

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้

รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันพิธีสารเพื่อเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (พลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว) ได้ดำเนินการยื่นจดทะเบียนสัตยาบันพิธีสารเพื่อเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ต่อผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการเดินทางไปประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ ๑๐๗ เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๑ ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ซึ่งพิธีสารว่าด้วยแรงงานบังคับฯ กำหนดพันธกรณีในการป้องกันการใช้แรงงานบังคับ การคุ้มครองเหยื่อ และการเข้าถึงการเยียวยา และกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีนโยบายและแผนปฏิบัติการของประเทศ โดยมีการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงาน ด้วยซึ่งนโยบายและแผนปฏิบัติการดังกล่าวจะต้องกำหนดให้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่เพื่อให้มาตรการต่อต้านการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์บังเกิดผลมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามพิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ จึงต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับดังกล่าว ซึ่งในการดำเนินการร่างกฎหมาย โดยคณะอนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งมีพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ คณะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงแรงงาน ที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการในการกิจด้านการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เป็นประธานอนุกรรมการ ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานอนุกรรมการ ผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงานที่ได้รับมอบหมาย นางเพียงภาพ วิทย์ชำนาญกุล ที่ปรึกษาปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกรมการจัดหางาน ผู้แทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม ผู้แทนศาลอาญา แผนกคดีค้ามนุษย์ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้อำนวยการสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้เชี่ยวชาญด้านประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้แทนศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ผู้แทนมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ผู้แทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ผู้แทนสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย นางสาวศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และเจ้าหน้าที่กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๒. สภาพปัญหาหรือข้อบกพร่อง

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับ ทำให้ไม่สามารถป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่มีกลไกในการคุ้มครองช่วยเหลือ เยียวยา ตามมาตรฐานสากล และทำให้ประเทศไทยถูกกล่าวหาว่ามีการใช้แรงงานบังคับในเวที

นานาชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าไทยไปต่างประเทศ กฎหมายฉบับนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว การคัดแยกผู้เสียหายจากการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับ เนื่องจากได้กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับไว้อย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากรณีการคัดแยกผู้เสียหายว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์ หรือเป็นการละเมิดสิทธิแรงงานตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งปัญหานี้มีผลต่อการดำเนินการทางกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง อาทิ การคุ้มครองผู้เสียหาย การให้ความช่วยเหลือ และการเข้าถึงค่าชดเชย ดังนั้น เมื่อกฎหมายไทยไม่มีการกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับจึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการคัดแยก การสอบสวน และการดำเนินคดี ในกรณีที่มีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานอย่างรุนแรงที่ไม่ได้เป็นผลจากการค้ามนุษย์ แต่ก็ไม่ใช่ข้อยกเว้นการค้ามนุษย์ หรือกรณีที่ยังคงประกอบของการค้ามนุษย์ยังไม่ชัดเจน

๓. ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ

เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรให้เป็นไปตามพิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วย แรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ จึงต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับดังกล่าว และเพื่อให้มีกฎหมายที่กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับ สำหรับเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้ กฎหมายกับผู้กระทำผิด และมีกลไกในการป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ ตลอดจนมาตรการในการ คุ้มครอง ช่วยเหลือ เยียวยาผู้เสียหายจากการใช้แรงงานบังคับให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงาน และสิทธิทางสังคม อันจะเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ซึ่งหาก ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับ จะทำให้เกิดปัญหาการคัดแยก ผู้เสียหายว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์ หรือเป็นการละเมิดสิทธิแรงงานตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งในกรณีที่มิใช่ข้อยกเว้นผู้เสียหายจากการกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์จะไม่ได้รับการคุ้มครอง การให้ความช่วยเหลือ และการเข้าถึงค่าชดเชย

๔. ผลกระทบและความคุ้มค่า

๔.๑ ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย

- หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมาย และบุคคลที่มีแรงงานอยู่ในความดูแล
 - กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับครอบคลุมทั้งประเทศไม่เจาะจงพื้นที่ใด

๔.๒ ผลกระทบด้านต่างๆ

ด้านเศรษฐกิจ

- เชิงบวก เป็นการสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการและแรงงานในการส่งออกสินค้าไทย ไปต่างประเทศ

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ ผู้ประกอบการและแรงงาน

- เชิงลบ ไม่มี

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ ไม่มี

ด้านสังคม

- เชิงบวก

(๑) เป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ

(๒) เป็นการบูรณาการทำงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

- (๓) เป็นการกำหนดมาตรการการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการใช้แรงงานบังคับ ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคม
- เชิงลบ ไม่มี
 - ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ ไม่มี

ด้านงบประมาณ

- เชิงบวก

(๑) มีงบประมาณสำหรับการดำเนินการเพื่อให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครอง ช่วยเหลือ เยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับ ตลอดจนใช้ในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและ ขจัดการใช้แรงงานบังคับ

(๒) ผู้เสียหายจากการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับได้รับการช่วยเหลือ เยียวยา ซึ่งจะ ส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ

(๓) การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีการจัดงบประมาณ และบุคลากรให้เพียงพอ และเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่มีผลกระทบต่ออัตรากำลังและงบประมาณ เนื่องจากอัตรากำลังให้ เป็นไปตามโครงสร้างองค์กรและกรอบอัตรากำลังของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน โดยไม่ได้ใช้อัตรากำลังใหม่ แต่ใช้วิธีเกลี่ยอัตรากำลังภายในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และใช้งบประมาณปกติของสำนักงาน ปลัดกระทรวงแรงงาน

- เชิงลบ ไม่มี

ด้านอื่นๆ

- เชิงบวก เป็นการสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกของประเทศไทยตามหลักสิทธิมนุษยชนสิทธิ แรงงาน และสิทธิทางสังคม อันจะเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก ประเทศไทย

- เชิงลบ ไม่มี

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ ไม่มี

๔.๓ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด

มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องการค้นตัวบุคคล และการจำกัดเสรีภาพ ในเคสสถาน โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจค้นบุคคล ยานพาหนะ หรือเข้าไปในเคสสถานหรือ สถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น ยึด หรืออายัด เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีพยานหลักฐานในการใช้แรงงานบังคับ หรือเพื่อพบและช่วยบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานใช้แรงงานบังคับ และหากเน้นซ้ำ กว่าที่จะเอาหมายค้นมาได้ พยานหลักฐานนั้นอาจถูกโยกย้าย ซ่อนเร้น หรือทำลายไปเสียก่อน หรือบุคคลนั้น อาจถูกประทุษร้าย โยกย้าย หรือซ่อนเร้น

๔.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

๔.๔.๑ ประเทศไทยสามารถอนุวัติการให้เป็นไปตามพิธีสาร ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐

๔.๔.๒ กฎหมายฉบับนี้จะช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ และเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการต่างๆ ซึ่งจะนำไปสู่การดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

๔.๔.๓ การป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับเป็นไปตามยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และแข่งขันได้อย่างยั่งยืน อันจะเป็นการสร้าง ความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

๔.๕ ความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชน และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ

มีความคุ้มค่ามากเมื่อเทียบกับบทบาทของประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นและภาพลักษณ์ที่ดีในเวทีโลก รวมทั้งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนที่ไทยจะได้รับ เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่ปฏิบัติต่อแรงงานตามหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงาน และสิทธิทางสังคม อันจะเป็นการสร้าง ความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ
