

ด่วนที่สุด

ที่ รง ๐๒๑๐.๑/ ๑๒๙๐



กระทรวงแรงงาน

ถนนมิตรไมตรี ดินแดง กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๙ เมษายน ๒๕๖๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส27607
วันที่ : ๒5909/๒1
วันที่ : 27 เม.ย. 61 เวลา : 15:08

เรื่อง การให้สัตยาบันต่อพิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. พิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐

ด้วยกระทรวงแรงงานขอเสนอเรื่องการให้สัตยาบันต่อพิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รักษาการแทน รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) กำกับการบริหารราชการกระทรวงแรงงาน ได้เห็นชอบให้นำเรื่อง ดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

๑.๑ กระทรวงแรงงานได้รับนโยบายเร่งด่วนสำคัญและข้อสั่งการของพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี ในการประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ (กขป. ๕) ให้มีการดำเนินการเร่งรัดการดำเนินการให้สัตยาบันพิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ ภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๖๑

๑.๒ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ แต่เนื่องด้วยบทบัญญัติส่วนใหญ่ของอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับรูปแบบของแรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน พิธีสารฯ จึงเป็นการเติมช่องว่างของอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ เพื่อเน้นย้ำถึงมาตรการในการป้องกัน คุ้มครอง ชดเชยช่วยเหลือเยียวยา หรือการฟื้นฟู และการปราบปรามการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การเข้าร่วมเป็นภาคีให้สัตยาบันพิธีสารฯ จะเป็นการยกระดับกรอบกฎหมายและการดำเนินงานป้องกัน และปราบปรามการใช้แรงงานบังคับของประเทศไทยให้มีความก้าวหน้าสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

๑.๓ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

๑.๓.๑ คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ด้านแรงงาน ซึ่งมีพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ได้มีคำสั่ง ที่ ๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการให้สัตยาบันพิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงาน ค.ศ. ๑๙๓๐ และคณะกรรมการร่างกฎหมาย

๑.๓.๒ คณะอนุกรรมการร่างกฎหมาย ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงแรงงาน ที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการในการกิจด้านการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เป็นประธานอนุกรรมการ ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานอนุกรรมการ ผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงานที่ได้รับมอบหมาย นางเพียงภาพ วิทย์ชำนาญกุล ที่ปรึกษาปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข

/ผู้แทนกรรมการ...

ผู้แทนกรมการจัดหางาน ผู้แทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม ผู้แทนศาลอาญา แผนกคดีค้ามนุษย์ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้อำนวยการสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้เชี่ยวชาญ ด้านประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้แทนศูนย์ประสานการปฏิบัติ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ผู้แทนมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ผู้แทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ผู้แทนสภาองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทย นางสาวศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นกรรมการ และเลขานุการ เจ้าหน้าที่สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และเจ้าหน้าที่กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยได้ดำเนินการยกย่องพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. โดยนำผลการศึกษา เปรียบเทียบความสอดคล้องระหว่างบทบัญญัติของพิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ กับกฎหมายภายในประเทศ (Gap Analysis) มาพิจารณาประกอบการยกย่อง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๑.๓.๓ กระทรวงแรงงาน ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงาน บังคับ พ.ศ. ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของพิธีสารฯ เพื่อให้สัตยาบันพิธีสารฯ และได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ รง ๐๒๐๒.๑/๑๑๙๒ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

การให้สัตยาบันพิธีสารฯ ฉบับดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย จึงเข้าข่ายประเภทเรื่องที่จะต้องนำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) รวมถึงมีบริบทที่มุ่งจะก่อให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างรัฐบาล ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศและเข้าข่าย เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

กระทรวงแรงงาน มีความจำเป็นเร่งด่วนในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบในหลักการให้สัตยาบันพิธีสารฯ เพื่อให้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเดินทางไปให้สัตยาบันพิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ ระหว่างวันที่ ๒ - ๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นโอกาสดีที่ประเทศไทยจะได้ แสดงออกถึงเจตนารมณ์ความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยอย่างจริงจังต่อการป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ

๔.สาระสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๔.๑ สาระสำคัญในพิธีสารฯ คือ เพื่อจัดการกับปัญหาการใช้แรงงานบังคับที่ครอบคลุม ๕ ด้าน ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมาย การป้องกัน การคุ้มครอง การชดเชยช่วยเหลือเยียวยาและเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมของผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงาน รวมทั้งการสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านความร่วมมือระหว่าง ประเทศทั้งด้านกฎหมายวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมถึงการแบ่งปันแนวปฏิบัติที่ดี และเรียนรู้ในการ ต่อต้านการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์

๔.๒ รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันแล้วต้องดำเนินการ ดังนี้

๔.๒.๑ ด้านการบังคับใช้กฎหมาย

(๑) ดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการเป็นแรงงานบังคับและทำให้ผู้เสียหายเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม รวมถึงการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์

(๒) กำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการระดับชาติ เพื่อปราบปรามการใช้แรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานอย่างยั่งยืน

(๓) คำจำกัดความของแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานที่มีอยู่ในอนุสัญญา ได้ถูกนำมาเน้นย้ำยืนยัน

(๔) มาตรการต่าง ๆ ที่พิธีสารฯ นี้อ้างถึงต้องรวมไปถึงการดำเนินการเฉพาะ เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์เพื่อการใช้แรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานด้วย

๔.๒.๒ ด้านการป้องกัน

(๑) การให้การศึกษาและการให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง เพื่อป้องกันการตกเป็นผู้เสียหายจากการเป็นแรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ รวมถึงนายจ้างเพื่อป้องกันการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์

(๒) การทำให้มั่นใจได้ว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันแรงงานบังคับ และการเกณฑ์แรงงานครอบคลุมคนทำงานทุกคนและทุกภาคส่วนทางเศรษฐกิจ และมีการสร้างความเข้มแข็ง ในเรื่องการตรวจแรงงานและบริการอื่นที่รับผิดชอบในการนำกฎหมายนี้ไปปฏิบัติ

(๓) การคุ้มครองบุคคลใด ๆ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่อาจถูกละเมิด ข้อโกงในขั้นตอนการจัดหางานและการบรรจุงาน

(๔) การจัดการกับปัญหาที่เป็นรากเหง้าและปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดแรงงานบังคับ และการเกณฑ์แรงงาน

๔.๒.๓ ด้านการคุ้มครอง

รัฐสมาชิกต้องดำเนินการมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการคัดแยก การปล่อยตัว การคุ้มครอง การพักฟื้น ให้ผู้เสียหายทุกคนกลับคืนสู่สภาพปกติจากการถูกเป็นแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงาน รวมถึงการจัดให้มีการช่วยเหลือและการสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ

๔.๒.๔ ด้านการชดเชยช่วยเหลือเยียวยา

รัฐสมาชิกต้องทำให้มั่นใจได้ว่า

(๑) ผู้ตกเป็นผู้เสียหายทุกคนที่เป็นแรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์ ไม่ว่าจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(๒) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อไม่เอาโทษกับผู้ตกเป็นผู้เสียหายที่เป็นแรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานกรณีที่ถูกบังคับให้กระทำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ซึ่งพวกเขาถูกบังคับให้กระทำ

๔.๒.๕ ด้านความร่วมมือ

รัฐสมาชิกต้องร่วมมือกันเพื่อให้มั่นใจว่ามีการป้องกันและการจัดรูปแบบต่างๆ ของการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์

ทั้งนี้ เมื่อประเทศไทยให้สัตยาบันพิธีสารฯ แล้ว จะมีผลผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม บทบัญญัติและเงื่อนไขของพิธีสารฯ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๔.๓ ข้อยกหมาย

๔.๓.๑ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้ (๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

/๔.๓.๒ รัฐธรรมนูญ...

๔.๓.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญา สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ

อนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ เป็นอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันและมีพันธกรณีผูกพันแล้วนั้น และพิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ เป็นส่วนเสริมของอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ดังกล่าว ที่เน้นย้ำถึงมาตรการในการป้องกัน การคุ้มครอง ชดเชย ฟื้นฟู ช่วยเหลือเยียวยาและการปราบปรามการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเกณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ดังนั้นการเข้าร่วมเป็นภาคีให้สัตยาบันพิธีสารฯ ฉบับดังกล่าว จะเป็นการแสดงเจตนารมณ์ความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยอย่างเข้มแข็งจริงใจต่อการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ รวมถึงการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากการเป็นแรงงานบังคับตามหลักการของสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่เพียงแต่จะยกระดับการคุ้มครองคนทำงานในทุกภาคส่วนเศรษฐกิจให้มีความก้าวหน้าสอดคล้องกับมาตรฐานสากลเท่านั้น แต่ยังส่งผลดีต่อการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยต่อประชาคมโลกและการจัดอุปสรรคทางการค้าในอุตสาหกรรมส่งออกอาหารทะเลของไทย จากกรณีที่ถูกพาดพิงว่ามีการใช้แรงงานบังคับ กระทรวงแรงงานจึงขอเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการให้สัตยาบันพิธีสารปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลตำรวจเอก

(อดุลย์ แสงสิงแก้ว)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

สำนักงานปลัดกระทรวง

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๗ ๐๘๘๘

โทรสาร ๐ ๒๒๔๘ ๒๐๒๗