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
การเอารัดเอาเปรียบ 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
สูญเสียอำนาจในการต่อรองและถูกบังคับให้ยอมรับการขูดรีดหรือเอารัดเอาเปรียบในรูปแบบต่างๆ

2. ชั้นใน : กลไกการควบคุมที่สำคัญ

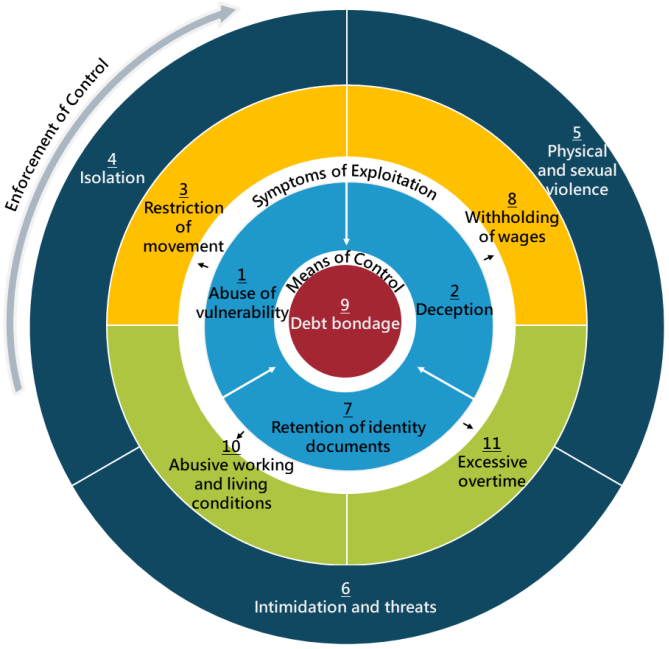
เป็นกลไกการควบคุมขั้นแรกที่ทำให้แรงงานเข้าสู่สภาวะแรงงานบังคับ
โดยใช้วิธีหลอกลวงและฉวยโอกาสจากความเปราะบางของแรงงาน
ทำให้แรงงานตกอยู่ในภาวะหนี้สินและความสัมพันธ์แบบพึ่งพิง ตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม ได้แก่
แสวงหาประโยชน์จากสถานการณ์เปราะบาง การหลอกลวงและการยึดเอกสารประจำตัว

3. ชั้นกลาง : รูปแบบการขูดรีดที่เกิดขึ้นตามมา

เมื่อแรงงานถูกผูกมัดด้วยหนี้และกลไกในวงแหวนชั้นในแล้ว
นายจ้างมักเพิ่มการเอารัดเอาเปรียบและข้อจำกัดต่างๆ
ทำให้แรงงานอยู่ในสภาพแรงงานบังคับอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน ตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม ได้แก่
การไม่จ่ายค่าจ้าง การทำงานล่วงเวลาเกินกำหนด
สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้ายและการจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว

4. ชั้นนอก : กลไกการควบคุมที่เข้มข้นขึ้น

หมายถึงวิธีที่นายจ้างใช้แรงกดดันทางสังคม จิตใจ และความรุนแรง
เพื่อให้แรงงานเชื่อฟังและเกรงกลัวมากยิ่งขึ้น
ทำให้แรงงานไม่สามารถหลุดพ้นจากสภาพการถูกเอารัดเอาเปรียบได้ ตัวชี้วัด ได้แก่
การแยกตัวออกจากสังคม การใช้ความรุนแรงทางร่างกายและทางเพศ การข่มขู่และคุกคาม



ภาพที่ 1 แผนภาพแสดง 11 ตัวชี้วัดแรงงานบังคับของ ILO ในรูปแบบวงแหวนร่วม

แม้แนวปฏิบัตินี้จะใช้ “วงแหวนร่วม” เพื่อแสดงลำดับชั้นและความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างตัวชี้วัดแต่ละข้อ พร้อมทั้งอธิบายรายละเอียดของ 11 ตัวชี้วัดทีละข้อ เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถนำไปใช้อ้างอิงในการระบุความเสี่ยงของแรงงานบังคับได้ แต่ในขณะเดียวกันแนวปฏิบัตินี้เน้นย้ำว่า การพบเพียงตัวชี้วัดข้อใดข้อหนึ่ง อาจยังไม่สามารถถือได้ว่าเป็นแรงงานบังคับ อย่างไรก็ตาม หากมีตัวชี้วัดหลายข้อปรากฏพร้อมกันและเมื่อประเมินโดยรวมแล้วพบว่ามีองค์ประกอบ เช่น การใช้วิธีการบีบบังคับ การขาดเสรีภาพ และการขาดความยินยอมโดยรู้ข้อมูลอย่างครบถ้วน ถือเป็นสัญญาณที่ชี้อย่างชัดเจนว่า แรงงานผู้นั้นกำลังเผชิญกับความเสี่ยงสูงต่อการตกอยู่ในสภาวะแรงงานบังคับ

(3) “5 องค์ประกอบหลัก” ของกรอบแผนปฏิบัติการสำหรับภาคธุรกิจและการประเมินตนเอง

เพื่อให้ภาคธุรกิจและห่วงโซ่อุปทานสามารถป้องกันความเสี่ยงด้านแรงงานบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวปฏิบัตินี้จึงได้ออกแบบ “กรอบแผนปฏิบัติการสำหรับภาคธุรกิจ” ขึ้น เพื่อช่วยให้องค์กรธุรกิจสามารถดำเนินงานด้านการป้องกันและห้ามใช้แรงงานบังคับได้อย่างเป็นลำดับขั้น โดยแนวปฏิบัติมีการแนะนำให้ใช้ “หลักการขับเคลื่อนแบบเป็นขั้นตอน” กล่าวคือ ในระยะแรกให้ยึดความรับผิดชอบในการบริหารจัดการภายในองค์กรและบริษัทในเครือเป็นศูนย์กลาง พร้อมให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพภายในองค์กรก่อน ในระยะต่อมาจึงทยอยขยายการดำเนินงานไปยังซัพพลายเออร์ที่มีความเสี่ยงสูงและมีความสำคัญ

ตามระดับความเสี่ยงและขีดความสามารถในการบริหารจัดการ
และในระยะสุดท้ายจึงขยายครอบคลุมไปตลอดทั้งห่วงโซ่คุณค่าของธุรกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ
และเพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถจัดทำกรอบการดำเนินงานด้านการป้องกันแรงงานบังคับได้อย่างมีประสิทธิ
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 แต่ยังได้ออกแบบ “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
ได้มีการวิเคราะห์ตัวชี้วัดของแรงงานบังคับที่เกี่ยวข้องทีละประเด็น
พร้อมอธิบายความรับผิดทางกฎหมาย ความเสี่ยงทางธุรกิจ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น (อาทิ
ความเสี่ยงด้านชื่อเสียงของแบรนด์และห่วงโซ่อุปทานที่เพิ่มสูงขึ้น
หรือสินค้าถูกประเทศอื่นยึดหรือกักกันไว้)
ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงเชิงปฏิบัติและเป็นการย้ำเตือนให้ภาคธุรกิจต้องทำการตรวจสอบความ
เสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่อุปทานของตนเอง

นอกจากนี้
เพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถเข้าใจเนื้อหาของแรงงานบังคับและนำไปประยุกต์ใช้ได้ง่ายยิ่งขึ้น
แนวปฏิบัตินี้ได้จัดทำหมวดคำถาม–คำตอบ (Q&A)
โดยรวบรวมคำถามที่พบบ่อยเกี่ยวกับการป้องกันแรงงานบังคับและขอบเขตการใช้แนวปฏิบัติผ่าน
รูปแบบถาม–ตอบที่กระชับและเข้าใจง่าย
เพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถเรียนรู้และเข้าใจความรู้เชิงปฏิบัติที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว