

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ

“รับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย
เพื่อประกอบการพิจารณาการเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ”

วิไลวรรณ โภยแก้วพริ้ง

ผู้เชี่ยวชาญด้านประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

รวบรวม นำเสนอข้อมูล

15 กุมภาพันธ์ 2561

แรงงานบังคับ

- แรงงานบังคับ (What is Forced Labour ?)
- สรุปสาระสำคัญพิธีสาร (Protocol 29)

ส่วนเสริมอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 29 (Convention 29) ว่าด้วยแรงงาน
บังคับ

- เหตุผลความจำเป็นที่ควร ต้องมี การร่างกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน
บังคับ : ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงาน
บังคับ พ.ศ...

อนุสัญญาฉบับที่ 29 (Convention 29)
ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (2473)

- ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วเมื่อ 26 กพ. 2512
 - รัฐสมาชิกของ ILO ซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ว่าจะดำเนินการ
ปราบปรามการเกณฑ์แรงงานหรือการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ
 - ปัจจุบันสถานการณ์การใช้แรงงานบังคับเปลี่ยนแปลงซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับ
การแสวงหาประโยชน์ทางเพศและการค้ามนุษย์มากขึ้น
 - อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ (Convention 29) ล้าสมัย
-
- 2014 (2557) ILO จึงออกประกาศรับรองพิธีสาร (Protocol 29)
ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ (C.29) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา
สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับเปลี่ยนแปลงซับซ้อนมากขึ้นดังกล่าว

อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ

- แรงงานบังคับ (Forced Labour) คือ
- งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งเกณฑ์เอาจาก บุคคล ใดๆ โดย การขู่เชิญการลงโทษ และซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้น มิได้สมัครใจที่จะทำเอง
- การเรียกเกณฑ์แรงงานหรือใช้แรงงานบังคับที่ผิดกฎหมายจะต้องถูกลงโทษเช่นการกระทำความผิดทางอาญา และเป็นหน้าที่ของรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้จะต้องทำให้แน่ใจว่าบทลงโทษตามกฎหมายนั้นพอเพียงอย่างแท้จริงและใช้บังคับอย่างเข้มงวด (C 29)



แรงงานบังคับ ไม่เกี่ยวกับ

1. งานหรือบริการใดๆซึ่งเกณฑ์โดยการบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร ที่เป็นลักษณะงานของทหารอย่างแท้จริง
2. งานหรือบริการใดๆซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ปกติของพลเมืองที่จะต้องปฏิบัติในประเทศ
3. งานหรือบริการใดๆซึ่งเกณฑ์จากบุคคลใดๆ อันเนื่องมาจากคำสั่งตัดสินลงโทษของศาลยุติธรรม งานหรือบริการดังกล่าวภายใต้การกำกับดูแลควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐ และได้ถูกจ้างหรืออยู่ภายใต้การจัดการของเอกชนบริษัทหรือสมาคมใด
4. งานหรือบริการใดๆซึ่งเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉินกล่าวคือในกรณีที่เกิดสงครามหรือภัยพิบัติ เช่น อัคคีภัย อุทกภัย แผ่นดินไหว โรคระบาดร้ายแรง ..อื่นๆทั่วไปจะเป็นอันตรายต่อการดำรงชีพหรือความอยู่ดีของประชากร
5. บริการต่างๆของชุมชนขนาดเล็กที่สมาชิกของชุมชนนั้นดำเนินงานเพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั้นเองซึ่งอาจถือเป็นหน้าที่พลเมืองปกติของสมาชิกในชุมชนนั้นที่จะต้องปฏิบัติ

ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานบังคับกับการค้ามนุษย์

อนุสัญญาฉบับที่ 29 แรงงานบังคับมีความหมายกว้างกว่าการค้ามนุษย์

แรงงานบังคับ (Forced Labour)

- แรงงานบังคับในระบบเศรษฐกิจเอกชนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์
- การบังคับใช้แรงงานโดยรัฐ

การใช้แรงงานบังคับที่เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ที่มองเห็นไม่ชัดเจนหรือที่มีได้มีสภาพบังคับชัดเจน (hard to see harder to count)

“ไม่มีฐานความผิด ภายใต้กฎหมายไทย”

- ไม่สามารถ คัดแยก สอบสวน และดำเนินคดี ในกรณีที่มีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานอย่างรุนแรงที่ไม่ได้เป็นผลจากการค้ามนุษย์ และไม่เข้าข่ายกรณีค้ามนุษย์ หรือกรณีที่ต้องประกอบของการค้ามนุษย์ยังไม่ชัดเจน”
- (ข้อค้นพบช่องว่างกฎหมายไทย (ILO Gap Analysis))

พรบ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2551
นิยาม การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เชิญประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะไม่สามารถขัดขืนได้

จัดหา นำพา ส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย รั้งไว้ซึ่งบุคคล (action) ด้วยวิธีการ (Mean) ขู่เชิญ หรือด้วยการ ใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับ ลักพาตัว ฉ้อโกง หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อมุ่งประสงค์ (Objective) แสวงหาประโยชน์จากการนำคนมาทำงาน โดยการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

ความผิดฐานการค้ามนุษย์ แสวงหาประโยชน์ที่มีชอบโดยการบังคับใช้แรงงาน

Forced labour Indicators ข้อบังคับถึงสัญญา หรือเบาะแส แสดงความเป็นไปได้ของสถานะเข้าข่ายแรงงานบังคับ

1. การละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบางของแรงงานที่เป็นกลุ่มเสี่ยง (Abuse of Vulnerability)
2. การหลอกลวง (Deception)
3. การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง (Restriction of Movement)
4. การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม ห่างไกล ไม่สามารถติดต่อโลกภายนอกได้ (Isolation)
5. ความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ (Physical and Sexual Violence)
6. การขู่เข็ญและการข่มขู่ (Intimidation and Threats)
7. การยึดเอกสารประจำตัว (Retention of ID documents)
8. ไม่จ่ายค่าจ้างโดยเจตนาเพื่อเป็นวิธีบังคับให้แรงงานอยู่ (Withholding of Wages)
9. แรงงานขัดหนี้ สร้างเงื่อนไขให้แรงงานไม่สามารถชดใช้หนี้ได้ (Debt Bondage)
10. สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้าย (Very Bad Living and Working Conditions)
11. ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน (Excessive Overtime)



สภาวะเข้าข่ายแรงงานบังคับ

- หญิงแม่บ้านทำงาน 365 ต่อปี มีปัญหาด้านภาษาสื่อสาร ทำงานไม่มีวันหยุด โดดเดี่ยว ไม่มีอิสระมีความเป็นอยู่เยี่ยงทาส
- ถูกหลอกว่าเป็นงานสบาย รายได้ดี แต่กลับไม่เป็นจริง ต้องตกอยู่ในสภาพการทำงานที่เลวร้ายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้
- มีลูกกรงหน้าต่าง ประตูล็อกเหมือนเรือนจำ ถูกเฝ้าไม่ให้หลบหนี
- ถูกบังคับใช้แรงงานอยู่โดดเดี่ยวในพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถติดต่อโรคภายนอกได้
- เป็นเหยื่อความรุนแรงต่อร่างกาย รุนแรงทางเพศ บังคับใช้ยาเสพติดควบคุมให้ทำงานหรือให้บริการ
- ถูกคุกคาม ข่มขู่ เมื่อร้องเรียนหรือจะออกจากงาน ขู่จะแจ้งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง
- ยึดเอกสารประจำตัวทรัพย์สินมีค่า ไปไหนไม่ได้ หรือออกจากงานต้องสูญเสียทรัพย์สิน
- ไม่จ่ายค่าจ้างอย่างเป็นระบบ มีเจตนาบังคับให้แรงงานอยู่ต่อ ต้องอยู่กับนายจ้างที่เอาเปรียบ
- บังคับใช้แรงงานแทนชำระหนี้ ดอกเบี้ยทบต้นไม่สามารถใช้หนี้ได้
- เหยื่อแรงงานบังคับมักจะต้องอดทนอยู่ในสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ที่เลวร้าย
- บังคับขู่เชื้อให้ทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน ไม่มีเวลาพัก ไม่ได้รับค่าจ้างล่วงเวลา ขู่เชื้อในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง (เช่นให้ออกจากงาน)

สาระพิธีสาร P 29 ต่อการยกเว้นกฎหมาย

1. มาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ เพื่อให้การคุ้มครองและการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม เช่น การชดเชยต่อผู้เสียหาย และการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ (forced or compulsory labour)

- มีนโยบาย กฎหมาย บังคับใช้กฎหมายที่นำไปใช้กับ คนทำงานทุกคนทุกภาคส่วน เศรษฐกิจ

2. มาตรการป้องกัน ให้ข้อมูลสร้างความตระหนักรู้ประชาชน ป้องกันการตกเป็นผู้เสียหายจากการใช้แรงงานบังคับ ให้ข้อมูลนายจ้าง เพื่อป้องกันการเข้าไปมีส่วนในการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์

- มีการตรวจบังคับใช้กฎหมายเข้มแข็ง

- ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ปลอดภัยและถูกกฎหมาย กฎระเบียบกำกับดูแลการจ้างงานจัดหางาน

สาระพิธีสาร P 29 ต่อการยกร่างกฎหมาย

3. มาตรการคุ้มครองผู้เสียหาย คัดแยกผู้เสียหาย ปล่อยตัว คุ้มครอง ฟืนฟูสู่สภาพปกติจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือแรงงานเกณฑ์ ช่วยเหลือสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ตามความจำเป็นต้องการของผู้เสียหาย มีข้อเสนอ อาทิเช่น ที่พักพิง รักษาพยาบาลทั้งร่างกายและจิตใจ การจ้างงาน การศึกษาฝึกอบรม คุ้มครองทางกฎหมายรวมถึงพยาน มาตรการคุ้มครองเฉพาะสำหรับเด็ก มาตรการคุ้มครองสำหรับแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย

4. มาตรการชดเชยเยียวยาและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ เช่น การชดเชย ตามความเหมาะสม (เช่น ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน) โดยไม่ได้คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายในอาณาเขตแห่งชาตินั้น ไม่ดำเนินคดี หรือ กำหนดบทลงโทษต่อผู้เสียหายจากการถูกใช้เป็นแรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์อันเนื่องจากการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย (unlawful activities) ซึ่งพวกเขาถูกบังคับให้กระทำอันเป็นผลโดยตรงจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือเกณฑ์แรงงาน

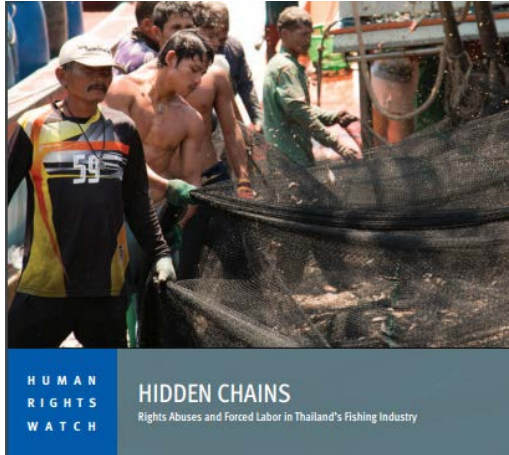
สถานการณ์ด้านแรงงานจากต่างประเทศ

- 18 กันยายน ๒๕๖๐ องค์การลูกจ้างระหว่างประเทศ (International Trade Union Confederation (ITUC) มีหนังสือถึงคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการอนุวัติอนุสัญญาและข้อแนะ(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations

ประเด็น ข้อสังเกตกรณีการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.๑๙๓๐ ที่ไทยให้สัตยาบัน โดยขอให้รัฐบาลไทยจัดทำคำชี้แจงให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ

ข้อสังเกต ขอบเขตคำจำกัดความที่แคบ(Narrow Definition) ของคำนิยาม กบังคับใช้แรงงาน ตามพรบ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่ไม่รวมถึง การบังคับใช้แรงงานในรูปแบบต่างๆ ตามตัวชี้วัดแรงงานบังคับของ ILO (List of indicators)

เผยแพร่รายงาน: โซ่ที่ซ่อนไว้: การปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิและแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย” (Hidden Chains: Forced Labor and Rights Abuses in Thailand’s Fishing Industry) : มกราคม 2518



- ◆...รายงานของรัฐบาลไทยเมื่อปี 2558 ระบุว่าจากการตรวจคัดแยกคนงานประมง 474,334 คน กลับไม่พบว่ามีกรณีแรงงานบังคับแม้แต่คนเดียว ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจ..(บทสรุป)
- ◆... ความล้มเหลวของไทยในการคัดแยกตัวและช่วยเหลือเหยื่อแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมง ที่ไม่ได้เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เป็นผลจากกฎหมายไทยไม่กำหนดฐานความผิดเป็นการเฉพาะให้กับแรงงานบังคับ ไม่มีข้อกำหนดเพื่อเอาผิดกับการปฏิบัติ ซึ่งเปลี่ยนให้บุคคลที่เริ่มจากการทำงานประมงอย่างสมัครใจ ให้เข้าสู่สถานการณ์ของแรงงานบังคับส่งผลให้ผู้เสียหายแทบไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยาที่เหมาะสมหรือส่งผลให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้ (หน้า 7)
- ◆.in an official report from 2015, the Thai government noted that inspections of 474,334 fishery workers had failed, astonishingly, to **identify a single case of forced labor**.... (Summary)
- ◆“The Thai government’s failure to identify and assist victims of forced labor in the fishing industry who have not been trafficked is partly **because forced labor is not a stand-alone offense under Thai law** (P.7)

กระบวนการยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ...



Pre – Hearing 1 กพ. 2561



แบบตอบรับความคิดเห็นเกี่ยวกับการยกร่าง
พระราชบัญญัติการป้องกันและจัดการใช้แรงงานเกณฑ์หรือแรงงานบังคับ พ.ศ.
ระหว่างวันที่ 26 มกราคม - 9 กุมภาพันธ์ 2561

ก.แรงงาน ขอเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อ ประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับหรือ แรงงานเกณฑ์ พ.ศ.

ขอเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างรอบด้าน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตามกฎหมาย ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

“รับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย เพื่อประกอบการพิจารณาการเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ ”
๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เวลา ๙.๓๐ น ห้องประชุมจอมพล ป.พิบูลสงคราม

หลักการและเหตุผลให้มีกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและขจัดการใช้แรงงานบังคับ

- ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่ครอบคลุมการกำหนดลักษณะความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นฐานความผิดฐานใช้แรงงานเกณฑ์หรือแรงงานบังคับที่ไม่เข้าข่ายค้ำมนุษย์ไว้อย่างชัดเจน ...จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมถึงการกระทำอันเป็นความผิดดังกล่าว...และกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการใช้แรงงานเกณฑ์หรือแรงงานบังคับให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน