



เอกสารหมายเลข 3

ผลงานเรื่อง

บทบาทของกระทรวงแรงงาน

ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์

โดย

นายสุนันท์ โพธิ์ทอง

ตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร 9)

ตำแหน่งเลขที่ 3

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน

(นักวิชาการแรงงาน 10 ขช.)

ตำแหน่งเลขที่ 11

สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงแรงงาน

14278

2553

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง บทบาทของกระทรวงแรงงานในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการและนโยบายระดับชาติ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอนุสัญญาองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับ การกำหนดมาตรการและกลไกการดำเนินงานของกระทรวงแรงงาน การศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทย และต่างประเทศ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ตลอดจนการเสนอแนะแนวทาง ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งกระทรวงแรงงานมีบทบาทและอำนาจ หน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้วยการลงนามในบันทึก ข้อตกลง (Memorandum of Understanding : MOU) และบทบาทจากการที่ประเทศไทย ให้สัตยาบันในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปัญหาการค้ามนุษย์ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย ไม่เป็นธรรม หรือที่เรียกว่าแรงงานบังคับ (Forced Labour) โดยมากจะพบ ในแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และถูกบังคับใช้แรงงานแบบกดขี่ ไม่เป็นธรรม บางรายก็ถูกล่อลวงละเมิดทางเพศ กล่าวได้ว่าการดำเนินการของกระทรวง แรงงาน แม้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ก็เป็นส่วน สำคัญของการปราบปรามอาชญากร ค้ามนุษย์ในรูปแบบของสหวิชาชีพ

สถานการณ์การค้ามนุษย์ในปัจจุบัน ได้กลายเป็นปัญหาในระดับโลก ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกตระหนักว่า การค้ามนุษย์เป็น “อาชญากรรมที่ทำให้เราทุกคนอับอาย” และให้ประเทศต่างๆ ร่วมมือกัน ต่อต้านขบวนการค้ามนุษย์ สำหรับประเทศไทยการค้ามนุษย์ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ประเทศไทยอยู่ในสถานะประเทศ ดันทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามประเทศไทย ได้พยายามป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มาโดยตลอด แต่มีอุปสรรคหลาย ประการที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไปได้ อาทิ ปัญหา ขอบกพร่องในด้านการ ประสานงาน การบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งดำเนินการใน

รูปแบบสหวิชาชีพ การขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมกับกลุ่มองค์กร เอกชน ภาคประชาชนในลักษณะของแนวร่วม หรือเครือข่าย การแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ โดยต้นเหตุของปัญหาที่แท้จริงของกระบวนการค้ามนุษย์นั้นอยู่ลึกและซับซ้อน ซ้อนทับ ด้วยผลประโยชน์และอิทธิพลมืด ยากที่จะเจาะเข้าไปสืบค้น ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ จึงมีข้อเสนอแนะให้พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละฉบับ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน มีการหารือร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในรูปแบบสหวิชาชีพ เพื่อกำหนดขั้นตอนและจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงาน ให้องค์กรเอกชน (NGOs) เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ ให้มีแนวร่วม หรือเครือข่ายเจาะเข้าไปแทรกซึมในขบวนการค้ามนุษย์เพื่อแจ้งเบาะแสและรายงาน ความเคลื่อนไหว การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของขบวนการค้ามนุษย์ การปลูกฝังจิตสำนึก ของประชาชนและผู้ประกอบกิจการให้ตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และ ร่วมรับผิดชอบประณามการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมที่ทำให้เราทุกคนอับอาย การจัดให้มีหน่วยงานประสานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การกำหนดนโยบายของผู้บริหารระดับสูง ของกระทรวงแรงงานไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ตลอดจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ควรจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยหวังให้ประเทศไทยได้ประกาศในเวทีโลกได้ว่า การดำเนินการตามอนุสัญญา ฉบับที่ 29, 105, 182 มีผลสืบหน้า ไม่เป็นเพียงให้คำรับรองเท่านั้น

คำนำ

ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง และเป็นปัญหาที่บั่นทอนความมั่นคงของมนุษย์ องค์การสหประชาชาติจึงประกาศเจตนารมณ์ในประชาคมโลกร่วมมือกันปราบปรามแก้ไขปัญหานี้ให้หมดสิ้นไปภายในทศวรรษที่ 27 ประเทศไทยในฐานะส่วนหนึ่งของประชาคมโลกจึงมีความพยายามที่จะป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีภารกิจหลักประการหนึ่ง คือ การคุ้มครองแรงงานให้ได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน จึงเกี่ยวข้องโดยตรงที่จะต้องป้องกันมิให้มีการใช้แรงงานที่เข้าลักษณะการค้ำมนุษย์ ผู้เขียนในฐานะมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลงานด้านการคุ้มครองแรงงานเห็นว่า ความพยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ในทางปฏิบัติยังขาดการบริหารจัดการกลไกต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพเท่าทันกับวิวัฒนาการของการค้ำมนุษย์ จึงได้จัดทำผลงานทางวิชาการฉบับนี้ขึ้นเพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และการดำเนินงานแก้ไขปัญหาดังกล่าวในและต่างประเทศ บทบาทหน้าที่กระทรวงแรงงานและอุปสรรคของการดำเนินงาน ทั้งนี้ เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เป็นประโยชน์ต่อทิศทางการทำงานของกระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นายสุนันท์ โพธิ์ทอง

พฤศจิกายน 2551

สารบัญ

| | หน้า |
|---|----------|
| บทคัดย่อ | ก |
| คำนำ | ค |
| สารบัญ | ง |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| ความเป็นมา | 1 |
| ความเกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงาน | 3 |
| วัตถุประสงค์การศึกษา | 6 |
| ขอบเขตการศึกษา | 6 |
| วิธีการศึกษา | 7 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 7 |
| บทที่ 2 แนวคิด อนุสัญญา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง สถานการณ์การคุ้มครองในประเทศไทย | 8 8 |
| นโยบายป้องกันการคุ้มครองกระทรวงแรงงาน | 9 |
| อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ | 11 |
| กฎหมายที่เกี่ยวข้อง | 16 |
| บทที่ 3 การดำเนินการของกระทรวงแรงงานในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการคุ้มครอง | 29 29 |
| การดำเนินการร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ | 29 29 |
| การดำเนินงานของกระทรวงแรงงาน | 32 |

| | หน้า |
|---|-----------|
| บทที่ 4 เปรียบเทียบการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหา | |
| การข้ามนุษย์ในประเทศต่างประเทศ | 44 |
| การดำเนินการของกลุ่มประเทศภูมิภาคอาเซียน | 44 |
| การดำเนินงานด้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทยกับ | |
| สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว | 49 |
| การดำเนินงานด้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น | 53 |
| การประชุม Vienna Forum to Fight Human Trafficking | 58 |
| กรณีตัวอย่างการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือแรงงานเกี่ยวกับ | |
| การค้ามนุษย์ในประเทศไทย | 66 |
| บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 73 |
| บทสรุป | 73 |
| ข้อเสนอแนะ | 77 |
| บรรณานุกรม | 81 |
| ภาคผนวก | |
| 1. คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 57/2549 ลงวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2549 | |
| เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงาน | |
| เด็กในรูปแบบที่เลวร้าย | |
| 2. คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 168/2549 ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2549 | |
| เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบ | |
| ที่เลวร้าย (เพิ่มเติม) | |
| 3. คำสั่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ 301/2551 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2551 | |
| เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาทบทวนร่างแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้ | |
| แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย | |
| 4. สรุปนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบ | |
| ที่เลวร้าย | |

5. แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน
6. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง
7. บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546
8. การประชุม Vienna Forum to Fight Human Trafficking ระหว่างวันที่ 13 – 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย