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่องในการจัดการการค้ามนุษย์ เป็นหนึ่งในมาตรฐานมาตรฐานขั้นต่ำ และหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดอันดับตามกฎหมายแม่บทของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act 2000 : TVPA) และยิ่งจะทำให้การดำเนินการเพื่อการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ มีความเข้มข้นจริงจังมากขึ้น และยิ่งจะส่งผลต่อการรักษาสถานะประเทศที่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) ภายใต้กฎระเบียบ IUU Fishing (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ของสหภาพยุโรป เนื่องจากแรงงานกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการมากที่สุด คือ แรงงานในกิจการประมงทะเล ซึ่งส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดเป็นแรงงานต่างด้าว

### ๒. ข้อเสนอการบริหารจัดการ

**๒.๑ มาตรการบังคับใช้กฎหมายแบบเข้มข้น** เพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจังกับคนทำงานทุกภาคส่วนทั้งกลุ่มคนงาน (Worker) ในสถานประกอบกิจการและเรือประมง แรงงานนอกระบบ และคนทำงานในภาครัฐ โดยภายใต้มาตรการนี้ จะต้องมีการ

๒.๑.๑ กำหนดเป้าหมายกลุ่มเสี่ยงที่อาจมีการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ซึ่งกิจการที่เป็นกลุ่มเสี่ยง ได้แก่ กิจการที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก เช่น งานก่อสร้าง สถานบริการ กิจการประมงทะเลและแปรรูปสัตว์น้ำ และกิจการที่มีขนาดเล็ก หรือกิจการที่ใช้ลูกจ้างจำนวนน้อย หรือใช้ห้องแถวเป็นโรงงาน เช่น โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าโพล เป็นต้น ในกรณีกิจการประมงทะเลควรออกระเบียบให้พนักงานตรวจปฏิบัติตามระดับความรุนแรงของความผิดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ตั้งชุดหาข่าวก่อนออกตรวจ โดยประสานกับ NGO ในพื้นที่ ตั้งชุดตรวจเฉพาะกิจส่วนกลาง ออกตรวจโดยไม่แจ้งล่วงหน้า เป็นต้น

๒.๑.๒ ตรวจคุ้มครองแรงงานอย่างเข้มข้น ทั้งตรวจปกติ ตรวจตามคำร้อง และตรวจติดตามผล รวมทั้งต้องมีการทบทวนแนวทาง มาตรการคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่ว่าเพียงพอที่จะคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการหรือไม่

**๒.๒ มาตรการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย** เพื่อให้การตรวจค้นหาคัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยต้องอบรมร่วมกันระหว่างพนักงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายทุกหน่วย และต้องอบรมอย่าง

สม่ำเสมอ ซึ่งมาตรการนี้ต้องดำเนินการควบคู่กับมาตรการ ๒.๕ พัฒนาตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับ จึงจะมีประสิทธิภาพ

**๒.๓ มาตรการส่งเสริมสถานประกอบการให้เข้าสู่มาตรฐานการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practice : GLP) ซึ่งประกอบด้วย ๑๑ ด้าน ได้แก่ ด้านแรงงานเด็ก ด้านแรงงานบังคับ ด้านการจัดหางาน ด้านสัญญาจ้าง/ข้อตกลง ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ ด้านการจ่ายค่าจ้าง ด้านค่าชดเชย ด้านการจัดเก็บทะเบียน/บันทึก ด้านชั่วโมงทำงาน ระยะเวลาพัก วันหยุด ด้านเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรอง ด้านการระงับข้อพิพาท/การบอกเลิกจ้าง ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน และด้านที่พักและสวัสดิการ**

ในกรณีแรงงานในกิจการประมงทะเลที่เป็นกลุ่มเสี่ยงทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ การส่งเสริมสถานประกอบการให้มีการปฏิบัติตามแนวทาง GLP โดยการจ่ายค่าจ้างค่าตอบแทนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) และการทำสัญญาจ้างแรงงาน เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำ

**๒.๔ มาตรการสร้างความตระหนักรู้ของสังคมอย่างทั่วถึง** เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ นายจ้าง ลูกจ้างตามกฎหมาย รวมทั้งผลกระทบของการใช้แรงงานบังคับ และมีโทษอย่างไร โดยเน้นกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นผู้เสียหาย เช่น เด็กนักเรียน นักศึกษา รวมทั้งผู้ประกอบการ เพื่อเป็นการป้องปรามกลุ่มเสี่ยงมิให้เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

**๒.๕ มาตรการสร้างกลไกการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ** ได้แก่

๒.๕.๑ สร้างกลไกการรับคำร้องที่กว้างขวาง ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ง่าย เช่น สายด่วนต่างๆ ของทุกหน่วยงานที่ต้องมีภาษาของแรงงานต่างด้าวด้วย รวมถึงมีล่ามเพียงพอสำหรับการช่วยเหลือผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม

๒.๕.๒ พัฒนาตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับ เพื่อให้การตรวจคุ้มครอง การคัดแยกผู้เสียหายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**๒.๖ มาตรการช่วยเหลือ ชดเชย เยียวยาด้านสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด** ทั้งที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงิน ให้แก่ผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ซึ่งต้องกำหนดกระบวนการจัดส่งผู้เสียหายเข้าบ้านพัก (Shelter) ให้สะดวก รวดเร็วมากที่สุด ทั้งนี้ บ้านพัก (Shelter) ต้องจัดให้มีอย่างเพียงพอ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีทุกจังหวัด เพราะบางจังหวัดไม่ใช่พื้นที่เสี่ยง อาจจัดให้มีเฉพาะพื้นที่เสี่ยง ซึ่งอาจร่วมกับ NGO ในการจัดตั้งบ้านพัก (Shelter) รวมทั้งให้มีงบประมาณในการดูแลผู้เสียหายฯ รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

**๒.๗ มาตรการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ILO และ NGO เพื่อร่วมกัน**

๒.๗.๑ พัฒนาแผนและนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

๒.๗.๒ แลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีมุ่งเน้นกับลูกจ้างหรือกลุ่มแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นการเฉพาะ

๒.๗.๓ พัฒนาองค์ความรู้ ถอดบทเรียน (After Action Review) แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ฝึกอบรม

๒.๗.๔ พัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกัน เช่น การประชุมหารือร่วม การจัดทำคู่มือเล่ม

**๒.๘ มาตรการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ** ทั้งในระดับภูมิภาค อาเซียน และระดับนอกภูมิภาคอาเซียน เพราะประเทศไทยเป็นผู้นำและมีความก้าวหน้าในเรื่องนี้ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งมีกฎหมาย Slavery Act และมีความสนใจแลกเปลี่ยนกับประเทศไทย

**๒.๙ มาตรการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ** จะต้องมีการติดตามความคืบหน้าและประเมินผลการดำเนินงาน โดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเพื่อพัฒนาเป็นกลยุทธ์ และนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ซึ่งเป็นการลดปัจจัยความเสี่ยงของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มาตรการนี้สำคัญมากเพราะสอดคล้องทั้งกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ และมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย TVPA

**๒.๑๐ มาตรการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง** เพื่อปิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ ซึ่งควรต้องทบทวนไปถึงกฎหมาย TVPA เพื่อประโยชน์ของการจัดอันดับ Tip Report ให้บรรลุนโยบายวาระแห่งชาติ

### ๓. ข้อเสนอเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

ผลการวิจัยนี้ควรมีการนำไปศึกษาวิจัยเพิ่มเติมอย่างน้อยใน ๒ ประเด็น คือ

๓.๑ การพัฒนาตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับ

๓.๒ แนวทางการลดปัจจัยเสี่ยงของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับ

ใช้แรงงาน

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

### หนังสือ

เจสัน จัดด์ และสุภาวดี โชติกัญญา. สติธิจากเรือสู่มุ้ง : ข้อค้นพบจากงานวิจัยข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับ  
แรงงานประมงและอาหารทะเลในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : องค์การ  
แรงงานระหว่างประเทศ, ๒๕๖๑.

พัชรราวดี แก้วคุณ และคณะ. การค้าหญิง : จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ :  
พันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง, ๒๕๕๓.

### วารสาร

กมลชนก ขำสุวรรณ และบุรเทพ โชครนานุกูล. “ความหลากหลายของแรงงานเด็กในประเทศไทย :  
ป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างไร”, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล .  
๒๕๕๘. หน้า ๘๓ - ๙๕.

สรายุทธ ยะหะกร, “การค้ามนุษย์ในประเทศไทย”, วารสารอิเล็กทรอนิกส์การเรียนรู้ทางไกลเชิง  
นวัตกรรม. ปีที่ ๕ (ฉบับที่ ๒) กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๕๘. หน้า ๑๐๖ - ๑๑๘.

แสงจันทร์ มาน้อย. การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์. ปีที่ ๔ (ฉบับที่ ๑๕)  
สิงหาคม ๒๕๕๗. น.๔

### สัมภาษณ์

วิไลวรรณ โกยแก้วพริ้ง, ผู้เชี่ยวชาญด้านประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงาน  
ปลัดกระทรวงแรงงาน. สัมภาษณ์. มิถุนายน ๒๕๖๒.

วรวัฒน์ วัฒนนครบัญชา, พลตำรวจตรี, กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจ  
แห่งชาติ. สัมภาษณ์. มิถุนายน ๒๕๖๒.

ภูเบศร์ จันทนิมิ, ชมรมอวนล้อมจับหัตถ์ปัตตานี. สัมภาษณ์. มิถุนายน ๒๕๖๒.

สมบูรณ์ ตรียศิลาพันธ์. รองอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สัมภาษณ์. มิถุนายน ๒๕๖๒.

### กฎหมาย

“พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ พ.ศ.  
๒๕๖๒”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๔๕ ก, ๗ เมษายน ๒๕๖๒, หน้า ๑ - ๕.

“พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๘ ก, ๒๐  
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๑ - ๔๔.

“พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่  
๓๙ ก, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๔ - ๑๗.



- “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๙ ก, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๑๘ - ๒๓.
- “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๓”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๙ ก, ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔, หน้า ๑ - ๔.
- “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๖๐”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๐ ก, ๒๔ มกราคม ๒๕๖๐, หน้า ๕๒ - ๕๔.
- “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๖๐”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๘๘ ก, ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐, หน้า ๕๒ - ๕๔.
- “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๖๒”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๔๓ ก, ๕ เมษายน ๒๕๖๒, หน้า ๒๑ - ๒๙.
- “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๕ ก, ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๒๘ -๔๙.
- “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๘”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๕ ก, ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘, หน้า ๒๗ - ๓๑
- “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๖๐”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๒ ก, ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘, หน้า ๒๗ - ๓๑.

## เอกสารไม่ตีพิมพ์

- กรรณภัทร ชิตวงศ์. “การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา”. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ. ๒๕๕๗.
- คณะกรรมการพิจารณาศึกษาปี ค.ศ.๒๐๑๔. “ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐”. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.
- คณะกรรมการพิจารณาศึกษาปี ค.ศ.๒๐๑๔. “ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐”. พฤษภาคม ๒๕๖๑.
- ปลัดกระทรวงแรงงาน, สำนักงาน. “กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือ Trafficking Victims Protection Act (TVPA) ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.๒๐๐๐”.
- ปลัดกระทรวงแรงงาน, สำนักงาน. “ข้อมูลพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization)”. พฤศจิกายน ๒๕๖๑.
- แรงงานระหว่างประเทศ, องค์การ. “การวิเคราะห์สถานการณ์และช่องว่างระหว่างกฎหมายไทยและพิธีสารประกอบอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ และอุตสาหกรรมกรรมประมงและแปรรูปอาหารทะเลในประเทศไทย”.
- แรงงานระหว่างประเทศ, องค์การ. “ตัวชี้วัดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ”. โครงการปฏิบัติงานพิเศษจัดการใช้แรงงานบังคับ (Special Action Program to Combat Forced Labour).
- “รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ : นางนภสร ทุงสุกใส  
วัน เดือน ปีเกิด : ๘ ตุลาคม ๒๕๐๕  
การศึกษา : ปริญญาตรี เศรษฐศาสตรบัณฑิต สาขาการเงินการคลัง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา ๒๕๒๖  
: ปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ในปีการศึกษา ๒๕๔๔

### ประวัติการทำงานโดยย่อ

- : ปี ๒๕๕๘ ดำรงตำแหน่ง แรงงานจังหวัดมุกดาหาร  
: ปี ๒๕๕๘ – ๒๕๕๙ ดำรงตำแหน่ง แรงงานจังหวัดหนองคาย  
: ปี ๒๕๕๙ ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน  
: ปี ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐ ดำรงตำแหน่ง แรงงานจังหวัดกาฬสินธุ์ และปฏิบัติ  
ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน  
สำนักงานปลัด กระทรวงแรงงาน อีกหน้าที่หนึ่งโดยไม่  
ขาดจากตำแหน่งเดิม  
: ปี ๒๕๖๐ – ๒๕๖๑ ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน  
ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้ตรวจราชการกรม กรมการจัดหางาน

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

**เรื่อง** การป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย

**ผู้วิจัย** นางนภสร พุงสุกใส **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๖๒

**ตำแหน่ง** ผู้ตรวจราชการกรม กรมการจัดหางาน

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย หลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ต่อมาเมื่อมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ILO ได้กลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของ UN โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้หญิงและชายมีโอกาสเท่าเทียมกันในการได้ทำงานที่มีคุณค่า มีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ ความมั่นคง ความปลอดภัย และมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน ๔๕ ประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกและร่วมก่อตั้ง ILO ในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ ILO จัดตั้งสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ ดูแลการดำเนินงานของประเทศสมาชิกกว่า ๓๐ ประเทศ ปัจจุบัน ILO ได้ออกอนุสัญญาแล้ว ๑๘๙ ฉบับ และข้อแนะนำอีก ๒๐๔ ฉบับ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ILO ไปแล้ว ๑๙ ฉบับ เป็นอนุสัญญาหลัก ๕ ฉบับ (จากอนุสัญญาหลักทั้งหมด ๘ ฉบับ) ได้แก่

อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับหญิงและชายที่ทำงานอย่างเดียวกันและเป็นงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจได้

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

แม้ว่าอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ จะมีส่วนสำคัญในการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบ แต่ ILO ได้มีการศึกษาแล้วพบว่ายังมีปัญหา/ข้อขัดข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ บทบัญญัติส่วนใหญ่ของอนุสัญญาฯ มาสามารถนำมาปรับใช้ได้กับรูปแบบของแรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ทำให้ยังมีแรงงานจำนวนมากที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในภาคธุรกิจเอกชน โดยในอุตสาหกรรมบางภาคและแรงงานบางกลุ่ม (โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว) ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงการถูกบังคับใช้แรงงานมากเป็นพิเศษ ดังนั้น เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านี้จึงได้พิจารณากำหนดพิธีสารเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในรูปแบบต่างๆ มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในทุกรูปแบบของปัญหาที่ปรากฏในปัจจุบัน โดยให้การคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหาย และเน้นความเชื่อมโยงระหว่างการใช้แรงงานบังคับกับการค้ามนุษย์ โดยในการประชุมใหญ่ ILO ครั้งที่ ๑๐๓ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ให้การ

รับรองพิธีสารประกอบอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ค.ศ.๑๙๓๐ และข้อแนะนำด้วยแรงงานบังคับ (มาตรการเสริม) ค.ศ.๒๐๑๔ (ฉบับที่ ๒๐๓)

ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๒ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ และ ๑๐๕ ได้มีความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์มาโดยตลอด แต่ยังคงมีการละเมิดสิทธิแรงงานในกลุ่มแรงงานที่มีทักษะต่ำหรือแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว ในอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมประมงทะเลและการแปรรูปอาหารทะเล ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากช่องว่างของบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของพิธีสารประกอบอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ กล่าวคือ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานใช้แรงงานบังคับ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่ไม่เข้าข่ายค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่มีมาตรการคุ้มครอง เยียวยาตามมาตรฐานสากล ทำให้ประเทศไทยถูกกล่าวหาว่ามีการใช้แรงงานบังคับในเวทีนานาชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าไทยไปต่างประเทศ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับรายงานการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับ Tier 3 และสหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะไม่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) หรือใบเหลืองภายใต้กฎระเบียบ IUU Fishing (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ซึ่งใบเหลืองถือเป็นการประกาศเตือนในเบื้องต้น

จากสถานการณ์ดังกล่าว รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนสำคัญ และสั่งการให้กระทรวงแรงงานเร่งรัดดำเนินการให้สัตยาบันพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ในการประชุมใหญ่ ILO ประจำปี พ.ศ.๒๕๖๑ (เดือนมิถุนายนของทุกปี) ซึ่งพิธีสารว่าด้วยแรงงานบังคับฯ กำหนดพันธกรณีเฉพาะในการป้องกันการจ้างแรงงานบังคับ การคุ้มครองเหยื่อ การเข้าถึงการคุ้มครองเยียวยา และยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีนโยบายและแผนปฏิบัติการของประเทศที่ผ่านการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงานด้วย และจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่เพื่อที่จะทำให้มาตรการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์บังเกิดผลมากขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อ นอกจากนี้พิธีสารยังกำหนดให้ต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิผลในการระบุตัวตน ปลอ่ย คุ้มครอง ช่วยนำตัวออกมา และฟื้นฟูเหยื่อทุกรายของการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุนในรูปแบบอื่นๆ

กระทรวงแรงงานได้รับมอบนโยบายเร่งด่วนสำคัญนี้มาดำเนินการโดยคณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งมีพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการให้สัตยาบันพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ และคณะกรรมการร่างกฎหมาย การให้สัตยาบันพิธีสารฯ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย รวมทั้งมีบริบทที่มุ่งจะก่อให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างรัฐบาล ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ กระทรวงแรงงาน

จึงได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการการให้สัตยาบันพิธีสารฯ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๖๑ เห็นชอบในหลักการ และมอบหมายกระทรวงการต่างประเทศจัดทำสัตยาบันสารเพื่อให้พิธีสารฯ มีผลผูกพัน ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน พลตำรวจเอก อุดลย์ แสงสิงแก้ว ได้เดินทางไปให้สัตยาบันพิธีสารฯ เมื่อวันที่ ๒ - ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ณ ILO กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

การให้สัตยาบันพิธีสารฯ ดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาธรมณ์และความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยอย่างเข้มแข็งจริงจังและเป็นรูปธรรมที่จะร่วมมือกับประชาคมโลกต่อการป้องกัน ปราบปราม และขจัดการใช้แรงงานบังคับ รวมถึงการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากการเป็นแรงงานบังคับตามหลักสิทธิมนุษยชน จะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ ซึ่งไม่เพียงแต่ยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานในทุกภาคส่วนให้มีความก้าวหน้าสอดคล้องกับมาตรฐานสากลเท่านั้น ยังสามารถจัดอุปสรรคด้านการค้าและการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมส่งออกอาหารทะเลของประเทศไทยจากกรณีที่ถูกพาดพิงว่ามีการใช้แรงงานบังคับ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการควบคู่กับการยกกร่าง/พัฒนากฎหมายภายในประเทศให้สามารถรองรับแนวปฏิบัติและพันธกรณีภายใต้พิธีสารฯ ได้

สำหรับประเทศไทย การยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานให้มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่เป็นประเด็นสำคัญของประชาคมโลก เพื่อขจัดการใช้แรงงานบังคับ และปิดช่องว่างระหว่างการค้ามนุษย์กับการใช้แรงงานทั่วไปที่มีอยู่ในปัจจุบัน ถือเป็นเรื่องใหม่ที่กระทบต่อบริบทของสภาพการจ้างแรงงานรูปแบบเดิมนๆ ที่นายจ้างเคยกระทำต่อแรงงาน จึงมีทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งทางบวกและทางลบคือนายจ้าง แรงงาน และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การพิจารณาว่ากฎหมาย แนวทาง มาตรการ และแผนปฏิบัติการที่จะออกมาภายหลังการให้สัตยาบันพิธีสารฯ สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมไทยมากน้อยเพียงใดจึงสำคัญมาก

ดังนั้น จึงเป็นที่มาของงานวิจัยฉบับนี้ที่มุ่งจะศึกษาค้นหาแนวทางหรือรูปแบบการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ ฉบับที่ ๒๙ ค.ศ.๑๙๓๐ และพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฯ และมาตรการที่มีประสิทธิผลอย่างยั่งยืน

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยและต่างประเทศ
๒. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค/ข้อขัดข้องของการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย
๓. เพื่อศึกษาแนวทางการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

## ขอบเขตของการวิจัย

### ๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เน้นการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อค้นหาแนวทางหรือรูปแบบ และมาตรการที่มีประสิทธิผลอย่างยั่งยืนในการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ ฉบับที่ ๒๙ ค.ศ.๑๙๓๐ และพิธีสาร ค.ศ.๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาฯ

### ๒. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญด้านการแรงงานในประเทศไทยและด้านการแรงงานระหว่างประเทศทั้งภาครัฐและสถาบันการศึกษานักกฎหมาย ผู้แทนองค์กรนายจ้าง / นายจ้าง ผู้แทนองค์กรแรงงาน / ลูกจ้าง รวมทั้ง NGO ด้านแรงงาน โดยกระจายกลุ่มประชากรในสัดส่วนที่เหมาะสม

## วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

### ๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาจากตำราและเอกสารต่างๆ

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญด้านการแรงงานในประเทศไทยและด้านการแรงงานระหว่างประเทศทั้งภาครัฐและสถาบันการศึกษานักกฎหมาย ผู้แทนองค์กรนายจ้าง / นายจ้าง ผู้แทนองค์กรแรงงาน / ลูกจ้าง รวมทั้ง NGO ด้านแรงงาน

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การวิเคราะห์เปรียบเทียบ การสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎีและหลักการต่างๆ เพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

๓. การนำเสนอข้อมูล นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา และวิเคราะห์นำเสนอแนวคิดใหม่ๆจากการวิจัย

## สรุปผลการวิจัย

### ๑. สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการประเมินสถานการณ์และแนวโน้มการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยในระยะ ๕ ปีที่ผ่านมา พบว่าจากการสืบสวนปราบปรามมีผู้กระทำความผิดและถูกจับกุมเนื่องจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการมีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ทั้งหมด และจากการตรวจคัดกรองลูกจ้างที่มายื่นคำร้อง หรือร้องเรียนต่อกรมสวัสดิการและ

คุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ในระยะ ๑ ปีที่ผ่านมา ก็พบว่าเบื้องต้นอาจเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานนอกระบบ อย่างไรก็ตาม อาจมีใช้เพราะประเทศไทยมีการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานน้อย

## ๒. การวิเคราะห์ Gap Analysis

เพื่อค้นหาช่องว่างระหว่างการใช้กฎหมายและการจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ พบว่าถึงแม้ประเทศไทยจะมีข้อกำหนดที่ออกมาบังคับใช้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่การปฏิบัติ เช่น นโยบาย แนวทาง มาตรการ แผนงาน ที่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาการบังคับใช้แรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามบทบัญญัติในอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ ดังนี้

๒.๑ ความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการพัฒนาแผนและนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

๒.๒ การสร้างความตระหนักและการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีนัยกับลูกจ้างหรือกลุ่มแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นการเฉพาะ

๒.๓ การประกันความคุ้มครองแรงงานทุกคนจากการจ้างงานที่หลอกลวง

๒.๔ ไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนงานได้ในกรณีที่มีการละเมิดและการแสวงหาประโยชน์โดยนายจ้าง

๒.๕ การอนุญาตผ่อนผันการอยู่และทำงานของแรงงานต่างด้าวได้ ใบอนุญาตอาจถูกยกเลิกได้ ถ้าแรงงานต่างด้าวมีปัญหาทางจิตใจหรือมีโรคที่กระทรวงสาธารณสุขห้ามมิให้ทำงาน หรือมีสภาพร่างกายที่ไม่เหมาะสมที่จะทำงาน ข้อกำหนดดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้แรงงานต่างด้าวเข้าถึงการรักษาพยาบาล ในกรณีที่เกิดเจ็บป่วยดังกล่าวเป็นผลจากการถูกละเมิดหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

๒.๖ การสนับสนุนภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อป้องกันและจัดการกับปัจจัยเสี่ยงต่อการใช้แรงงานบังคับ

๒.๗ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเพื่อพัฒนาเป็นกลยุทธ์และนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ซึ่งเป็นการลดปัจจัยความเสี่ยงของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และเพื่อวัดผลการดำเนินงาน

๒.๘ การคัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการที่มีประสิทธิภาพ

๒.๙ ยังไม่มีการพัฒนาตัวชี้วัดแรงงานบังคับเพื่อช่วยในการคัดแยกผู้เสียหาย

๒.๑๐ การคุ้มครองและการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย ยังจำกัดเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมกระบวนการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น

### ๓. ปัญหา อุปสรรค/ข้อขัดข้องของการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย

#### ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

๓.๑ ความเข้าใจของผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานหรือบริการที่ไม่ชัดเจน ไม่ตรงกัน รวมทั้งความไม่เข้าใจต่อสาระของการใช้แรงงานบังคับตาม อนุสัญญา ILO C29 ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าการค้ามนุษย์ และมีความเหลื่อมซ้อนกันอยู่ การใช้แรงงานบังคับ จึงไม่จำกัดอยู่ในสถานะการเป็นนายจ้าง ลูกจ้างตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานเท่านั้น แรงงานบังคับสามารถเกิดขึ้นกับคนทำงานทุกคนในทุกภาคส่วน และมีกรณี ที่ตกเป็นข่าว พลทหารร้องเรียน ถูกผู้บังคับบัญชาให้ไปเลี้ยงไก่ในธุรกิจของตน การบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องครอบคลุมทุกภาคส่วน

๓.๒ การคัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงาน ออกจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิแรงงานทั่วไป เป็นประเด็นปัญหาที่ทำนายมาก ดังนั้น การขาดทักษะของพนักงานตรวจแรงงานในการค้นหาข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์ผู้ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการจึงเป็นปัญหา

๓.๓ การขาดจิตวิญญาณในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

๓.๔ ทศนคติเชิงลบและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและ NGO

#### ด้านแรงงานกลุ่มเสี่ยง

๓.๔ การขาดความรู้เรื่องกฎหมายแรงงานที่จะรักษาสิทธิแรงงานของตนเอง ขาดทักษะการใช้ระบบการจ่ายเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) ของแรงงานระดับล่างจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว

๓.๕ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่อาจยังไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเสี่ยงที่แท้จริง

๓.๖ ความร่วมมือของลูกจ้าง/ผู้เสียหายในการให้ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์กับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด เช่น เป็นพยาน ค่อนข้างน้อย

๓.๗ กระบวนการยุติธรรมที่ใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน จึงทำให้การจ่ายสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินแก่ผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการซึ่งเดินทางกลับประเทศ ภูมิลำเนาแล้ว เป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก

### ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทยที่เหมาะสม ดังนี้

#### ๑. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

รัฐบาลต้องแสดงความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน โดยให้ประกาศเป็นวาระแห่งชาติต่อเนื่อง และกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยสูงสุด “ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ใน Tier1 ของ Trafficking in Persons Report (Tip Report) ภายในปี ค.ศ.๒๐๒๑ (พ.ศ.๒๕๖๔)”



การออกนโยบายโดยการประกาศวาระแห่งชาตินี้สำคัญมาก เพราะการแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่องในการจัดการค้ามนุษย์ เป็นหนึ่งในมาตรฐานมาตรฐานขั้นต่ำ และหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดอันดับตามกฎหมายแม่บทของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act 2000 : TVPA) และยิ่งจะทำให้การดำเนินการเพื่อการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ มีความเข้มข้นจริงจังมากขึ้น และยิ่งจะส่งผลต่อการรักษาสถานะประเทศที่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) ภายใต้กฎระเบียบ IUU Fishing (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ของสหภาพยุโรป เนื่องจากแรงงานกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการมากที่สุด คือ แรงงานในกิจการประมงทะเล ซึ่งส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดเป็นแรงงานต่างด้าว

## ๒. ข้อเสนอการบริหารจัดการ

**๒.๑ มาตรการบังคับใช้กฎหมายแบบเข้มข้น** เพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจังกับคนทำงานทุกภาคส่วนทั้งกลุ่มคนงาน (Worker) ในสถานประกอบกิจการและเรือประมง แรงงานนอกระบบ และคนทำงานในภาครัฐ โดยภายใต้มาตรการนี้ จะต้องมีการ

๒.๑.๑ กำหนดเป้าหมายกลุ่มเสี่ยงที่อาจมีการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ซึ่งกิจการที่เป็นกลุ่มเสี่ยง ได้แก่ กิจการที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก เช่น งานก่อสร้าง สถานบริการ กิจการประมงทะเลและแปรรูปสัตว์น้ำ และกิจการที่มีขนาดเล็ก หรือกิจการที่ใช้ลูกจ้างจำนวนน้อย หรือใช้ห้องแถวเป็นโรงงาน เช่น โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าโพล เป็นต้น ในกรณีกิจการประมงทะเลควรออกระเบียบให้พนักงานตรวจปฏิบัติตามระดับความรุนแรงของความผิดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ตั้งชุดหาข่าวก่อนออกตรวจ โดยประสานกับ NGO ในพื้นที่ ตั้งชุดตรวจเฉพาะกิจส่วนกลาง ออกตรวจโดยไม่แจ้งล่วงหน้า เป็นต้น

๒.๑.๒ ตรวจคุ้มครองแรงงานอย่างเข้มข้น ทั้งตรวจปกติ ตรวจตามคำร้อง และตรวจติดตามผล รวมทั้งต้องมีการทบทวนแนวทาง มาตรการคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่ว่าเพียงพอที่จะคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการหรือไม่

**๒.๒ มาตรการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย** เพื่อให้การตรวจค้นหา คัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยต้องอบรมร่วมกันระหว่างพนักงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายทุกหน่วย และต้องอบรมอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งมาตรการนี้ต้องดำเนินการควบคู่กับมาตรการ ๒.๕ พัฒนาตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับ จึงจะมีประสิทธิภาพ

**๒.๓ มาตรการส่งเสริมสถานประกอบกิจการให้เข้าสู่มาตรฐานการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practice : GLP)** ซึ่งประกอบด้วย ๑๑ ด้าน ได้แก่ ด้านแรงงานเด็ก ด้านแรงงานบังคับ ด้านการจัดหางาน ด้านสัญญาจ้าง/ข้อตกลง ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ ด้านการจ่ายค่าจ้าง ด้านค่าชดเชย ด้านการจัดเก็บทะเบียน/บันทึก ด้านชั่วโมงทำงาน ระยะเวลาพัก วันหยุด ด้านเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรอง ด้านการระงับข้อพิพาท/การบอกเลิกจ้าง ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน และด้านที่พักและสวัสดิการ

ในกรณีแรงงานในกิจการประมงทะเลที่เป็นกลุ่มเสี่ยงทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ การส่งเสริมสถาน

ประกอบกิจการให้มีการปฏิบัติตามแนวทาง GLP โดยการจ่ายค่าจ้างค่าตอบแทนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) และการทำสัญญาจ้างแรงงาน เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำ

**๒.๔ มาตรการสร้างความตระหนักรู้ของสังคมอย่างทั่วถึง** เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ นายจ้าง ลูกจ้างตามกฎหมาย รวมทั้งผลกระทบของการใช้แรงงานบังคับ และมีโทษอย่างไร โดยเน้นกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นผู้เสียหาย เช่น เด็กนักเรียน นักศึกษา รวมทั้งผู้ประกอบการ เพื่อเป็นการป้องปรามกลุ่มเสี่ยงมิให้เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

**๒.๕ มาตรการสร้างกลไกการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ** ได้แก่

๒.๕.๑ สร้างกลไกการรับคำร้องที่กว้างขวาง ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ง่าย เช่น สายด่วนต่างๆ ของทุกหน่วยงานที่ต้องมีภาษาของแรงงานต่างด้าวด้วย รวมถึงมีล่ามเพียงพอสำหรับการช่วยเหลือผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม

๒.๕.๒ พัฒนาตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับ เพื่อให้การตรวจคุ้มครอง การคัดแยกผู้เสียหายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**๒.๖ มาตรการช่วยเหลือ ชดเชย เยียวยาด้านสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด** ทั้งที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงิน ให้แก่ผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ซึ่งต้องกำหนดกระบวนการจัดส่งผู้เสียหายเข้าบ้านพัก (Shelter) ให้สะดวก รวดเร็วมากที่สุด ทั้งนี้ บ้านพัก (Shelter) ต้องจัดให้มีอย่างเพียงพอ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีทุกจังหวัด เพราะบางจังหวัดไม่ใช่พื้นที่เสี่ยง อาจจัดให้มีเฉพาะพื้นที่เสี่ยง ซึ่งอาจร่วมกับ NGO ในการจัดตั้งบ้านพัก (Shelter) รวมทั้งให้มีงบประมาณในการดูแลผู้เสียหายฯ รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

**๒.๗ มาตรการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ILO และ NGO** เพื่อร่วมกัน

๒.๗.๑ พัฒนาแผนและนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

๒.๗.๒ แลกเปลี่ยนข้อมูลที่มุ่งเน้นกับลูกจ้างหรือกลุ่มแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นการเฉพาะ

๒.๗.๓ พัฒนาองค์ความรู้ ถอดบทเรียน (After Action Review) แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ฝึกอบรม

๒.๗.๔ พัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกัน เช่น การประชุมหารือร่วม การจัดทำคู่มือล่าม

**๒.๘ มาตรการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ** ทั้งในระดับภูมิภาค อาเซียน และระดับนอกภูมิภาคอาเซียน เพราะประเทศไทยเป็นผู้นำและมีความก้าวหน้าในเรื่องนี้ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งมีกฎหมาย Slavery Act และมีความสนใจแลกเปลี่ยนกับประเทศไทย

**๒.๙ มาตรการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ** จะต้องมีระบบติดตามความคืบหน้าและประเมินผลการดำเนินงาน โดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเพื่อพัฒนาเป็นกลยุทธ์ และนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นการลดปัจจัยความเสี่ยงของการแสวงหาประโยชน์โดย

มิชอบ มาตรการนี้สำคัญมากเพราะสอดคล้องทั้งกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ และมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย TVPA

**๒.๑๐ มาตรการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง** เพื่อปิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญาและพิธีสารฉบับที่ ๒๙ ซึ่งควรต้องทบทวนไปถึงกฎหมาย TVPA เพื่อประโยชน์ของการจัดอันดับ Tip Report ให้บรรลุนโยบายวาระแห่งชาติ

**๓. ข้อเสนอเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป**

ผลการวิจัยนี้ควรมีการนำไปศึกษาวิจัยเพิ่มเติมอย่างน้อยใน ๒ ประเด็น คือ

๓.๑ การพัฒนาตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับ

๓.๒ แนวทางการลดปัจจัยเสี่ยงของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับ

ใช้แรงงาน