

พันธมิตรสากลเพื่อต่อต้านแรงงานบังคับ บทสรุป

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานบังคับ

พันธมิตรสากลเพื่อต่อต้านแรงงานบังคับทำให้ทราบถึงมุมมองใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะและขอบเขตของแรงงานบังคับในโลกปัจจุบัน สิ่งที่รัฐสมาชิกของ ILO องค์การของคณาและนายจ้าง รวมทั้งหุ้นส่วนของไตรภาคีกำลังทำกันอยู่เพื่อต่อสู้กับปัญหานี้ รวมทั้งสิ่งที่จะต้องทำต่อไปเพื่อยับยั้งอาชญากรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ได้ในที่สุด รายงานระดับโลกฉบับที่สองของเรื่องแรงงานบังคับภายใต้การติดตามผลการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน จะเน้นเฉพาะช่วงเวลาตั้งแต่รายงานฉบับแรกเรื่อง “หยุดยั้งแรงงานบังคับ” ที่ตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ. 2544

ในช่วงเวลานี้ได้ปรากฏพัฒนาการที่สำคัญหลายอย่างทั้งความตระหนักที่สูงขึ้นในระดับโลกถึงปัญหาร่วมสมัยของแรงงานบังคับ และเฉพาะอย่างยิ่งการคำนึงถึง และความเข้าใจที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว อย่างเช่นมีผู้ใดบ้างที่ตกเป็นเหยื่อ และผู้ใดคือผู้กระทำผิด และปัญหานี้เกิดขึ้นที่ใด วิธีการที่ผู้คนต้องตกอยู่ในสถานการณ์ของเหยื่อของแรงงานบังคับ รวมทั้งมาตรการใดบ้างที่พิสูจน์ได้ว่ามีประสิทธิภาพในการป้องกันและต่อสู้กับการกระทำเยี่ยงอาชญากรรมนี้ เพื่อให้สิ้นสุดไปในศตวรรษที่ยี่สิบเอ็ดนี้ แรงงานบังคับไม่ใช่จะเป็นที่วิตกในเพียงไม่กี่ประเทศ แต่พบว่ามีการใช้แรงงานบังคับในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นปัญหาที่รุมเร้าในทุกสังคม ไม่เว้นแม้แต่ในสังคมที่พัฒนาแล้ว สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ตลอดจนสังคมอุตสาหกรรม โดยแรงงานบังคับมีผลกระทบต่อผู้คนนับล้าน และสร้างรายได้นับพันๆ ล้านดอลลาร์ให้แก่ผู้แสวงประโยชน์จากผู้ถูกบังคับใช้แรงงานเหล่านี้

รายงานฉบับนี้จะสร้างความกระจ่างถึงความหมายของแรงงานบังคับในทัศนะของ ILO เป็นลำดับแรก ซึ่งมีใช้แค่เพียงการมีสภาพของการทำงานที่เสื่อมทรามและค่าจ้างต่ำเท่านั้น แต่แรงงานบังคับประกอบด้วยสองปัจจัยพื้นฐาน อันได้แก่ งานหรือบริการที่ได้มาจากการข่มขู่ลงโทษและกระทำโดยไม่สมัครใจ การข่มขู่คุกคามนี้อาจอยู่ในรูปที่รุนแรงของการใช้ความรุนแรงต่อร่างกาย จนถึงรูปแบบที่แอบแฝง อาทิ การยึดเอกสารแสดงตน หรือขู่จะแจ้งตำรวจจับกุมคณาอพยพที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย เพื่อฉวยโอกาสแสวงประโยชน์อันไม่เป็นธรรมจากคณาเหล่านี้ สถานการณ์แรงงานบังคับกำหนดโดยลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและ “นายจ้าง” มิใช่งานที่ทำ อย่างไรก็ตามมีปรากฏแพร่หลายเกี่ยวกับสภาพและการปฏิบัติในการทำงานที่มีการกดขี่เอารัดเอาเปรียบอย่างรุนแรงของแรงงานบังคับ ที่ห่างไกลกับการบรรลุถึงการมีงานทำที่เป็นงานที่มีคุณค่าโดยมีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานอย่างเต็มที่ และภายในกรอบของการกระทำต่างๆ ที่กฎหมายตีความว่าเป็นการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งอาจมีการใช้วิธีการข่มขู่และการหลอกลวงด้วย การเยียวยาโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมที่สุดอาจขึ้นอยู่กับลักษณะ ซึ่งบางที่รวมถึงความรุนแรงของการข่มขู่คุกคามนั้นๆ

ความวิตกกังวลที่เพิ่มขึ้นของประชาคมโลกที่มีต่อการคำนึงถึง พร้อมกับการมีกรรมสารใหม่ๆ เพื่อต่อต้านปัญหานี้กระตุ้นให้รัฐสมาชิกหันมาให้ความสนใจกับแนวคิดเรื่องแรงงานบังคับในกฎหมายอาญา ตั้งแต่พิธีสารว่าด้วยการคำนึงถึงไปจนถึงอนุสัญญาของสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการกดขี่เอารัดเอาเปรียบที่จำแนกอย่างกว้างๆ ลงไปในเรื่องของแรงงานและการเอารัดเอาเปรียบทางเพศ เข้าสู่กระบวนการของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้จากความเห็นขององค์กรตรวจสอบของ ILO ทำให้เป็นที่ชัดเจนว่าการเอารัดเอาเปรียบและกดขี่ทางเพศเป็น

แรงงานบังคับเช่นกัน หลายประเทศในทุกวันนี้ยังไม่กำหนดในกฎหมายของประเทศเกี่ยวกับความผิดของการบังคับใช้แรงงานเป็นการเฉพาะ ขณะที่มิแนวน้อมในการกำหนดเป็นความผิดอาญาในโทษฐานค้ามนุษย์ ทั้งนี้มีความจำเป็นเช่นกันต่อการออกกฎหมายที่กำหนดให้การบังคับใช้แรงงานเป็นความผิดอาญา

ประมาณการณ์ขั้นต่ำของแรงงานบังคับทั่วโลก

ทุกวันนี้ มีผู้คนไม่น้อยกว่า 12.3 ล้านคนที่ตกเป็นเหยื่อของแรงงานบังคับทั่วโลก ในจำนวนนี้มี 9.8 ล้านคนที่ถูกตัวแทนเอกชนกดขี่ โดยมีถึงกว่า 2.4 ล้านคนที่ถูกบังคับใช้แรงงานอันเนื่องมาจากการค้ามนุษย์ ส่วนอีก 2.5 ล้านคนถูกรัฐหรือกองกำลังทหารกบฏบังคับให้ทำงาน

จำนวนที่สูงที่สุดอยู่ในเอเชีย โดยมีผู้ตกเป็นเหยื่อถึง 9,490,000 คน เกือบสองในสามของแรงงานบังคับทั้งหมดในเอเชียเกิดจากภาคเอกชนเพื่อการเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานขัดหนี้ในภาคเกษตรและกิจการทางเศรษฐกิจอื่นๆ เกือบหนึ่งในห้าเกิดจากการกระทำโดยรัฐ ในไม่กี่ประเทศ อาทิ พม่า ส่วนแรงงานบังคับเพื่อการเอาเปรียบในธุรกิจทางเพศมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้า

ในละตินอเมริกาและแคริบเบียนมีเหยื่อของแรงงานบังคับ 1,320,000 คน ร้อยละ 75 เกิดจากภาคเอกชนเพื่อเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ ตามมาด้วยการกระทำโดยรัฐ (ร้อยละ 16) และแรงงานบังคับเพื่อการเอาเปรียบในธุรกิจทางเพศ (ร้อยละ 9) ในจำนวนผู้ถูกบังคับใช้แรงงาน 660,000 คนในแอฟริกาใต้ มีร้อยละ 80 ที่เป็นเหยื่อของการเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ ร้อยละ 11 ถูกบังคับใช้แรงงานโดยรัฐ และร้อยละ 8 เป็นเหยื่อของการเอาเปรียบทางเพศ จากจำนวนการบังคับใช้แรงงาน 260,000 รายในแต่ละวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ ร้อยละ 88 เพื่อการเอาเปรียบทางเศรษฐกิจเอกชน และร้อยละ 10 เพื่อการเอาเปรียบในธุรกิจทางเพศ

มีผู้ถูกบังคับใช้แรงงาน 360,000 คนในประเทศอุตสาหกรรม และ 210,000 คน ในประเทศเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่าน ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่เป็นการเอาเปรียบในธุรกิจทางเพศ อย่างไรก็ตามในประเทศอุตสาหกรรม เหยื่อเกือบหนึ่งในสี่มีใช้เพื่อการเอาเปรียบในธุรกิจทางเพศ

ประมาณหนึ่งในห้าของแรงงานบังคับทั่วโลกหรือ 2.45 ล้านคน เป็นผลจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้มีความผันแปรในระดับภูมิภาค โดยในเอเชีย ละตินอเมริกา และแอฟริกาใต้สัดส่วนของเหยื่อของการค้ามนุษย์น้อยกว่าร้อยละ 20 ของแรงงานบังคับทั่วโลก ในขณะที่ในประเทศอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านและในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือมีจำนวนถึงกว่าร้อยละ 75 ของแรงงานบังคับทั้งหมด ผู้หญิงและเด็กเป็นเหยื่อของการเอาเปรียบในธุรกิจทางเพศมากที่สุดถึงร้อยละ 98 และยังพบว่าเหยื่อของการบังคับใช้แรงงานเพื่อเอาเปรียบทางเศรษฐกิจเมื่อจำแนกตามเพศแล้ว มีผู้หญิงและเด็กถึงกว่าร้อยละ 56 มีการคาดประมาณว่ามีเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นเหยื่อของแรงงานบังคับถึงร้อยละ 40-50 ของผู้ตกเป็นเหยื่อทั้งหมด

ภาพรวมในระดับโลกของแรงงานบังคับ

ตั้งแต่รายงานฉบับแรกของหัวข้อนี้เมื่อ ปี พ.ศ. 2544 โครงการปฏิบัติการพิเศษของ ILO เพื่อเอาชนะแรงงานบังคับ (ILO's Special Action Programme to Combat Forced Labour, SAP-FL) มีผลต่อแนวน้อมของแรงงานบังคับและการดำเนินการเพื่อเอาชนะปัญหา ในทุกภูมิภาคทั่วโลก

โดยทั่วไป แม้ว่าจะมีกฎหมายใหม่และแผนงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการกระทำเยี่ยงการบังคับใช้แรงงานแล้ว แต่ก็ยังไม่เพียงพอ เพราะยังมีการดำเนินคดีผู้บังคับใช้แรงงานน้อย และมักจะไม่กำหนดให้ความผิดฐานบังคับใช้แรงงานเป็นความผิดอาญา (แม้ว่าอาจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานหรือกฎหมายทางปกครอง) นอกจากนี้ยังกำหนดโทษเบา อย่างไรก็ตามมีความก้าวหน้าที่สำคัญในการลงโทษผู้ทำผิดด้วยโทษฐานใช้แรงงานบังคับในหลายประเทศ ดังเช่นในบราซิล

แม้ว่าการใช้แรงงานบังคับโดยรัฐจะมีปัญหาเมื่อพิจารณาในแง่ของจำนวน แต่ยังคงเป็นสิ่งที่น่าวิตกอย่างมาก ดังเช่นในพม่า ILO ได้มีบทบาทนำในการเรียกร้องให้ชาวโลกให้ความสนใจต่อการใช้แรงงานบังคับที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกิดขึ้นมากในดินแดนที่ห่างไกลโดยใช้อำนาจของกองทัพ เจ้าหน้าที่ประสานงานของ ILO ได้เข้าไปตรวจสอบสถานการณ์ภาคสนามด้วยตนเอง ขณะที่ได้มีการลงนามข้อตกลงในหลักการระหว่างรัฐบาลพม่าและ ILO เมื่อเดือนพฤษภาคม 2546 เกี่ยวกับแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับในพม่า แต่เมื่อต้นปี 2548 ILO กลับมิได้ตกอยู่ในฐานะที่จะผลักดันในเรื่องนี้ต่อไป กรณีของพม่าชี้ให้เห็นว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่จะให้การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับมีความก้าวหน้าได้ หากยังมีบรรยากาศของการละเว้นการลงโทษ และการปราบปรามผู้ที่ต่อต้านการบังคับใช้แรงงาน

ในจีน มีความคืบหน้าในการปฏิรูปการศึกษาโดยระบบแรงงาน ซึ่งเป็นมาตรการทางบริหารที่ครอบคลุมถึงแรงงานบังคับที่นำมาใช้เพื่อลงโทษความผิดที่ไม่ร้ายแรง เมื่อต้นปี 2547 มีผู้ถูกลงโทษ 260,000 คน และระบบในการปฏิรูปการศึกษานี้ได้กลายเป็นวาระของสมัชชาประชุมสภาประชาชนแห่งชาติในขณะนี้

แนวคิดเรื่องแรงงานบังคับในประเด็นของแรงงานนักโทษเป็นเหตุแห่งการวิตกกังวลในประเทศอุตสาหกรรม ประเด็นที่เห็นคือการขจัดแรงงานบังคับในเรือนจำเอกชน หรือโดยนักโทษที่ต้องขังในสถานที่ของบริษัทเอกชน ทั้งนี้มีฉันทามติว่า ประเด็นที่เป็นศูนย์กลางของการอภิปรายควรเน้นถึงวิธีการให้หลักประกันต่อมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานของนักโทษในเรือนจำทุกประเภท ต่อกรณีนี้ บรรดาผู้มีอำนาจของเรือนจำมักจะย้ำว่าการทำงานเป็นแค่ส่วนหนึ่งของระบบในเรือนจำ ซึ่งอาจมีการตรวจแรงงานได้โดยร่วมมือกับทางเรือนจำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานโดยเคร่งครัดเท่านั้น

ในประเทศกำลังพัฒนา มีความเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างความยากจนและการเลือกปฏิบัติ กับแรงงานบังคับ มีเหยื่อตั้งแต่ชนวรรณะต่ำในส่วนต่างๆ ในเอเชีย ชนเผ่าต่างๆ ในละตินอเมริกา ทายาทของทาสหรือคนป่าในแอฟริกา โดยรูปแบบของแรงงานบังคับกำลังเปลี่ยนแปลง นอกเหนือจากรูปแบบเดิมของการทำงานรับใช้เยี่ยงทาสในงานเกษตร กำลังมีรูปแบบใหม่เกิดขึ้นในลักษณะของการข่มขู่ที่เชื่อมโยงกับการทำงานไถ่หนี้ในภาคต่างๆ และในอุตสาหกรรมด้วย อาทิ การทำอิฐ การทำเหมืองแร่ ข้าวและโรงสี และงานบ้าน คนยากจนหรือคนไร้ที่ดินเป็นกลุ่มเสี่ยงที่สุดที่จะเป็นเหยื่อของแรงงานบังคับ เมื่อคนเหล่านี้ได้ย้ายออกจากชุมชนเดิมเพื่อหางานทำในที่ห่างไกลจากประเทศของตน ไม่ว่าจะในประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศห่างไกลโพ้นทะเล พบว่ามีรูปแบบเช่นนี้ในการข่มขู่เพื่อชักชวนมาทำงานและการไถ่หนี้ ในการทำงานตามฤดูกาลและคนงานอพยพในแอฟริกา เอเชีย และละตินอเมริกา ซึ่งผู้หญิงและเด็กมีความเสี่ยงสูงอีกเช่นกันที่จะตกเป็นเหยื่อของสถานการณ์ทำงานและการดำรงชีพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบเช่นนี้ และพบว่าเป็นการยากยิ่งที่คนเหล่านี้จะหลุดพ้นมาได้

การต่อสู้กับแรงงานบังคับจำเป็นต้องอาศัยการทำงานในทุกระดับ โดยเริ่มตั้งแต่ระดับล่าง โดยให้ความสำคัญกับการริเริ่มในระดับชุมชน การใช้สินเชื่อย่อย และเทคนิคอื่นๆ เพื่อป้องกันแรงงานบังคับ รวมทั้งการฟื้นฟูเหยื่อเมื่อได้รับอิสรภาพแล้ว ในระดับบน เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีนโยบายที่ชัดเจนและแผนปฏิบัติการ การระดมปลุกจิตสำนึก การมีส่วนร่วมของกระทรวงต่างๆ การสร้างความร่วมมือของหน่วยงานด้านแรงงานกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ตลอดจนการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการงานเพื่อต่อต้านแรงงานบังคับ วิธีหนึ่งที่จะบรรลุเป้าหมายได้คือการนำเรื่องแรงงาน

บังคับและแรงงานขัดหนี้เข้าไว้กับแผนยุทธศาสตร์การลดความยากจน และกรมสารเชิงนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ใน บราซิลและปากีสถานมีแผนการทำงานในวงกว้างเพื่อต่อต้านแรงงานบังคับ และเนปาลและปากีสถานได้กล่าวถึงการทำงาน เพื่อขัดหนี้ไว้ในแผนยุทธศาสตร์การลดความยากจน

ในแอฟริกา การจัดและความเข้าใจที่ชัดเจนต่อเรื่องแรงงานบังคับก่อให้เกิดความคิดที่ขัดแย้งในเรื่องของความ ยากจนกับจารีตเดิม งานบริการที่ไม่ได้รับค่าจ้างอาจเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ฉันท์ญาติตามจารีตเดิม มีรายงานว่า ทายาทของทาสชาวแอฟริกันยังคงทุกข์ทรมานจากการเลือกปฏิบัติและการกดขี่แรงงานโดยนายจ้างคนเดิม ในบางประเทศ ในแอฟริกามีการบังคับใช้แรงงานในบริบทของความรุนแรงทางการเมือง และความขัดแย้งทางชนชาติ ปัญหาของการบังคับ ใช้แรงงานที่พบในปัจจุบันมีอาทิ การตกอยู่ในสภาพของทาสและการลักพาตัว การมีหนี้ผูกพัน การบังคับทำงานเกินเวลา การบังคับให้ทำงานแก่รัฐโดยไม่ได้รับค่าจ้าง และการบังคับใช้แรงงานในโรงงาน ทั้งนี้มีเหตุผลที่เชื่อถือได้ว่าแรงงานบังคับ จะขยายวงกว้างไปทั่วทั้งทวีป แต่จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยและการปลุกจิตสำนึกต่อไป เพื่อความเข้าใจอย่างลึกซึ้งและ การกำหนดหนทางทำงานต่อไปข้างหน้า

ปัญหาการค้ำมนุษย์กำลังเป็นที่น่าสนใจทั่วโลก และกำลังเรียกร้องให้ประเทศอุตสาหกรรมใส่ใจให้มากขึ้น ยิ่งกว่านี้ หน้าที่ของ ILO ตระหนักดีว่าการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อต่อต้านการค้ำมนุษย์ต้องเน้นไปถึงผลที่ได้จากแรงงาน บังคับ และอุปสงค์ในประเทศปลายทาง รวมทั้งอุปทานในประเทศต้นทาง งานวิจัยของ ILO ในยุโรปและที่อื่นพบว่าควร ปรับปรุงนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย ภาคที่มีผลกระทบ เช่น เกษตรกรรม ก่อสร้าง สิ่งทอและเสื้อผ้า ภัตตาคารและ บันเทิง สุขภาพอนามัย และงานบ้าน การค้ำมนุษย์เพื่อการเอาเปรียบแรงงานมักเป็นแบบแอบแฝงมากกว่าที่จะเป็น การกักขังทางร่างกายโดยตรง นายจ้างที่ฉ้อฉลฉวยโอกาสจากสถานการณ์ที่เสี่ยงและล่อแหลมของคนงานอพยพเข้าเมือง ผิดกฎหมายริบเอกสารแสดงตน หรือขู่ว่าตัวส่งตำรวจและเนรเทศกลับประเทศหากคนงานเหล่านี้ไม่ยอมรับสภาพการ ทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน คนงานอพยพที่ทำงานบ้านตกอยู่ในสภาพเสี่ยงเป็นพิเศษของสถานการณ์แรงงานบังคับ อย่างไรก็ตามพบว่ามีการลงทะเบียนจำนวนน้อยต่อนายจ้างหรือคนกลางที่กดขี่แรงงานเกี่ยวข้องกับคนงานรับใช้ในบ้านที่ถูกค้ำมนุษย์

แรงงานบังคับและการค้ำมนุษย์ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เศรษฐกิจใต้ดินเท่านั้น มีงานวิจัยหลายฉบับที่ชี้ชัดขึ้นว่า มีคนงาน อพยพที่ถูกกดขี่อยู่มากในภาคเศรษฐกิจหลัก การหลอกลวงของบริษัทจัดหางาน และสายโซ่ที่ยืดยาวของการจ้างเหมาช่วง เป็นแรงผลักดันให้คนงานอพยพเข้าสู่สภาพของการตกเป็นหนี้ผูกพัน มีตัวอย่างที่ดีเช่นใน กฎหมายเกี่ยวกับบริษัทจัดหา งานของสหราชอาณาจักรที่เพิ่มการควบคุมบริษัทจัดหางาน ในประเทศเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านมาตรฐานการตรวจสอบการ ทำงานของบริษัทจัดหางานยังคงอ่อนแอมาก หน่วยงานราชการ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย และหุ้นส่วนสังคมจำเป็นต้อง มีการฝึกอบรมเพื่อป้องกันความเสี่ยงของการค้ำมนุษย์

การค้ำมนุษย์เป็นธุรกิจที่สร้างรายได้มหาศาล ซึ่ง ILO ประมาณว่า สามารถทำเงินได้ถึงราวปีละ 32 พันล้าน ดอลลาร์สหรัฐ (ครึ่งหนึ่งของรายได้ของประเทศอุตสาหกรรมและหนึ่งในสามอยู่ในเอเชีย) ซึ่งหมายความว่าแรงงานบังคับ หนึ่งคนสามารถทำรายได้เฉลี่ยถึงปีละ 13,000 ดอลลาร์ ทั้งนี้รายได้สูงสุดมาจากการธุรกิจทางเพศ (27.8 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐฯ)

การเติบโตของการค้ำมนุษย์เพื่อการเอาเปรียบทางเศรษฐกิจในทุกภาคในโลกทำให้ประเทศต่างๆ หันมาขบคิดถึง วิธีการที่มีประสิทธิภาพเพื่อขจัดปัญหา ซึ่งที่แน่นอนทางออกหนึ่งคือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด แต่ยังคงจำเป็นต้อง อาศัยมาตรการอื่นๆ ด้วย ในรายงานระดับโลกฉบับก่อน (พ.ศ. 2544) ซึ่งว่าการค้ำมนุษย์เป็น “ส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์” ซึ่ง ขยายกรอบไปถึงความสัมพันธ์ของแรงงานบังคับกับโลกาภิวัตน์ในภาวะแห่งการแข่งขันในโลก การโยกย้ายถิ่นฐาน และการ

ลดกฎระเบียบของตลาดแรงงาน หากไม่มีการป้องกันที่ดีพอ แรงกดดันจากการแข่งขันจะนำไปสู่การใช้แรงงานบังคับ การจัดการกระทำที่ขู่คุกคามเป็นปัญหาที่ท้าทายที่สำคัญสำหรับองค์การนายจ้างและคนงานทั่วโลก

การดำเนินการของ ILO เพื่อต่อต้านแรงงานบังคับ

ภายใต้โครงการพิเศษของ ILO เพื่อเอาชนะการใช้แรงงานบังคับ เพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามปฏิญญา ILO ได้มีบทบาทมากขึ้นในกิจกรรมด้านนี้ในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา แผนงานดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะประศาสน์การ ซึ่งแผนงานเน้นในเรื่องการให้คำแนะนำการออกกฎหมายที่เหมาะสม การปลูกจิตสำนึกเรื่องแรงงานบังคับของทั้งประชาชน โดยรวมและหน่วยงานราชการหลักๆ การค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับลักษณะและขอบเขตของปัญหา การป้องกัน โดยผ่านกระบวนการพิทักษ์สิทธิ การบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับในประเทศที่เข้มงวด และการแก้ไขที่ต้นเหตุแห่งปัญหา การให้ความสนับสนุนและมาตรการฟื้นฟูที่ยั่งยืน

แผนงานนี้มีการทำงานเชิงรุกในหลายส่วนของโลกในช่วงเวลาอันสั้น มีการปลูกจิตสำนึกในทุกภูมิภาคและการทำงานกับหุ้นส่วนหลักๆ ในระดับระหว่างประเทศ มีการยอมรับร่วมกันมากขึ้นที่ว่าแรงงานบังคับเป็นกุญแจสู่การดำเนินการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ งานวิจัยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ พบว่าประเทศอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านและละตินอเมริกาเริ่มเข้าใจจริงเป็นครั้งแรกถึงลักษณะของแรงงานบังคับในรูปแบบใหม่และการดำเนินงานที่จำเป็นขจัดปัญหา นอกจากนี้ ILO ได้ให้คำแนะนำด้านนโยบายและกฎหมายแก่ประเทศในเอเชีย อาทิ จีน มองโกเลีย และเวียดนาม เพื่อปูทางสู่การให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO ที่ว่าด้วยแรงงานบังคับ

โครงการของ ILO หลายโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่โครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อต่อต้านแรงงานบังคับ โครงการในบราซิลสนับสนุนแผนปฏิบัติการระดับชาติของรัฐบาลเพื่อต่อต้านแรงงานทาส การทำงานร่วมกันหลายกระทรวง ตำรวจ และหน่วยงานราชการด้านแรงงานและศาล ในฐานะหุ้นส่วน โครงการนี้ช่วยให้มีจำนวนแรงงานบังคับที่ได้รับการช่วยเหลือเพิ่มขึ้นในบราซิล ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการรณรงค์อย่างหนัก ในเอเชียใต้ โครงการเพื่อส่งเสริมการป้องกันและขจัดแรงงานขัดหนี้ได้พัฒนาเครื่องมือใหม่เพื่อต่อสู้กับปัญหาที่รุนแรงนี้ โดยในขั้นต้น ในระดับชุมชน ได้เน้นที่การให้สินเชื่อย่อยเพื่อป้องกันแรงงานขัดหนี้และช่วยให้มีการฟื้นฟูแรงงานขัดหนี้ที่ได้รับอิสรภาพ มีการเพิ่มความเข้มแข็งของสมรรถนะของหน่วยงานราชการและหุ้นส่วนอื่นๆ ในปากีสถาน มีความช่วยเหลือจาก ILO ซึ่งส่วนใหญ่เพื่อสนับสนุนเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่แรกเริ่มเมื่อปี 2544 ในนโยบายและแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยแรงงานขัดหนี้

สำหรับการค้ามนุษย์ การศึกษาวิจัยในทั้งประเทศต้นทางและปลายทางได้เป็นฐานสำหรับแผนงานเชิงบูรณาการครอบคลุมทั้งวงจรการค้ามนุษย์ การเชื่อมโยงการป้องกัน การระบุผู้ตกเป็นเหยื่อและการคุ้มครองการบังคับใช้กฎหมาย และการฟื้นฟูเหยื่อ เนื่องจากได้รับการร้องขอจากหุ้นส่วนระหว่างประเทศ ILO ได้มีบทบาทนำในการให้แนวทางแก่ประเทศสมาชิกเกี่ยวกับมิติของแรงงานบังคับและการเอาเปรียบแรงงานกับการค้ามนุษย์ และการกำหนดมาตรฐานของ ILO ในแอฟริกาใต้ เอเชียใต้ จีน และยุโรปตะวันตกและตะวันออกกำลังดำเนินโครงการหลายโครงการ โครงการเหล่านี้มีเป้าหมายเฉพาะเพื่อให้หน่วยงานราชการด้านแรงงาน และสถาบันอื่นๆ อาทิ องค์การนายจ้างและคนงานมีส่วนร่วมในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ ความร่วมมือของตำรวจ ผู้ดำเนินคดี และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

แผนปฏิบัติการ: พันธมิตรสากลเพื่อต่อต้านแรงงานบังคับ

ปัจจุบัน ILO เรียกร้องให้มีพันธมิตรสากลเพื่อต่อต้านแรงงานบังคับ ซึ่งจำเป็นต้องมีพันธสัญญาในระดับชาติเพื่อขจัดแรงงานบังคับโดยอาศัยแผนที่มีกำหนดเวลาที่ชัดเจน แผนงานและแผนระดับชาติต้องได้รับการสนับสนุนจากความ

ช่วยเหลือระหว่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยงานด้านพัฒนา และสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจน ต้องกำหนดให้ความสำคัญลำดับแรกสุดกับประเทศในเอเชียซึ่งมีจำนวนเหยื่อของการค้ามนุษย์มากที่สุด หน่วยงานด้านการพัฒนาที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านความยากจนและการจัดความยากจนอย่างรุนแรง ควรให้ความสนใจระดับแรกสุดกับระบบแรงงานขัดหนี้ ในละตินอเมริกามีปัญหาแรงงานบังคับรุนแรงในกลุ่มของชนเผ่า จึงควรมุ่งเป้าไปที่ผู้คนที่ได้รับผลกระทบในแผนงานลดความยากจน และการจัดสรรทรัพยากร

สำหรับแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ ประเทศปลายทางต้องรับผิดชอบร่วมกัน ทุกประเทศต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกฎหมายอาญา โดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงานร่วมในการร่างกฎหมายด้วย มีความจำเป็นที่ต้องเพิ่มจิตสำนึกของบทบาทของความต้องการแรงงานราคาถูกและความยืดหยุ่นในประเทศปลายทาง รวมทั้งการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างเป็นระบบมากขึ้น

มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยและนโยบายจำเป็นต้องปรับปรุงฐานความรู้เกี่ยวกับแรงงานบังคับ ควรให้ความสำคัญลำดับแรกกับประเด็นที่ซับซ้อนที่ขณะนี้ยังไม่ได้รับความเห็นชอบ เช่นว่าการกระทำเช่นใดบ้างที่ก่อสภาพการใช้แรงงานบังคับ ตัวอย่างหนึ่งคือแรงงานบังคับในมิติของแรงงานนักโทษ ILO จะมีบทบาทในฐานะผู้นำในพันธมิตรสากลนี้ โดยจะกำหนดเป้าหมายในการจัดปัญหาแรงงานบังคับและแรงงานขัดหนี้ที่สัมพันธ์กับความยากจนเชิงโครงสร้าง ในฐานะของส่วนหนึ่งของการสนับสนุนให้บรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาแห่ง สหัสวรรษ ซึ่งจะมีการระบุเป้าหมายเฉพาะสำหรับการทำงานในอนาคตเพื่อต่อต้านปัญหาแรงงานบังคับที่เชื่อมโยงกับโลกาภิวัตน์

องค์กรนายจ้างและลูกจ้างจะมีบทบาทหลัก โดยองค์กรนายจ้างจะจัดทำแนวปฏิบัติเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในสายการผลิต และองค์กรลูกจ้างจะช่วยเหลือคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบที่เสี่ยงต่อการบังคับใช้แรงงานให้มีการรวมตัวกัน และปกป้องสิทธิ ขณะที่สหภาพขนส่งและอื่นๆ จะมีบทบาทถาวรในการเฝ้าระวังและต่อต้านการค้ามนุษย์โดยอาศัยเครือข่ายในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

ILO สามารถช่วยรัฐสมาชิกปรับปรุงการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานบังคับ ซึ่งต้องมีการจัดทำสถิติที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับแรงงานบังคับในระดับชาติ โดยกำหนดเกณฑ์ที่จะใช้วัดความก้าวหน้าตามระยะเวลาที่เหมาะสม

ILO สามารถช่วยรัฐสมาชิกต่อสู้กับแรงงานบังคับโดยอาศัยโครงการปฏิบัติการต่างๆ เป้าหมายคือการพัฒนา “ต้นแบบ” ของความช่วยเหลือที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในระดับที่กว้างขวางขึ้น ซึ่งควรครอบคลุมปัจจัยที่เชื่อมโยงกัน การให้ความสำคัญกับนโยบายและข้อกฎหมาย รวมทั้งการเพิ่มความแข็งแกร่งของสถาบันบังคับใช้กฎหมาย และการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่เหยื่อ ในการพัฒนาโครงการเชิงบูรณาการเช่นว่านี้ ILO จำเป็นต้องดึงสมรรถนะทั้งหมดที่มีอยู่มาใช้ เนื่องจากเป็นงานที่สัมพันธ์กับการส่งเสริมการมีงานทำ และการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำโครงการต่างๆ ต้องระลึกเสมอว่า จำเป็นต้องมีการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่เด็ดเดี่ยวเพื่อยุติแรงงานบังคับ การใช้วิธีการให้สินเชื่อรายย่อยจำเป็นต่อการป้องกันและการฟื้นฟู และจะเป็นส่วนหนึ่งของ “คู่มือ” ในการต่อต้านแรงงานบังคับเสมอ แต่การที่จะต่อสู้กับการละเว้นการลงโทษผู้กระทำผิด และการแก้ไขปัญหารากเหง้าของการใช้แรงงานบังคับทั้งรูปแบบเดิมๆ และในรูปแบบใหม่ๆ รัฐสมาชิกต้องสำรวจสภาพในประเทศ การเช่าที่ดินทำกิน ตลาดแรงงาน หรือนโยบายด้านการโยกย้ายถิ่นฐานด้วย

ความหวังอย่างแท้จริงที่จะขจัดแรงงานบังคับให้หมดสิ้นไปจะดำรงอยู่ได้ หากมีความกล้าหาญและพันธะสัญญาที่จะเผชิญกับปัญหาต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง