

การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ (Combating Forced Labour) : คู่มือสำหรับนายจ้างและภาคธุรกิจ

แรงงานบังคับเป็นหนึ่งในประเด็นท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนที่ยังคงเกิดการละเมิด โดยสถิติเมื่อปี ค.ศ. 2022 ระบุว่าปัญหาการใช้แรงงานบังคับส่งผลกระทบต่อประชากรกว่า 27.6 ล้านคนทั่วโลก การใช้แรงงานบังคับเกิดขึ้นได้ทุกที่ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในทุก ๆ ภาคเศรษฐกิจ ครอบคลุมห่วงโซ่อุปทานภายในประเทศและห่วงโซ่อุปทานโลก

สาเหตุของการเกิดแรงงานบังคับ ประกอบด้วยปัจจัยหลายด้าน ทั้งความเหลื่อมล้ำของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การจ้างงานนอกระบบ การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อแรงงาน

นอกเหนือจากการที่ประเทศภาคีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในการจัดการใช้แรงงานบังคับ นายจ้างยังเป็นผู้มีบทบาทร่วมที่สำคัญในการส่งเสริมการจัดการใช้แรงงานบังคับ ขณะนั้นแล้ว การป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับจึงเป็นหนึ่งในประเด็นที่สถานประกอบการกิจการตลอดจนองค์กรตัวแทนของผู้ประกอบการและนายจ้าง Employer and Business Membership Organizations (EBMOs) ให้ความสำคัญ

สำหรับภาคธุรกิจ การป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับไม่ใช่แค่เพียงข้อบังคับทางจริยธรรมและการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่การป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับยังสะท้อนความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจ (Responsible Business Conduct: RBC)

ในปีค.ศ. 2008 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) และองค์การนายจ้างสากล (International Organization of Employers: IOE) ได้เผยแพร่คู่มือสำหรับนายจ้างและภาคธุรกิจเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ ฉบับที่ 1 โดยต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2015 ได้เผยแพร่คู่มือฯ อย่างต่อเนื่องเป็น ฉบับที่ 2 กระทั่งฉบับที่ 3 ค.ศ. 2025 ซึ่งประกอบไปด้วยแนวปฏิบัติเพื่อช่วยให้สถานประกอบการระบุน ป้องกัน และลดความเสี่ยงการใช้แรงงานบังคับตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน ถือเป็นปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ที่รวมไปถึงอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (C29) พิธีสาร ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ 29 (P29) และอนุสัญญา ฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 (C105) หลักการชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนกับธุรกิจ (United Nations Framework and Guiding Principles on Business and Human Rights : UNGP) และปฏิญญาไตรภาคีว่าด้วยหลักการเกี่ยวกับบริษัทข้ามชาติและนโยบายสังคม ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (MNE Declaration)

คู่มือสำหรับนายจ้างและภาคธุรกิจเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับอ้างอิงคำนิยามแรงงานบังคับของ ILO โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินแรงงานบังคับ 11 ตัวชี้วัด ซึ่งมีส่วนช่วยในการระบุและประเมินความเสี่ยงการใช้แรงงานบังคับ ทั้งนี้ คู่มือฉบับนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งกับบริษัท องค์กรตัวแทนของผู้ประกอบการและนายจ้าง (EBMOs) สภาอุตสาหกรรม ภาคีเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ร่วมขับเคลื่อนการดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อ

(Responsible Business Conduct: RBC) และภาคีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Right Due Diligence : HRDD)

คู่มือฉบับนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1) หมวดที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแรงงานบังคับ

2) หมวดที่ 2 ขั้นตอนในการขับเคลื่อนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Right Due Diligence : HRDD) บนหลักการชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนกับธุรกิจ (UNGPs) ทั้งสิ้น 5 ขั้นตอน คือ (1) ขั้นตอนที่ 1 การถือปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานเพื่อป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ (2) ขั้นตอนที่ 2 การระบุ การประเมิน และการวิเคราะห์ผลกระทบของปัญหาแรงงานบังคับ (3) ขั้นตอนที่ 3 ขับเคลื่อนในทางปฏิบัติเพื่อรับมือผลกระทบจากปัญหาแรงงานบังคับ (4) ขั้นตอนที่ 4 ติดตามและประเมินผลการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ และ (5) ขั้นตอนที่ 5 การนำเสนอผลการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ

3) หมวดที่ 3 บทบาทขององค์กรตัวแทนของผู้ประกอบการและนายจ้าง (EBMOs) ในการส่งเสริมสมาชิกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ รวมถึงแนวคิดริเริ่มขององค์กรตัวแทนของผู้ประกอบการและนายจ้าง (EBMOs) ในภูมิภาคต่าง ๆ

สร้างความเข้าใจทำไมแรงงานบังคับจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจ

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (C29) ให้คำนิยามแรงงานบังคับว่าหมายถึง งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งบีบบังคับเอาจากบุคคลใด ๆ โดยการใช้บทลงโทษ และบุคคลดังกล่าวนั้นมีได้สมัครใจที่จะทำเอง แต่ไม่รวมถึงงานหรือบริการซึ่ง

(ก) เกณฑ์โดยกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์ทหาร

(ข) เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง

(ค) เกณฑ์จากบุคคลใด ๆ อันเนื่องมาจากการถูกตัดสินลงโทษในศาลที่ดำเนินไปภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่

(ง) เกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน

(จ) ดำเนินงานโดยสมาชิกชุมชนของชนกลุ่มน้อย เพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั้นโดยมีเงื่อนไขว่า

(ก) บุคคลนั้นไม่เป็นโรคติดต่อ หรือโรคติดเชื้อใด ๆ และมีสภาพร่างกายสมบูรณ์เหมาะสม

(ข) ให้มีการยกเว้นกับครูและนักเรียนในโรงเรียน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยทั่วไป

(ง) ให้เหลือจำนวนผู้ใหญ่ชายที่มีร่างกายสมบูรณ์ประกอบ สำหรับครอบครัว และสังคม

(จ) เคารพต่อความสัมพันธ์และความผูกพันในครอบครัว

อย่างไรก็ตาม ต้องไม่มีการอนุมัติให้สมาคม บริษัท หรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชนใด ๆ เกี่ยวข้องกับรูปแบบใด ๆ ของการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ เพื่อผลิตหรือสะสมผลผลิตต่างๆ ซึ่งสมาคม หรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชนนั้น นำมาใช้ประโยชน์ หรือนำมาค้าขาย

การใช้แรงงานบังคับ คือ เมื่อบุคคลนั้น ๆ ถูกบังคับให้ทำงานโดยไม่สมัครใจ/โดยบังคับ การบังคับหมายรวมถึงการยึดค่าจ้าง การข่มขู่ใช้ความรุนแรง หรือการจำกัดเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ การใช้แรงงานบังคับมีความผิดตามกฎหมายในประเทศที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (C29)

สถิติในปี ค.ศ. 2025 ระบุว่าทั่วโลก มี 3.5 คนในทุก ๆ 1,000 คนที่ตกอยู่ในสภาพแรงงานบังคับ คิดเป็น 27.6 ล้านคน ในจำนวนนี้ 15.8 ล้านคนเป็นผู้ชายและเด็กชาย 11.8 ล้านคนเป็นผู้หญิงและเด็กหญิง กว่าร้อยละ 15 ของกลุ่มแรงงานวัยทำงานในจำนวน 27.6 ล้านคน เป็นแรงงานข้ามชาติ โดยมากกระจุกอยู่ในกิจการภาคบริการ (ร้อยละ 32) ภาคการผลิต (ร้อยละ 18.7) ภาคการก่อสร้าง (ร้อยละ 16.3) และภาคเกษตร (ร้อยละ 12.3)

เพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าว การส่งเสริมการจ้างงานที่เป็นธรรมจึงมีความสำคัญมากในการรับมือกับปัญหาแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน หากปราศจากการจ้างงานที่เป็นธรรม แรงงานจะตกเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะโดนละเมิดสิทธิ การตกเป็นแรงงานขัดหนี้ และแรงงานบังคับ

การจ้างงานที่เป็นธรรม หมายถึงกระบวนการจ้างงานงานลูกจ้างที่เคารพและปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนตลอดจนมาตรฐานแรงงานสากล องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้จัดทำ “แนวปฏิบัติ” กำหนดแนวทางพื้นฐาน 13 ข้อ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ได้กับแรงงานทุกกลุ่ม ครอบคลุมการจ้างงานข้ามประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานโดยตรงจากนายจ้างหรือผ่านบริษัทจัดหางาน มุ่งเน้นไม่ให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างงานจากลูกจ้างทั้งทางตรงและทางอ้อม และการทำให้แน่ใจว่ากระบวนการจ้างงานเป็นไปโดยความยินยอมพร้อมใจ โปร่งใส สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และสามารถตรวจสอบได้อย่างรอบด้าน

การใช้แรงงานบังคับ คิดเป็นมูลค่ากำไรที่มีขอบด้วยกฎหมาย กว่า 236 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี เม็ดเงินมหาศาลเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในระบบธุรกิจ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของภาครัฐจากภาษีที่ควรจะต้องจัดเก็บได้หากมีการจ้างงานอย่างเป็นธรรม และยังเป็นภาระเพิ่มค่าใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐในการออกมาตรการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ ฉะนั้นแล้วจึงมีเหตุผลความจำเป็นมากมายที่บริษัท/สถานประกอบการ ควรให้ความสำคัญกับความพยายามในการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ

- 1) ประเด็นด้านกฎหมาย : ประเทศภาคีของ ILO ส่วนใหญ่ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (C29) และอนุสัญญา ฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 (C105) โดยการให้สัตยาบัน ยังผลให้ประเทศภาคีจะต้องมี

กฎหมายเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ ด้วยเหตุนี้บริษัท/สถานประกอบการจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศ

- 2) ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน : ภายใต้หลักการชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนกับธุรกิจ (United Nations Framework and Guiding Principles on Business and Human Rights : UNGP) และปฏิญญาไตรภาคีว่าด้วยหลักการเกี่ยวกับบริษัทข้ามชาติและนโยบายสังคม ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (MNE Declaration) การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับสำหรับบริษัท/สถานประกอบการ ถือเป็นมาตรฐานสากลที่ทั่วโลกยอมรับ การปฏิบัติตามของบริษัท/สถานประกอบการ สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของประเทศนั้น ๆ ในการขับเคลื่อนประเด็นสิทธิมนุษยชน
- 3) ประเด็นจริยธรรมในการประกอบธุรกิจและความคาดหวังของสังคม : การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ ไม่เพียงส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของบริษัท/สถานประกอบการ แต่ยังเป็นการยืนยันการทำงานอย่างมีจริยธรรมและมีความรับผิดชอบต่อสังคม
- 4) ประเด็นการบริหารจัดการความเสี่ยง : การประกอบกิจการโดยมีการใช้แรงงานบังคับส่งผลให้บริษัท/สถานประกอบการเสี่ยงโดนยึดใบประกอบวิชาชีพ ตลอดจนถูกมาตรการคว่ำบาตร ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกในระยะยาวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าระหว่างประเทศ
- 5) ประเด็นการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Right Due Diligence) และการประกอบธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsible Business Conduct) : ความคาดหวังต่อบริษัท/สถานประกอบการ ให้ทำงานบนหลักการของความรับผิดชอบต่อสังคมมีมากขึ้น ๆ ในแต่ละปี ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเริ่มออกกฎหมาย/มาตรการรองรับการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน บริษัท/สถานประกอบการ จะต้องเพิ่มมาตรการตลอดห่วงโซ่อุปทานเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการใช้แรงงานบังคับเพื่อไม่ให้โดนบทลงโทษทางกฎหมาย
- 6) ประเด็นการบริหารจัดการตลอดห่วงโซ่อุปทาน : การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับเป็นหัวใจสำคัญของการประกอบธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม
- 7) ประเด็นความเสี่ยงทางการค้าและการลงทุน : ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกรับหลักการส่งเสริมการค้าที่ปราศจากแรงงานบังคับในทุก ๆ ชั้นของกระบวนการการผลิต กรณีที่บริษัท/สถานประกอบการมีการใช้แรงงานบังคับอาจส่งผลให้เกิดการถูกกักสินค้า/บริการที่ด้านศุลกากร

ที่มา : <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-11/Combating%20forced%20labour%20-%20A%20handbook%20for%20employers%20and%20business.pdf>

สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

กระทรวงแรงงาน