

แนวปฏิบัติสำหรับการป้องกันปัญหาแรงงานบังคับในภาคธุรกิจ (ฉบับย่อ)

เพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าใจสาระสำคัญของ “แนวปฏิบัติสำหรับการป้องกันปัญหาแรงงานบังคับในภาคธุรกิจ” ที่กระทรวงแรงงานจัดทำขึ้น จึงได้มีการสรุปโครงสร้างหลักของแนวปฏิบัติ ซึ่งข้อกำหนดโดยละเอียดและการปฏิบัติจริง ยังคงต้องอ้างอิงจากเอกสารฉบับเต็ม

(1) ที่มาและวัตถุประสงค์ของแนวปฏิบัติ

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา

การกำกับดูแลด้านสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่อุปทานระดับนานาชาติได้เพิ่มความเข้มงวดมากขึ้นอย่างชัดเจน จากเดิมที่เป็นเพียงการรณรงค์เชิงจริยธรรม ได้ยกระดับเป็นมาตรการทางกฎหมาย อาทิ ข้อจำกัดทางการค้าหรือมาตรการควบคุมการนำเข้า ในจำนวนนี้ “การห้ามใช้แรงงานบังคับ” ถือเป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล และเป็นหนึ่งในสิทธิขั้นพื้นฐานที่แรงงานทุกคนพึงได้รับ

เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ใช้แรงงาน

อ้างอิงตามหลักการชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนกับธุรกิจของสหประชาชาติ (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGP)

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

(อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ฉบับที่ 29 และฉบับที่ 105 รวมถึง พิธีสาร ค.ศ. 2014)

และแนวปฏิบัติว่าด้วยการดำเนินธุรกิจอย่างรับผิดชอบของ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) กระทรวงแรงงานได้จัดทำ

“แนวปฏิบัติสำหรับการป้องกันปัญหาแรงงานบังคับในภาคธุรกิจ” ขึ้น เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566

เพื่อให้ภาคธุรกิจนำไปใช้เป็นแนวทางและอ้างอิงในการจัดทำนโยบายห้ามใช้แรงงานบังคับและกลไกการบริหารความเสี่ยง รวมถึงช่วยให้ธุรกิจที่ยังไม่มีนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนแรงงาน

เข้าใจความหมายของแรงงานบังคับ และสามารถจัดตั้งกรอบการดำเนินงานเบื้องต้นได้

โดยในด้านโครงสร้างเนื้อหาและแนวปฏิบัติได้ครอบคลุม “11 ตัวชี้วัดและนิยามแรงงานบังคับ”

“กรอบแผนปฏิบัติการของภาคธุรกิจ” และ “รายการประเมินตนเองและเอกสารอ้างอิง”

พร้อมกันนี้ยังได้มีการรวบรวม

“มาตรฐานการตรวจสอบและกระบวนการตามแนวปฏิบัติสากลที่สำคัญ” รวมถึง

“กรณีศึกษาและคำถาม-คำตอบ (Q&A)” ที่หลากหลาย เพื่อให้ภาคธุรกิจนำไปประยุกต์ใช้ได้

(2) ตัวชี้วัดและนิยามแรงงานบังคับ (โครงสร้างแนวคิดวงแหวนร่วม)

เพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถระบุความเสี่ยงของแรงงานบังคับได้ กระทรวงแรงงานได้นำ “11 ตัวชี้วัดแรงงานบังคับ” ของ ILO

มาใช้เป็นเกณฑ์หลักในการเตือนและประเมินความเสี่ยงในองค์กรของภาคธุรกิจ จากการสังเกตในทางปฏิบัติ แรงงานบังคับไม่ใช่พฤติกรรมเพียงรูปแบบเดียว แต่เป็นกระบวนการที่เริ่มจากแกนกลางคือ “แรงงานขัดหนี้” แล้วขยายออกไปเป็นชั้น ๆ โดยประกอบด้วยกลไกการควบคุมในรูปแบบต่างๆ เช่น การหลอกลวง การควบคุม การเอาเปรียบ และการข่มขู่ ซึ่งเป็นรูปแบบการทำงานร่วมกันหลายฝ่ายจนกลายเป็นการขูดรีดอย่างเป็นระบบ ดังนั้น แนวปฏิบัตินี้จึงนำเสนอ 11 ตัวชี้วัดแรงงานบังคับในรูปแบบ “วงแหวนร่วม” (ดังภาพประกอบที่ 1 ในหน้าถัดไป)

เพื่อแสดงความสัมพันธ์เชิงลำดับชั้นของแรงงานบังคับจากแกนกลางขยายออกสู่ภายนอก ดังนี้

1. ชั้นแกนกลาง : แรงงานขัดหนี้

ในบรรดาตัวชี้วัดทั้งหมด “แรงงานขัดหนี้” ถือเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญที่สุด ไม่ได้หมายความว่า ตัวชี้วัดในชั้นอื่นมีความสำคัญน้อยกว่า แต่เนื่องจากมักเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดตัวชี้วัดอื่นๆ ทั้งนี้ เมื่อแรงงานตกอยู่ในภาวะหนี้สิน เช่น หนี้สินจากค่าบริการจัดหางานที่สูงลิ่ว จะทำให้แรงงานอยู่ในสถานะเปราะบางอย่างยิ่ง

สูญเสียอำนาจในการต่อรองและถูกบังคับให้ยอมรับการขูดรีดหรือเอาเปรียบในรูปแบบต่างๆ

2. ชั้นใน : กลไกการควบคุมที่สำคัญ

เป็นกลไกการควบคุมขั้นแรกที่ทำให้แรงงานเข้าสู่สถานะแรงงานบังคับ

โดยใช้วิธีหลอกลวงและฉวยโอกาสจากความเปราะบางของแรงงาน

ทำให้แรงงานตกอยู่ในภาวะหนี้สินและความสัมพันธ์แบบพึ่งพิง ตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม ได้แก่

แสวงหาประโยชน์จากสถานการณ์เปราะบาง การหลอกลวงและการยึดเอกสารประจำตัว

3. ชั้นกลาง : รูปแบบการขูดรีดที่เกิดขึ้นตามมา

เมื่อแรงงานถูกผูกมัดด้วยหนี้และกลไกในวงแหวนชั้นในแล้ว

นายจ้างมักเพิ่มการเอาเปรียบและข้อจำกัดต่างๆ

ทำให้แรงงานอยู่ในสภาพแรงงานบังคับอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน ตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม ได้แก่

การไม่จ่ายค่าจ้าง การทำงานล่วงเวลาเกินกำหนด

สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้ายและการจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว

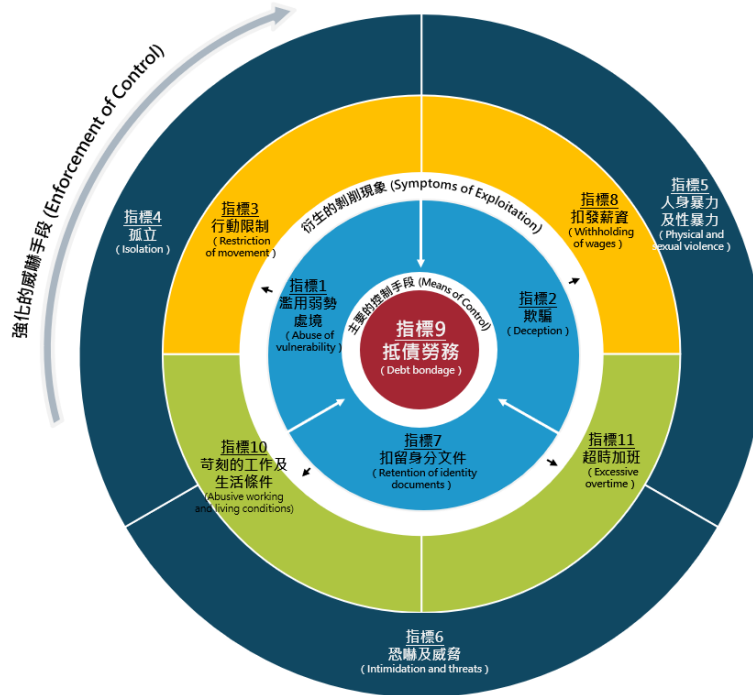
4. ชั้นนอก : กลไกการควบคุมที่เข้มข้นขึ้น

หมายถึงวิธีที่นายจ้างใช้แรงกดดันทางสังคม จิตใจ และความรุนแรง

เพื่อให้แรงงานเชื่อฟังและเกรงกลัวมากยิ่งขึ้น

ทำให้แรงงานไม่สามารถหลุดพ้นจากสภาพการถูกเอาเปรียบได้ ตัวชี้วัด ได้แก่

การแยกตัวออกจากสังคม การใช้ความรุนแรงทางร่างกายและทางเพศ การข่มขู่และคุกคาม



ภาพที่ 1 แผนภาพแสดง 11 ตัวชี้วัดแรงงานบังคับของ ILO ในรูปแบบวงแหวนร่วม

- 指標 9 抵債勞務 ตัวชี้วัดที่ 9 แรงงานขัดหนี้

主要的控制手段 วิธีการควบคุมหลัก

- 指標 1 濫用弱勢處境 ตัวชี้วัดที่ 1 แสวงหาประโยชน์จากความเปราะบาง
- 指標 2 欺騙 ตัวชี้วัดที่ 2 การหลอกลวง
- 指標 7 扣留身份文件 ตัวชี้วัดที่ 7 การยึดเอกสารประจำตัว

衍生的剝削現象 รูปแบบการเอารัดเอาเปรียบที่เกิดตามมา

- 指標 3 行動限制 ตัวชี้วัดที่ 3 การจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว
- 指標 8 扣發薪資 ตัวชี้วัดที่ 7 การไม่จ่ายค่าจ้าง
- 指標 10 苛刻的工作及生活條件 ตัวชี้วัดที่ 10 สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้าย
- 指標 11 超時加班 ตัวชี้วัดที่ 11 ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน

強化的威嚇手段 วิธีการข่มขู่ที่รุนแรงขึ้น

- 指標 4 孤立 ตัวชี้วัดที่ 4 การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม
- 指標 5 人身暴力及性暴力 ตัวชี้วัดที่ 5 ความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ
- 指標 6 恐嚇及威脅 ตัวชี้วัดที่ 6 การขู่เชือดและการข่มขู่

แม้แนวปฏิบัตินี้จะใช้ “วงแหวนร่วม”
เพื่อแสดงลำดับชั้นและความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างตัวชี้วัดแต่ละข้อ
พร้อมทั้งอธิบายรายละเอียดของ 11 ตัวชี้วัดที่ละเอียด
เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถนำไปใช้อ้างอิงในการระบุความเสี่ยงของแรงงานบังคับได้
แต่ในขณะเดียวกันแนวปฏิบัตินี้เน้นย้ำว่า การพบเพียงตัวชี้วัดข้อใดข้อหนึ่ง
อาจยังไม่สามารถถือได้ว่าเป็นแรงงานบังคับ อย่างไรก็ตาม
หากมีตัวชี้วัดหลายข้อปรากฏพร้อมกันและเมื่อประเมินโดยรวมแล้วพบว่าม็องค์ประกอบ เช่น
การใช้วิธีการบีบบังคับ การขาดเสรีภาพ และการขาดความยินยอมโดยรู้ข้อมูลอย่างครบถ้วน
ถือเป็นสัญญาณที่ชี้ชัดเจนว่า
แรงงานผู้นั้นกำลังเผชิญกับความเสี่ยงสูงต่อการตกอยู่ในสถานะแรงงานบังคับ

(3) “5 องค์ประกอบหลัก” ของกรอบแผนปฏิบัติการสำหรับภาคธุรกิจและการประเมินตนเอง

เพื่อให้ภาคธุรกิจและห่วงโซ่อุปทานสามารถป้องกันความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวปฏิบัตินี้จะได้ออกแบบ “กรอบแผนปฏิบัติการสำหรับภาคธุรกิจ” ขึ้น
เพื่อช่วยให้องค์กรธุรกิจสามารถดำเนินงานด้านการป้องกันและห้ามใช้แรงงานบังคับได้อย่างเป็นลำดับขั้น โดยแนวปฏิบัติมีการแนะนำให้ใช้ “หลักการขับเคลื่อนแบบเป็นขั้นตอน” กล่าวคือ
ในระยะแรกให้ยึดความรับผิดชอบในการบริหารจัดการภายในองค์กรและบริษัทในเครือเป็นศูนย์กลาง
พร้อมให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพภายในองค์กรก่อน ในระยะต่อมา
จึงทยอยขยายการดำเนินงานไปยังซัพพลายเออร์ที่มีความเสี่ยงสูงและมีความสำคัญ
ตามระดับความเสี่ยงและขีดความสามารถในการบริหารจัดการ
และในระยะสุดท้ายจึงขยายครอบคลุมไปตลอดทั้งห่วงโซ่คุณค่าของธุรกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการ
ป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ
และเพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถจัดทำกรอบการดำเนินงานด้านการป้องกันแรงงานบังคับได้อย่าง
มีประสิทธิภาพ

ภาพ แนวปฏิบัติดังกล่าวเสนอให้ดำเนินการตาม “5 องค์ประกอบหลัก” ดังต่อไปนี้

1. นโยบายและคำมั่นสัญญาขององค์กรธุรกิจ

องค์กรธุรกิจควรกำหนด “นโยบายสิทธิมนุษยชน” หรือ
“นโยบายไม่อนุญาตให้มีแรงงานบังคับในทุกรูปแบบโดยเด็ดขาด”
พร้อมเปิดเผยต่อพนักงานทุกคนรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกอย่างโปร่งใส

2. การสำรวจและประเมินสถานการณ์ภายในองค์กร

ควรดำเนินการสำรวจและประเมินอย่างครอบคลุมเป็นประจำว่า ภายในองค์กร
(รวมถึงบริษัทในเครือและสาขา) มีความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับหรือไม่
รวมทั้งรวบรวมข้อมูลและเอกสารภายในองค์กรที่เกี่ยวข้อง (อาทิ ระเบียบการทำงาน สัญญาจ้าง
สลิปเงินเดือนหรือรายละเอียดค่าจ้าง และกรณีร้องเรียนต่างๆ เป็นต้น)

พร้อมทั้งใช้การสังเกตการณ์ภาคสนาม แบบสอบถามที่ไม่ระบุชื่อ หรือการสัมภาษณ์ เพื่อส่งเสริมการประเมินและระบุความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น

3. มาตรการรับมือและปรับปรุงแก้ไข

หากพบว่าภายในองค์กรมีความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับ ควรยุติพฤติกรรมไม่เหมาะสมที่เกี่ยวข้องโดยทันที พร้อมเริ่มต้นการตรวจสอบภายใน และจัดทำแผนการปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมตามระดับความเสี่ยง รวมถึงกำหนดลำดับความสำคัญในการดำเนินการอย่างชัดเจน

4. การระบุความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและมาตรการป้องกัน

ควรดำเนินการประเมินความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับอย่างสม่ำเสมอ และกำหนดมาตรการป้องกันสำหรับปัจจัยเสี่ยงที่ตรวจพบ ขณะเดียวกัน ควรเพิ่มความเข้มข้นในการอบรมและให้ความรู้แก่พนักงานและผู้บริหาร รวมถึงจัดทำกลไกรับเรื่องร้องเรียน ระบบการแจ้งเบาะแส และมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

5. การบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทาน

องค์กรธุรกิจและบริษัทในเครือควรเป็นผู้ริเริ่มสร้างขีดความสามารถในการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายและแผนปฏิบัติการห้ามใช้แรงงานบังคับได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน แนวปฏิบัตินี้ยังสนับสนุนให้องค์กรธุรกิจร่วมมือกับองค์กรในภาคอุตสาหกรรมหรือใช้ทรัพยากรจากหน่วยงานภายนอก เพื่อยกระดับความสามารถของตนเองและพันธมิตรในห่วงโซ่อุปทานในการระบุและรับมือกับปัญหาแรงงานบังคับ

เพื่ออำนวยความสะดวกให้องค์กรธุรกิจสามารถสำรวจและประเมินสถานการณ์ภายในได้ แนวปฏิบัติดังกล่าว

ไม่เพียงระบุรายการประเมินของตัวชี้วัดแต่ละข้อและเอกสารอ้างอิงที่แนะนำไว้อย่างละเอียดเท่านั้น แต่ยังสามารถออกแบบ “แบบประเมินความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับด้วยตนเอง” ขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อให้องค์กรธุรกิจใช้ตรวจสอบความเสี่ยงภายใน โดยแบบประเมินดังกล่าวครอบคลุมสาระสำคัญ 4 มิติหลัก ได้แก่ “รายการตรวจสอบ 54 ข้อ” “การประเมินระดับความเสี่ยง” “มาตรการที่ควรเพิ่มเติมหรือปรับปรุงแก้ไข” และ “การประเมินกรอบเวลาในการปรับปรุง” องค์กรธุรกิจสามารถเลือกใช้เอกสารและวิธีการประเมินที่เหมาะสมตามลักษณะการดำเนินธุรกิจ ระบบการบริหารจัดการ และลักษณะความเสี่ยงของตนเอง

(4) มาตรฐานการตรวจประเมินตามหลักจรรยาบรรณสากล

แนวปฏิบัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเตรียมแผนปฏิบัติการและกรอบการเตรียมความพร้อมที่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นลำดับให้แก่ภาคธุรกิจ และเพื่อช่วยเหลือองค์กรธุรกิจในการสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับแรงงานบังคับ และจัดตั้งกลไกการบริหารจัดการภายในองค์กร

มิได้มีจุดประสงค์เพื่อใช้แทนมาตรฐานสากลอย่างเป็นทางการหรือข้อกำหนดการตรวจประเมินโดยบุคคลที่สาม ในความเป็นจริงแล้ว ช่วงหลายปีที่ผ่านมา พันธมิตรอุตสาหกรรม องค์กรธุรกิจ และหน่วยงานรับรองมาตรฐานในระดับสากลต่างได้จัดทำหลักจรรยาบรรณและสร้างกลไกกำกับดูแลขึ้นอย่างต่อเนื่อง

โดยภาคธุรกิจจำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่แตกต่างกันตามลักษณะอุตสาหกรรมและข้อกำหนดของห่วงโซ่อุปทานของตน อย่างไรก็ตาม

เนื่องจากมาตรฐานเหล่านี้ได้รับการออกแบบให้สะท้อนลักษณะเฉพาะและประเด็นที่แต่ละอุตสาหกรรมให้ความสำคัญ กลไกการประเมินตรวจสอบจึงมีความแตกต่างกันด้วย

นอกจากนี้

เพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจเข้าใจความแตกต่างข้างต้นและสามารถจับประเด็นสำคัญของข้อกำหนดต่างๆ ได้อย่างชัดเจน แนวปฏิบัตินี้จึงได้คัดเลือก 4 หลักจรรยาบรรณสากลที่มีความสำคัญเชิงตัวชี้วัด ได้แก่ RBA (Responsible Business Alliance : พันธมิตรธุรกิจที่มีความรับผิดชอบ) SA8000 (มาตรฐานสากลด้านความรับผิดชอบต่อสังคม) SMETA (Sedex Members Ethical Trade Audit : การตรวจประเมินด้านจริยธรรมทางธุรกิจ) และ FLA (Fair Labor Association : สมาคมแรงงานที่เป็นธรรม) พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายที่ใช้บังคับ ประเด็นสำคัญและวิธีการตรวจประเมิน

เพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับภาคธุรกิจในการเชื่อมต่อและปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของห่วงโซ่อุปทานโลกในอนาคต

(5) การวิเคราะห์กรณีศึกษาเชิงปฏิบัติและคำถาม-คำตอบเกี่ยวกับแรงงานบังคับ

เพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจเข้าใจรูปแบบของแรงงานบังคับที่เกิดขึ้นจริงอย่างลึกซึ้ง รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากมีความเกี่ยวข้องกับแรงงานบังคับ แนวปฏิบัตินี้ได้รวบรวมและเรียบเรียงกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ พร้อมจำแนกสถานการณ์ของแรงงานบังคับเป็น 9 ประเภท สำหรับแต่ละกรณีศึกษา ได้มีการวิเคราะห์ตัวชี้วัดของแรงงานบังคับที่เกี่ยวข้องที่ละประเด็น

พร้อมอธิบายความรับผิดชอบทางกฎหมาย ความเสี่ยงทางธุรกิจ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น (อาทิ ความเสี่ยงด้านชื่อเสียงของแบรนด์และห่วงโซ่อุปทานที่เพิ่มสูงขึ้น หรือสินค้าถูกประเทศอื่นยึดหรือกักกันไว้)

ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงเชิงปฏิบัติและเป็นการย้ำเตือนให้ภาคธุรกิจต้องทำการตรวจสอบความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่อุปทานของตนเอง

นอกจากนี้

เพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถเข้าใจเนื้อหาของแรงงานบังคับและนำไปประยุกต์ใช้ได้ดียิ่งขึ้น แนวปฏิบัตินี้ได้จัดทำหมวดคำถาม-คำตอบ (Q&A)

โดยรวบรวมคำถามที่พบบ่อยเกี่ยวกับการป้องกันแรงงานบังคับและขอบเขตการใช้แนวปฏิบัติผ่าน

รูปแบบถาม-ตอบที่กระชับและเข้าใจง่าย
เพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถเรียนรู้และเข้าใจความรู้เชิงปฏิบัติที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว