

ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓

บทนำ

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่นานาประเทศให้ความสำคัญ โดยองค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations on Drugs and Crime: UNODC) ระบุว่าปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปรากฏการณ์ระดับโลกอย่างแท้จริง ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นหญิงและเด็ก ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ บังคับใช้แรงงาน และเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ในประเทศไทย รัฐบาลโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญและกำหนดให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นวาระแห่งชาติ กระทรวงแรงงานมีความพยายามอย่างจริงจังที่จะยกระดับการดำเนินการทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงาน โดยผลักดันนโยบายในรูปแบบ ๕ P ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยตรง ได้แก่ ๑) นโยบาย (Policy) ๒) การคุ้มครอง (Protection) ๓) การออกกฎหมาย (Prosecution) ๔) การป้องกัน (Prevention) ๕) การมีส่วนร่วม (Partnership) เพื่อปรับปรุงป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยได้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดำเนินคดีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบกิจการที่กระทำผิด ดำเนินการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานฯ เข้าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย แก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มแนวทางการดำเนินคดี การเพิ่ม-ถอนใบอนุญาตจัดหางาน การเพิ่มโทษหรือเพิ่มเงินประกัน จัดอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความเข้าใจประเด็นด้านการค้ามนุษย์และข้อกฎหมาย ปรับวิธีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ลดค่าใช้จ่ายการขึ้นทะเบียน เพิ่มพนักงานตรวจแรงงาน ล่ามภาษาเมียนมา ลาว กัมพูชา รวมทั้งบูรณาการทำงานร่วมกันในการคัดแยกและคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ การปฏิบัติตามสัญญาจ้าง การอนุญาตให้เหยื่อที่อยู่ระหว่างดำเนินคดีทำงานได้ สแกนตรวจพื้นที่ออกกฏระเบียบปฏิบัติเรื่องแรงงานขุดหินี้ เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจแรงงานบังคับ หากพบดำเนินคดีทันที ควบคุมบริการจัดหาสาย/นายหน้า โดยกำหนดหลักประกันและบทลงโทษให้รุนแรงมากขึ้น เพิ่มการรับรู้ของประชาชนในเรื่องของการแสดงความเข้าใจทั้งในข้อกฎหมายและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ กรณีนายจ้างต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขการค้ามนุษย์ด้วย

ทั้งนี้ เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มีทิศทางจัดการเท่าทันสถานการณ์ และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น สามารถขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้เป็นทิศทางเดียวกัน เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมาย กระทรวงแรงงานมีภารกิจหลักในการป้องกัน คุ้มครองช่วยเหลือคนหางานและแรงงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายใต้มาตรฐานสากล จึงจำเป็นต้องปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเหมาะสมสามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการ/กลยุทธ์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย

๑. นายจ้าง/สถานประกอบกิจการกลุ่มเสี่ยง บริษัทจัดหางาน สายนายหน้า
๒. แรงงาน และคนหางาน
๓. ประชาชนทั่วไป
๔. กลุ่มภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนทั้งภายในและต่างประเทศ
อาทิ องค์กรระหว่างประเทศ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (NGOs)

นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

การค้ามนุษย์ (Trafficking) หมายถึง การย้ายประชาชนจากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่งเพื่อการหาประโยชน์โดยมิชอบ ด้วยการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลังหรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หมายถึง การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอทาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

แรงงานบังคับ (Force Labour) หมายถึง งานหรือบริการที่ได้จากบุคคลซึ่งทำไปโดยการถูกข่มขู่ หรือถูกกระทำด้วยวิธีการอื่นใด ให้ตกอยู่ในสถานะจำยอมทำงานนั้นโดยไม่สมัครใจ

แรงงานขัดหนี้ (Debt Bondage) หมายถึง การใช้แรงงานด้วยวิธีการนำภาระหนี้สินมาเป็นสิ่งผูกมัด เพื่อบังคับให้ทำงาน โดยมูลหนี้สินนั้นเป็นหนี้ที่มีขอบ มีจำนวนไม่แน่นอน มีระยะเวลาและวิธีการชำระที่ไม่ชัดเจน

สถานประกอบกิจการกลุ่มเสี่ยง หมายถึง กิจการประมงทะเล บนฝั่งและเกี่ยวเนื่อง กิจการผลิตสินค้า กุ้ง เครื่องนุ่งห่ม อ้อย และปลา รวมถึงห่วงโซ่การผลิต กิจการก่อสร้าง และผลิตภัณฑ์จากสับปะรด

องค์ประกอบของการค้ามนุษย์

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ระบุว่า การพิจารณาว่าบุคคลจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ต้องมีองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ ๓ องค์ประกอบที่ต้องนำไปใช้ในการพิจารณา ได้แก่

๑. ถูกกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ดังนี้ การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี ผลิต/เผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก แสวงหาประโยชน์ทางเพศ เอาคนลงเป็นทาส เอาคนมาขอทาน บังคับใช้แรงงานหรือบริการ บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า รวมทั้งการขูดรีดบุคคลในรูปแบบอื่นโดยวิธีบังคับเอา

๒. ถูกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ จัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากที่ใด ส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดหาที่อยู่อาศัย รับไว้

๓. ถูกกระทำด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ ช่มชู้ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ให้เงินหรือผลประโยชน์อื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล เพื่อให้ความยินยอมในการแสวงหาผลประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า กรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก อายุต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ หากเข้าองค์ประกอบตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ก็ให้ถือว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์แล้ว ส่วนกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ใหญ่ อายุ ๑๘ ปี ขึ้นไปต้องเข้าข่ายองค์ประกอบทั้ง ๓ องค์ประกอบ จึงจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

อย่างไรก็ตาม เท่าที่ปรากฏสหรัฐอเมริกาได้คำนึงถึงองค์ประกอบดังกล่าวเป็นหลัก แต่จะพิจารณาถึงแนวโน้มความเป็นไปได้จากองค์ประกอบที่นำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ในขั้นต้นด้วย

วิสัยทัศน์ (เพื่อพิจารณาเลือกวิสัยทัศน์)

- เป็นศูนย์กลางเครือข่ายและมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันให้ประเทศไทยปลอดจากปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

พันธกิจ

๑. เพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน
๒. ให้ความสำคัญและผลักดันมาตรการป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครอง การพัฒนาโลกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและบริหารข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ
๓. ส่งเสริมและสนับสนุนให้นายจ้าง ลูกจ้าง คนหางาน และเครือข่ายด้านแรงงาน เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน
๔. ส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงบริการของหน่วยงานในสังกัด กระทรวงแรงงานอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง
๕. ผลักดันการดำเนินงานอย่างจริงจัง เข้มงวดในการจัดการกับผู้กระทำผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่มีฐานความผิดจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

กรอบแนวคิด

ยุทธศาสตร์และมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน



ยุทธศาสตร์และมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ประกอบด้วย ๕ ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑: การพัฒนา กลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนการทำงาน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒: การคุ้มครอง แก้ไขปัญหา และช่วยเหลือ

ยุทธศาสตร์ที่ ๓: การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ยุทธศาสตร์ที่ ๔: การเฝ้าระวังและป้องกันไม่ให้แรงงานกลุ่มเสี่ยงเข้าสู่

กระบวนการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่ ๕: การพัฒนาเครือข่ายและบริหารข้อมูล

ยุทธศาสตร์ที่ ๑: การพัฒนา กลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนการทำงาน

เป้าประสงค์: ประชาชน ภาคส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจนนานาชาติให้การยอมรับและร่วมมือ ในการขับเคลื่อนนโยบายการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

มาตรการ/กลยุทธ์

๑. จัดตั้งศูนย์บัญชาการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและติดตามสถานการณ์ แรงงาน และศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ระดับกรม ระดับจังหวัด

๒. จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับจังหวัด และจัดทำแผนการตรวจบูรณาการ

๓. พัฒนาช่องทางและรูปแบบการนำเสนอข้อมูล/ผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปและนานาชาติเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสถานการณ์

๔. พัฒนความร่วมมือกับนานาชาติประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

๕. จัดตั้งหน่วยงานระดับกรมเพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

๖. รับรองอนุสัญญาและพิธีสารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่สอดคล้องและส่งเสริมแนวทางป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

๗. ทบทวนและพัฒนาบันทึกความตกลง (MOU) และข้อตกลงการจ้าง (Agreement) แรงงานระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒: การคุ้มครอง แก้ไขปัญหา และช่วยเหลือ

เป้าประสงค์: คนหางานและแรงงานได้รับการช่วยเหลือ คุ้มครอง และได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย

มาตรการ/กลยุทธ์

๑. พัฒนามาตรฐานคู่มือการช่วยเหลือ คุ้มครอง และส่งกลับผู้ใช้แรงงานที่มีความเสี่ยงตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์

๒. ปฏิบัติตามมาตรฐานคู่มือการช่วยเหลือ คุ้มครอง และส่งกลับ ผู้ใช้แรงงานที่มีความเสี่ยงตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์

๓. บูรณาการให้ความคุ้มครองคนหางานและแรงงานเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ ๓: การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เป้าประสงค์: ปราศจากคดีและผู้กระทำผิดที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

มาตรการ/กลยุทธ์

๑. บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง โดยดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัด

๒. ตรวจสอบ ติดตาม และดำเนินคดีกับสาย นายหน้า นายจ้าง/ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

๓. พัฒนา ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ตอบสนองสถานการณ์ปัจจุบัน

๔. เพิ่มบทลงโทษผู้กระทำผิด เจ้าหน้าที่ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

๕. ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔: การเฝ้าระวังและป้องกันไม่ให้แรงงานกลุ่มเสี่ยงเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

เป้าประสงค์: แรงงานไม่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

มาตรการ/กลยุทธ์

๑. ตรวจสอบภารกิจ/ตรวจบูรณาการเพื่อป้องปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน
๒. เพิ่มจำนวนพนักงานตรวจแรงงานและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพนักงานตรวจแรงงาน ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจ
๓. เสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ สิทธิ หน้าที่ และบทลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๔. สร้างจิตสำนึกและธรรมาภิบาลประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบให้กับนายจ้าง/สถานประกอบกิจการ และเครือข่ายด้านแรงงาน ในการต่อต้านการค้ามนุษย์
๕. ส่งเสริมแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices: GLP)
๖. ส่งเสริมสถานประกอบกิจการจัดทำมาตรฐานแรงงานไทย (Thai Labour Standard: TLS 8001-2010)

ยุทธศาสตร์ที่ ๕: การพัฒนาเครือข่ายและบริหารข้อมูล

เป้าประสงค์: ส่งเสริมและขยายความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายทุกระดับ ทั้งในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง

มาตรการ/กลยุทธ์

๑. พัฒนาเครือข่ายด้านแรงงาน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน
๒. สร้างกลไก/ระบบการรายงานของภาคีเครือข่ายเพื่อเป็นเครื่องมือในการประสานความร่วมมือและส่งต่อ
๓. จัดทำการสำรวจตัวเลขแรงงานต่างด้าวและตัวเลขความต้องการ (Demand) จ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อกำหนดนโยบายการจ้างงานแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมของประเทศไทย
๔. จัดทำฐานข้อมูลสถานการณ์ด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เพื่อเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์การค้ามนุษย์ด้านแรงงานในพื้นที่
๕. พัฒนาระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระดับประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อการประสานงานระหว่างหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และสร้างความร่วมมือนำเข้าข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ
๖. พัฒนาสมรรถนะและทักษะของผู้จัดระบบข้อมูล และวิเคราะห์เพื่อบ่งชี้สถานการณ์และติดตามกระบวนการค้ามนุษย์ด้านแรงงานอย่างต่อเนื่อง

๗. ส่งเสริม/สนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูล/ ข่าวสารระหว่างภาคี
เครือข่ายทั้งระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับพื้นที่

ปรับปรุงโดยคณะกรรมการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน
ศูนย์บัญชาการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและติดตามสถานการณ์แรงงาน
วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙