

## Report on The Review of Human Rights Situation Regarding Trafficking in Persons in Labour Sector in Thailand 2014 and part of 2015

รายงานประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยปี 2557  
และบางส่วนของปี 2558



HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT FOUNDATION (HRDF):  
ANTI LABOUR TRAFFICKING PROJECT (ALT)

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.):  
โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน



**Report**  
**on The Review of Human Rights Situation**  
**Regarding Trafficking in in Persons in**  
**Labour Sector in Thailand 2014**  
**and part of 2015**

**รายงาน**  
**ประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย**  
**ปี 2557 และบางส่วนของปี 2558**



**HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT FOUNDATION (HRDF):**  
**ANTI LABOUR TRAFFICKING PROJECT (ALT)**  
**มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา(มสพ.):**  
**โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน**

## **Human Rights and Development Foundation (HRDF): Anti Labour Trafficking Project (ALT)**

**Report on The Review of Human Rights Situation Regarding Trafficking  
in Persons in Labour Sector in Thailand in 2014 and part of 2015**

First Edition and Copyright @2015  
Human Rights and Development Foundation (HRDF)  
109, Soi Sithichon, Suthisarnwinichai Rd  
Samsennok, Huaykwang, Bangkok 10310, Thailand  
Tel: +66 2 277 6882, Fax: +66 2 275 4261

Written by: Phattranit Yaodam

Editorial Team:

1. Preeda Tongchumnum
2. Papop Siamhan
3. Pairatana Junthong
4. Nattarat Aroonmaharat
5. Kanjana Akkarachart
6. Phattrawee Tejanang

Photo courtesy: Solidarity Center (SC)

Publish: Human Rights and Development Foundation (HRDF)

Cover design & Layout: [www.facebook.com/BanTaiSoiDesign](http://www.facebook.com/BanTaiSoiDesign)

Printed in Thailand: P.Press. Co.Ltd.



HRDF wish to acknowledge lawyers, paralegals, HRDF staffs and those who help complete this report, especially affected people who echo the facts of problems and call for justice with bravery.

# สารบัญ

สารจากมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา	5
ประวัติของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา	6
คณะกรรมการมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา	8
ภาคที่ 1 กรอบการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ในประเด็นการคุ้มครองด้านแรงงาน	9
1. การทบทวนของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา และโครงการต่อต้านการคุ้มครองด้านแรงงาน	10
2. หลักเกณฑ์และกรอบในการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ในประเด็นการคุ้มครองด้านแรงงาน	11
ภาคที่ 2 การประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเด็นการคุ้มครองด้านแรงงาน ปี 2557 และบางส่วนของปี 2558	15
1. หลักการ แนวคิดและกลไกของรัฐในการป้องกันการคุ้มครองด้านแรงงาน	17
2.1 เกณฑ์ในการประเมิน	17
2.2 สถานการณ์การป้องกันการคุ้มครองด้านแรงงาน	21
2.3 การประเมินสถานการณ์การป้องกันการคุ้มครองด้านแรงงาน	21
ส่วนที่ 1 พัฒนาการของกลไกของรัฐในงานป้องกันการคุ้มครองด้านแรงงาน	21
ส่วนที่ 2 ภาพรวมสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็น การป้องกัน 27 การคุ้มครองด้านแรงงาน	22
ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ในประเด็นการป้องกันการคุ้มครองด้านแรงงาน	23
2. หลักการ แนวคิดและกลไกของรัฐในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปราบปราม การคุ้มครองด้านแรงงาน	26
2.1 เกณฑ์ในการประเมิน	
2.2 สถานการณ์การดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปราบปรามการคุ้มครองด้านแรงงาน	27
2.3 การประเมินสถานการณ์การดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปราบปราม การคุ้มครองด้านแรงงาน	30
ส่วนที่ 1 พัฒนาการของกลไกของรัฐในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปราบปรามการคุ้มครองด้านแรงงาน	30
ส่วนที่ 2 ภาพรวมสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการดำเนินคดี และบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการคุ้มครองด้านแรงงาน	31
ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการบังคับใช้ กฎหมายและการดำเนินคดีเพื่อปราบปรามการคุ้มครองด้านแรงงาน	32

3. หลักการแนวคิดและกลไกของรัฐในการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์	36
3.1 เสนอในการประเมิน	36
3.2 สถานการณ์การคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์	37
3.3 การประเมินสถานการณ์การคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์	40
ส่วนที่ 1 พัฒนาการของกลไกของรัฐในการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์	40
ส่วนที่ 2 ภาพรวมสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์	41
ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์	42

### ภาค 3 รายงานผลการปฏิบัติงานของโครงการต่อต้านการค้ำมนุษย์ ด้านแรงงานประจำปี 2557 – 2558 47

1. กิจกรรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน	48
- คดีแพ่งอาญา	48
- คดีจอสันโน	49
- คดีอุ้มฉ้อ นออิสลาม	51
2. กิจกรรมติดตามและสังเกตการณ์การดำเนินคดีค้ำมนุษย์	54
- คดีเจดีพี	54
- คดีเกาะรอกใบ	60
- ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ	60
3. กิจกรรมอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551	61
4. กิจกรรมอบรมเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิแรงงานและการป้องกันการค้ามนุษย์ร่วมกับ MWRN	62
5. กิจกรรมจัดรายการวิทยุในระบบสองภาษา (ภาษาเมียนมาร์และภาษาไทย) ร่วมกับโครงการคลินิกกฎหมายแรงงาน	62

# สารจากมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

นายสมชาย หอมลออ

เลขาธิการ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

ปัญหาการค้ำมนุษย์ นับเป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานและยังเป็นจุดเริ่มต้นของการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ด้วยความเชื่อที่ว่า “คนไม่ใช่คน” ทำให้เกิดการค้ำมนุษย์ในรูปแบบต่างๆ นับตั้งแต่การค้าทาส การขูดรีดบุคคล การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับค้าประเวณี การนำคนมาขอตาน อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่บุคคลหนึ่งกระทำต่ออีกบุคคลหนึ่งโดยมิชอบ และมีวิวัฒนาการในการพัฒนารูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบที่ซับซ้อนขึ้น มีผู้ร่วมกระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ก่อให้เกิดกระบวนการฟอกเงินอย่างแพร่หลาย ซึ่งปรากฏการณ์ทั้งหมดเกิดขึ้นในแทบทุกประเทศและแน่นอนว่าแต่ละประเทศต่างมีแนวทางการจัดการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และโครงสร้างของระบบกฎหมายภายในของตน

ในส่วนของประเทศไทย ปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ถูกหยิบยกขึ้นหารือมาเป็นระยะเวลานานและกลายเป็นประเด็นการหารือทั้งในเวทีระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับภาคจนกระทั่งระดับจังหวัด โดยมีจุดประสงค์เพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ตลอดทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ด้วยการอาศัยกฎหมายภายในในการจัดการ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องควบคู่ไปกับการปรับปรุงนโยบายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถบังคับใช้ได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับทั้งกฎหมายในและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

ด้วยความที่ปัญหาการค้ำมนุษย์สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับทั้งมิติที่เป็นปัจจัยหลักและปัจจัยดิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว โดยมาจากเหตุทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมตลอดทั้งการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาอย่างโลกาภิวัตน์ ทำให้การแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์จำเป็นต้องต้องทบทวนในมิติสถานการณ์การคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปด้วย

ทางมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา โดยโครงการต่อต้านการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานเห็นถึงความจำเป็นดังกล่าว จึงได้จัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์การค้ำมนุษย์ด้านแรงงานในประเทศไทย ปี 2557 และบางส่วนของปี 2558 ขึ้น โดยมุ่งหวังที่จะทบทวนกลไกของรัฐในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ว่าสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐไทยเป็นภาคีหรือไม่ ตลอดจนประเมินว่ายังมีอุปสรรคขัดขวางกลไกในการคุ้มครองสิทธิ เคารพสิทธิหรือทำให้สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์เกิดผลในทางปฏิบัติอยู่หรือไม่ โดยทางมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาและโครงการต่อต้านการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานหวังว่า เนื้อหาที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้จะช่วยชี้แจงและปรับแต่งแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับทั้งกฎหมายภายในและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนต่อไป



# ประวัติของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ชื่อย่อภาษาไทยว่า มสพ. เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Human Rights and Development Foundation ย่อว่า HRD Foundation หรือ HRDF ได้ดำเนินการจดทะเบียนกับคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2543 ใบอนุญาตเลขที่ ต.475 / 2543

มูลนิธิมีสำนักงานของมูลนิธิตั้งอยู่ที่เลขที่ 109 ถนนสุทธิสารวินิจฉัย แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร 10310

## มูลนิธิตั้งขึ้นและดำเนินกิจกรรมโดยยึดหลัก 5 ประการ คือ

1. เป็นองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ดำเนินงานของตนโดยอิสระ
2. ไม่มีฐานะเป็นตัวแทนหรือปากเสียงเพื่อผลประโยชน์ของชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ หากแต่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสากลและแบ่งแยกไม่ได้
3. สิทธิมนุษยชนนั้นให้รวมถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธิประชาธิปไตย สิทธิในสิ่งแวดล้อม สิทธิของผู้บริโภค สิทธิการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม สิทธิในเอกลักษณ์และการปกครองตนเอง สิทธิมนุษยชนในการพัฒนา รวมทั้งสิทธิในการพัฒนาสิทธิในทางเลือกด้านต่างๆ และสิทธิของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ ทั้งที่ได้รับการรับรองโดยองค์การสหประชาชาติ หรือกำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ ปฏิญญา คำประกาศ หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ
4. เป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ ไม่เป็นเครื่องมือเพื่อการแสวงหาอำนาจ หรือสนับสนุนพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง หรือผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นการเฉพาะ
5. ตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาและสิทธิมนุษยชน

## ทั้งนี้ มูลนิธิดำเนินงานดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. ส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และสันติภาพ
2. เสริมสร้างมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และสันติภาพ และส่งเสริม การปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว
3. สนับสนุนการพัฒนาที่ส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และสันติภาพ
4. ส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และสิทธิของประชาชนในเรื่องดังกล่าว
5. ส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพของสื่อมวลชน และสิทธิของผู้บริโภค ตลอดจนต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า

6. ประสานงาน และร่วมมือกับบุคคลและองค์การด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้น

7. จัดให้มีการศึกษา ฝึกอบรม เผยแพร่ ประชุม สัมมนา ประชุมทางวิชาการ ใต้สวน จัดทำรายงานสถานการณ์สังเกตการณ์การเลือกตั้ง สังเกตการณ์การพิจารณาคดี ร้องเรียน ให้ความช่วยเหลือหรือดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมายและอรรถคดีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น

## ปัจจุบัน มูลนิธิดำเนินโครงการซึ่งประกอบกิจกรรมต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. โครงการคลินิกกฎหมายแรงงาน (Labor Law Clinic) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ดำเนินกิจกรรมรับเรื่องร้องเรียนและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและให้ความรู้ในด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงาน ตลอดจนประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานที่ได้รับความเดือดร้อนจากความไม่เป็นธรรม

2. โครงการยุติธรรมเพื่อแรงงานข้ามชาติ (Migrant Justice Program) โดยมีสำนักงานอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่มหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร ดำเนินกิจกรรมรับเรื่องร้องเรียนและให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายอบรมเสริมสร้างศักยภาพ ความรู้ ความตระหนัก เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสำหรับแรงงานข้ามชาติ จัดกิจกรรมชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติ รณรงค์ในด้านกฎหมาย นโยบาย เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติและเพื่อส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

3. โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (Anti Labor Trafficking Project) ดำเนินกิจกรรมในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน จัดให้มีการฝึกอบรมสัมมนาเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนและเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ตลอดจนถึงรณรงค์ด้านกฎหมายและนโยบายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน



## คณะกรรมการมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

ในการดำเนินการตามกิจกรรมทั้งสามกิจกรรมและตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมูลนิธินั้น มูลนิธิมีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาแนวทางการดำเนินงานและงบประมาณในการใช้จัดกิจกรรมของแต่ละโครงการตลอดทั้งยังทำหน้าที่เป็นผู้แทนมูลนิธิเข้าร่วมประชุมหารือกับบุคคลและหน่วยงานภายนอกอีกด้วย

### รายนามคณะกรรมการมูลนิธิปรากฏดังต่อไปนี้

1. นายโคทม อารียา	ประธานกรรมการ
2. หม่อมราชวงศ์พฤทธิสาณ ชุมพล	รองประธานกรรมการ
3. นายวิทยา สุจริตรักษ์	กรรมการ
4. นายบุญแทน ตันสุเทพวิรวงศ์	กรรมการ
5. นางสาวญาดา หัตถธรรมบุญ	กรรมการ
6. นายประพจน์ ศรีเทศ	กรรมการ
7. นางสาวอโณทัย โสมา	กรรมการและผู้ช่วยเหรัญญิก
8. นางทรงพร ทาเจริญศักดิ์	กรรมการและเหรัญญิก
9. นายสมชาย หอมลออ	กรรมการและเลขานุการ

# ภาคที่ 1

กรอบการประเมิน  
สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน  
ในประเด็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

## ภารกิจของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา และโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ด้วยภารกิจของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาที่มุ่งเน้นการดำเนินกิจกรรมของมูลนิธิเป็นการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และสันติภาพ ตลอดจนเสริมสร้างมาตรฐานและการปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว นั้น สอดรับแนวทางการปฏิบัติงานของโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่ภายใต้มูลนิธิ อันประกอบด้วย โครงการยุติธรรมเพื่อแรงงานข้ามชาติ Migrant Justice Program (MJP) ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดเชียงใหม่ โครงการคลินิกกฎหมายแรงงาน (Labor Law Clinic) ในพื้นที่จังหวัดตาก และโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน หรือ Anti Labour Trafficking Project (ALT)

เฉพาะในส่วนของโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (ต่อไปเรียก โครงการ) เป็นโครงการหนึ่งซึ่งดำเนินกิจกรรมให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง ซึ่งดำเนินการโดยนักกฎหมายและทนายความในลักษณะคดียุทธศาสตร์ ตลอดจนติดตามคดีค้ามนุษย์อื่น ที่ปรากฏกระบวนการดำเนินการที่น่าสนใจทั้งในประเด็นการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อสกัดและขับเคลื่อนข้อจำกัดในประเด็นข้อกฎหมายด้วยการนำเสนอข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะต่อภาครัฐที่เกี่ยวข้องและเพื่อผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป

โครงการดำเนินกิจกรรมในลักษณะติดต่อกันมากกว่า 7 ปี โดยได้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปจำนวน 18 คดี สังเกตการณ์การดำเนินคดีค้ามนุษย์จำนวน 13 คดี ซึ่งนำมาสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ตามที่ปรากฏในบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย<sup>1</sup>

ในขณะเดียวกัน โครงการยังดำเนินกิจกรรมในเชิงสนับสนุนงานบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์<sup>2</sup> และนำมาสู่การพัฒนาเอกสารเพื่อจัดอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก และพื้นที่จังหวัดระนอง

<sup>1</sup> ดู บันทึกความเห็นและข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เผยแพร่เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2558

<sup>2</sup> ดู คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ จัดทำโดย มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

นอกจากนี้ โครงการก็ยังดำเนินกิจกรรมที่สนับสนุนงานป้องกันให้แก่แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานชาวพม่าที่เป็นกลุ่มเสี่ยงและอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยทางโครงการได้ร่วมมือกับเครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ หรือ Migrant Worker Rights Network (MWRN) ดำเนินการอบรมเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายภายในและช่องทางในการขอความช่วยเหลือตลอดจนเรียกร้องสิทธิของตนและประสานงานกับโครงการคลินิกกฎหมายแรงงาน (Labor Law Clinic) ในพื้นที่จังหวัดตาก โดยจัดรายการวิทยุในระบบสองภาษา (ภาษาพม่าและภาษาไทย) เพื่อให้ความรู้แก่แรงงานข้ามชาติตลอดจนแลกเปลี่ยนและตอบปัญหาเกี่ยวกับสิทธิแรงงานทั้งในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตากและพื้นที่เมียวดี ประเทศพม่า

## หลักเกณฑ์และกรอบในการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ภายใต้การดำเนินการของโครงการตั้งแต่ปี 2556 - 2558 ทำให้โครงการเล็งเห็นถึงความสำคัญของการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ในประเด็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะในส่วนการป้องกัน การดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ ทางโครงการยังได้ติดตาม ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การออกกฎหมาย การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการปฏิบัติตามนโยบาย และการประสานความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาค้ามนุษย์ร่วมกับภาคเอกชน

ดังนั้น โครงการจึงเห็นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยประสงค์ให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบถึงสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยว่า ในแต่ละปี ประเทศไทยมีเหตุการณ์หรือพัฒนาการที่สำคัญที่มีผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อการป้องกันการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายตลอดทั้งการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของไทยและตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยในเรื่องใดบ้าง

ทั้งนี้ ในการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนนั้น ทางโครงการจะทำการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในประเทศไทยที่เกิดขึ้นในปี 2557 และบางส่วนจากการดำเนินงานของโครงการเองในปี 2558 แล้วนำมาประเมินและวิเคราะห์โดยใช้กรอบการประเมินที่สำคัญ 2 ประการ ประกอบด้วย

**ประการแรก คือ กรอบที่กำหนดสิทธิต่างๆ ที่ได้รับการคุ้มครองทั้งตามกฎหมายภายในของไทยและตามพันธกรณีระหว่างประเทศ** อันประกอบด้วยสิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายภายใน ทั้งกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนี้

1. มาตรา 4 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557
2. หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดที่ 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
3. ประมวลกฎหมายอาญา
4. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551
5. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมขององค์กรอาชญากรรม พ.ศ. 2556

6. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539
7. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
8. กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ซึ่งตามหลักการดังกล่าว เป็นกำหนดแนวทางการดำเนินการของรัฐไทย ในการให้ความคุ้มครองสิทธิของ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามแต่ละ พระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ และเฉพาะในงานประมงทะเลที่ปรากฏข้อมูลว่ามีการบังคับใช้แรงงานอย่างเข้มข้น ก็ยังมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง สิทธิ หน้าทีตลอดจนผลประโยชน์ไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อีกด้วย

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ในประเด็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในมิติการจ้างงานและการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในด้านอื่นอีก เช่น พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นต้น

ส่วนสิทธิที่รัฐไทยต้องให้ความคุ้มครองตามพันธกรณีระหว่างประเทศ คือ สิทธิที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาระหว่าง ประเทศด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ ที่รัฐไทยเป็นภาคี ซึ่งปัจจุบันรัฐไทยได้เข้าเป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนหลัก 7 ฉบับ จากทั้งหมด 9 ฉบับ

อย่างไรก็ตาม เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มีพันธกรณีระหว่างประเทศด้าน สิทธิมนุษยชน ตราสารระหว่างประเทศ พิธีสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2540
2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542
3. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546
4. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2528
5. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2535
6. อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ.2000 (United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อ 29 กันยายน 2556
7. ตราสารของ ILO ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิแรงงานที่จัดทำขึ้นในกรอบองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันจำนวน 15 ฉบับ
8. พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เสริมอนุสัญญา สหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2556
9. ข้อเสนอแนะจากการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามกระบวนการ Universal Periodic Review (UPR)

นอกจากสนธิสัญญาหลักและพิธีสารดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ ที่สหประชาชาติจัดทำขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่างๆ ยึดถือปฏิบัติแม้ว่ามาตรฐานดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายอย่างสนธิสัญญา แต่ก็ยังเป็นแนวปฏิบัติที่ประเทศต่างๆ มักให้การยอมรับโดยทั่วไป จึงอาจนำมาใช้ประกอบการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ในประเด็นการคุ้มครองด้านแรงงานในประเทศไทยได้ตามความเหมาะสม

**ประการที่สอง คือ กรอบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเด็นการคุ้มครองด้านแรงงาน ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ในกันทั่วไป ประกอบด้วย**

**1. หน้าที่ในการเคารพสิทธิ (Obligation to respect)** หมายถึง การที่รัฐไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้สิทธิของประชาชน

**2. หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิ (Obligation to protect)** หมายถึง การที่รัฐมีมาตรการดูแลไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิโดยบุคคลที่สาม หากเกิดการละเมิด รัฐต้องเข้ามาดูแลให้การคุ้มครอง

**3. หน้าที่ในการทำให้สิทธิเกิดผลในทางปฏิบัติ (Obligation to fulfill)** หมายถึง การที่รัฐต้องดำเนินการรับรองหรือประกันสิทธิของประชาชนด้วยการสร้างกรอบทางกฎหมายและนโยบาย รวมถึงการมีมาตรการต่างๆ ที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิดังกล่าว การช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้ใช้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในกฎหมายภายในและตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย

ในการจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนประเด็นการคุ้มครองด้านแรงงานฉบับนี้ โครงการจะได้นำกรอบการประเมินที่กล่าวมาข้างต้นมาใช้ในวิเคราะห์ว่า รัฐไทยได้ดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิต่างๆ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของประเทศ รวมทั้งในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐไทยเป็นภาคีมากน้อยเพียงใด ตลอดจนทั้งในกรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อวิเคราะห์ว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นเกิดจากสาเหตุใด รัฐไทยได้เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร และการดำเนินการนั้นส่งผลให้บุคคลได้รับการคุ้มครองสิทธิในทางปฏิบัติหรือไม่ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สิทธิต่างๆ ที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง





# ภาคที่ 2

การประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน  
ในประเด็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน  
ปี 2557 และบางส่วนของปี 2558

จากรายงานประจำปี 2557 ซึ่งจัดทำโดยองค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations on Drugs and Crime: UNODC)<sup>3</sup> ระบุว่าปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปรากฏการณ์ระดับโลก โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียใต้ เอเชียตะวันออกและแปซิฟิกที่กลายเป็นพื้นที่หรือประเทศต้นทางที่เหยื่อซึ่งตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ถูกส่งไปแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่อื่นทั่วโลก โดยผู้เสียหายส่วนใหญ่ยังคงเป็นผู้หญิงและเด็ก

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวเฉพาะถึงรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่ปรากฏและกลายเป็นปัญหาสำคัญ คือ การค้ามนุษย์ในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงาน ก็ปรากฏว่ามีผู้เสียหายจากการถูกแสวงหาประโยชน์ในลักษณะนี้กว่าร้อยละ 41 ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและภาคพื้นแปซิฟิก และมีจำนวนมากถึงร้อยละ 85 ในภูมิภาคเอเชียใต้

ดังนั้น การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะในกิจการประมงทะเล ซึ่งเป็นการทำประมงพาณิชย์และอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเล ทั้งในมิติของการป้องกัน การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีตลอดทั้งการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จึงเป็นความท้าทายใหม่ที่รัฐไทยต้องบริหารจัดการและต้องบูรณาการหน่วยงานทุกภาคส่วนเพื่อให้บรรลุผลของการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ผลจากการติดตามการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐไทย โครงการพบว่า มีกระบวนการทั้งเชิงรุกและเชิงรับในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งระบบ โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น ด้านนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนที่นำไปสู่การปฏิบัติ ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ ด้านการป้องกันและด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม โครงการตระหนักดีว่า ทั้งการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายตลอดทั้งการปฏิบัติตามนโยบายตามงานในแต่ละด้านข้างต้น นอกจากจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจของแต่ละหน่วยงานแล้วยังต้องเคารพต่อหลักกฎหมายทั้งที่ปรากฏตามกฎหมายภายในประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐไทยเข้าเป็นภาคีด้วย

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเด็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โครงการจึงแบ่งการทบทวนการจัดการของรัฐออกเป็น 3 ด้าน ประกอบด้วย

- (1) หลักการ แนวคิดและกลไกของรัฐในการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน
  - (2) หลักการ แนวคิดและกลไกของรัฐในการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน
  - (3) หลักการ แนวคิดและกลไกของรัฐในการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3 ดู United Nation Office on Drugs and Crime, Global Report on Trafficking in Person 2014

# 1. หลักการ แนวคิดและกลไกของรัฐในการป้องกันการคุ้มครองด้านแรงงาน

## 1.1 เกณฑ์ในการประเมิน

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ 8
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 7
- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและพิธีสารป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ข้อ 3 ข้อ 5 ข้อ 9 และข้อ 10
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 19 ข้อ 32 ข้อ 34 ข้อ 35 ข้อ 36
- มาตรฐาน ILO (เฉพาะฉบับที่เกี่ยวข้อง) เช่น ฉบับที่ 105 ฉบับที่ 19 ฉบับที่ 29 ฉบับที่ 100 ฉบับที่ 138 ฉบับที่ 182
- ข้อเสนอแนะจากการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามกระบวนการ Universal Periodic Review (UPR)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 หมวด 1 บททั่วไป และหมวด 3 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน
- พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

## 1.2 สถานการณ์การป้องกันการคุ้มครองด้านแรงงาน

ในสถานการณ์การดำเนินงานของรัฐไทย โดยเฉพาะการป้องกันการคุ้มครองด้านแรงงาน ปี 2557 นั้น มีสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรายงานของสำนักเลขาธิการ คณะป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ (2) การแสวงหาประโยชน์จากการนำคนมาขอทาน และ (3) การแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน พร้อมทั้งดำเนินการวางมาตรการตามนโยบายโดยบูรณาการการทำงานจากทั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคประชาสังคม<sup>4</sup>

เฉพาะส่วนมาตรการป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานซึ่งมีผลเป็นการป้องกันการคุ้มครองด้านแรงงาน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การจัดระเบียบบริษัทจัดหางาน<sup>5</sup> กระทรวงแรงงานพยายามบังคับใช้กฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวด โดยจำแนกผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศ กรณีจัดหางานให้

<sup>4</sup> ดู รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2557 โดย สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน้า 45.

<sup>5</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 47

คนหางานที่เป็นคนไทยและกรณีคนนำเข้าแรงงานต่างด้าว เฉพาะผู้รับอนุญาตจัดหางานให้แรงงานต่างด้าว ต้องวางหลักประกันตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

เฉพาะแรงงานต่างด้าว ซึ่งมักตกเป็นผู้เสียหายของการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ทางกรมจัดหางานกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดหา/นำเข้าแรงงานต่างด้าวจะต้องจดทะเบียนขอรับใบอนุญาตจัดหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ข้อมูลเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2557 มีบริษัทที่ได้รับอนุญาตจัดหางานประเภทนี้จำนวน 271 ราย

(2) มาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว<sup>6</sup> โดยเฉพาะแรงงานที่มาจากประเทศเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา ด้วยการให้ความคุ้มครองทั้งการออกใบอนุญาตทำงานและการจดทะเบียนข้อมูลบุคคลต่างด้าว อันจะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานอย่างทั่วถึงมากขึ้น และลดความเสี่ยงที่แรงงานต่างด้าวจะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งในปี 2557 มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากสามประเทศดังกล่าว รวม 217,111 คน (เมียนมาร์ 123,156 คน ลาว 15,179 คน และกัมพูชา 78,776 คน)

เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารประเทศช่วงเดือนพฤษภาคม 2557 ได้สั่งให้กระทรวงแรงงานประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จในทุกจังหวัด เพื่อให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชามาจดทะเบียนทำประวัติ ออกบัตรประจำตัว ตรวจสุขภาพ ซื้อประกันสุขภาพและออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อลดการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยแรงงานต่างด้าวจะได้รับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและเป็นทั้งใบอนุญาตทำงานที่สามารถใช้สิทธิรักษาพยาบาลได้ด้วย

แรงงานต่างด้าวดังกล่าวจะได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวได้ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2558 และต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติเพื่อออกหนังสือเดินทางจากประเทศของตน อันนำไปสู่การได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นชั่วคราวและได้ใบอนุญาตทำงาน ซึ่งแรงงานต่างด้าวต้องทำงานกับนายจ้างให้ตรงตามสถานที่และประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานเท่านั้น

จากวันที่ 26 มิถุนายน ถึง 31 ตุลาคม 2557 มีนายจ้างจำนวน 315,880 ราย นำแรงงานต่างด้าวมายื่นจดทะเบียนทั้งสิ้น 1,626,235 คน และมีนายจ้างส่งบัญชีรายชื่อของแรงงานต่างด้าวเพื่อรอการตรวจสัญชาติแล้ว 96,182 คน

แรงงานต่างด้าวต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนอันประกอบด้วย ค่าใบอนุญาตทำงาน 900 บาท ค่าบัตร ทร. 38/1 80 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,600 บาท

### (3) การจัดระเบียบแรงงานภาคประมงและเรือภาคประมง<sup>7</sup>

การจัดระเบียบแรงงานประมง<sup>8</sup> ประกอบด้วยนโยบายการจัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมงจังหวัด ใน 7 จังหวัดน่านร่อง<sup>9</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบแรงงาน จัดระเบียบเรือประมง คุ้มครองด้วยการ ตรวจ ปรามปราม จับกุม และดำเนินคดีตลอดจนการช่วยเหลือ เยียวยาและฟื้นฟูผู้เสียหายจากการค้า มนุษย์ในกิจการ โดยรัฐไทยมีแผนที่จะยกระดับการจัดการดังกล่าวให้ครอบคลุมทั้ง 22 จังหวัดติดชายฝั่ง ทะเลรวมทั้งยกระดับให้ศูนย์เน้นการคุ้มครองแรงงานในภาคประมงเป็นหลัก

<sup>6</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 49

<sup>7</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 51

<sup>8</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 51

<sup>9</sup> ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาคร ระยอง ตราด ชุมพร สงขลา ระนองและสตูล

การจัดทะเบียนแรงงานภาคประมง<sup>10</sup> โดยการดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวในภาคประมงมาจด ทะเบียนกับ ภาครัฐ ซึ่งมีผลดังนี้

- ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2556<sup>11</sup> เห็นชอบแนวทางการจัดระบบแรงงาน ต่างด้าว สัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา โดยให้นายจ้างในกิจการประมงทะเลนำแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่ ลักลอบทำงานอยู่แล้ว มาจดทะเบียนปีละ 2 ครั้ง โดยผ่อนผันให้อยู่ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการ ส่งกลับไม่เกิน 1 ปีใน 22 จังหวัด มีผู้มาจดทะเบียนแล้ว 12,624 คน

- การจัดทะเบียนภายใต้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ตามแนวทาง ของ คสช. มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเฉพาะกิจการประมงใน 22 จังหวัด จำนวน 58,508 คน

การจัดระเบียบเรือประมง<sup>12</sup> ซึ่งภาครัฐวางแนวทางในการจัดระเบียบเรือประมงเพื่อป้องกันการทำ ประมง ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม หรือ IUU Fishing โดยมีรายละเอียดดังนี้

- การจัดทะเบียนเรือประมง โดยการบูรณาการการทำงานระหว่างกรมเจ้าท่าและกรม ประมงในการ ออกหน่วยบริการเคลื่อนที่รับจดทะเบียนเรือประมงตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา ซึ่งปัจจุบันมี เรือประมงทะเลที่จดทะเบียน ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด 46,722 ลำ เฉพาะในปี 2557 มีเรือประมงจด ทะเบียนใหม่จำนวน 3,316 ลำ และต่ออายุ ใบอนุญาตใช้เรือ จำนวน 8,355 ลำ

- การพัฒนาฐานข้อมูลของเรือประมงและแรงงานประมง โดยรัฐบาลได้ดำเนินการเชื่อมโยง ฐานข้อมูล ของเรือประมงและแรงงานประมง ภายใต้การบูรณาการการทำงานของ 7 หน่วยงาน<sup>13</sup> ได้แก่ กรม ประมง กรมเจ้าท่า กรมการปกครอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการตำรวจน้ำ) กองทัพเรือ กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน ซึ่งฐานข้อมูลดังกล่าวประกอบด้วย ข้อมูลเจ้าของ เรือประมง ทะเบียนเรือใบอนุญาตใช้เรือ ขนาด ของเรือ อาชญาบัตร/ใบอนุญาตการทำประมง และข้อมูลของ แรงงาน รวมถึงข้อมูลผลของการตรวจเรือและแรงงาน ประมง พร้อมกับการพัฒนาเว็บไซต์เพื่อรองรับการ เข้าถึงระบบฐานข้อมูลดังกล่าว โดยจะสามารถนำไปใช้ได้ภายใน ไตรมาสแรกของปี 2558

- การจัดระเบียบเรือประมงนอกน่านน้ำ ซึ่งกรมประมงอยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำบัญชี รายชื่อของ เรือประมงไทยที่ทำการประมงนอกน่านน้ำ ทั้งลักษณะการขอใบอนุญาต การทำประมงร่วมกับ ต่างประเทศ รวมถึง ข้อมูลเรือ การขนถ่ายสัตว์น้ำจากเรือประมงนอกน่านน้ำมายังท่าเรือไทย

- การควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงและคุ้มครองแรงงานประมง ซึ่งอยู่ภายใต้ แผนปฏิบัติการแก้ไข ปัญหาการทำประมง IUU ของรัฐไทย โดยตั้งแต่ปี 2558 กรมประมงวางมาตรการเพื่อ ควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมง ที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และยึดกรอบการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่

ส่วนแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU ของไทยมีรายละเอียดที่สำคัญ เช่น การกำหนดให้เรือประมง ไทย ขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไปติดตั้งระบบติดตามตำแหน่งเรือ การจัดตั้งศูนย์ ควบคุมการแจ้งเข้า - ออกของ เรือประมง เป็นต้น

<sup>10</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 52

<sup>11</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 52

<sup>12</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 52

<sup>13</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 53



(4) การตรวจป้องกันเพื่อลดความเสี่ยงการค้ามนุษย์<sup>14</sup> โดยรัฐไทยได้ให้ความสำคัญกับการตรวจ เพื่อป้องกัน โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกตรวจในพื้นที่/กิจการกลุ่มเสี่ยงและดำเนิน มาตรการตามกฎหมายด้วยการ ใช้มาตรการปิดสถานประกอบการชั่วคราว และถ้าพบเจ้าหน้าที่รัฐประพฤติ มีข้อสงสัยหรือเข้าไปเกี่ยวข้องจะลงโทษ ทั้งวินัยและอาญาอย่างเด็ดขาด เช่น

- การใช้มาตรการ 5 ตรวจ โดยสำนักตำรวจแห่งชาติ เช่น การตรวจเยี่ยม การตรวจสอบ การตรวจ แรงงาน การตรวจค้น การตรวจจับ
- การใช้มาตรการตรวจบุคคลเข้า-ออกราชอาณาจักร โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เช่น การตรวจและ สัมภาษณ์บุคคลที่เดินทางเข้า-ออกราชอาณาจักร การตรวจเพื่อปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
- การใช้มาตรการตรวจร่วม ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมประมง และกรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นการตรวจของชุด ตามคำสั่งคสช.ที่ 100/2557 และ 101/2557 การตรวจแรงงานในกิจการประมงทะเลบนฝั่ง/หรือในเรือประมง ทะเล โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานและการตรวจร่วมของทมิฬวิชาชีพ ผลของการตรวจมีทั้งการ ให้คำแนะนำ การออกหนังสือเชิญพบการดำเนิน คดีกับนายจ้างและสถานประกอบการ ตลอดทั้งการ ดำเนินคดีกับแรงงานต่างด้าวด้วย
- การใช้มาตรการตรวจแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เช่น การตรวจแรง งานในสถาน ประกอบการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเน้นตรวจสถานประกอบการที่ มีกลุ่มเสี่ยง เช่น แรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว หรือสถานประกอบการขนาดเล็ก การตรวจความปลอดภัย ของแรงงานตามพระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554
- การใช้มาตรการตรวจลาดตระเวนโดยกองทัพอากาศ เช่น การลาดตระเวน การตั้งจุด ตรวจและจุดสกัด
- การใช้มาตรการตรวจสอบเรือประมง โดยกรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นการตรวจสอบเรือประมง คนทำงาน บนเรือและอุปกรณ์การทำงาน ตามกฎหมายและกฎระเบียบที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า

#### (5) มาตรการยกระดับการคุ้มครองแรงงาน<sup>15</sup> เช่น

มาตรการคุ้มครองลูกจ้างเด็กทำงาน โดยดำเนินการจัดทำ ข้อตกลงความร่วมมือ หรือ Memorandum of Understanding (MOU) ร่วมกับผู้ประกอบการประมง สิ่งทอ อ้อยและน้ำตาล เพื่อ ยืนยันเจตนารมณ์ไม่ใช้แรงงาน เด็กในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง (Supply Chain) ทั้งหมด 119 แห่ง ลูกจ้าง 3,075 คน โดยที่ผ่านมาได้ดำเนินการตรวจ คุ้มครองแรงงานในสถานประกอบการที่มีการจ้างเด็กทำงาน จำนวน 1,264 แห่ง/4,014 คนเพื่อเป็นการคุ้มครอง และตรวจสอบว่าสถานประกอบการได้ปฏิบัติตามถูกต้อง และเป็นไปตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

การรับรองมาตรฐานแรงงานไทย (Thai Labour Standard: TLS 8001 – 2010) โดย กระทรวงแรงงาน ได้ประกาศใช้มาตรฐานแรงงานไทยอันเป็นการจัดทำมาตรฐานที่ยึดหลักการสากลและ สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองแรงงานและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีสถาน ประกอบการที่อยู่ในระบบดังกล่าวจำนวน 831 แห่ง

<sup>14</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 54

<sup>15</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 58

การจัดทำแนวทางปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practice: GLP) โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมประมง สมาคมผู้ค้าภาคเอกชน และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ได้จัดทำ GLP ขึ้นและมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้ง และอาหารทะเลมี แนวปฏิบัติที่ดีด้านแรงงาน ทั้งนี้ เมื่อผู้ประกอบการดำเนินการตามข้อกำหนด GLP ครบถ้วน จะสามารถต่อยอดโดยการยื่นขอการรับรอง TSL 8001-2010 ระดับพื้นฐานได้ ปัจจุบันมีสถานประกอบการลงนามแสดง ความจำนนที่จะปฏิบัติตามมาตรฐาน GLP แล้วจำนวน 178 แห่ง

การเรียกร้องสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การเรียกร้อง สิทธิประโยชน์ โดยการรับและวินิจฉัยคำร้องที่ลูกจ้างได้ยื่นต่อพนักงานตรวจแรงงาน พนักงานตรวจแรงงาน ได้ออกคำสั่งให้นายจ้าง จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้าง จำนวน 2,192 คำสั่ง และมีการดำเนินคดี กรณีที่นายจ้างไม่ ปฏิบัติตามคำสั่ง จำนวน 124 คดี โดยสามารถดำเนินการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ให้แก่ลูกจ้าง จำนวน 15,420 คน มีมูลค่าเงิน 352,939,478 บาท ในจำนวนนี้แบ่งออกเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ จำนวน 1,378 คน มีมูลค่าเงิน 20,619,235.53 บาท สัญชาติลาว จำนวน 57 คน มีมูลค่าเงิน 2,636,538.99 บาท สัญชาติกัมพูชา จำนวน 144 คน มีมูลค่าเงิน 1,081,191.00 บาท

(6) การส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน<sup>16</sup> โดยการดำเนินการมาตรการเสริมเช่น การบริการ สายด่วนล่ามแปลภาษา และการจัดทำสายด่วนคุ้มครองแรงงาน ทั้งการให้คำปรึกษาทางกฎหมายและจัดตั้ง ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์รวมทั้งตอบแรงงานต่างด้าว เฉพาะช่วงเดือนกรกฎาคมถึงธันวาคมปี 2557 มีจำนวน ผู้ใช้บริการ 79,796 สาย

นอกจากนี้ ยังมีการจัดอบรมให้กับแรงงานในระบบจำนวน 13,534 คนและแรงงานต่างด้าวในระบบ จำนวน 2,807 คน เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย โดยเริ่มนำร่องโครงการในจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสงขลา

### 1.3 การประเมินสถานการณ์การป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ส่วนที่ 1 พัฒนาการของกลไกรัฐในงานป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ข้อมูลงานด้านการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงานที่ปรากฏในรายงานของสำนักเลขาธิการ คณะป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) แสดงให้เห็นถึงกลไกของรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยอาศัยโครงสร้างของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานหลักคือ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงาน โดยมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กองทัพเรือและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปฏิบัติงานเสริมการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานดังกล่าวร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรภาคธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวตามหัวข้อทีู่กจัดแบ่งเป็น การจัดระเบียบบริษัทจัดหางาน มาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว การจัดระเบียบแรงงานภาคประมงและเรือภาคประมง การตรวจป้องปรามเพื่อลดความเสี่ยงการค้ามนุษย์ มาตรการยกระดับการคุ้มครองแรงงาน และการส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน จะเห็นได้ว่า สถานการณ์การป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงานถูกปรับปรุงและมีแนวโน้มในการแสวงหาหน่วยงานอื่นเพื่อมาร่วมเสริมงานบังคับใช้กฎหมายที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานรัฐ ตลอดทั้งยกระดับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอันเป็นกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานด้วยการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ หรือ Memorandum of Understanding (MOU) และพัฒนามาตรฐานการคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับ

<sup>16</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 59

มาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศควบคู่ไปกับการแสวงหาความร่วมมือกับเครือข่ายแรงงานและองค์กรภาคธุรกิจด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายจะสามารถรายงานหรือแสดงสถิติ ข้อมูล ความคืบหน้าในการวางมาตรการควบคุมและป้องกันทั้งแรงงานประมงและเรือประมง ซึ่งเป็นกิจการที่อยู่ในความเสี่ยงของการตกเป็นที่เกิดเหตุการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ตลอดทั้งการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองและการตรวจเพื่อป้องกันมิให้แรงงานในกิจการดังกล่าวตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการเผยแพร่ให้ความรู้และการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรอื่นทั้งองค์กรภาคธุรกิจและองค์กรระหว่างประเทศว่ามีความคืบหน้าในการเฝ้าระวังต่อการจัดการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ด้วยการป้องกันมิให้เกิดการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ ทางโครงการก็ยังเห็นว่า ทุกการปฏิบัติตามนโยบาย การบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายยังคงต้องยึดโยงกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนตามที่ปรากฏในพันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศไทยเอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**ส่วนที่ 2 ภาพรวมสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน** ความผิดฐานค้ามนุษย์เกิดจากมูลฐานของความผิดที่บุคคลหนึ่งกระทำหรือละเว้นการกระทำอันมีผลให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและเสรีภาพ ประกอบตามนิยามความหมายของคำว่าการค้ามนุษย์ ที่ปรากฏอยู่ในข้อ 3 ของพิธีสารป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก กำหนดให้การแสวงหาประโยชน์ด้วยการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ด้วย

อย่างไรก็ตาม โครงการเห็นว่าความพิเศษของการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการคือรูปแบบของการแสวงหาประโยชน์ที่ยึดโยงกับระบบการจ้างงานทุกประเภทและทุกขนาด โดยเฉพาะในประเทศไทยหลายคนเกิดขึ้นในการจ้างงานประมงทะเล อุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเล และอุตสาหกรรมโรงงาน ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานจึงถูกละเมิดสิทธิด้วยการแสวงหาประโยชน์ทั้งจากระบบการจ้างงานและการตกเป็นเหยื่อของค้ามนุษย์อีกด้วย

ดังนั้น การดำเนินแผนการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงานจึงควรมุ่งสู่การปรับปรุงนโยบาย กฎหมายและระบบการจ้างงานให้สอดคล้องกับกรอบพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน มาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานและกฎหมายภายในประเทศ

แม้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานจะได้รับการรับรองสิทธิไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 8 ว่าบุคคลจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือบังคับใช้แรงงานมิได้ และในแง่การจ้างงานก็ต้องได้รับการรับรองว่าที่จะมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ<sup>1</sup> โดยเฉพาะการประกันค่าจ้างขั้นต่ำตลอดทั้งสวัสดิการที่เหมาะสมกับงานประเภทนั้นๆ ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 7 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 105 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ. 2007 ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศไทย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ในขณะเดียวกัน โครงการพบว่าระบบและความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจที่เจริญก้าวหน้าจนก่อให้เกิดการลงทุนอย่างแพร่หลายในประเทศไทย ส่งผลให้มีการขยายโครงการและเกิดการจ้างงานทั้งในระบบและนอกระบบมากขึ้น หลายงานที่ภาคธุรกิจต้องการกำลังแรงงานมากกลับมีผู้นิยมน้อย โดยเฉพาะงานที่มีสภาพการทำงานที่จัดอยู่ในประเภท 3 ส. คือ สุดเสี่ยง แส่นลำบากและสกปรก (3D: Dangerous, Dirty, Difficult) ซึ่งหมายความว่างานประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเลด้วย

ด้วยสภาพการทำงานที่หนัก ต้องออกเรือเป็นระยะเวลานานประกอบกับค่าจ้างและสวัสดิการที่ได้รับไม่เท่าเทียมกับงานประเภทอื่น ทำให้ในงานประมงทะเล โดยเฉพาะงานประมงพาณิชย์ ขาดแคลนแรงงานไทยและเกิดกระบวนการจ้างงานแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศกัมพูชา ลาวและเมียนมาร์เข้ามาเพื่อทดแทน นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่าในอนาคต หากผู้ประกอบการหรือนายจ้างตลอดทั้งกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีแผนการลงทุนเพื่อพัฒนางานประมงพาณิชย์จากงานที่ใช้กำลังแรงงานอย่างเข้มข้นสู่ธุรกิจที่ทันสมัย ปลอดภัยและคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของแรงงาน ประเทศไทยยังคงต้องประสบกับการละเมิดสิทธิแรงงานซึ่งเป็นขัดต่อทั้งกฎหมายภายใน มาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนตามที่กล่าวมาในข้างต้น

**ส่วนที่ 3 ข้อเสนอต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน**  
จากรายละเอียดในข้อสรุปของพัฒนาการของกลไกรัฐในงานป้องกันการการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการป้องกันการการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ทางโครงการจึงมีข้อเสนอต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการป้องกันการการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ดังต่อไปนี้

### 1. ข้อดีของมาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

ภายใต้การบูรณาการการดำเนินงานของมาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 70/2557 และ 77/2557 ซึ่งนอกจากมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์แล้ว โครงการพบว่าการจัดการดังกล่าวยังให้ประโยชน์เบื้องต้นด้วยการเปิดโอกาสให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย สามารถแสดงตัวต่อรัฐไทยซึ่งเป็นข้อดีต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบแรงงานต่างด้าว จะได้ทราบถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยในฐานะแรงงานและเอื้อต่อการนำบุคคลดังกล่าวเข้าสู่ระบบการคุ้มครองในฐานะแรงงานทั้งตามกฎหมายภายในและตามพันธกรณีระหว่างประเทศเช่นเดียวกันแรงงานอื่น

ดังนั้น มาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวจึงสอดคล้องกับความหมายของการป้องกันการการค้ามนุษย์ตามข้อ 9 แห่งพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อ 7 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ด้วยเหตุผลดังนี้

**1.1 ลดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงาน** เป็นที่ทราบกันว่าความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ของฐานลูกจ้างและนายจ้างในระบบการจ้างงานเป็นสาเหตุหนึ่งของการใช้แรงงานมิชอบหรือขัดต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้เป็นข้อบ่งชี้ประการสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และเฉพาะลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวในงานประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเลยิ่งสามารถประสบกับปัญหาดังกล่าวได้ง่ายกว่าด้วยขาดซึ่งการรับรู้และความเข้าใจในเรื่องสิทธิของตน ตลอดทั้งขาดการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสมเมื่อต้องเรียกร้องสิทธิของตนผ่านกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ ทางโครงการพบว่ายังมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนที่ถูกหลอกให้มาทำงานบนเรือประมง แรงงานเหล่านั้นจึงมีความเสี่ยงที่จะเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพราะมิได้ผ่านมาตรการอันใดที่แสดงว่าถูกป้องกันจากมิให้เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เช่น ถูกล่อลวงมาด้วยกระบวนการนายหน้าจากประเทศต้นทาง ไม่มีเอกสารประจำตัวจากทางรัฐเจ้าของตัวบุคคล ไม่มีเอกสารตรวจประทับตราการเข้าและอยู่ในราชอาณาจักรโดยถูกกฎหมายและไม่มีเอกสารการจ้างงานหรือกระทั่งไม่ถูกยอมรับว่าเป็นลูกจ้างจากเจ้าของสถานประกอบการ

ดังนั้น การเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวที่แม้จะอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมายแต่อยู่ในระบบการทำงานอยู่แล้ว สามารถแสดงตัวและได้รับการยอมรับจากรัฐไทยจึงเป็นการลดปัญหาของการถูกละเมิดสิทธิแรงงานได้ด้วยเหตุผลที่แรงงานดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจตราของพนักงานตรวจแรงงานและหากประสบปัญหาที่สามารถเรียกร้องสิทธิของตนได้โดยมีเอกสารยืนยันตัวบุคคลและนายจ้าง และยังเป็นกลไกสำคัญที่เอื้อให้หน่วยงานอื่น เช่น กรมเจ้าท่า กรมประมง สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จึงเป็นการเสริมสร้างมาตรการควบคุมและตรวจสอบเพื่อคุ้มครองและป้องกันแรงงานดังกล่าวมิให้ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อีกทางหนึ่ง

1.2 สอดรับกับแนวทางการจัดระเบียบเรือประมง เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงานอย่างรอบด้าน รัฐไทยจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อควบคุมและตรวจสอบทั้งแรงงานที่ทำงานบนเรือประมงและเรือประมง โดยแต่ละมาตรการนอกจากจะต้องดำเนินการด้วยการประสานความร่วมมือทั้งหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชนและองค์กรภาคธุรกิจแล้วยังต้องคำนึงถึงความรวดเร็วในการจัดการ ความคุ้มค่าและควมมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามมาตรการนั้นๆ ด้วย

โครงการเห็นว่าภาพรวมของการเชื่อมโยงมาตรการเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงานของรัฐดำเนินการอย่างสอดคล้องกันทั้งระบบ ทั้งแรงงานประมงและเรือประมง ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจในการจ้างงานในงานประมงที่ดีเนื่องจากขั้นตอนการขึ้นทะเบียนของศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จถูกออกแบบให้สามารถจัดการได้อย่างชัดเจน ต่อเนื่องและคล่องตัว<sup>17</sup> โดยเฉลี่ยแรงงานต่างด้าวใช้เวลาขึ้นทะเบียนเพียง 30 – 45 นาทีต่อคน บางจังหวัดจึงสามารถขึ้นทะเบียนแรงงานได้ถึง 2,000 ต่อวัน ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับการปรับปรุงระบบการขึ้นทะเบียนเรือของกรมประมงที่ทำให้สามารถ แสดงเห็นถึงจำนวนเรือประมงที่ใช้งานจริงอยู่ในประเทศไทย ก็ยังเป็นเหตุผลที่สอดคล้องกันว่ารัฐไทยมีความพยายามที่จะป้องกันการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานอันมีนัยสำคัญถึงการเกิดขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์นอกเขตประเทศไทย

## 2. ข้อจำกัดของมาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

ด้วยผลของการปฏิบัติงานเชิงบูรณาการของหน่วยงานรัฐภายใต้การจัดการตามมาตรการจัดระเบียบระเบียบแรงงานต่างด้าว โครงการพบว่ามีข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของมาตรการป้องกันการการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและก่อให้เกิดอุปสรรคที่อาจทำให้รัฐไทยไม่สามารถสนองเจตนารมณ์ตามพันธกรณีระหว่างประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานได้ โดยเฉพาะตามความหมายของการป้องกันการการค้ามนุษย์ตามข้อ 9 แห่งพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ข้อ 7 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 105 และตามข้อเสนอแนะจากการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามกระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) ด้วยเหตุผลดังนี้

2.1 ข้อจำกัดด้านการจัดการตามมาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ด้วยการจัดการตามมาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ต้องบูรณาการการจัดการจากหลายภาคส่วน เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งโครงการเห็นว่า นโยบายดังกล่าวอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ ประการแรกคือ

<sup>17</sup> ดู รายงานการสังเกตการณ์ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ โดย มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา



ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ซึ่งรัฐบาลอาจเร่งแก้ไขปัญหานี้ได้ด้วยการประกาศให้มีการใช้นโยบายนี้ต่อไป แต่ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ควรทบทวนและวางมาตรการรองรับ เช่น

ขาดการตรวจสอบสถานะของแรงงานต่างด้าว จากการสังเกตการณ์การจดทะเบียนที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จในจังหวัดสงขลา และจังหวัดสมุทรสาคร ทางโครงการพบว่าภายใต้ระยะเวลาสำหรับการเตรียมพร้อมที่จำกัด ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในแต่ละจุดไม่สามารถตรวจสอบสถานะของแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนได้อย่างละเอียดรอบคอบ

ด้วยเหตุดังกล่าว โครงการจึงตรวจพบว่าแรงงานต่างด้าวบางคนได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวแล้ว เช่น แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาตามระบบข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐ (MOU) แต่ยังไม่ขึ้นทะเบียนต่อศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จอีก ซึ่งเบื้องต้นการกระทำดังกล่าวก็ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการใช้มาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่มุ่งใช้กับแรงงานต่างด้าวเฉพาะกลุ่มที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมายเท่านั้น อีกทั้งยังก่อปัญหาในการจัดการให้กับรัฐไทยในการตรวจพิสูจน์เอกสารยืนยันตัวบุคคลของเพราะแรงงานต่างด้าวดังกล่าวจะกลายเป็นบุคคลที่ถือสองสถานะ ทั้งการอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวและการได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว

โครงการเห็นว่า ข้อจำกัดดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อแผนการป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและการค้ามนุษย์ ด้วยสถานะบุคคลที่ซ้ำซ้อนก็จะทำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบควบคุมและตรวจสอบแรงงานประมงไม่สามารถยืนยันตัวบุคคลได้ตลอดทั้งยังเป็นการยากต่อการใช้เอกสารเพื่อยืนยันสิทธิในการอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและสิทธิการทำงานในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

ขาดการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายคนเข้าเมือง ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองลูกจ้างที่อยู่ในระบบการจ้างงานทั้งหมดโดยมิได้คำนึงถึงความผูกพันในฐานะลูกจ้างและนายจ้างอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น แม้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวซึ่งเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย ก็ย่อมได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหากมีทำงานและอยู่ในฐานะลูกจ้างของนายจ้างนั้นจริง

ในกรณีของแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนต่อศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จก็เช่นกัน แม้แรงงานต่างด้าวดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองโดยผลของกฎหมายเพราะฐานะการเป็นลูกจ้างที่มีความสัมพันธ์กับนายจ้างอยู่แล้ว แต่ระบบการจดทะเบียนยังเป็นกลไกหนึ่งที่จะสามารถช่วยลดช่องว่างและเสริมสร้างให้การใช้สิทธิในฐานะลูกจ้างของแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม โครงการพบว่าแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนในศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จยังขาดโอกาสที่จะรับรู้หรือทำความเข้าใจสิทธิของตนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยตรง เพราะระบบมุ่งให้ความรู้ดังกล่าวแก่นายจ้างที่พาแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนเท่านั้น ซึ่งยังเป็นการดำเนินการตามแผนการป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและการค้ามนุษย์ที่ไม่รอบด้าน ด้วยการขาดการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับแรงงานต่างด้าวซึ่งอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานโดยมิชอบและยังคงอยู่ในกลุ่มเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์นั่นเอง

2.2 การแสวงหาประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวด้วยนายหน้าผิดกฎหมาย เป็นที่ทราบกันว่าในกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านอย่าง เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ยังมีนายหน้าอันเป็นตัวแปรสำคัญที่เปรียบเสมือนกลไกเชื่อมระหว่างความต้องการแรงงานของนายจ้างในสถานประกอบการและการมุ่งหาหนทางที่ให้รายได้ดีของแรงงาน ซึ่งหากนายหน้าเหล่านั้นกระทำการโดยถูกกฎหมายก็จะอยู่ใน



รูปของบริษัทจัดหางาน แต่ด้วยเขตแดนที่ติดกันระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านประกอบด้วยความบกพร่องในการตรวจตราการเข้าเมืองของเหล่าประเทศดังกล่าว จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้นายหน้าทำการอย่างผิดกฎหมายด้วยการหลอกลวงแรงงาน ต่างด้าวและนำพาแรงงานดังกล่าวหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยและส่งต่อไปยังสถานประกอบการท้ายที่สุดแล้วแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นจึงประสบกับการถูกขูดรีดค่าจ้าง ถูกทำให้เป็นหนี้ ถูกบังคับใช้แรงงานและบางรายก็ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

การใช้มาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวด้วยการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จจึงเป็นอีกหนึ่งความพยายามของประเทศไทยที่จะตัดตอนการจัดหางานโดยผิดกฎหมายของนายหน้าและเป็นการตัดองค์ประกอบของการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

อย่างไรก็ตาม ทางโครงการยังพบว่าแม้แต่ในการดำเนินการของศูนย์ดังกล่าวในบางพื้นที่<sup>18</sup> ก็ยังมีนายหน้าแอบแฝงเป็นนายจ้างและนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน ซึ่งแม้ทางเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการ การป้องกันด้วยการให้ผู้ที่นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนต้องกรอกเอกสารระบุว่า เป็นนายจ้างหรือรับมอบอำนาจมาจากนายจ้าง แต่ก็ไม่สามารถป้องกันปัญหาเหล่านี้ได้ทั้งหมด

โครงการจึงเห็นว่าสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเพิ่มระบบการตรวจสอบนายจ้างเพื่อให้ แผนป้องกัน การแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและการค้ามนุษย์เกิดผลครอบคลุมเกินกว่าพรมแดน ประเทศไทยและมีผลบังคับใช้ได้อย่างแท้จริงสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การระหว่างประเทศฉบับที่ 105 และข้อเสนอแนะจากการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามกระบวนการ Universal Periodic Review (UPR)

## 2. หลักการ แนวคิดและกลไกของรัฐในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

### 2.1 เกณฑ์ในการประเมิน

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ 8
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 7
- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและพิธีสารป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ข้อ 3 ข้อ 5 ข้อ 9 และข้อ 10 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 19 ข้อ 32 ข้อ 34 ข้อ 35 ข้อ 36
- มาตรฐาน ILO (เฉพาะฉบับที่เกี่ยวข้อง) เช่น ฉบับที่ 105 ฉบับที่ 19 ฉบับที่ 29 ฉบับที่ 100 ฉบับที่ 138 ฉบับที่ 182
- ข้อเสนอแนะจากการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามกระบวนการ Universal Periodic Review (UPR)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32

<sup>18</sup> ดู รายงานติดตามและสังเกตการณ์ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จในพื้นที่จังหวัดสงขลา และจังหวัดสมุทรสาคร โดยโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 หมวด 1 บททั่วไป และหมวด 3 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน
- ประมวลกฎหมายอาญา

## 2.2 สถานการณ์การดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ในส่วนสถานการณ์การดำเนินงานของประเทศไทย โดยเฉพาะการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงานนั้น มีสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรายงานของสำนักเลขาธิการ คณะป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ประกอบด้วย 6 หัวข้อของการประเมินผลการปฏิบัติงาน ได้แก่

(1) การบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ในภาพรวมประเทศไทยได้มีการปรับกลยุทธ์ในการดำเนินคดีโดยกำหนดให้หน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิบัติงานแบบบูรณาการ มุ่งเน้นให้มีทีมสหวิชาชีพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มความพยายามในการสืบสวน ขยายผลเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดให้ครบกระบวนการและให้ครบทุกตัวบทกฎหมาย

เฉพาะในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงานนั้น รัฐมุ่งเน้นให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายบูรณาการความร่วมมือในการทำงานเชิงป้องกันร่วมกับหน่วยงานอื่น โดยให้ใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมเพื่อตัดโอกาสและลดแรงจูงใจในการกระทำความผิด<sup>19</sup> เช่น การกำหนดให้กรมประมงตรวจสอบใบอนุญาตหรืออาชญาบัตรในการประกอบอาชีพประมง กรมเจ้าท่าตรวจสอบการจดทะเบียนและการอนุญาตใช้เรือ กรมการจัดหางานตรวจสอบการทำงานและใบอนุญาตให้ทำงานของแรงงานต่างด้าว และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตรวจสอบหลักฐานการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร เป็นต้น

ส่วนงานป้องกันเพื่อมิให้บุคคลตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้น รัฐได้ดำเนินมาตรการทั้งการควบคุมและตรวจสอบคนที่ทำงานบนเรือ เรือและสถานประกอบกิจการ โดยเฉพาะในงานประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเล เช่น การเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว การจัดให้มีการขึ้นทะเบียนเรือประมง การตรวจเรือ ตรวจสอบสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมงทะเล และสถานประกอบการอื่น ส่งผลให้อัตราการเกิดขึ้นของคดีค้ามนุษย์ลดลงจากปี 2556 อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ในรูปแบบการบังคับใช้แรงงานลดลงถึง 41.25%<sup>20</sup>

(2) การดำเนินคดีและการพิพากษาลงโทษ<sup>21</sup> สำหรับคดีค้ามนุษย์ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาล พบว่ามีจำนวนคดีที่เพิ่มขึ้น โดยตั้งแต่ปี 2551-2557 พนักงานสอบสวนรับแจ้งความร้องทุกข์ จำนวน 1,576 คดี พนักงานอัยการได้เห็นชอบและสั่งฟ้องต่อศาลไปแล้ว จำนวน 725 คดี และตั้งแต่ปี 2553-2557 มีจำเลยที่ถูกศาลพิพากษาและลงโทษ จำนวน 490 คน

เฉพาะในปี 2557 พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยการบังคับใช้แรงงานทั้งสิ้น 7 คดี และแม้สำนักงานศาลยุติธรรมจะไม่มีการจัดข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงจำนวนจำเลยที่ถูกพิพากษาให้ต้องรับโทษจำคุกในการค้ามนุษย์ตามรูปแบบดังกล่าว แต่ปรากฏว่ามีจำเลยกว่า 104 คน ถูกพิพากษาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551<sup>22</sup>

<sup>19</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 13

<sup>20</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 14

<sup>21</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 14

<sup>22</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 15

(3) สถานการณ์ค้ำมนุษย์<sup>23</sup> ประเทศไทยยังคงมีสถานะเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านของการค้ามนุษย์ เฉพาะปี 2557 มีผู้เสียหายคดีค้ำมนุษย์ รวมทั้งสิ้น 595 คน เป็นชาย 215 คน หญิง 380 คน ซึ่งหากแยกจำนวนตามสัญชาติก็จะพบว่าผู้เสียหายเป็นคนไทย 274 คน ลาว 108 คน เมียนมาร์ 83 คน กัมพูชา 29 คน และอื่นๆ อีก 101 คน

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า เฉพาะในปี 2557 มีคดีค้ำมนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยการบังคับใช้แรงงานจำนวน 47 คดี ผู้เสียหายส่วนใหญ่เป็นคนกัมพูชา กับคนเมียนมาร์และมักถูกนายหน้าที่ไม่รู้จักกันมาก่อนเข้าไปติดต่อบริษัทในลักษณะชักชวนให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย หลังจากนั้นจึงถูกนำตัวส่งไปสถานประกอบการต่างๆ เช่น ชาวกัมพูชามักถูกส่งไปในภาคอุตสาหกรรมและโรงงาน ชาวเมียนมาร์มักถูกส่งไปในงานประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเล เป็นต้น

(4) มาตรการและความเข้มข้นในการบังคับใช้กฎหมาย<sup>24</sup> ตลอดช่วงปี 2557 ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนทั้งองค์กรระหว่างประเทศซึ่งดำเนินงานแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในประเทศไทย ได้พัฒนาโดยเสริมสร้างความเข้มแข็งด้วยการใช้มาตรการที่หลากหลายเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายให้เข้มข้นขึ้น เช่น

การกำหนดมาตรการพิเศษด้วยการวางแนวทางไม่ขอให้ปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดการแต่งตั้งผู้ช่วยทูตฝ่ายตำรวจประจำสถานเอกอัครราชทูตไทยในประเทศเมียนมาร์ กัมพูชา และจีน (ยูนนาน) ตลอดจนทั้งทำความตกลงกับ UNODC จัดทำโครงการ PATROL จัดตั้งศูนย์ประสานงานชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ลาว และเมียนมาร์อีกด้วย

การส่งผู้ร้ายข้ามแดน สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเบื้องต้นเพื่อรวบรวมเอกสารและพยานหลักฐานส่งให้อัยการสูงสุด

ความร่วมมือทวิภาคีด้านการดำเนินคดี โดยเฉพาะการดำเนินงานของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น การประชุมความร่วมมือเกี่ยวกับคดีค้ำมนุษย์ระหว่างเจ้าหน้าที่จากกรมสอบสวนคดีพิเศษกับเจ้าหน้าที่ตำรวจของเมียนมาร์ การประชุมหารือการบริหารจัดการเกี่ยวกับการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายใช้หนังสือเดินทางที่ระบุอายุไม่ตรงตามความเป็นจริงระหว่างกองบังคับการป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดค้ำมนุษย์ สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและกรมสอบสวนคดีพิเศษกับเจ้าหน้าที่จากประเทศลาว

การทำ MOU ระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษกับ UNODC โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ สังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในระยะเวลา 2 ปี

การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดำเนินการโดยทีมสหวิชาชีพ ผู้ทำการสัมภาษณ์เพื่อคัดแยกบุคคลซึ่งอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และนำเข้าสู่ระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพภายใต้การดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต่อไป อย่างไรก็ตาม ช่วงปี 2557 จากนโยบายและมาตรการการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ดังกล่าว ทำให้ทราบว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ 381 คน ซึ่งลดลงจากปี 2556 ถึง 639 คน

<sup>23</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 15 - 16

<sup>24</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 17 - 23

การยึดทรัพย์ ดำเนินการโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามกฎหมายฟอกเงิน เฉพาะในปี 2557 มีเรื่องที่อยู่ในระหว่างการสืบสวนเพื่อดำเนินการจำนวน 107 เรื่อง อยู่ในระหว่างดำเนินการ 50 เรื่อง ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไปแล้วจำนวน 1 เรื่อง และศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานค้ำมนุษย์ตกเป็นของแผ่นดินอีก 1 เรื่อง มูลค่าทรัพย์สินประมาณ 30 ล้านบาท

ความพยายามในการปราบปรามการทุจริต อ้างอิงจากคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 68/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557 กำหนดมาตรการเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์และการแก้ไขปัญหาระงาต่างดาว ระยะที่ 1 เป็นการชั่วคราวและส่วนหนึ่งของมาตรการดังกล่าวกำหนดให้มีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปล่อยปละละเลยหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์

นอกจากนี้ ในปี 2557 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ยังได้ดำเนินการไต่สวนและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์อีก 1 เรื่องด้วย

บทบาทของกระทรวงยุติธรรมที่เข้มข้นขึ้นในการส่งเสริมการบูรณาการการทำงานในเรื่องการดำเนินคดี ในปี 2557 มีการเน้นให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ด้วยการบูรณาการข้อมูลสถิติคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ โดยมีสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยเข้ามาสนับสนุนให้มีการหารือกันระหว่างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการดำเนินคดีและผู้แทนจากทุกหน่วยงาน ตลอดจนมีการจัดสัมมนาวิชาการพัฒนาบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีค้ำมนุษย์และการบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ำมนุษย์ไว้หลักสูตรของข้าราชการตุลาการยุติธรรม เป็นต้น

(5) ตัวอย่างการดำเนินคดี (Strategic Literature)<sup>25</sup> ในปี 2557 มีการปรับกลยุทธ์ในการดำเนินคดีของหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย ปรากฏตัวอย่างในการดำเนินคดีตามยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

ผลจากการสืบสวนสอบสวนขยายผลจากผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ในรูปแบบการค้าประเวณีในพื้นที่ตำบลดอนหัวฬ่อ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ทำให้เจ้าหน้าที่จากกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดและช่วยเหลือผู้เสียหายได้เพิ่มในจังหวัด ฉะเชิงเทรา สงขลา กาญจนบุรี สุพรรณบุรี นราธิวาส และหนองคาย

ผลการสืบสวนขยายผลจับกุมกลุ่มนายหน้า ซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาฐานค้ำมนุษย์ด้วยการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงานเด็กชาวลาว จำนวน 5 คน ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยเจ้าหน้าที่จากกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ สามารถขยายผลจนพบว่า กลุ่มนายหน้าดังกล่าวเป็นผู้นำพาแรงงานข้ามชาติจากประเทศลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายและถูกดำเนินคดีอาญาในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาอื่นอีก 4 คดี

ผลจากการสืบสวนขยายผลจากขบวนการค้ำมนุษย์โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรกันตัง จังหวัดตรัง เนื่องจากมีผู้ต้องหาชาวเมียนมาร์หนึ่งคนถูกออกหมายจับว่ากระทำความผิดด้วยการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงานในเรือประมง แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถนำตัวมาดำเนินคดีได้ ต่อมาเจ้าหน้าที่จากกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์เข้าสืบสวนสอบสวนขยายผลร่วมกับเจ้าหน้าที่จากกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีอาญาอื่น จนพบว่าหนึ่งในผู้ต้องหาที่ถูกออกหมายจับนั้นเป็นผู้ต้องหาคนเดียวกับคดีที่แล้ว นำไปสู่การช่วยเหลือผู้เสียหายรายอื่น ทั้งในพื้นที่จังหวัดตรังและจังหวัดสตูล

<sup>25</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 23 - 28

ผลจากการสืบสวนขยายผลขบวนการค้ามนุษย์จากขบวนการค้าประเวณีข้ามชาติ เจ้าหน้าที่กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถช่วยเหลือหญิงไทย ซึ่งตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศบาห์เรนและนำมาสู่การขยายผลจับกุมผู้ต้องหาซึ่งเป็นนายหน้าชาวไทยได้อีก 2 คน

ผลจากการสืบสวนขยายผลจากการบังคับใช้แรงงานในเรือประมง กรณีการบังคับใช้แรงงานประมงที่เกาะอัมบน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับแจ้งและประสานงานร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการช่วยเหลือคนไทยในรอบแรกได้ 27 คน ซึ่งเข้าข่ายเป็นผู้เสียหาย 7 คน และคาดว่าจะสามารถออกหมายจับผู้ต้องหาในรอบแรกได้ช่วงปี 2558

(6) ประเด็นที่ประเทศไทยถูกกล่าวหาในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี 2557 ในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน<sup>26</sup> จากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาในปี 2557 ยังคงเห็นว่ารัฐไทยยังไม่มีความพยายามในการปราบปรามและไม่ได้ดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำซึ่งเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา โดยอ้างถึงประเด็นดังต่อไปนี้

การทุจริตอย่างกว้างขวางในหมู่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการและโรงงาน ซึ่งสหรัฐอเมริกาเห็นว่าปัญหาการทุจริตดังกล่าวส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อความไร้ประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

การโยกย้ายเจ้าหน้าที่ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ทั้งหมดล่าช้า เช่น การโยกย้ายพนักงานสอบสวนระหว่างการทำสำนวนคดีค้ามนุษย์

ความขัดแย้งในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่มสทวิวิชาชีพ โดยเห็นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้นที่สามารถตัดสินใจหรือชี้ขาดได้ว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ความเห็นของนักสังคมสงเคราะห์หรือเจ้าหน้าที่จากองค์กรเอกชนไม่ได้รับการพิจารณา โดยเฉพาะในกรณีที่เป็แรงงานขัดหนี้

การประสานระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการยังเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อความสำเร็จในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ เนื่องจากพนักงานอัยการมิใช่ผู้กำกับดูแลการสอบสวน ดังนั้น จึงไม่สามารถกำกับหรือชี้แนะให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานใดได้โดยตรง นอกจากการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการและการพิจารณาคดีของศาล

ยังมีข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่บางคนใช้บริการธุรกิจทางเพศกับเด็กที่เป็ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

รัฐไทยยังไม่มี การดำเนินคดีกับเจ้าของเรือ ไต้ก๋ง หรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในอาชญากรรมการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงานอุตสาหกรรมประมง

## 2.3 การประเมินสถานการณ์การดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ส่วนที่ 1 พัฒนาการของกลไกรัฐในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ข้อมูลงานด้านการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงานที่ปรากฏในรายงานของสำนักเลขาธิการ คณะป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

<sup>26</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 29 – 35



แสดงให้เห็นถึงกลไกของรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์โดยอาศัยโครงสร้างของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม โดยมีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปฏิบัติงานเสริมการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานดังกล่าว

เมื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายตามหัวข้อที่ถูกจัดแบ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินคดีและการพิพากษาลงโทษ สถานการณ์การค้ำมนุษย์ มาตรการและความเข้มข้นในการบังคับใช้กฎหมาย ตัวอย่างการดำเนินคดี และประเด็นที่ประเทศไทยถูกกล่าวในรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า สถานการณ์การดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานถูกปรับปรุงและมีแนวโน้มในการแสวงหาหน่วยงานอื่นเพื่อมาร่วมเสริมงานบังคับใช้กฎหมายที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานภายใต้รัฐไทยเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายจะสามารถรายงานหรือแสดงสถิติ ข้อมูล ความคืบหน้าในการหาหรือการ จัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกับองค์กรอื่นทั้งหน่วยงานรัฐอื่น องค์กรภาคประชาสังคมภายในประเทศและองค์กรระหว่างประเทศว่ามีความคืบหน้าในประการใดบ้างต่อการจัดการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ด้วยการป้องกันมิให้เกิดการค้ำมนุษย์และปราบปรามผู้กระทำความผิด ทางโครงการก็ยังเห็นว่า ทุกการปฏิบัติตามนโยบาย การบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายก็ยังคงต้องยึดโยงกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนตามที่ปรากฏในพันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของรัฐไทยเอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**ส่วนที่ 2 ภาพรวมสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน** เมื่อพิจารณาถึงงานด้านการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานก็พบว่า นอกจากความพยายามในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อลดจำนวนคดีค้ำมนุษย์และเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในเชิงป้องกันมิให้ความผิดเกิดแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานหลักซึ่งมีอำนาจหน้าที่สืบสวน สอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ยังเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการดำเนินคดีจากการเร่งเพิ่มจำนวนคดีเพื่อให้เห็นถึงความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายในปี 2556 เป็นการขยายผลการสืบสวน สอบสวนจากทั้งตัวผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดที่เป็นนายหน้า ปรากฏตัวอย่างจากตัวอย่างคดีในรายงานผลการปฏิบัติงาน ปี 2557

หากพิจารณาจากภาพรวมของคดียุทธศาสตร์ก็จะเห็นว่าสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ที่เป็นกรอบความร่วมมือทางกฎหมายอันกำหนดมาตรฐานระดับสากลเกี่ยวกับการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม โดยรัฐไทยได้ให้สัตยาบันและเข้าเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาฉบับดังกล่าวพร้อมกับพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก อันเป็นตราสารระหว่างประเทศที่บัญญัติขึ้นเพื่อเสริมอนุสัญญา ตลอดจนทั้งดำเนินการให้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายอนุวัติการ ทั้งด้านการป้องกัน การสืบสวน สอบสวน และการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา 4 ฐาน คือ การมีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กรอาชญากรรม การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การทุจริตคอร์รัปชันและการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งฐานความผิดร้ายแรงที่อนุสัญญาได้กำหนดนิยามว่าเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป รวมทั้งความผิดที่เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ หากความผิดดังกล่าวมีลักษณะข้ามชาติและเกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรม



เฉพาะการสืบสวน สอบสวนและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ด้วยการบังคับใช้แรงงานแม้การบูรณาการเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศ โดยเฉพาะสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีจะมีความคืบหน้าและขยายผลไปสู่ความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีแนวโน้มว่าเกิดการกระทำความผิดกว่าเขตแดนรัฐไทย ตลอดทั้งรัฐบาลเองก็เน้นให้มีการพัฒนาศักยภาพบุคลากรทุกภาคส่วนเพื่อรับมือกับปฏิบัติการปราบปรามการค้ามนุษย์

อย่างไรก็ตาม ทางโครงการพบว่า ยังมีเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในระดับปฏิบัติการที่ประสบกับข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย อันมีเหตุมาจากทั้งตัวบทบัญญัติกฎหมายเองและการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และตามพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยข้อจำกัดดังกล่าวก่อให้เกิดอุปสรรคแก่รัฐในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการนิยามคำว่าการค้ามนุษย์ตามข้อ 3 (ก) และสถานะของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามข้อ 7 แห่งพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กดังนี้

**ส่วนที่ 3 ข้อสังเกตต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน** จากรายละเอียดในพัฒนาการของกลไกรัฐในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ทางโครงการมีข้อสังเกตต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นดังกล่าว ดังต่อไปนี้

#### 1. ข้อจำกัดตามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

ประเด็นกลไกการบังคับใช้ การตรวจสอบ การควบคุมและการรายงานผลการปฏิบัติตามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เนื่องด้วยพิธีสารฉบับนี้มีขึ้นเพื่อใช้บังคับเสริมอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 ดังนั้น จึงไม่มีกลไกการทำงานเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐภาคีสมาชิกผ่านการทำรายงานต่อคณะกรรมการ หรือผู้เชี่ยวชาญอย่างกลไกขององค์กรระหว่างประเทศด้านอื่น

ดังนั้น แม้รัฐไทยจะทั้งให้สัตยาบันอนุสัญญาและรับเอาพิธีสารมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน แต่รัฐไทยไม่มีหน้าที่รายงานสถานการณ์ค้ามนุษย์ภายหลังจากการอนุวัติการกฎหมายดังกล่าวตามกลไกติดตามผลโดยการให้คำเสนอแนะหรือติดตามการดำเนินการในปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐภาคีตามพิธีสารแต่อย่างใด

#### 2. ข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

2.1 การตีความบทนิยามของคำว่าแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เมื่อรัฐไทยกำหนดให้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักในการป้องกัน ปราบปรามและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ประการสำคัญที่สุดคือการกำหนดนิยามของการค้ามนุษย์ไว้ในกฎหมายดังกล่าวพร้อมกับทั้งกำหนดให้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา ตามข้อ 5 แห่งเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนำเอานิยามการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในข้อ 3 (ก) แห่งพิธีสารมากำหนดให้เป็นนิยามของคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ตามมาตรา 4 อันเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามมาตรา 6 และแม้จะมีความคล้ายกับนิยามคำว่า “การค้ามนุษย์” ที่กำหนดไว้ในข้อ 3 (ก) แต่รูปแบบของการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ที่ระบุไว้ในพิธีสารดังกล่าวนั้นเป็นเพียงตัวอย่าง ในขณะที่การกำหนดไว้ตามคำนิยามในมาตรา 4 กลับกำหนดไว้อย่างตายตัว ทำให้ไม่ครอบคลุมถึงการค้ามนุษย์ในรูปแบบใหม่ๆ ที่พัฒนาขึ้นอย่างหลากหลายรูปแบบตามการพัฒนาของสังคม

การนำเอานิยามของคำว่า “การค้ามนุษย์” ตามข้อ 3 (ก) มากำหนดเป็นคำนิยาม “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิดในมาตรา 6 ทำให้เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะพนักงานสอบสวนต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์หรือไม่ ก็ต้องถูกจำกัดให้พิจารณาเฉพาะ “เจตนาพิเศษ” คือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในรูปแบบที่กำหนดไว้ตามคำนิยามในมาตรา 4 เท่านั้น ส่งผลต่อการตีความและการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า การแสวงหาประโยชน์จากมนุษย์ในรูปแบบอื่นๆ ที่ต่างไปจากที่กำหนดไว้ในคำนิยามตามมาตรา 4 เช่น แรงงานขัดหนี้ (Debt Bondage) เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์หรือไม่

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการดำเนินการตามมาตรา 6 เช่น เป็นระงับจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใดโดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวงใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิด แต่ยังไม่เป็น “การค้าแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” เช่น ยังไม่มีการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ยังไม่มีการบังคับให้ขายบริการทางเพศ หรือยังไม่มีกระทำการใดที่คล้ายกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล จะถือว่าการกระทำนั้นเป็นความสำเร็จแล้วหรือไม่

โดยการกระทำดังกล่าวการกระทำดังกล่าวมักเป็นความผิดที่เกิดขึ้นข้ามประเทศ และมีองค์ประกอบความผิดที่ใกล้เคียงกันอย่างยิ่งกับความผิดฐานเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หรือการลักลอบขนคนเข้าเมืองหรือการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (People Smuggling) อย่างลักษณะการลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮิงญา เป็นต้น

ดังนั้น หากในทางปฏิบัติจริงแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องจึงย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อันเป็นสิทธิมนุษยชนที่ควรได้รับการดูแลเป็นอย่างยิ่งตลอดทั้งยังเป็นการลดทอนประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย

**2.2 การคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** โครงการเห็นวาระรัฐไทยได้ให้ความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาเพื่อคัดแยกว่าบุคคลใดอาจเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พิจารณาได้จากการรับรองมติของที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ครั้งที่ 2/2557 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 ที่กำหนดให้ต้องคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกกรณี ซึ่งเป็นการวางมาตรการที่ดีสำหรับการเริ่มดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่มุ่งประสงค์ให้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายอนุวัติที่ครอบคลุมทั้งด้านการสืบสวน การสอบสวนและการดำเนินคดีตามกรอบของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และพิธีสารเสริมอนุสัญญาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม โครงการพบข้อจำกัดในการใช้กระบวนการเพื่อคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่อาจทำให้รัฐไทยไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ทั้งตามกฎหมายภายในและตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้ ดังนี้

ระยะเวลาในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจให้การคุ้มครองบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพและการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเอาตัวบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไว้เพียง 24 ชั่วโมง และอาจขยายได้โดยการอนุญาตของศาลอีกไม่เกิน 7 วัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วพบว่ายังไม่เพียงพอสำหรับการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เช่น การตรวจสอบอายุของผู้ซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ หรือ แม้แต่การคัดแยกผู้เสียหายดังกล่าว

ข้อจำกัดของทีมสหวิชาชีพ ในการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะกระทำโดยทีมสหวิชาชีพอันประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นักสังคมสงเคราะห์ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรเอกชน บางกรณีเมื่อเทียบตามสัดส่วนระหว่างทีมสหวิชาชีพต่อบุคคลผู้ได้รับการคัดแยกแล้วพบว่าไม่สมดุลกัน เช่น ทีมสหวิชาชีพมีเพียง 2-3 คน ในขณะที่มีผู้ได้รับการคัดแยก 100 คน ซึ่งเมื่อต้องดำเนินการแข่งกับระยะเวลาที่จำกัด จึงทำให้กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถถึงข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการพิจารณาว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ออกมาได้

นอกจากนี้ หลายกรณีทีมสหวิชาชีพมักได้รับข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อนด้วยผลการใช้ล่ามที่ไม่มีประสิทธิภาพ และบางคดีล่ามยังขาดจรรยาบรรณ

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นนี้ได้มาจากปัจจัยภายนอกของทีมสหวิชาชีพเพียงทางเดียว แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ในทีมสหวิชาชีพปฏิบัติงานมาสักระยะหนึ่งก็จะมีชุดความรู้ความเข้าใจต่อเรื่องราวของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มาจากเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชาอีกชุดหนึ่งและนำมาซึ่งการตัดสินใจหรือเป็นปัจจัยพิจารณาในการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในครั้งต่อไป

ข้อจำกัดของผู้ได้รับการคัดแยก ผู้ที่ได้รับการคัดแยกคือบุคคลซึ่งอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ บุคคลดังกล่าวต้องให้ข้อเท็จจริงเพื่อให้ทีมสหวิชาชีพพิจารณาว่าครบตามองค์ประกอบในความผิดฐานค้ามนุษย์ตามมาตรา 6 ประกอบกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 หรือไม่

อย่างไรก็ตาม โครงการพบว่าอุปสรรคต่อการค้นหาข้อเท็จจริงจากผู้ได้รับการคัดแยกคือความไม่เข้าใจในกระบวนการคุ้มครองซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะเมื่อบุคคลนั้นต้องเข้าไปอยู่ในสถานคุ้มครองเป็นเวลานานเพื่อรอการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมและไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามที่ความประสงค์ที่ตนจะเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่แรก ส่งผลให้ในบางกรณี แม้จะมีข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แต่บุคคลดังกล่าวเลือกที่จะปกปิดหรือเบี่ยงเบนข้อเท็จจริงเพื่อที่จะได้ถูกกลับไปยังประเทศต้นทาง หรือแม้จะถูกคัดแยกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แต่ก็ยังมีผู้เสียหายก็ปฏิเสธการให้ความคุ้มครองด้วยการหลบหนีจากสถานคุ้มครอง

ข้อจำกัดในการใช้แบบสัมภาษณ์เบื้องต้นสำหรับการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ด้วยเหตุที่ปัจจุบันทีมสหวิชาชีพจะใช้แบบฟอร์มดังกล่าวเป็นเอกสารที่ช่วยสืบข้อเท็จจริงจากผู้ได้รับการคัดแยกเป็นหลัก แต่จะพิจารณาเพียงแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับผู้ได้รับการคัดแยกนั้นครบองค์ประกอบความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและ

ปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 6 ประกอบกับมาตรา 4 หรือไม่ เนื่องด้วยเนื้อหาของแบบฟอร์มที่เป็นคำถามปิด ไม่มีการอธิบายเพิ่มเติมถึงลักษณะของการกระทำความผิด เช่น ขั้นตอนการจัดหาหรือล่อลวงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และขั้นตอนการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เป็นต้น ข้อจำกัดจากการใช้แบบฟอร์มดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ผู้ซึ่งประสบกับรูปแบบการค้ามนุษย์ที่ซับซ้อน อาจถูกทีมสหวิชาชีพพิจารณาและชี้ว่าไม่เข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้

### 3. ข้อจำกัดของการดำเนินคดีค้ามนุษย์

ด้วยหนึ่งในกิจกรรมที่ทางโครงการดำเนินการคือการติดตามและสังเกตการณ์การดำเนินคดีค้ามนุษย์ซึ่งดำเนินการโดยรัฐ เพื่อพิจารณาว่าในกระบวนการสืบสวน สอบสวนและการพิจารณาคดีค้ามนุษย์ในชั้นศาลตลอดจนการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้นประสบความสำเร็จตลอดทั้งส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในภาพรวมหรือไม่

ทางโครงการได้มีโอกาสเข้าร่วมสังเกตการณ์คดีที่เกิดจากการสืบสวนขยายผลจากขบวนการค้ามนุษย์โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรกันตัง จังหวัดตรัง ในคดีที่มีผู้ต้องหาชาวเมียนมาร์หนึ่งคนถูกออกหมายจับว่ากระทำความผิดด้วยการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงานในเรือประมง แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่สามารถนำตัวมาดำเนินคดีได้ ซึ่งต่อมาเจ้าหน้าที่จากกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์เข้าสืบสวนสอบสวนขยายผลร่วมกับเจ้าหน้าที่จากกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีอาญาอื่น จนพบว่าหนึ่งในผู้ต้องหาที่ถูกออกหมายจับนั้นเป็นผู้ต้องหาคนเดียวกับคดีที่แล้วนำไปสู่การช่วยเหลือผู้เสียหายรายอื่นทั้งในพื้นที่จังหวัดตรังและจังหวัดสตูล

ในการนี้ เจ้าหน้าที่ของโครงการได้มีโอกาสเข้าร่วมสังเกตการณ์การสืบสวนล่วงหน้าในคดีค้ามนุษย์ ณ ศาลจังหวัดตรังและเข้าหารือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบคดีจนพบว่าในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดยังมีข้อท้าทายต่อการทำคดีค้ามนุษย์ให้สำเร็จและบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการอนุวัติการให้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และพิธีสารป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ดังนี้

3.1 ความร่วมมือของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในการให้ข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะช่วงช่วยเหลือออกมาจากที่เกิดเหตุและการให้ข้อเท็จจริงขั้นสอบสวน เบื้องต้นเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งทำการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ออกมาจากสถานที่เกิดเหตุพบว่า บางส่วนไม่ให้ข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ด้วยเกรงว่า จะต้องเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพซึ่งอาจทำให้ตนไม่สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้

โดยทางเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็มีความกังวลต่อการไม่ให้ความร่วมมือของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เนื่องด้วยผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์คือพยานบุคคลปากสำคัญที่จะสามารถให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานสอบสวนและต่อศาลเพื่อยืนยันว่ามีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ขึ้นจริงอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐไทย

ประสิทธิภาพของการใช้ล่ามในบริบทของการเข้าถึงความยุติธรรม หลายคดีที่ทางโครงการสังเกตการณ์อยู่พบว่าล่ามกลายเป็นตัวแปรสำคัญในกระบวนการสื่อสารและการทำความเข้าใจกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ถึงกระบวนการทางกฎหมายและการให้การคุ้มครองสวัสดิภาพโดยรัฐ ในคดีนี้ก็เช่นกัน ล่ามที่ใช้ในการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก็คือนั่งในแรงงานที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตลอดทั้งล่ามซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในชั้นสืบสวนล่วงหน้าของศาลก็ยังไม่เข้าใจถึงกระบวนการทำงานบนเรือประมงจนแปลคำศัพท์บางคำผิดพลาดไป

ผลของการขาดซึ่งประสิทธิภาพของกลา่ดงกล่าวกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในกระบวนการยุติธรรมและยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้แนวทางการดำเนินคดีของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเสียหายอีกด้วย

การดำเนินคดีกับได้ก่งและนายหน้า คดีนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจประสบความสำเร็จในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าของกิจการ ได้ก่ง และนายหน้า ในข้อหาการค้ามนุษย์ แต่อย่างไรก็ตามเจ้าของกิจการ และได้ก่ง ยังคงปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าวในชั้นสอบสวน อีกทั้งเจ้าของกิจการและได้ก่งยังไม่ยอมรับว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลุ่มดังกล่าวเป็นลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานให้แก่ตนอีกด้วย

ดังนั้น ประเด็นทางกฎหมายหนึ่งที่ต้องพิจารณาคือความรับผิดชอบในฐานะเจ้านายจ้างของเจ้าของกิจการ และได้ก่งตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ข้อ 3 ซึ่งวางหลักไว้ว่า นายจ้างคือ เจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือประมงนั้นทำประมงทะเลเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน แต่มีให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเช่าเรือประมงเพื่อประกอบกิจการโดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ดังนั้น พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์ในชั้นศาลว่าทั้งเจ้าของกิจการมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับได้ก่ง โดยได้รับหรือแบ่งปันผลประโยชน์อันมาจากการทำงานของลูกจ้างหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในคดีนี้นั้นเอง

นอกจากนี้ ในช่วงปี 2557 ทางโครงการยังได้สังเกตการณ์คดีค้ามนุษย์และสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อีกหลายคดี ซึ่งพบว่านอกจากข้อจำกัดที่ปรากฏตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีของหน่วยงานรัฐยังต้องพบกับข้อจำกัดอื่นอีกเช่น ปัญหาการประสานงานภายในระหว่างหน่วยงานรัฐเองและระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรภาคเอกชน ปัญหาระยะเวลาการสอบสวนเมื่อคดีค้ามนุษย์เป็นคดีพิเศษภายใต้การดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุ เป็นต้น

### 3. หลักการแนวคิดและกลไกของรัฐในการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

#### 3.1 เกล็ดในการประเมิน

- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ
- พิธีสารป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ข้อ 6 ข้อ 7 และข้อ 8
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 19 ข้อ 32 ข้อ 34 ข้อ 35 และข้อ 36
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 8 ข้อ 13
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 6 ข้อ 26
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ
- ข้อเสนอแนะจากการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามกระบวนการ Universal Periodic Review (UPR)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 และมาตรา 40
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 หมวด 4 การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์



- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- กฎกระทรวงฉบับที่ 10 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

### 3.2 สถานการณ์การคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ในส่วนสถานการณ์การดำเนินงานของประเทศไทย โดยเฉพาะการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ นั้น มีสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรายงานของสำนักเลขาธิการ คณะป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ประกอบด้วย 10 หัวข้อหลัก

อย่างไรก็ตาม ในหัวข้อการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานนั้น มิได้ปรากฏข้อมูล ที่แยกออกมาจากการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยทั่วไป แต่ปรากฏรายละเอียดโดยรวมดังต่อไปนี้

#### (1) การดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>27</sup>

รัฐไทยให้การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามหลักการสิทธิมนุษยชน และคำนึงถึง

มนุษยธรรม โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่หลักในการจัดบริการช่วยเหลือตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะมาตรา 33 ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางด้าน กฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้เสียหาย และการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ ประเพณี วัฒนธรรม สิทธิและความต้องการ ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นหลัก

ในกระบวนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ทางกระทรวง พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงจัดให้มีบริการดังต่อไปนี้

การจัดให้มีสถานที่เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หลังจากที่มีมติสหวิชาชีพ ทำการคัดแยกบุคคลใดซึ่งอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้ว และผลปรากฏว่าบุคคลนั้นเข้าข่ายเป็นผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ หรืออาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่จากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์จะต้องรับตัวบุคคลนั้นมาอยู่ในสถานที่ที่อยู่ภายใต้การดำเนินการของกระทรวงดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ ในการดำเนินการตามมาตรา 33 และมาตรา 29

ปัจจุบัน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดให้มีสถานที่สำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ที่เป็นผู้ชาย ผู้หญิงและเด็ก ทั้งหมดรวม 9 แห่ง ประกอบด้วย สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดเชียงราย สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดปทุมธานี สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดระนอง สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา บ้านสองแคว บ้านนารีสวัสดิ์ บ้านศรีสุราษฎร์ และบ้านภูมิเวท

การให้บริการสายด่วน เพื่อเพิ่มช่องทางในการให้ความช่วยเหลือ รับและส่งต่อเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์หรือผู้แจ้งเหตุอื่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงได้จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือสังคมและ ให้บริการสายด่วน 1300 Call Center ตลอด 24 ชั่วโมง พร้อมทั้งให้บริการล่าม 5 ภาษา (ภาษาอังกฤษ กัมพูชา เมียนมาร์ เวียดนาม และจีน)

<sup>27</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 36



จากการเปิดให้บริการดังกล่าวตั้งแต่เดือนตุลาคมในปี 2557 มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการช่วยเหลือจากช่องทางไปนี้ไปทั้งสิ้น 138 คน

การกำหนดให้มีการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกกรณี ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ครั้งที่ 2/2557 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 เห็นว่าเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงควรให้มีการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกกรณี

การดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายร่วมกับองค์กรเอกชน เป็นที่ทราบกันดีว่า ในการให้การช่วยเหลือผู้เสียหาย การรับแจ้งเหตุ หรือการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่นำโดยทีมสหวิชาชีพนั้น บางกรณีจะมีองค์กรเอกชนเข้ามา มีบทบาท ด้วย ซึ่งปัจจุบัน มีองค์กรเอกชนที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการดำเนินงานด้านป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จำนวน 17 แห่ง รวมทั้งมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาด้วย

## (2) จำนวนผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครอง<sup>28</sup>

ช่วงปี 2557 ที่ผ่านมา มีผู้ที่ได้รับการคัดแยกกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จำนวนทั้งสิ้น 522 คน โดยผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้การดูแลของสถานคุ้มครองทั้ง 9 แห่ง แต่มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์บางส่วนที่อยู่ในความดูแลขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถานรองรับให้การดูแลผู้เสียหายและบางส่วนซึ่งเป็นคนไทยได้กลับไปอาศัยอยู่กับครอบครัวในชุมชน

เฉพาะผู้เสียหายที่อยู่ภายใต้การดูแลของสถานคุ้มครองทั้ง 9 แห่งมีจำนวนทั้งสิ้น 303 คน เป็นคนไทย 67 คน และคนต่างด้าว 236 คน ผู้เสียหายส่วนใหญ่ อายุ 18 ปี จำนวน 165 คน

## (3) การจัดบริการทางการแพทย์<sup>29</sup>

เฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะได้รับบริการทางการแพทย์ ทั้งการตรวจสุขภาพ สุขภาพจิต การตรวจพิสูจน์อายุ การรักษาพยาบาลเบื้องต้น และการรักษาโดยสถานพยาบาล เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นมาจัดทำแผนให้บริการรายบุคคล นอกจากนี้ ในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดปทุมธานี ยังจัดบริการให้ผู้เสียหายสามารถเข้ารับบริการในลักษณะครอบครัวได้ด้วย

## (4) การจัดบริการสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็ก<sup>30</sup>

หากสถานคุ้มครองพบว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์คนใดเป็นเด็ก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะใช้หลักการและแนวทางปฏิบัติที่คำนึงถึงหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็กตั้งแต่นั้นขั้นตอนการคัดแยก ขั้นตอนการแจ้งสิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นอกจากนี้ยังมีการจัดให้มีแผนพัฒนารายบุคคล การจัดให้เด็กสามารถติดต่อกับผู้ปกครองหรือจัดให้ผู้ปกครองสามารถเข้าเยี่ยมเด็กได้ในบางกรณี และจะมีการจัดการเป็นกรณีพิเศษสำหรับเด็กที่ไม่มีญาติหรือผู้ปกครองหรือกรณีที่ไม่สามารถส่งเด็กคืนสู่ครอบครัวได้อย่างปลอดภัย

<sup>28</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 38

<sup>29</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 40

<sup>30</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 40

#### (5) การจัดบริการทางด้านกฎหมาย<sup>31</sup>

สถานคุ้มครองจะจัดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายและสนับสนุนให้สามารถเรียกร้องสิทธิของตนทั้งในทางแพ่งและทางอาญา โดยมีนักสังคมสงเคราะห์ นักกฎหมายและนักพัฒนาอาชีพ ผู้ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสถานคุ้มครองและองค์กรเอกชนเป็นผู้ทำงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพตั้งแต่ขั้นตอนการแจ้งสิทธิ การสอบข้อเท็จจริง การสืบพยาน (ทั้งการสืบพยานล่วงหน้าและการสืบพยานในกรณีปกติ) และการคุ้มครองพยาน เป็นต้น

#### (6) การจัดล่ามแปลภาษา<sup>32</sup>

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เพิ่มบริการล่ามในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะล่ามในภาษาเมียนมา ลาว จีน เวียดนามและอังกฤษ

นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการอบรมล่ามเพื่อเสริมความรู้ความเข้าใจในประเด็นการค้ามนุษย์ จรรยาบรรณทางวิชาชีพ ตลอดจนจัดทำทำเนียบล่ามที่ผ่านการอบรม ส่วนล่ามภาษาชนเผ่าหรือชนกลุ่มน้อย ทางกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประสานงานไปยังสถานทูตของประเทศนั้นๆ หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น UNICEF, UNHCR, World Vision หรือสถาบันภาษาเพื่อขอความช่วยเหลือ

#### (7) การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวและการอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว<sup>33</sup>

ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและในระหว่างนี้อุญาตให้สามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราวด้วย

ช่วงปี 2557 มีผู้เสียหายจำนวน 57 คน ที่สามารถออกไปทำงานนอกสถานคุ้มครองได้ในงานก่อสร้าง จัดสวน ทำงานบ้าน เป็นต้น โดยมีรายได้รวมทั้งสิ้น 139,800 บาท

#### (8) การเรียกร้องสิทธิให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>34</sup>

ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวน 463 คนได้รับช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นเงิน 3,748,031.57 บาท
- ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวน 57 คน ได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ รวมเป็นเงิน 8,613,340 บาท และยังมีผู้เสียหายคนไทยที่ได้รับการช่วยเหลือมาจากต่างประเทศอีก 19 คน เป็นเงิน 22,549,171 บาท
- ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวน 39 คน ได้รับเงินค่าจ้างค่าแรงค้างจ่ายจากนายจ้าง รวมเป็นเงิน 758,527 บาท
- ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวน 53 คน ได้รับเงินค่าตอบแทนจากการตกเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา รวมเป็นเงิน 1,590,000 บาท

<sup>31</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 41

<sup>32</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 41

<sup>33</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 41

<sup>34</sup> ดู สำนักเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 42

### (9) การส่งผู้เสียหายต่างด้าวกลับภูมิลำเนา<sup>35</sup>

ภายหลังจากที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการฟื้นฟูจนมีสภาพร่างกาย จิตใจเป็นปกติและมีความพร้อมในการส่งกลับแล้ว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะประสานงานกับประเทศต้นทางเพื่อส่งผู้เสียหายกลับภูมิลำเนา ซึ่งเป็นความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัฐไทยกับประเทศเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา เฉพาะในปี 2557 มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งหมด 397 คนถูกส่งกลับตามข้อตกลงดังกล่าว

นอกจากนี้ ตามหลักการส่งกลับที่ปลอดภัย เจ้าหน้าที่ของประเทศภูมิลำเนาจะรายงานผลการส่งกลับมายังรัฐไทย แต่เฉพาะประเทศเมียนมาร์และลาว รัฐไทยยังต้องประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศภูมิลำเนา เพื่อติดตามผู้เสียหายและรายงานผลการกลับคืนสู่สังคมในเวทีการประชุม Case Management Meeting ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับมาเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ซ้ำอีก

### (10) ศูนย์ช่วยเหลือสังคม<sup>36</sup>

ศูนย์ช่วยเหลือสังคมเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐที่วางแนวปฏิบัติให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องสามารถบูรณาการการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ประสบปัญหาใน 4 ประเด็นเร่งด่วน ประกอบด้วย การตั้งครุฑไม่พร้อม ปัญหาการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็กและการกระทำความรุนแรงต่อเด็ก สตรี คนพิการและผู้สูงอายุ

ในช่วงปี 2557 ปัญหาการค้ามนุษย์ถูกร้องเรียนเข้ามายังศูนย์ช่วยเหลือสังคมจำนวน 123 เรื่อง

## 3.3 การประเมินสถานการณ์การคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

**ส่วนที่ 1 พัฒนาการของกลไกรัฐในการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** ข้อมูลงานด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ปรากฏในรายงานของสำนักเลขาธิการ คณะป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) แสดงให้เห็นถึงกลไกของรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยอาศัยโครงสร้างของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลัก โดยเฉพาะการปฏิบัติตามหมวด 4 การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

เมื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ตามหัวข้อที่ถูกจัดแบ่งเป็นการดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จำนวนผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครอง การจัดการบริการทางการแพทย์ การจัดการบริการสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็ก การจัดการบริการทางด้านกฎหมาย การจัดล่ามแปลภาษา การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวและการอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว การเรียกร้องสิทธิให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การส่งผู้เสียหายต่างด้าวกลับภูมิลำเนา ศูนย์ช่วยเหลือสังคม จะเห็นได้ว่าสถานการณ์การคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ประเภทอื่น โดยผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกคนจะได้รับสิทธิตามที่กำหนดไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 อย่างครบถ้วนหากอยู่ภายใต้การดูแลของสถานคุ้มครองที่ดำเนินการโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือองค์กรเอกชนในบางกรณี

<sup>35</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 43

<sup>36</sup> ดู สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อ้างแล้ว หน้า 44

แม้รัฐไทยจะเร่งดำเนินการให้งานคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มี ประสิทธิภาพการพัฒนาและปรับปรุงให้การดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างรอบด้าน เช่น การสนับสนุนทั้งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวรัฐไทยจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกคน โดยต้องสนับสนุนทั้งเรื่องงบประมาณ บุคลากรและสถานที่ในการดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จนกว่าจะถูกส่งกลับไปยังภูมิลำเนาหรือประเทศต้นทาง นอกจากนี้ ในปี 2557 ทางกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังยกระดับให้ระบบงานช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นงานทวิภาคีด้วยการแสวงหาความร่วมมือเพื่อดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ร่วมกันกับประเทศต้นทางด้วย เช่น การจัดประชุมเพื่อติดตามผู้เสียหายและรายงานผลการกลับคืนสู่สังคมในเวทีการประชุม Case Management Meeting เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะสามารถรายงานหรือแสดงสถิติ ข้อมูลและความคืบหน้าในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เข้าร่วมกับองค์กรอื่น ทั้งองค์กรเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศว่ามีความคืบหน้าในประการใดบ้างต่อการจัดการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ด้วยการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทางโครงการก็ยังเห็นว่า ทุกการปฏิบัติตามนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายก็ยังคงต้องยึดโยงกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนตามที่ปรากฏในพันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของรัฐไทยเอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**ส่วนที่ 2 ภาพรวมสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** เมื่อพิจารณาถึงงานด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก็พบว่า นอกจากความพยายามในการยกระดับให้สถานคุ้มครองภายใต้การดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งในงานด้านมนุษยธรรมและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแล้ว หน่วยงานดังกล่าว ในฐานะเป็นหน่วยงานหลักซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังปรับยุทธศาสตร์ในการดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จากการดูแลเฉพาะหน้าและอาจไม่ได้ติดตามผลเมื่อส่งกลับไปยังภูมิลำเนาหรือประเทศต้นทาง เป็นการร่วมมือในระดับทวิภาคีกับบางประเทศ เช่น ประเทศเมียนมาร์และประเทศลาว เพื่อติดตามและรายงานผลของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งนอกจากจะทำให้แผนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ดำเนินการอย่างครบถ้วนแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้บุคคลนั้นตกเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่อซ้ำอีกด้วย

หากพิจารณาจากภาพรวมของการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปี 2557 พบว่าสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งในพิธีสารดังกล่าว นอกจากจะกำหนดมาตรการป้องกัน สืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ดำเนินคดีค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แล้วยังกำหนดให้มีการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นผู้ถูกกระทำหรือกรรมของ การกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งแก่เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งต้องพิจารณาว่าการกระทำใดอาจเข้าข่ายเป็นการค้ามนุษย์ซึ่งมีความผิดทางอาญาอีกด้วย

เฉพาะการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามเนื้อความในข้อ 6 ของพิธีสารระบุว่ากฎหมายภายในของรัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยการจัดให้มีการฟื้นฟูทางกายภาพ ทางจิตใจและทางสังคม ซึ่งรัฐสามารถร่วมมือกับองค์กรเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับการสนับสนุนการคุ้มครองบุคคลดังกล่าวและหมายความรวมถึงการกำหนดมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใด เพื่อให้มีผลเป็นการลดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลในทุกรูปแบบด้วย

แม้การบูรณาการเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะมีความคืบหน้าและขยายผลไปสู่ความร่วมมือในการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ร่วมกับรัฐภูมิลาเนาตลอดทั้งองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนก็ตาม ทางโครงการพบว่า ประเทศไทยยังให้น้ำหนักในการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพื่อประโยชน์ในฐานะพยานของกระบวนการยุติธรรมมากกว่าการยึดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีฐานะเป็นผู้เสียหายอย่างแท้จริงและสมควรได้รับการช่วยเหลือตลอดทั้งการเยียวยาอย่างรอบด้านสมดังเจตนารมณ์ในข้อ 6 แห่งพิธีสารดังกล่าว

เมื่อแนวทางการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นแรงงาน ต่างด้าว เช่น เมียนมาร์ ลาว กัมพูชาและโรฮิงญาไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนตลอด ทั้งยังขาดการอำนวยความสะดวกที่จะสามารถให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม จึงเกิดเหตุการณ์ที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของสถานคุ้มครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในบางกรณี ทางโครงการพบว่ามีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หลบหนีออกจากสถานคุ้มครองอีกด้วย โดยข้อจำกัดดังกล่าวก่อให้เกิดอุปสรรคแก่รัฐไทยในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามข้อ 6 และสถานะของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรัฐผู้รับตามข้อ 7 แห่งพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กได้ ดังนี้

**ส่วนที่ 3 ข้อสังเกตต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** จากรายละเอียดในพัฒนาการของกลไกรัฐในการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และภาพรวมสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทางโครงการมีข้อสังเกตบางประการต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ข้อจำกัดในการดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รัฐไทยมีความพยายามที่จะสนับสนุนงบประมาณ บุคลากรและสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ประสงค์จะเข้ารับการคุ้มครองตามกระบวนการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพ ภายใต้การดูแลในสถานคุ้มครองของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และบางกรณีร่วมกับองค์กรเอกชน

แม้สถานคุ้มครองทั้ง 9 แห่งของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะได้รับการพัฒนาจนมีสถานที่ที่สามารถรองรับผู้เสียหายได้เพิ่มขึ้นตลอดทั้งมีเจ้าหน้าที่ประจำสถานคุ้มครองทั้งนักสังคมสงเคราะห์ นักกฎหมายและนักจิตวิทยาคอยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตลอดระยะเวลาที่พักอยู่ แต่จากผลของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในบางคดีทางโครงการกลับพบว่า ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์บางส่วนไม่ประสงค์ที่จะเข้ารับการคุ้มครองหรือเข้าไปอยู่ในสถานคุ้มครองตั้งแต่เริ่มแรกและบางส่วนหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองขณะที่ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี โดยสามารถจำแนกสาเหตุได้ ดังต่อไปนี้

1.1 ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ไม่ประสงค์จะเข้ารับการคุ้มครองหรือเข้าไปอยู่ในสถานคุ้มครอง ซึ่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ประเภทนี้ มักเป็นบุคคลที่ได้รับติดต่อหรือร้องขอความช่วยเหลือจากองค์กรภาคเอกชน เหตุผลหลักของการปฏิเสธความช่วยเหลือจากรัฐคือความไม่เข้าใจและความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการได้ข้อมูลที่ไม่มีชัดเจนในเบื้องต้นหรือความเข้าใจที่ผิดว่าสถานคุ้มครองคือสถานกักกันและเมื่อพิจารณาควบคู่กับความประสงค์ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานต่างด้าวและมุ่งเข้ามาหางานทำแล้ว ข้อจำกัดที่ว่าหากอยู่ในสถานคุ้มครองอาจจะไม่ได้ทำงานจึงเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ผู้เสียหายบางส่วนไม่ประสงค์จะเข้ารับการคุ้มครองหรือเข้าไปอยู่ในสถานคุ้มครอง



1.2 ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เข้ารับการคุ้มครองและเข้าไปอยู่ในสถานคุ้มครองแต่หลบหนีออกจากสถานคุ้มครองขณะที่ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี ซึ่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ประเภทนี้มักจะได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือทีมสหวิชาชีพและถูกส่งตัวมายังสถานคุ้มครองทั้งหมด อย่างไรก็ตามเหตุผลหลักที่ทำให้ผู้เสียหายบางส่วนตัดสินใจหลบหนีเนื่องจากต้องรอกระบวนการทางกฎหมาย เช่น รอการสอบปากคำของพนักงานสอบสวนหรือรอการสืบพยานของศาล ซึ่งแม้ว่าจะมีการใช้วิธีการสืบพยานล่วงหน้าเพื่อลดระยะเวลาแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จในทุกคดี

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยแทรกแซงอื่นอีกเช่น ปัญหาความขัดแย้งกันเองระหว่างผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่อยู่ในสถานคุ้มครอง ข้อจำกัดด้านศาสนา ความเปราะบางที่ต้องอยู่แต่ไม่มีรายได้หรือแม้แต่การถูกข่มขู่จากนายหน้าหรือบุคคลภายนอก ก็ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการตัดสินใจหลบหนีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งสิ้น

โดยทางโครงการเห็นว่า ความขาดแคลนในงบประมาณหรือบุคลากรเป็นสิ่งที่รัฐไทยสามารถให้การสนับสนุนหรือพัฒนาเพิ่มเติมได้ แต่ควรที่จะเพิ่มความเข้าใจเรื่องกระบวนการทางกฎหมายให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้มากยิ่งขึ้น

2. ข้อจำกัดในการจัดบริการทางด้านกฎหมาย ปัจจุบันกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดบริการทางด้านกฎหมายให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่การจัดให้มีนักกฎหมายประจำสถานคุ้มครองตลอดถึงแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรเอกชนในการจัดหาทนายความและนักกฎหมายให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งการจัดบริการทางด้านกฎหมายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เรียกร้องสิทธิที่ตนพึงมีพึงได้ตามกฎหมายจากทั้งผู้กระทำความผิดในทางอาญาและ ทางแพ่งได้อย่างดี

เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเป็นภารกิจหลักของทางโครงการที่ดำเนินการติดต่อกันมากกว่า 7 ปี ดังนั้น ทางโครงการจึงมีข้อสังเกต ดังนี้

2.1 ประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของภาครัฐ กระบวนการทางกฎหมายของคดีค้ามนุษย์ โดยเฉพาะคดีอาญาเริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือผู้รับมอบอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษ อย่างไรก็ตาม เมื่อความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความผิดต่อรัฐ ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงสามารถเริ่มต้นคดีเองได้ กระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจึงเริ่มขึ้นตั้งแต่ชั้นสอบสวนตลอดจนถึงชั้นศาลและภายหลังจากที่ศาลพิจารณาพิพากษาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ทางสถานคุ้มครองสามารถจัดบริการทางด้านกฎหมายให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วยการมอบหมายให้นักกฎหมายหรือในบางกรณีนักสังคมสงเคราะห์สอบข้อเท็จจริงและประสานงานกับพนักงานสอบสวนได้แต่ในชั้นสอบสวนเท่านั้น เมื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต้องเข้าสู่การสืบพยานของศาล ผู้เสียหายก็จะมีทนายความซึ่งทำหน้าที่แทนตนเพื่อเรียกร้องสิทธิหรือประสานความเข้าใจกับพนักงานอัยการได้ ซึ่งบางคดี โดยเฉพาะคดีค้ามนุษย์ที่มีความอ่อนไหวในประเด็นข้อกฎหมาย เช่น การค้ามนุษย์ในชาวโรฮิงญา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

2.2 ประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายขององค์กรเอกชน ปัจจุบันองค์กรเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยการสนับสนุนทนายความและนักกฎหมายให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังมีน้อยมาก ด้วยเป็นงานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของทนายความและต้องมีความรู้ความเข้าใจและความเท่าทันต่อสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยอีกด้วย ดังนั้น ปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่มาจากองค์กรเอกชนจึงยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์



2.3 งบประมาณสนับสนุนงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย โครงการเห็นว่า ไม่ว่างานให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายจะมาจากการบริการของภาครัฐหรือองค์กรเอกชนล้วนแต่ประสบข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทั้งค่าจ้างนักกฎหมาย ค่าจ้างทนายความและค่าบริการอื่นๆ อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ ยิ่งกระบวนการทางคดียืดเยื้อค่าใช้จ่ายก็ยิ่งเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันทั้งภาครัฐและเอกชนก็ไม่สามารถประกันความสำเร็จได้ว่าคดีจะชนะในชั้นศาลหรือไม่ ดังนั้น งานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจึงยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรก็เพราะเหตุนี้ด้วย

3. ข้อจำกัดในการจัดล่ามแปลภาษา ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในส่วนของการดำเนินคดีและ การบังคับใช้กฎหมายว่าประสิทธิภาพของล่ามมีผลถึงบริบทของการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และในส่วนของการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เองก็ยังพบข้อจำกัดของจำนวนล่ามและการใช้บริการล่าม โดยเฉพาะประสิทธิภาพและจำนวนล่ามที่ไม่เพียงพอแก่ ความต้องการ เช่น ล่ามในภาษาเมียนมาร์และภาษาโรฮิงญา ซึ่งเกือบทุกสถานคุ้มครองจะต้องขอการสนับสนุนเพิ่มเติมจากองค์กรเอกชนหรือหากมีความจำเป็นเร่งด่วนก็ต้องอาศัยบุคคลซึ่งไม่ได้ประกอบอาชีพล่ามแต่สามารถพูดและฟังภาษาเมียนมาร์หรือภาษาโรฮิงญาได้แทน ซึ่งมีความเสี่ยงอย่างมากต่อความผิดพลาดในการแปลภาษาและการสื่อสารกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

เมื่อทางสถานคุ้มครองพยายามที่จะจ้างล่ามที่ให้ทำงานประจำสถานคุ้มครองก็ยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ อีกทั้งหากเป็นล่ามชาวโรฮิงญาก็มักมีความขัดแย้งกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวเมียนมาร์อยู่เสมอ

4. ข้อจำกัดของการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวและการอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว อย่างที่ทราบว่ามีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และหากมีศักยภาพในการทำงาน การสื่อสารภาษาไทยและมีความประสงค์ที่จะหางานทำ ทางสถานคุ้มครองก็จะประสานกับทางผู้ประกอบการหรือนายจ้างเพื่อหางานให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ทำระหว่างที่รอดำเนินการทางกฎหมายหรือรอการส่งกลับ

การมีโอกาสได้ทำงานเป็นเสมือนความหวังของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกคนที่เข้ามาในประเทศไทย แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านภาษาของแรงงานต่างด้าว ทำให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างจำนวนไม่น้อยปฏิเสธการจ้างงานบุคคลเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม โครงการพบว่าการมีโอกาสได้ทำงานเป็นแรงจูงใจชั้นดีให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่หลบหนีออกจากสถานคุ้มครอง ด้วยมีคดีหนึ่งที่ทางโครงการได้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นแรงงานเมียนมาร์สองคนและส่งเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดปทุมธานี ระหว่างรอการสืบพยานล่วงหน้าในชั้นศาลนานกว่า 1 ปี ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งสองคนมีงานทำจนสามารถเก็บเงินค่าจ้างได้จำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ทั้งสองคนยังอยู่รอดและให้ความร่วมมือกับทางภาครัฐอย่างดีโดยไม่หลบหนีเหมือนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รายอื่นอีกด้วย

5. ข้อจำกัดของการเรียกร้องสิทธิให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ นอกจากเงินที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะได้รับจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แล้ว ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นลูกจ้างไม่ว่าในกิจการใดก็ตามมีสิทธิได้รับค่าจ้างและเงินอย่างอื่นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่เฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นลูกจ้างในงานประมงทะเลต้องตกอยู่ในภายใต้บังคับของกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) แต่ลูกจ้างทั้งหมดต้องถูกดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาความศาลแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งมีประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

### 5.1 ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาความศาลแรงงาน พ.ศ. 2522

กระบวนการเรียกร้องค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของการเรียกร้องสิทธิที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุผลที่ว่าบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคมและถูกจำกัดด้วยข้อต่อรองทั้งในสภาพการจ้างงานและสภาพความเป็นอยู่ ซึ่งแท้จริงแล้วความต้องการของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีเพียงการแสวงหาประโยชน์ที่ดีกว่าในการใช้ชีวิต จึงตกเป็นกลุ่มเสี่ยงในกระบวนการแสวงหาประโยชน์ได้ง่าย และเมื่อต้องตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก็ต้องอยู่ในสภาพที่ตนไม่สามารถหาเลี้ยงตนเองได้ ต้องรอกระบวนการหลายขั้นตอนเพื่อส่งตัวกลับยังประเทศต้นทาง จึงอาจเกิดความรู้สึกสูญเสียความมั่นใจ ไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของตนเอง ยิ่งเมื่อต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้วพบว่าตนมีข้อเท็จจริงที่ควรได้รับค่าจ้างหรือเงินจำนวนอื่นๆ อันพึงมีพึงได้ตามฐานแห่งสิทธิ แต่ผลสุดท้ายกลับไม่ได้อย่างที่หวังและไม่สามารถให้เหตุผลที่แท้จริงได้ว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น เพราะทั้งกระบวนการมีแต่การอ้างความล่าช้าของการดำเนินคดี ความล่าช้าของการที่ตนที่จะได้กลับบ้าน ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่ไม่ตอบคำถามอย่างตรงไปตรงมาที่ว่าเหตุใดผู้เสียหายซึ่งมีข้อเท็จจริงปรากฏได้ชัดแล้วว่ามีความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างจึงไม่สามารถได้รับเงินค่าจ้างที่ถูกคำนวณอย่างถูกต้องได้

แม้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์จะถูกแบ่งโดยประเภทคดีและเขตอำนาจศาล โดยผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์จะถูกดำเนินคดีทั้งคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ในศาลอาญาและตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในศาลแรงงาน แต่ก็มีข้อสังเกตว่าการแยกดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในศาลต่างกันแต่มูลเหตุอันก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายล้วนเกิดมาจากการกระทำอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้แรงงาน อันมีความเข้มข้นในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากลูกจ้างยิ่งกว่าความสัมพันธ์ในลักษณะลูกจ้างนายจ้างในกรณีปกติ

ดังนั้น การไล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแรงงานจึงต้องไม่ละเลยในข้อเท็จจริงดังกล่าว แม้กระบวนการไล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแรงงานในศาลแรงงานจะกำหนดเจตนารมณ์และวิธีการไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าเพื่อรักษาและระงับข้อพิพาทด้วยความเข้าใจอันดีระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง แต่ทางโครงการมีความเห็นว่าไม่อาจใช้ได้ในบริบทของคดีค้ามนุษย์ อันลูกจ้างถูกกระทำในฐานะผู้เสียหายในคดีอาญาด้วย เพราะลูกจ้างมิได้ถือสิทธิในฐานะลูกจ้างในคดีแรงงานเพียงฐานะเดียวประกอบกับลูกจ้างเองก็มิได้สมัครใจก่อความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตั้งแต่นั้น และเมื่อมีการใช้กระบวนการไล่เกลี่ย ผู้ไล่เกลี่ย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเองก็ละเลยที่จะตระหนักและไม่ค้นคว้าถึงข้อเท็จจริงที่ลูกจ้างถูกบังคับใช้แรงงานมาเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการไล่เกลี่ยด้วย ยิ่งตอกย้ำถึงความไม่สมเจตนารมณ์ตามมาตรา 38 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาความศาลแรงงาน พ.ศ. 2522

### 5.2 ข้อจำกัดของการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติหลักการคุ้มครองการใช้ แรงงานประมงทะเล ไว้ในมาตรา 22 และเป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีใช้การยกเว้นมิให้ใช้บังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพียงแต่อนุญาตให้นายจ้างในงานบางประเภท กล่าวคือ งานเกษตรกรรม งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง งานประมงทะเล และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา สามารถปฏิบัติแตกต่างไปจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ เฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ ส่วนเรื่องใดที่มีได้กำหนดให้ปฏิบัติแตกต่าง นายจ้างต้องให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างตามบทบัญญัติในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อที่จะให้แรงงานในกิจการดังกล่าว ได้รับการคุ้มครองการใช้แรงงานที่มีความสอดคล้องกับสภาพการจ้างและการทำงานที่มีความแตกต่างไปจากงานในกิจการประเภทอื่น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวพบว่า เฉพาะในเรื่องการคุ้มครองแรงงานเท่านั้นที่กำหนดให้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 ส่วนเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานไม่สามารถกำหนดให้แตกต่างไปจากกฎหมายดังกล่าวได้ ซึ่งการตีความมาตราดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการตีความหมายของฝ่ายบริหารว่าเป็นการแก้ไขกฎหมายแม่บทหรือไม่ เช่น การกำหนดนิยามนายจ้าง นิยามค่าจ้าง ถือเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ เช่น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 9 กรณีนายจ้างจงใจไม่จ่ายค่าจ้างหรือค่าทำงานในวันหยุดโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 15 ทุก 7 วัน แต่ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) กลับกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 5 เป็นต้น

### 5.3 ข้อจำกัดของการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กฎหมายฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้แรงงานในกิจการดังกล่าว ได้รับการคุ้มครองการใช้แรงงานที่มีความสอดคล้องกับสภาพการจ้างและการทำงานที่มีความแตกต่างไปจากงานในกิจการประเภทอื่น ทั้งนี้ กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนดความคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล แต่ยังไม่ครอบคลุมงานประมงทะเลที่มีลูกจ้างน้อยกว่าสิบคน และมีให้ใช้บังคับกับเรือประมงที่ดำเนินการประจําอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป และยังคงเว้นให้นายจ้างสามารถจ้างเด็กอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี เข้าทำงานได้กรณีพิบัติหรือมารดาหรือผู้ปกครองของเด็กนั้นทำงานอยู่ในเรือประมงนั้นด้วย หรือพิบัติหรือมารดาหรือผู้ปกครองของเด็กนั้นให้ความยินยอมเป็นหนังสือ และกลไกการตรวจแรงงานยังคงมีข้อจำกัดในการบังคับใช้

นอกจากนี้ กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวยังไม่คุ้มครองการใช้แรงงานประมงทะเลที่สำคัญอีกหลายประการ เช่น เวลาพัก ค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าชดเชย สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงยังไม่ได้มีการคุ้มครองในเรื่องเงินทดแทนและการประกันสังคม อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบสุขภาพก่อนการทำงานหรือก่อนการทำงานบนเรือประมง การฝึกอบรมก่อนการทำงานหรือก่อนการทำงานบนเรือประมง ประกาศนียบัตรรับรองความสามารถในการทำงานของได้กั้ง ซึ่งเป็นมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานประมงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักการคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมเนื้อหาสาระตามมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ยังคงมีข้อจำกัด เนื่องจากกฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองไม่สามารถกำหนดเนื้อหาสาระเกินไปกว่าที่ตัวบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ได้

# ภาคที่ 3

รายงานผลการปฏิบัติงาน  
โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน  
ประจำปี 2557 - 2558

ช่วงปี 2556 – 2558 โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ภายใต้การดำเนินการของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชน และการพัฒนาได้ดำเนินโครงการผ่าน 4 กิจกรรม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

## 1. กิจกรรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (Legal Advocacy)

ทางโครงการได้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา ซึ่งดำเนินการโดยนักกฎหมายและทนายความในลักษณะคดียุทธศาสตร์ จำนวน 3 คดี ดังนี้

### คดีแพปลาบุฉลาก

ข้อเท็จจริงแห่งคดี: เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2556 เจ้าหน้าที่และทนายความโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ได้รับการประสานงานจากสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดระนอง เพื่อขอความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์จากการค้ามนุษย์จากการบังคับใช้แรงงานในเรือประมง โดยผู้เสียหายจำนวน 8 คน ประสงค์ที่จะเรียกร้องสิทธิในค่าจ้างเพราะตนมีฐานะเป็นลูกจ้างจากนายจ้างจึงมีข้อพิพาทเป็นคดีแรงงานขึ้นทางเจ้าหน้าที่และทนายความของโครงการจึงได้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเบื้องต้นทั้งในส่วนคดีแรงงานและคดีอาญาเนื่องจากกลุ่มผู้เสียหายต้องเข้าเบิกความต่อศาลในฐานะประจักษ์พยานประกอบการสืบพยานไต่สวนข้อเท็จจริงในการดำเนินคดีอาญากับกลุ่มนายหน้าความผิดฐานค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ด้วย

การดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย:

การดำเนินคดีแพ่ง (คดีแรงงาน)

ประเด็นการดำเนินคดี:

วันที่ 28 พฤศจิกายน 2556 ผู้เสียหายทั้ง 8 คน โดยความยินยอมของสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดระนอง ได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่จากโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเป็นผู้แทนเข้าร่วมเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน

ผลแห่งคดี:

ตามศาลแรงงานภาค 9 ได้นัดคู่ความไกล่เกลี่ยในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2556 เวลา 10.00 น. ในคดีแรงงานหมายเลขดำที่ 226/2556 ระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัดบุญลาภการประมง โจทก์ กับ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่ 1, นางวิภาวดี บุญชัย (พนักงานตรวจแรงงาน) ที่ 2 และผู้เสียหายชาวพม่าอีก 8 คน

โดยในวันไกล่เกลี่ยดังกล่าว ฝ่ายโจทก์มี หุ่นส่วนผู้จัดการของ หจก.บุญลาภการประมง พร้อมกับทนายความ ฝ่ายโจทก์ และล่ามมาศาล ส่วนฝ่ายจำเลยคือมีนิติกรกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, พนักงานตรวจแรงงานผู้ถูกฟ้องเป็นจำเลย ผู้เสียหาย 8 คน ซึ่งอยู่ในความคุ้มครองของสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดระนอง พร้อมกับเจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองฯและล่ามมาศาล



กระบวนการใกล้เคียงเริ่มจากการที่ศาลอธิบายผ่านล่ามให้กับจำเลยร่วมทั้ง 8 คนฟังถึงกระบวนการใกล้เคียงที่ศาลนัดคู่ความมาในวันนี้เพื่อให้คู่ความได้เจรจาทกลงกันในเรื่องของจำนวนค่าจ้างที่จำเลยร่วมทั้ง 8 ประสงค์จะขอรับ โดยได้อธิบายถึงเหตุผลที่ต้องมีการใกล้เคียงกัน โดยศาลให้เหตุผลว่าหากมีการตกลงกันได้ จำเลยร่วมจะได้รับเงินกลับไปในวันนี้และการพิจารณาคดีจะจบลงโดยจำเลยทั้ง 8 ไม่ต้องมาศาลอีก แต่หากตกลงกันไม่ได้ ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสืบพยานต่อไปซึ่งอาจใช้เวลานาน และไม่แน่ว่าศาลจะพิพากษาให้ได้เต็มตามจำนวนที่จำเลยทั้ง 8 ร้องขอมาหรือไม่ เนื่องจากศาลต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานที่น่าสืบในชั้นพิจารณาอีกครั้ง

หลังจากนั้น ศาลได้ถามถึงความสมัครใจว่าจำเลยทั้ง 8 ประสงค์จะตกลงในเรื่องจำนวนค่าจ้างหรือไม่ ซึ่งในตอนแรก จำเลยทั้ง 8 ยืนยันว่าจำเลยทั้ง 8 ประสงค์จะรับค่าจ้างในจำนวน 28,000 บาท ตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ศาลจึงเสนอให้จำเลยทั้ง 8 ในจำนวน 20,000 บาท ทางจำเลยทั้ง 8 เสนอในจำนวน 25,000 บาท ศาลเสนออีกครั้งในจำนวน 18,000 บาท โจทก์เสนอจำนวน 15,000 บาท จำเลยทั้ง 8 เสนอ 20,000 บาท หลังจากนั้น ศาลให้ทางเจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองฯและเจ้าหน้าที่มูลนิธิพาจำเลยทั้ง 8 ออกไปพูดคุยกันอีกครั้งหนึ่งนอกห้องพิจารณา

หลังจากที่ได้พูดคุยกันกับจำเลยทั้ง 8 มีจำเลย 2 คนที่ตกลงค่าจ้างในจำนวน 15,000 บาท หลังจากนั้น ทางนิติกรกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ออกมาพูดคุยกับจำเลยทั้ง 6 คนอีกครั้งหนึ่ง และทางจำเลยขอเสนอที่จำนวน 18,000 บาท จากนั้นทางโจทก์จึงขอเสนอที่ 16,000 บาท เมื่อจำเลยทั้ง 6 ได้พูดคุยกันจึงตกลงในจำนวน 16,000 บาท

โดยศาลได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้โจทก์และจำเลยทั้ง 8 ตรวจเช็คและลงลายมือชื่อ และจำเลยทั้ง 8 รับเงินไปในวันนี้ใกล้เคียงดังกล่าวนี้

คดีแรงงานจึงเสร็จสิ้นด้วยการใช้กระบวนการใกล้เคียง เวลา 14.20 น.

ผลการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย: ศาลได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้โจทก์และจำเลย โดยจำเลย ซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้ง 8 คน ยอมรับค่าจ้างคนละ 16,000 บาท

## คดีจอลินใน

ข้อเท็จจริงแห่งคดี: เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2557 โครงการยุติธรรมเพื่อแรงงานข้ามชาติ พื้นที่มหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร ได้รับการประสานจากเครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติว่า นาย จอ เย โน ได้เข้าขอความช่วยเหลือเนื่องจากพี่ชายชื่อ จอ ต่าน โน และน้องชายชื่อ จอ ลิน โน ถูกหลอกไปเป็นแรงงานประมงที่ ท่าเรือราสินทร์ จังหวัดชลบุรี ซึ่งหากต้องการจะช่วยเหลือ ต้องนำเงินไปไถ่ตัวคนละ 16,000 บาท นายจอ เย โน จึงตัดสินใจจำนำ Passport ของตน เพื่อนำเงินไปช่วยเหลือน้องชายของ ซึ่งเรือจะเข้าเทียบท่าในวันนี้

ภายหลังจากได้รับเหตุ โครงการยุติธรรมเพื่อแรงงานข้ามชาติ จึงได้ประสานกับโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เพื่อทำตรวจสอบข้อมูลท่าเรือ เรือที่นายจอ ลิน โน ทำงานอยู่ และติดต่อกับตำรวจท้องที่ในการเข้าให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเมื่อติดต่อกับตำรวจท้องที่ได้ความว่า เนื่องด้วยในวันดังกล่าวเป็นช่วงเทศกาลวันไหลพืยกองกำลังตำรวจส่วนใหญ่จึงปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตพืยกองกำลังตำรวจจึงไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงและวางแผนเข้าช่วยเหลือได้ทัน จึงให้ทางโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเชิควินที่เรือเข้าเทียบท่าในครั้งถัดไป



เจ้าหน้าที่จากโครงการยุติธรรมเพื่อแรงงานข้ามชาติจึงตัดสินใจช่วยเหลือนาย จอ ลิน ไน เนื่องจากนาย จอ ลิน ไน มีปัญหาด้านสุขภาพซึ่งเกรงว่าหากออกเรืออีกครั้งอาจจะได้รับอันตราย โดยได้เดินทางไปท่าเรือวราสินทร์ และไถ่ตัวนายจอ ลิน ไน ในจำนวน 17,000 บาท และนำเข้าแจ้งความในวันที่ 26 เมษายน 2557 ต่อกองกำกับการ 2 กองบังคับการปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดย พันตำรวจโท มนัส ทองสีม่วง ได้ทำการสอบปากคำในเบื้องต้น และให้มาสอบปากคำโดยละเอียดอีกครั้งในวันที่ 28 เมษายน 2557

วันที่ 3 พฤษภาคม 2557 เจ้าหน้าที่จากโครงการยุติธรรมเพื่อแรงงานข้ามชาติได้รับการติดต่อจากนายจอ ต่าน ไน ว่าเรือจะเข้าเทียบท่าอีกครั้งในวันนี้ ทางทีมปฏิบัติการ กองกำกับการ 2 จึงได้นำกำลังเข้าช่วยเหลือนาย จอ ต่าน ไน และผู้เสียหายที่เหลือ พร้อมกับแจ้งขอหาให้ที่อาศัยแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 64 รายชื่อผู้เสียหายที่ได้รับการช่วยเหลือเพิ่มเติมมีทั้งสิ้น 4 คน คือ นายเตี้ย, นายเอ๋ มิน, นายอ่อง โจ มิติยิต และนายจอ ต่าน ไน ซึ่งทางตำรวจได้มีการคัดแยกผู้เสียหายในเบื้องต้นและส่งต่อไปให้กับสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดปทุมธานี

#### การดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย:

##### การดำเนินคดีอาญา (ความผิดฐานค้ามนุษย์)

##### ประเด็นการดำเนินคดี:

เจ้าหน้าที่โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ได้นำนายจอ ลิน ไน หนึ่งในผู้เสียหายในคดีเข้าร้องทุกข์ต่อ กองกำกับการ 2 กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ให้ดำเนินคดีกับนายหน้าที่ชื่อ ซอไท่ ในข้อหาต่อไปนี้

(1) ความผิดฐานค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งปรากฏตามข้อเท็จจริงว่ามีการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยการบังคับใช้แรงงานลูกเรือประมง

(2) ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 313 เนื่องจากมีการควบคุมมิให้ลูกเรือประมงออกนอกเขตพื้นที่ ซึ่งหากปฏิเสธที่จะทำงานบนเรือประมงจะต้องนำเงินจำนวน 16,000 บาท มาจ่าย เป็นค่าไถ่ตัว

ในการนี้นายจอ ลิน ไน และนายจอ ต่าน ไน ได้มอบอำนาจให้แก่มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเพื่อยื่นคำร้องขอเป็นโจทก์ร่วม หากมีการดำเนินการในชั้นศาล

##### ผลของคดี:

วันที่ 30 มีนาคม 2558 เจ้าหน้าที่จากโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและทนายความ ได้เดินทางไปยังศาลอาญา รัชดา กรุงเทพมหานคร เพื่อเข้าร่วมการพิจารณาสืบพยานล่วงหน้า โดยก่อนถึงเวลานัดหมายเจ้าหน้าที่จากโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานได้พูดคุยกับนายจอ ลิน ไน และนายจอ ต่าน ไน เพื่อซักซ้อมเตรียมพยานก่อนขึ้นให้การจริงทั้งสอง สามารถจำข้อมูลต่างๆ ได้พอสมควร

เวลา 13.00 น. เริ่มกระบวนการสืบพยานล่วงหน้า โดยสืบนายจอ ลิน ไน คนแรก เนื่องจากกระบวนการเริ่มต้นโดยที่ทนายความยังไม่ได้ขอเป็นทนายของนายจอ ลิน ไน ในตอนแรกจึงไม่สามารถเข้าร่วมสืบพยานปากนายจอ ลิน ไน ได้ แต่ก็ได้ฝากประเด็นไปให้พนักงานอัยการถามนายจอ ลิน ไน ในประเด็นค่าเสียหายที่ต้องการจะได้รับ และให้นายจอ ลิน ไน ชี้ตัวภาพบุคคลที่นายจอ ลิน ไน อ้างว่าเป็น แก๊ง

ต่อมาศาลได้เริ่มสืบพยานนายจอ ต่าน ไน โดยครั้งนี้ทนายความได้ยื่นคำร้องขอเข้าเป็นทนายความของผู้เสียหายด้วย การสืบพยานนายจอ ลิน ไน มีประเด็นที่น่าสนใจคือ ทนายความได้ให้นายจอ ต่าน ไน ซึ่งภาพที่นายจอ ต่าน ไน เรียกว่าเจ้าแก๊ โดยยืนยันว่า เจ้าแก๊ในบริเวณดังกล่าวมีเพียงคนเดียว และทุกครั้งที่พบเจ้าแก๊บริเวณท่าเรือ เจ้าแก๊จะมาจั่วหาปลาได้เท่าไร และปลาอะไรที่ขายได้บ้าง

ขณะนี้ ทั้งนายจอ ต่าน ไนและนายจอ ลิน ไน ถูกส่งตัวกลับประเทศพม่าเป็นที่เรียบร้อยแล้ว  
ผลการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย: คดีนี้ยังอยู่ในระหว่างการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน

## คดีมุฮัมมัด นูอิสลาม

ข้อเท็จจริงแห่งคดี:

เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2557 กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6 ได้ปฏิบัติการจับนายอนัส หะยีมะแซ ในขณะที่น่าายมุฮัมมัด นูอิสลาม ผู้เสียหายในคดีมาส่งให้กับนายอับดุล มูจัน ซึ่งเป็นญาติของผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายได้ถูกล่อลวงจากขบวนการนายหน้าให้เดินทางไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย โดยมีค่าใช้จ่ายทั้งหมด 7,000 ริงกิต (ประมาณ 70,000 บาท ) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดสามารถผ่อนชำระเป็นงวดๆ ได้เมื่อเดินทางไปถึงประเทศมาเลเซียและได้งานทำ ผู้เสียหายจึงตกลงเดินทางไปกับขบวนการดังกล่าว ผู้เสียหายเดินทางโดยเรือลำใหญ่ ซึ่งมีชาวโรฮิงญาร่วมเดินทางด้วยประมาณ 350 คน เรือได้ออกเดินทางใช้เวลา 6 วัน 6 คืน

การดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย:

การดำเนินคดีอาญา (ความผิดฐานค้ามนุษย์)

ประเด็นการดำเนินคดี:

พนักงานอัยการจังหวัดสงขลาเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายอนัส หะยีมะแซ อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เป็นจำเลยในข้อหา ค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญา โดยการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประเภท การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลจากการเรียกค่าไถ่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และฐานเรียกค่าไถ่ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ และหน่วงเหนี่ยวกักขัง โดยนายมุฮัมมัด นูอิสลาม ผู้เสียหายในคดีชาวโรฮิงญา ได้มอบอำนาจให้แก่นายปภพ เสียมหาญ ผู้ประสานงานฝ่ายคดี โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ยื่นคำร้องต่อศาลเข้าเป็นโจทก์ร่วม

ผลของคดี:

เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2557 พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องขอสืบพยานไว้ก่อนฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ส 2/2557 ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดสงขลา กับนายอนัส หะยีมะแซ การสืบพยานล่วงหน้าได้เพียง 1 ปาก คือนายอับดุล มูจัน นายชายของผู้เสียหาย เนื่องจากเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2557 นายมุฮัมมัด นูอิสลาม ผู้เสียหายได้หลบหนีออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา ผลการสืบพยานล่วงหน้าปรากฏว่า นายอับดุล มูจัน ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีนี้โดยนายอับดุล มูจัน ได้รับโทรศัพท์ขอความช่วยเหลือจากผู้เสียหาย ให้โอนเงินมาไถ่เป็นเงินจำนวน 70,000 บาท แต่นายอับดุล มูจันได้สำรองเหลือ 60,000 บาท และนัดหมายกันในวันที่ 10 มีนาคม 2557 เพื่อส่งมอบเงินแลกเปลี่ยนกับผู้เสียหาย ณ สถานีขนส่งหาดใหญ่ เมื่อถึงวันนัดหมายได้มีชาย 2 คนขับรถกระบะมารับเงิน หลังจากนั้น 3 ชั่วโมง นายอนัส หะยีมะแซ จึงได้นำตัวผู้เสียหายมาส่งให้กับนายอับดุล มูจัน ขณะที่ทำการส่งมอบ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงได้เข้าควบคุมตัวทั้ง 3 คนและนำมาที่กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6 เพื่อสอบปากคำ

เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 เป็นวันสืบพยานนัดแรกในคดีหมายเลขดำที่ 1727/2557 ระหว่างพนักงานอัยการโจทก์และมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วม กับ นายอนันต์ หะยิมะแซ ซึ่งมีข้อหาดังต่อไปนี้เกี่ยวกับความผิดต่อเสรีภาพในกฎหมายอาญา และคำมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

ในวันเดียวกันได้มีการสืบพยานฝ่ายโจทก์คือ พันตำรวจตรีธนุศิลป์ ดวงแก้วงาม พยานให้การว่าตนมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลการใช้โทรศัพท์ระหว่างเบอร์ของนายอนันต์ หะยิมะแซ จำเลยในคดีกับกลุ่มนายหน้าซึ่งพบว่ามีความเชื่อมโยงกัน และในวันเกิดเหตุ พันตำรวจตรีธนุศิลป์ได้อยู่ในเหตุการณ์ขณะที่นายอับดุล มูจัน น้าชายของนายมุฮัมหมัด อิสลาม ผู้เสียหาย กำลังมอบเงินให้กับกลุ่มนายหน้าจนกระทั่งเข้าควบคุมตัวจำเลยได้

เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2557 ได้มีการสืบพยานฝ่ายโจทก์ทั้งหมด 3 ปาก คือนายชาคริต หลงสามะ ในฐานะเจ้าของรถที่จำเลยนำมาใช้ในวันเกิดเหตุ โดยให้การว่า รถกระบะที่จำเลยขับนำผู้เสียหายมาส่งให้กับน้าชายเป็นรถของตนจริง โดยตนได้ซื้อต่อมาจากนางมณฑนา ซึ่งเป็นภรรยาของเจ้าของบริษัท บอส โบรกเกอร์ ในราคา 350,000 บาท โดยไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2556 หลังจากนั้นนายชาคริตจึงได้ใช้รถคันดังกล่าวเพื่อใช้ในบริษัท จนกระทั่งวันที่ 9 มีนาคม 2557 นายชาคริตได้จอดรถอยู่ที่บริษัท และลงเรือไปส่งของที่เกาะรังนก จำเลยจึงนำรถของตนไปใช้ โดยที่ตนเองไม่ทราบ จนกระทั่งทราบข่าวว่าจำเลยถูกจับพร้อมกับรถของตน

พยานฝ่ายโจทก์ต่อมาคือ ร้อยตำรวจเอกสุวิทย์ คงขำ ในฐานะเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง มีหน้าที่ตรวจสอบป้ายทะเบียนของรถที่จำเลยนำมาใช้ในวันเกิดเหตุ โดยให้การว่าหลังจากวันเกิดเหตุ 15 วัน ตนได้รับมอบหมายให้สืบสวนหาป้ายทะเบียนสีแดง ก 0443 สงขลา สืบเนื่องมาจากในวันเกิดเหตุมีรถกระบะสีขาวป้ายทะเบียนดังกล่าวเข้ามารับเงินจากน้าชายของผู้เสียหาย โดยเริ่มกระบวนการสืบสวนจากทำหนังสือไปยังสำนักงานขนส่งจังหวัดสงขลา จึงได้รับรายงานกลับมาว่าเป็นป้ายทะเบียนของ บริษัททอริยะมอเตอร์ จำกัด ตั้งอยู่ถนนเพชรเกษม เมื่อตรวจสอบพบว่าป้ายดังกล่าวบริษัทได้มอบให้แก่นางสาวศิริณี หมดอาดัม ซึ่งซื้อรถยนต์ยี่ห้อฮอนด้า รุ่นซีวิค สีขาว จากบริษัท เมื่อตรวจสอบชื่อจากทะเบียนราษฎรจึงได้ติดต่อไปยังนางสาวศิริณี แต่นางสาวศิริณีมาคลอดบุตรที่โรงพยาบาล จึงได้ให้มารดานำร้อยตำรวจเอกสุวิทย์ ตรวจสอบรถคันดังกล่าว เมื่อตรวจสอบรถพบป้ายทะเบียนสีแดง ก 0443 สงขลา ถูกเก็บไว้หลังรถในลักษณะที่ไม่ได้ผูกซ่อน

พยานฝ่ายโจทก์ต่อมาคือ นางสาวศิริณี หมดอาดัม ในฐานะเจ้าของป้ายทะเบียนที่ถูกปลอมแปลงซึ่งพนักงานอัยการและทนายความจำเลย รับข้อเท็จจริงว่านางสาวศิริณี หมดอาดัม เป็นผู้เช่าซื้อรถยนต์ยี่ห้อฮอนด้า รุ่นซีวิค สีขาว จากบริษัททอริยะมอเตอร์ จำกัดและเป็นเจ้าของป้ายทะเบียนสีแดง ก 0443 สงขลา จริงตามที่ให้การไว้กับพนักงานสอบสวนในชั้นสอบสวน จึงไม่ติดใจสืบพยานปากนี้และให้ส่งคำให้การในชั้นสอบสวนแทน

เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2557 ได้มีการสืบพยานฝ่ายโจทก์ทั้งหมด 3 ปาก คือ จำเลยตำรวจหญิงปิยนันท์ ยิ้มวัลย์ เจ้าหน้าที่ตำรวจกองพิสูจน์หลักฐาน 9 มีหน้าที่สังเกตภาพผู้กระทำความผิดตาม คำบอกเล่าของผู้เสียหายและนายอับดุล มูจัน จำเลยตำรวจหญิงปิยนันท์ ให้การว่า ตนมีหน้าที่สังเกตภาพตามที่นายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ผู้เสียหายและนายอับดุล มูจัน น้าชายบอก โดยการให้เลือกลักษณะรูปร่าง หน้าตา ตามหมายเลขและนำเข้าประมวลด้วยระบบคอมพิวเตอร์จึงได้ภาพสเก็ตออกมาตามสำนวนการสอบสวน

พยานต่อมาคือ นายสาธิต สาครรัตน์ เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัด สงขลา นายสาธิตให้การว่าเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง 6 ได้นำนายมุฮัมหมัด นูอิสลาม มาส่งเข้าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาตรา 33 โดยตนได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่วมสอบข้อเท็จจริงร่วมกับทีมสหวิชาชีพ และเรียก ร้องค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย

พยานต่อมาคือ นายอับลู กาลาม ในฐานะล่าม ในชั้นสอบสวน นายอับลู กาลามให้การว่า ตนได้รับการว่าจ้างจากพนักงานสอบสวนให้เป็นล่ามให้กับพนักงานสอบสวนในคดีนี้จำนวนหลายครั้ง ซึ่งเท่าที่จำได้ คือ ครั้งแรกที่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา ต่อมาได้เดินทางไปยังจุดเกิดเหตุ (ภายในแคมป์ที่ผู้เสียหายถูกกักและสถานีขนส่งขนาดใหญ่) ร่วมกับพนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้เสียหาย เพื่อทำแผนในสำนวน และเมื่อมีการสังเกตภาพคนร้าย และสอบข้อเท็จจริงผู้เสียหายที่สถานีตำรวจภูธรหาดใหญ่

เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2557 พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวน ได้แถลงต่อศาลเนื่องจากไม่สามารถนำนายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ที่หายไประหว่างสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา และนางสาวมยุรี เจ็กขำ พยานซึ่งอยู่ในรถของจำเลยในวันที่ถูกจับ มาในวันนัดสืบพยานนัดนี้ได้ จึงขอเลื่อนนัดสืบพยานไปนัดหนึ่ง

เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2557 มีการสืบพยานฝ่ายโจทก์ คือ นายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายให้การว่า ผู้เสียหายเดินทางมาโดยผ่านการชักชวนของขบวนการนายหน้า โดยเริ่มเดินทางด้วยเรือประมง มีชาวโรฮิงญาเดินทางทั้งหมด 350 คน เมื่อเดินทางมาถึงนายหน้าได้ให้กลุ่มชาวโรฮิงญา เดินทางไปยังค่ายแห่งหนึ่ง วันต่อมาผู้เสียหายถูกนายหน้าเรียกให้ไปติดต่อหาญาติเพื่อนำเงินมาให้กับนายหน้า ผู้เสียหายจึงโทรไปหาภรรยาของตน ที่ประเทศเมียนมาร์ ภรรยาของผู้เสียหายจึงติดต่อหาญาติที่ประเทศมาเลเซีย ญาติของผู้เสียหายที่ประเทศมาเลเซีย จึงติดต่อมายังนายอับลู มูจัน ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยเพื่อขอความช่วยเหลือ

ผู้เสียหายพบกับจำเลยครั้งแรกในวันที่ถูกจับกุม โดยมีนายหน้า 3 คนพาผู้เสียหายมาส่งให้กับจำเลยในคดีที่ทำเรือ จำเลยได้ซื้ออาหารพร้อมทั้งให้บุหรี่ 1 มวน แล้วจึงพามาส่งสถานที่เกิดเหตุและถูกจับกุมในเวลาต่อมา

ผู้เสียหายเล่าให้ฟังว่าสาเหตุที่ตนต้องหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองเนื่องจาก ถูกชาวพม่า 4 คนทำร้ายร่างกายพร้อมทั้งขู่ฆ่าถ้าไม่ยอมตายให้หนีออกจากสถานคุ้มครอง ผู้เสียหายจึงตัดสินใจหลบหนีออกจากสถานคุ้มครอง และเดินทางไปยังประเทศมาเลเซีย โดยมีขบวนการนายหน้ากลุ่มหนึ่งให้ความช่วยเหลือ

เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2557 มีการสืบพยานฝ่ายโจทก์ คือ พันตำรวจโท ชำนาญ ผลไกรเพชร ในฐานะพนักงานสอบสวนเจ้าของคดี

เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2558 เนื่องจากไม่สามารถติดตามพยานฝ่ายโจทก์ปากสุดท้ายคือนางสาวมยุรี เจ็กขำ ได้ ศาลจึงพิจารณาตัดพยานปากดังกล่าวและเริ่มกระบวนการสืบพยานฝ่ายจำเลย พยานฝ่ายจำเลยปากคนแรกคือนายอนัส หะยีมะแซ จำเลยของคดี นายอนัส หะยีมะแซ ให้การว่า สรุปว่า ในช่วงปี 2557 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จังหวัดสตูล ได้จัดมหกรรมว่าวนานาชาติ และทางอบจ.ได้มอบหมายให้นายอนัส ซึ่งมีตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในขณะนั้น ดูแลแยกจากประเทศมาเลเซียที่ทางอบจ.เชิญมาร่วมงาน เนื่องจากนายอนัส สามารถใช้ภาษามลายูได้ จึงทำให้นายอนัส รู้จักกับนายอาบิดิน นักการเมืองท้องถิ่นจากรัฐปีนัง ประเทศมาเลเซีย ต่อมาวันที่ 10 มีนาคม 2557 นายอนัส ได้รับโทรศัพท์จากนายอาบิดิน เพื่อขอให้ช่วยนำแรงงานชาวพม่าเดินทางไปยังสถานีขนส่งขนาดใหญ่ โดยอ้างว่ามารดาของแรงงานคนดังกล่าวกำลังป่วยหนัก นายอนัสจึงได้ตกลงไปรับแรงงานชาวเมียนมาร์ที่ทำเรือตามะรัง อำเภอเมือง จังหวัดสตูล แล้วพาแรงงานคนดังกล่าวไปทานอาหารที่ร้านสะดวกซื้อแห่งหนึ่ง ก่อนจะนำไปส่งที่สถานีขนส่งขนาดใหญ่ ซึ่งมีนายชายของแรงงานมารอรับ แต่นายอนัสกลับถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและดำเนินคดี

เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2558 พยานฝ่ายจำเลยปากที่สองคือ นายอมาตย์ สุปรานี ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ขึ้นเบิกความเป็นพยาน สรุปว่า ในงานมหกรรมว่าวนานาชาติ ปี 2557 นายอมาตย์ได้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดงานดังกล่าว และรู้จักกับนายอาบิดิน นักการเมืองท้องถิ่นจากรัฐปีนัง ประเทศมาเลเซีย ผ่านการแนะนำของนายอนัส นายอาบิดิน ได้มาร่วมงานมหกรรมว่าวนานาชาติที่จังหวัด

สตูลเป็นระยะเวลาติดต่อกัน 3 ปี การเข้าเบิกความของพยานปากนี้เพื่อเป็นการยืนยันเรื่องการจัดงานมหกรรมว่าวนานาชาติประจำปี 2557 และยืนยันว่านายอาบิดินมีตัวตนอยู่จริง

การดำเนินคดีแพ่ง

ประเด็นการดำเนินคดี: สามารถทำได้ 2 ช่องทางตามกฎหมาย คือ

(1) เรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 35

(2) เรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกายจากการกระทำของจำเลยในคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1

ผลของคดี: เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา การดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ให้แก่ผู้เสียหาย ในกรณีนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 35 ซึ่งได้มีการจัดประชุมที่มหาวิทยาลัยในการประเมินค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายโดยได้ขอยื่นคำร้องเข้าไปในคดีอาญาเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว

ผลการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย: เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2558 เวลา 13.30 น. ศาลจังหวัดสงขลาได้อ่านคำพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้องโดยต้องโทษจำคุก 22 ปี 6 เดือน สั่งให้ริบของกลางที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บไว้และให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ทั้งหมด 126,900 บาท

## 2. กิจกรรมติดตามและสังเกตการณ์การดำเนินคดีค้ามนุษย์

ทางโครงการได้ดำเนินการติดตามการดำเนินคดีค้ามนุษย์ทั้งในส่วนคดีอาญาและคดีแพ่งที่ปรากฏกระบวนการทางกฎหมายที่น่าสนใจ ทั้งในประเด็นการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายและรวมทั้งนโยบายสำคัญของรัฐไทยที่มีผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าวอันเป็นกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน จำนวน 2 คดีและ 1 นโยบาย ดังนี้

### คดีเจดีพี

ข้อเท็จจริงแห่งคดี:

เมื่อเดือน พฤศจิกายน 2552 มูลนิธิกระจกเงาได้รับการประสานข้อมูลจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ILO กรณีแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ ถูกล่อลวงให้มาเป็นแรงงานในเรือประมง โดยผ่านขบวนการนายหน้าซึ่งเป็นแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย 5 คน จึงขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ ช่วยเหลือแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ที่ถูกล่อลวงให้มาเป็นแรงงานประมงโดยผ่านขบวนการนายหน้าในเขตพื้นที่จังหวัดตรัง และจังหวัดใกล้เคียง

เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษร่วมกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ทำการสืบสวนและช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว 51 คน ซึ่งถูกกักขังและบังคับใช้แรงงานที่บริษัท เจดีพี จำกัด ซึ่งมีนางจิตรลดา ศรีสนิท และนายสุทธิศักดิ์ ภูมิวิสิฐ เป็นกรรมการผู้จัดการ ที่ตั้ง ตำบลกันตัง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง เป็นแพปลา และโรงงานแปรรูป พบว่ามีการบังคับใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ถูกกักขังทำร้าย ทบตี อยู่ภายในห้องพักบริเวณแพปลาของบริษัทดังกล่าว ไม่สามารถออกไปภายนอกได้

จากการคัดแยกผู้เสียหายตามกระบวนการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พบว่า



**กลุ่มที่ 1** (คัดแยกโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ) ผู้เสียหายจากค้ำมนุษย์ 15 คน อยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา ได้พาผู้เสียหายไปแจ้งความดำเนินคดีกับพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรกันตัง ให้ดำเนินคดีกับนายยาว (สัญญาติเมียนมาร์) และนายสมศักดิ์ เองฉ้วน ซึ่งต่อมาพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดตรัง และเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2553 ศาลมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ 102/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 133/2553 โดยพิพากษาว่า

นายยาว ชาวพม่า จำเลยที่ 1 มีความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 6, 52 วรรคหนึ่ง และฐานเอาคนลงเป็นทาสหรือฐานคล้ายทาส ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 312 ลงโทษจำคุก 4 ปี แต่เนื่องจากจำเลยรับสารภาพ มีเหตุบรรเทาโทษ คงจำคุก 2 ปี และ

นายสมศักดิ์ เองฉ้วน จำเลยที่ 2 มีความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ลงโทษจำคุก 2 ปี และปรับ 40,000 บาท แต่เนื่องจากจำเลยรับสารภาพมีเหตุให้บรรเทาโทษ คงจำคุก 1 ปีและปรับ 20,000 บาท โทษจำคุก รอลงอาญา 2 ปี

**กลุ่มที่ 2** (คัดแยกโดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) จำนวน 35 คน อยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา และ ส่งต่อไปยัง สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดระนอง ปัจจุบันอยู่ระหว่างการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและคดีโดยโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ ด้านแรงงาน มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา โดยมีผู้เสียหายจำนวน 12 ราย ประสงค์ดำเนินคดีกับ

1) บริษัท เจ ดี พี จำกัด (กรรมการผู้จัดการ 2 คน คือ นางจิตรลดา ศรีสนธิ และ นายสุทธิศักดิ์ ภมรวิสิฐ)

2) นายหน้า ได้แก่ นายชันจ่อ, นางมะเมี่ยง และนายตานทอง

การดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

การดำเนินคดีอาญา (ความผิดฐานค้ำมนุษย์)

ประเด็นการดำเนินคดี:

เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2553 ผู้เสียหายกลุ่มที่ 2 จำนวน 12 คน (ที่เหลือไม่ประสงค์ดำเนินคดี) ได้มอบอำนาจให้นายประวิทย์ พร้อมพล ผู้อำนวยการสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดระนอง และ/หรือ นายธีรวุฒิ ศรีบุตร และ/หรือ นางสาวสุธิ หนูแก้ว และ/หรือ นายกฤษดา สัญญาดี และ/หรือ นางสาววารารณ์ อุทัยรังษี เข้าร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรกันตัง ให้ดำเนินคดีกับบริษัท เจ ดี พี จำกัด โดยมีกรรมการผู้จัดการ 2 คน คือ นางจิตรลดา ศรีสนธิ และ นายสุทธิศักดิ์ ภมรวิสิฐ รวมทั้งนายหน้า ได้แก่ นายชันจ่อ, นางมะเมี่ยง และนายตานทอง ในข้อหาดังต่อไปนี้

(1) ร่วมกันค้ำมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 6 และ มาตรา 10 ซึ่งปรากฏตามข้อเท็จจริงว่ามีการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยการบังคับใช้แรงงานลูกเรือประมง ตามมาตรา 6 โดยร่วมกันกระทำความผิดดังกล่าวตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป

(2) ร่วมกันกักขังหน่วงเหนี่ยว ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 310 เนื่องจากแพที่พักของนางนงเป็นของบริษัท เจดีพี จำกัด แพดังกล่าวเป็นที่กักขังนางนงหลังจากขึ้นฝั่งและนอนพักก่อนจะลงเรือในครั้งต่อไป ขณะที่นางนงถูกขังอยู่ในแพ มีนายยาว นายชันจ่อ เป็นผู้ควบคุมไม่ให้นางนงหนี จากการสอบข้อเท็จจริงผู้เสียหายเล่าว่าเมื่อมีนางนงหนีและถูกตามจับกลับมาได้นางนงเหล่านั้นจะถูกนายยาวและนายชันจ่อทำร้ายร่างกาย

(2.1) เอาคนลงเป็นทาส ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 312

(2.2) ทำร้ายร่างกาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 (เฉพาะผู้เสียหายบางราย)



#### ผลของคดี:

เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2552 นางจิตรลดา ศรีสนธิ และ นายสุทธิศักดิ์ ภูมิวิสิฐ กรรมการผู้จัดการบริษัท เจดีพี จำกัด ผู้ต้องหาเข้ารับทราบข้อกล่าวหาเกี่ยวกับพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรกันตัง โดยผู้ต้องหาให้การปฏิเสธตลอดข้อกล่าวหา

เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2553 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีมติให้คดีนี้เป็นคดีพิเศษเลขที่ 251/2553 ตามมติ คณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ 5/2553 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2553 ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2554 ศาลอาญา ได้นัดสืบพยานไต่สวนพยานก่อนฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ อส.8/2554 ระหว่าง พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้เสียหาย กับ บริษัท เจดีพี จำกัด โดยนางจิตรลดา ศรีสนธิ และนายสุทธิศักดิ์ ภูมิวิสิฐ กับพวกรวม 7 คน ผู้ต้องหา ปรากฏว่า ศาลสืบพยานได้ 1 ปาก คือ นายเอาเวน หรือยาว หรือนาย ซึ่งยังเบิกความไม่จบในวันดังกล่าว เนื่องจากทนายความผู้ต้องหาแย้งถามค้านไม่จบ ศาลจึงนัดสืบพยานล่วงหน้าในนัดต่อไปใน วันที่ 25 – 28 ตุลาคม 2554 และยกเลิกวันนัดที่ 22 มิถุนายน 2554 เนื่องจากทนายความผู้ต้องหาขอเลื่อนคดี

เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2554 ศาลจังหวัดตรังได้นัดสืบพยานไต่สวนพยานก่อนฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ อส.8/2554 ระหว่าง พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้เสียหาย กับ บริษัท เจดีพี จำกัด โดยนางจิตรลดา ศรีสนธิ และนายสุทธิศักดิ์ ภูมิวิสิฐ กับพวกรวม 7 คน ผู้ต้องหา ตามที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ยื่นคำร้องขอสืบพยานล่วงหน้า คดีพิเศษเลขที่ 251/2553 ต่ออัยการจังหวัดตรัง เพื่อนำนายยาว คนคุมแรงงานลูกเรือ ประมงในบริษัท เจดีพี จำกัดซึ่งต้องโทษจำคุกอยู่ที่เรือนจำจังหวัดตรัง มาเบิกความต่อศาล

เมื่อวันที่ 25 และ 26 ตุลาคม 2554 ศาลอาญา ได้นัดสืบพยานไต่สวนพยานก่อนฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ อส.8/2554 ระหว่าง พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้เสียหาย กับ บริษัท เจดีพี จำกัด โดยนางจิตรลดา ศรีสนธิ และนายสุทธิศักดิ์ ภูมิวิสิฐ กับพวกรวม 7 คน ผู้ต้องหา ปรากฏว่า พนักงานอัยการนำนาย เอาเวน หรือยาว หรือนาย เข้าเบิกความต่อจากนัดที่แล้ว โดยเข้าเบิกความจนจบปากในวันนี้ และนำนายจอตูยะ หรือ ตูยะ หรือตุ จนจบปาก แต่เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้ประกาศให้วันที่ 27 - 31 ตุลาคม 2554 เป็นวันหยุดพิเศษในเขต กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประสบ อุทกภัย จึงให้ยกเลิกวันนัดสืบพยานไต่สวนพยานก่อนฟ้องในวันที่ 27 และ 28 ตุลาคม 2554และให้เลื่อนไปสืบพยานไต่สวนพยานก่อนฟ้องในวันที่ 21 และ 22 ธันวาคม 2554 และวันที่ 13 มกราคม 2554 เวลา 09.00 – 16.30 น. โดยเหลือพยานที่จะต้องเบิกความต่อศาลอีก 5 ปาก

เมื่อวันที่ 21 และ 22 ธันวาคม 2554ศาลอาญา ได้นัดสืบพยานไต่สวนพยานก่อนฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ อส. 8/2554 ระหว่าง พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้เสียหาย กับ บริษัท เจดีพี จำกัด โดยนางจิตรลดา ศรีสนธิ และนายสุทธิศักดิ์ ภูมิวิสิฐ กับพวกรวม 7 คน ผู้ต้องหา ปรากฏว่า พนักงานอัยการนำนายเวนลาย หรือปลาแดง และนายไชนาย เข้าเบิกความต่อศาลจนจบปาก ส่วนพยานปากที่เหลือศาลให้เลื่อนไปสืบพยานไต่สวนพยานก่อนฟ้องในวันที่ 12 และ 13 มกราคม 2555

เมื่อวันที่ 12 และ 13 มกราคม 2555 ศาลอาญาได้นัดสืบพยานไต่สวนพยานก่อนฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ อส. 8/2554 ระหว่าง พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้เสียหาย กับ บริษัท เจดีพี จำกัด โดยนางจิตรลดา ศรีสนธิ และนายสุทธิศักดิ์ ภูมิวิสิฐ กับพวกรวม 7 คน ผู้ต้องหา ปรากฏว่าพนักงานอัยการ ได้นำนายเอจาย หรือเอ หรือกะลา, นายเอาตูยะ และนายเวนโตนาย หรืออ่อง หรือเอาขันอู เข้าเบิกความต่อศาลจนจบ พนักงานอัยการแถลงหมุดพยานที่จะสืบในชั้นนี้ เสร็จสิ้นการสืบพยานไต่สวนพยานก่อนฟ้อง ตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 31

สถานะของคดี: เสร็จสิ้นการสืบพยานไต่สวนหน้าก่อนฟ้อง ต่อมา พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ โดยปรากฏว่าพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องนายสุทธิศักดิ์ ภูมิวิสิฐในข้อหา คำนุश्य

#### การดำเนินคดีแพ่ง

การดำเนินการ: ทำได้ 2 ช่องทางตามกฎหมาย คือ

(1) เรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐาน คำนุश्य ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ คำนุश्य พ.ศ. 2551 มาตรา 35

(2) เรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพ ในร่างกายจากการกระทำของจำเลยในคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1

กำหนดระยะเวลาดำเนินการ: เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา

การดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐาน คำนุश्य ให้แก่ผู้เสียหายกลุ่มที่ 2 ทั้ง 12 คน ในกรณีนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ คำนุश्य พ.ศ. 2551 มาตรา 35 ซึ่งได้มีการจัดประชุมทีมสหวิชาชีพในการประเมินค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย โดยจะขอยื่นคำร้องเข้าไปในคดีอาญา เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ในการสืบพยานไต่สวนหน้าก่อนฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ อส.8/2554 ระหว่าง พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้เสียหาย กับ บริษัท เจดีพี จำกัด โดยนางจิตรลดา ศรีสนธิ และนายสุทธิศักดิ์ ภูมิวิสิฐ กับพวกรวม 7 คน ผู้ต้องหา นั้น พนักงานอัยการได้นำสืบในประเด็นการขอเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยยื่นเอกสารประเมินความเสียหายของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต่อศาลเป็นพยานเอกสารในการเรียกค่าสินไหมทดแทนประกอบคำเบิกความของผู้เสียหายแต่ละราย

#### การดำเนินคดีแรงงาน

การดำเนินการ:

ลูกจ้างสามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 หรือยื่นฟ้องคดีแรงงานต่อศาลแรงงานกลางตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน มาตรา 33 โดยคิดค่าจ้างตามประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่มีค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด เนื่องจากเป็นกรณีแรงงานทำงานบ้านในบ้านของนายจ้าง ซึ่งต้องบังคับตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กำหนดระยะเวลาดำเนินการ: สามารถดำเนินการควบคู่ไปกับคดีอาญา

**กลุ่มที่ 1** ผู้เสียหายจำนวน 6 คน ซึ่งเข้ารับการคุ้มครองอยู่ที่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา ประสงค์ขอให้สิทธิเรียกร้องค่าจ้างในคดีแรงงาน

เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2553 นายอู หรือล่าฮู ที่ 1 กับพวกรวม 6 คน โจทก์ ได้ยื่นฟ้องนายสุรสิงห์ จันทศักดิ์ศรี ในฐานะพนักงานตรวจแรงงานที่ 1 บริษัท เจดีพี จำกัด ที่ 2 เป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ 33-38/2553 ต่อศาลแรงงานภาค 9 โดยขอให้ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ 1/2553 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2553 ของจำเลยที่ 1 และขอให้จำเลยที่ 2 จ่ายเงินค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่โจทก์

เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2553 ศาลแรงงานภาค 9 ได้นัดไกล่เกลี่ยหรือสืบพยานในคดีหมายเลขดำที่ 33-38/2553 ระหว่าง นายอู หรือล่าฮู ที่ 1 กับพวกรวม 6 คน โจทก์ กับ นายสุรสิงห์ จันทศักดิ์ศรี ในฐานะพนักงานตรวจแรงงานที่ 1 บริษัท เจดีพี จำกัด ที่ 2 จำเลย ปรากฏว่า ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถเจรจา ตกลงกันได้ ศาลจึงได้นัดไกล่เกลี่ยหรือสืบ

พยานอีกครั้งในวันที่ 4 มิถุนายน 2553 ปรากฏว่า ทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาตกลงกันได้ โดยบริษัท เจดีพี จำกัด จำเลย ที่ 2 ตกลงจ่ายเงินให้แก่โจทก์ทั้ง 6 คน คนละ 3,000 บาท

ปัจจุบันผู้เสียหายทั้ง 6 คน เดินทางกลับภูมิลำเนาแล้ว

**กลุ่มที่ 2** ผู้เสียหายจำนวน 12 คน ซึ่งเข้ารับการคุ้มครองอยู่ที่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดระนอง ประสงค์ขอให้สิทธิเรียกร้องค่าจ้างและค่าเสียหายในคดีแรงงาน

วันที่ 7 พฤษภาคม 2553 นายชาน หรือชานเยอ่าว ที่ 1 กับพวกรวม 12 คน โจทก์ ได้ยื่นฟ้องบริษัท เจดีพี จำกัด ที่ 1 และนายสมศักดิ์ เอ่งฉ้วน ที่ 2 เป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ 50-61/2553 ต่อศาลแรงงานภาค 9 โดยขอให้จำเลย ทั้งสองชำระเงินค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด และค่าเสียหาย แบ่งเป็นค่าเสียหายจากการถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว ถูกบังคับใช้แรงงานทำให้เสื่อมเสียสิทธิและเสรีภาพทางด้านร่างกาย และค่าเสียหายทางด้านจิตใจ อันเป็นการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 มาตรา 33

เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2553 ศาลแรงงานภาค 9 ได้นัดไกล่เกลี่ยหรือสืบพยานในคดีหมายเลขดำที่ 50-61/2553 ระหว่าง นายชาน หรือชานเยอ่าว ที่ 1 กับพวกรวม 12 คน โจทก์ กับ บริษัท เจดีพี จำกัด ที่ 1 และนายสมศักดิ์ เอ่งฉ้วน ที่ 2 จำเลย ปรากฏว่า ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ ศาลจึงนัดสืบพยานในวันที่ 28-30 กรกฎาคม 2553 โดยศาลกำหนดประเด็นข้อพิพาทไว้ดังนี้

- (1) โจทก์ที่ 5 เป็นลูกจ้างจำเลยที่ 1 หรือไม่
- (2) โจทก์ทั้งสิบสองมีสิทธิเรียกค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุด พร้อมดอกเบี้ยจากจำเลยทั้งสองหรือจำเลยที่ 1 หรือไม่ เพียงใด
- (3) จำเลยที่ 1 หรือที่ 2 หรือจำเลยทั้งสอง กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสิบสองหรือไม่
- (4) โจทก์ทั้งสิบสองมีสิทธิเรียก ค่าเสียหายในมูลละเมิด พร้อมดอกเบี้ยจากจำเลยทั้งสองหรือจำเลยที่ 1 หรือไม่ เพียงใด

เมื่อวันที่ 28 - 30 กรกฎาคม 2553 ศาลแรงงานภาค 9 นัดสืบพยานจำเลย โดยมีนายสิทธิชัย ภมรวิสิฐ ผู้รับมอบอำนาจจำเลยที่ 1, นายสมศักดิ์ เอ่งฉ้วน จำเลยที่ 2, นายสุรสิงห์ จันทศักดิ์ศรี นายศุภฤกษ์ เอ่งฉ้วน, นางสาวรุจิภาญจน์ รุ่งคลัง, นายนาย หรือนัย (สัญญาติเมียนมาร์), นายแดง (สัญญาติเมียนมาร์) เข้าเบิกความเป็นพยาน และวันที่ 9, 10 และ 11 สิงหาคม 2553 นัดสืบพยานโจทก์ โดยมี นายเอาเวน หรือยาว หรือนาย, นายจอยจอรวย, นายเอาตู่ยะ, นายธีรวุฒิ ศรีบุตร, นายธีรภัทร แก้วจันทน์ และนางภารวี วัตตะสิงห์ เข้าเบิกความเป็นพยาน

เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2553 ศาลแรงงานภาค 9 พิจารณาพิพากษา เนื่องจากพยานหลักฐานของจำเลยที่ 1 มีน้ำหนัก จึงฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ 1 จ่ายค่าจ้างแก่โจทก์ทั้งสิบเอ็ดไม่ครบ โจทก์ทั้งสิบเอ็ดจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าจ้างจากจำเลยที่ 1

ส่วนค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด นั้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติหน้าที่ให้นายจ้างต้องกำหนดเวลาการทำงานของแต่ละวันไม่เกิน 8 ชั่วโมง กำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์มีระยะห่างกันไม่เกิน 6 วัน และกำหนดวันหยุดตามประเพณี ตามมาตรา 23 หรือ 24 และมาตรา 28 กับมาตรา 29 ตามลำดับ โดยมาตราดังกล่าวบัญญัติให้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินทั้งสามประการตามมาตรา 61 ถึงมาตรา 63 ตามลำดับ แต่ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ข้อ 1 ไม่ได้บัญญัติให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งเจ็ดมาตราดังกล่าวมาบังคับใช้ในงานประมงทะเล เว้นแต่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน แต่จากคำเบิกความไม่ปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายมีข้อตกลงกันเกี่ยวกับค่าล่วงเวลา หรือจำเลยที่ 1 กำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์แล้วว่าจ้างให้โจทก์

ทั้งสิบเอ็ดทำงานในวันหยุด ดังนั้น โจทก์ทั้งสิบเอ็ดจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุด

เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2553 นายชาน หรือชานเยอว ที่ 1 กับพวกรวม 12 คน โจทก์ ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลแรงงานภาค 9 ต่อศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกามีคำสั่งรับอุทธรณ์ของโจทก์ไว้พิจารณา ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา

เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2556 ศาลแรงงานภาค 9 ได้นัดฟังคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีดังกล่าว คดีหมายเลขแดงที่ 4271 – 4272/2556 ระหว่าง นายชาน หรือชานเยอว (ไม่มีชื่อสกุล) สัญชาติเมียนมาร์ ที่ 1 กับพวกรวม 12 คน โจทก์ กับ บริษัท เจดีพี จำกัด ที่ 1 กับพวกรวม 2 คน ทุนายความโจทก์ทั้งสิบสอง และผู้รับมอบอำนาจจำเลยที่ 1 ไปศาลเพื่อฟังคำพิพากษตามวันนัดดังกล่าว โดยศาลฎีกาพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลแรงงานภาค 9 ซึ่งศาลให้เหตุผลการวินิจฉัยดังนี้

1. ประเด็นค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุดว่า การที่จะพิจารณาว่าลูกจ้างในงานประมงทะเลจะมีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุดหรือไม่ ต้องพิจารณานายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกันให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินเดือนดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งศาลแรงงานภาค 9 ได้รับข้อเท็จจริงแล้วว่าไม่ปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายมีข้อตกลงกันตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ศาลแรงงานภาค 9 วินิจฉัยว่าโจทก์ที่ 1 ถึงที่ 4 และที่ 5 ถึงที่ 12 ไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนดังกล่าวนี้จึงถูกต้องแล้ว

2. ประเด็นที่โจทก์ทั้งสิบสองอุทธรณ์โดยอ้างว่าพยานบุคคลบางปากว่าน่าเชื่อถือและบางปากไม่น่าเชื่อถือเพื่อให้เห็นว่าโจทก์ที่ 5 ได้รับค่าจ้างจากตัวแทนจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 1 ขึ้นทะเบียนลูกเรือเรือประมงแม่กลองที่โจทก์ที่ 5 ทำงานในนามของจำเลยที่ 1 โจทก์ที่ 5 จึงเป็นลูกจ้างของจำเลยที่ 1 เห็นว่า ศาลแรงงานภาค 9 ฟังข้อเท็จจริงว่าเรือประมงแม่กลองเป็นเพียงลูกค้าของจำเลยที่ 1 ไม่ใช่เรือของจำเลยที่ 1 โจทก์ที่ 5 เป็นลูกเรือของเรือประมงแม่กลองจำเลยที่ 1 ไม่ได้เป็นผู้จ่ายค่าจ้างให้โจทก์ที่ 5 จึงไม่ใช่ลูกจ้างของจำเลยที่ 1 ที่โจทก์ทั้งสิบสองอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลแรงงานภาค 9 เป็นอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 54 วรรค 1 ศาลฎีกาไม่รับวินิจฉัย

3. ประเด็นการบังคับใช้แรงงาน เห็นว่า ข้อที่โจทก์ทั้งสิบสองอุทธรณ์โดยกล่าวอ้างว่าถูกจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนายจ้างกระทำความผิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานนั้น ศาลแรงงานภาค 9 ฟังข้อเท็จจริงและวินิจฉัยว่า แม้สภาพการทำงานบนเรือประมงจะเป็นงานที่หนัก แต่ก็ยังฟังไม่ได้ว่าโจทก์ทั้งสิบสองถูกบังคับข่มขืนใจให้ทำงาน และไม่ปรากฏว่าโจทก์ทั้งหมดจะต้องกล่าวว่าจะเกิดอันตรายหรืออยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้อย่างไร การข่มขู่ที่อ้างนั้นก็ไม่มีอาวุธห้องพักของโจทก์ทั้งสิบสองด้านที่ติดทะเลมีหน้าต่างกว้างและในระหว่างการทำงานมีหลายครั้งที่โจทก์ทั้งหมดสามารถแจ้งเหตุและขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่ไม่ได้มีการกระทำความผิดกล่าว จำเลยที่ 1 จึงมิได้บังคับใช้แรงงานโจทก์ทั้งสิบสอง ที่โจทก์ทั้งสิบสองอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลแรงงานภาค 9 เป็นอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 54 วรรค 1 ศาลฎีกาไม่รับวินิจฉัย

## คดีเกาะรอกใน

### ข้อเท็จจริงแห่งคดี:

เมื่อเดือนพฤษภาคม 2557 มีกลุ่มแรงงานเมียนมาร์จำนวนหนึ่ง ถูกล่อลวงให้มาเป็นแรงงานประมงผ่านขบวนการนายหน้า โดยหนึ่งในผู้เสียหายได้ติดต่อหา มารดา เพื่อขอให้ความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ในฝั่งประเทศไทย มารดาของผู้เสียหายจึงเข้าขอความช่วยเหลือกับมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทยประจำจังหวัดระนอง เพื่อทำการช่วยเหลือผู้เสียหาย

เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2556 มูลนิธิศุภนิมิตฯ ร่วมกับบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดระนอง กองกำกับการ 8 กองบังคับการตำรวจน้ำและศูนย์ประสานประมงชายแดนทางทะเลไทย-พม่า จังหวัดระนอง ได้ประสานเรือ ต. 991 ทำการเข้าช่วยเหลือผู้เสียหายจำนวน 7 คน กลับเข้าฝั่งได้สำเร็จเวลา 18.30 น. โดยมีเจ้าหน้าที่จากบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสตูล มารับตัวเข้ารับการคุ้มครองเป็นการชั่วคราว และนำส่งเข้าคุ้มครองสวัสดิภาพ ณ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา ในวันที่ 9 สิงหาคม 2556

### การดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย:

#### การดำเนินคดีอาญา (ความผิดฐานค้ามนุษย์)

#### ประเด็นการดำเนินคดี:

พนักงานสอบสวน กองกำกับการ 6 กองบังคับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปปท.) ได้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในคดีทั้งหมด 3 คน คือ 1. นายอาโบ นายหน้า 2. นายไสวหรือไต้เตี้ย ไต่กังเรือที่เกิดเหตุ 3. นาย สมพงษ์ ชัยวิริยะกุล เจ้าของกิจการแพปลา ป.ชานนท์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มาตรา 6 ข้อหา ค้ามนุษย์โดยแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน

#### ผลของคดี:

เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2557 ศาลจังหวัดตรัง ได้นัดสืบพยานล่วงหน้าก่อนฟ้องคดี ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดตรัง กับนายอาโบ ปรากฏว่าเดิมพนักงานอัยการได้เบิกความพยานไว้ทั้งหมด 7 ปาก คือผู้เสียหายในคดีนี้ แต่ผู้เสียหายได้หลบหนีออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ(ชาย) จังหวัดสงขลา จำนวน 4 คน จึงสามารถเบิกความได้เพียง 3 ปาก คือ นายแง นายอุเอะเวง นายนาย โดยทั้ง 3 ได้เข้าเบิกความต่อศาลจนจบในวันนั้น ถือว่าเสร็จสิ้นกระบวนการสืบพยานล่วงหน้าไว้ก่อนฟ้อง ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 31

## ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2558ได้ออกประกาศและคำสั่งสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ได้แก่ ประกาศจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 70 เรื่อง มาตรการการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยมาตรการข้อที่ 4 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าว และจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และประกาศจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 77 เรื่อง “การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และต่อมารัฐไทยก็ได้



ดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จครบทุกจังหวัด<sup>37</sup>

ทางโครงการได้ติดตามการปฏิบัติงานของศูนย์จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จทั้งในส่วนกลไกการปฏิบัติงานภายในศูนย์ การอำนวยความสะดวกให้แก่นายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียน

ในการนี้ ทางโครงการยังได้จัดทำรายงานสถานการณ์ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จด้วยการเก็บสถิติของแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนในแต่ละประเภทของกิจการควบคู่ไปกับการศึกษาข้อมูลกฎหมายภายในที่ให้การคุ้มครองแรงงานประมง ตรวจสอบและควบคุมเรือประมง ซึ่งพบว่าช่วงตั้งแต่วันที่ 26 มิถุนายน – 13 กันยายน 2557 มีประเภทกิจการที่แรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนมากที่สุดสามอันดับแรก ได้แก่ ประเภทกิจการก่อสร้าง 451,564 คน ประเภทเกษตรและปศุสัตว์ 209,024 คน และประเภทการให้บริการต่างๆ 127,631 คน

ต่อมา ทางโครงการจึงได้จัดทำรายงานวิเคราะห์การปฏิบัติงานของศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จอีกหนึ่งฉบับ เพื่อวิเคราะห์ว่าจากวัตถุประสงค์ กระบวนการและตัวเลขของแรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นทะเบียนนั้นสามารถลดปัญหาการละเมิดสิทธิด้านแรงงานและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้หรือไม่อีกด้วย

### 3. กิจกรรมอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

ทางโครงการดำเนินกิจกรรมในเชิงสนับสนุนงานบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตลอดจนสร้างความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยได้ประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และนำมาสู่การพัฒนาเอกสารเพื่อจัดอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก และพื้นที่จังหวัดระนอง โดยมีวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมจัดการอบรม ได้แก่ คุณประวิทย์ ร้อยแก้ว อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด พันตำรวจเอกปัญญา ปิ่นสุข รองผู้บังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คุณวาสนา เก้านพรัตน์ ผู้อำนวยการมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก และผู้แทนจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ทางโครงการได้จัดกิจกรรมอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งรวมทั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนในพื้นที่ แม่สอด จังหวัดตาก ระหว่างวันที่ 8 – 9 กรกฎาคม 2558 และพื้นที่จังหวัดระนอง ระหว่างวันที่ 27 – 28 สิงหาคม 2558

<sup>37</sup> ต่อมา มีประกาศเพิ่มเติมอีกเช่น ประกาศจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 90 เรื่อง “การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม” ได้แก่ พื้นที่ในกรุงเทพมหานคร 6 แห่ง ประกาศจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 94 เรื่อง “การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม” ในพื้นที่ 15 จังหวัด ประกาศจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 117 เรื่อง “การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม” ใน 53 จังหวัด ประกาศจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 118 เรื่อง “การกำหนดมาตรการชั่วคราวเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์” โดยประกาศให้ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ออกให้แก่แรงงานต่างด้าวใช้ได้จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2558 เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่ได้ใบรับอนุญาตชั่วคราวเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ



#### 4. กิจกรรมอบรมเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิแรงงานและการป้องกันการค้ามนุษย์ ร่วมกับ MWRN

ทางโครงการก็ยังดำเนินกิจกรรมที่สนับสนุนงานป้องกันให้แก่แรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานชาวเมียนมาร์ที่เป็นกลุ่มเสี่ยงและอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยร่วมมือกับเครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ หรือ Migrant Worker Rights Network (MWRN) ดำเนินการอบรมเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายภายในและช่องทางในการขอความช่วยเหลือตลอดจนเรียกร้องสิทธิของตน รวมทั้งหมด 35 ครั้ง

#### 5. กิจกรรมจัดรายการวิทยุในระบบสองภาษา (ภาษาเมียนมาร์และภาษาไทย) ร่วมกับโครงการคลินิกกฎหมายแรงงาน (Labour Law Clinic)

ทางโครงการประสานงานกับโครงการคลินิกกฎหมายแรงงาน (Labour Law Clinic) ในพื้นที่จังหวัดตาก โดยจัดรายการวิทยุในระบบสองภาษา (ภาษาเมียนมาร์และภาษาไทย) เพื่อให้ความรู้แก่แรงงานข้ามชาติตลอดจนแลกเปลี่ยนและตอบปัญหาเกี่ยวกับสิทธิแรงงานทั้งในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตากและพื้นที่ เมียวดี ประเทศเมียนมาร์ รวมทั้งหมด 70 ครั้ง

# Table of Content

Message from Human Rights and Development Foundation	65
Background of the Human Rights and Development Foundation (HRDF)	66
Board of Directors of the Human Rights and Development Foundation (HRDF)	67
<b>Part 1 Framework for reviewing the human rights situations regarding labour trafficking</b>	<b>69</b>
1. Activities of the Human Rights and Development Foundation (HRDF) and the Anti Labour Trafficking Project (ALT)	70
2. Criteria and frameworks for the assessment of the human rights situations in trafficking in labour sector	71
<b>Part 2 The review of the human rights situations regarding trafficking in persons in labour sector in 2014 and part of 2015</b>	<b>75</b>
1. Principle, concept, and mechanism applied by the state for the prevention of trafficking in persons in labour sector	77
1.1 Criteria	77
1.2 The situation of the prevention of trafficking in persons in labour sector	77
1.3 The review of the situation concerning the prevention of trafficking in persons in labour sector	82
Part 1 Development of state mechanisms for the prevention of trafficking in persons in labour sector	82
Part 2 An overview of human rights situations regarding the prevention of trafficking in persons in labour sector	83
Part 3 An observation of human rights situations on the prevention of trafficking in persons in labour sector	84
2. Principle, concept, and mechanism applied by the state for the prosecution and law enforcement to suppress trafficking in persons in labour sector	88
2.1 Criteria	88
2.2 Legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector	88
2.3 Assessment of results of legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector	93

Part 1	Evolution of state mechanisms in taking legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector	93
Part 2	An overview of human rights situations regarding the legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector	93
Part 3	An observation of human rights situations regarding law enforcement and legal action for the suppression of trafficking in persons in labour sector	94
3.	Principle and concept of the state mechanisms in the protection of welfare among trafficked persons	99
3.1	Criteria	99
3.2	The situation of the protection of safety of trafficked persons	99
3.3	Assessment of the protection of safety of trafficked persons	103
Part 1	Evolution of state mechanisms for the protection of safety of trafficked persons	103
Part 2	An overview of human rights situations concerning the protection of safety of trafficked persons	104
Part 3	An observation on the human rights situations regarding the protection of safety of trafficked persons	105
<b>Part 3</b>	<b>Progress Report of the Anti Labour Trafficking Project (ALT) for 2014 - 2015</b>	<b>111</b>
1.	Legal assistance for trafficked workers (Legal Advocacy)	112
-	Boonlap fish market case	112
-	Kyaw Naing Lin case	113
-	Muhammad Nuislam case	115
2.	Trial observation in trafficking in persons cases	119
-	JDP case	119
-	Koh Rok Nai Case	126
-	One Stop Service Center for Visa and Work Permit	127
3.	Capacity building for law enforcement officers of the staff of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act	128
4.	Training to raise awareness on labour rights and the prevention of trafficking in persons in collaboration with MWRN	128
5.	Bilingual radio broadcast (Myanmar and Thai) in collaboration with the Labour Law Clinic	128

# Message from Human Rights and Development Foundation

Mr.Somchai Homlaor

Secretary General, Human Rights and Development Foundation

## Introduction

Trafficking in persons is a chronic problem and has given rise to the pervasive and gross violation of human dignity and human rights. Rested on the belief that “some humans are not human”, trafficking in persons has been sprouting in various forms including slavery, extortion, forced labour or services, forced sex work, organized begging, etc. It is an unlawful exploitation by one person against another and has evolved into various complicated forms. It has become part of transnational organized crime and led to widespread money laundering. The phenomenon takes place in most of the countries and certainly each of the countries has its different ways to prevent and suppress trafficking in persons suitable to their own situations and legal regime.

As for Thailand, trafficking in persons is an issue which has been raised for discussion for a long time and has become a concern consulted at the international, national, and regional levels as well as at the provincial level with an aim to ensure effective prevention and suppression of trafficking in persons and the protection of welfare of trafficked persons. Laws have been invoked for this purpose including the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act and others along with the reform of policies to ensure that law enforcement officers are able to perform their duties in unity and suitably according to domestic laws and international human rights obligations.

Since trafficking in persons involved both the pull and push factors, economically, socially and culturally, and has been driven by globalization, its solutions have to be based on the review of the multi-faceted aspects along with the protection of human rights.

The Human Rights and Development Foundation (HRDF)’s Anti Labour Trafficking Project (ALT) realizes the importance and has therefore produced this report to review the situation of trafficking in persons in labour sector in Thailand for 2014 and part of 2015. It aims to give reflection on the incumbent state mechanisms to address trafficking in persons and how consistent they are as far as Thailand’s international obligations are concerned. Also, it is an attempt to review any impediments toward the protection of the rights, the respect of the rights and how to enable the protection of the rights of trafficked persons become effective in practice. The Human Rights and Development Foundation (HRDF) and the Anti Labour Trafficking Project (ALT) hope that content of the report shall help to pave the way for effective solutions to address trafficking in persons, consistently with our domestic laws and international human rights obligations.

## **Background of the Human Rights and Development Foundation (HRDF)**

The Human Rights and Development Foundation (HRDF) was registered with the National Cultural Committee on 28 November 2000 with the license no. T475 / 2543. It is located at 109 Suttisarnwinichai Rd., Samsennok, Hauykwang, Bangkok 10310.

### **It has been founded to carry out activities on five major purposes;**

1. It is an independent human rights non-governmental organization.
2. It does not represent or speaks specifically for any particular groups, but performs its duties to advocate the indivisible and universal human rights.
3. Human rights encompass the rights and liberties of people, the political and civil rights, the social, economic and cultural rights, democratic right, environmental right, consumer right, the right to free and fair election, the right to identity and self-government, human right to development and the right to alternatives and the right of marginalized groups as recognized by the United Nations or as provided for in international laws, declarations, treaties, or international customary laws.
4. It is politically non-partisan. HRDF is not a tool to acquire power or to support any particular political parties, political factors, or political benefits of any group.
5. It realizes the relationship between development and human rights.

### **The objectives of the Foundation are as follows;**

1. To promote and protect human rights, democracy and peace
2. To promote human rights standards, democracy and peace and to promote the implementation and enforcement as per the standards
3. To promote the kind of development that helps to reinforce and protect human rights, democracy and peace
4. To promote and protect the environmental quality and sustainable use of natural resources and the rights of people concerning the natural resources
5. To promote and protect the right to freedom of expression, press freedom, and consumer right as well as to work against unfair trade competition
6. To coordinate and cooperate with individuals and organizations working on human rights, both state and private, to serve the aforementioned objectives

7. To provide education, training, information dissemination, meeting, seminar, workshop, investigation, situation report production, election observation, trial observation, review complaints and legal help on cases serving the aforementioned objectives

**At present, HRDF has been carrying out the following activities to serve the objectives;**

1. The Labor Law Clinic in Mae Sot District, Tak, receives complaints and provides legal help as well as education on human rights for workers and coordinates with state and private organizations to address the needs of workers facing injustices.

2. The Migrant Justice Program is located in Muang District, Chiang Mai and Mahachai, Samut Sakhon, and receives complaints and provides legal help, as well as provide capacity building to raise the awareness on human rights among migrant workers. Community-based activities are organized to strengthen migrant worker groups and to advocate laws and policies for the eradication of discrimination and for the promotion of the rights of migrant workers.

3. The Anti Labor Trafficking Project provides legal help to trafficked persons in labour sector, organizes training and seminar to educate the public and to encourage them to get involved with the effort against trafficking in persons as well as advocates laws and policies that ensure effective enforcement of the law for the prevention and suppression of trafficking in persons for the promotion and protection of the rights of trafficked persons in labour sector.



## Board of Directors of the Human Rights and Development Foundation (HRDF)

To carry out the three major projects and to serve the objectives of the Foundation, the Board of Directors has been set up to supervise the direction and review budget and expenditure of each project. They also represent the Foundation during the consultation with outside individuals and organizations as well.

### Our Board is consisted of;

1. Mr. Gothom Arya	Chairperson
2. M.R. Prudhisana Jumbala	Vice Chairperson
3. Mr. Withaya Sucharithanarungse	Member
4. Mr. Boonthan Tansuthepwerawongse	Member
5. Miss Yada Hatthathammanoon	Member
6. Mr. Prapot Srithet	Member
7. Miss Anothai Soma	Member and Assistant Treasurer
8. Mrs. Songporn Thacharoensak	Member and Treasurer
9. Mr. Somchai Homlaor	Member/ Secretary

# Part 1

Framework for reviewing  
the human rights situations  
regarding labour trafficking

## Activities of the Human Rights and Development Foundation (HRDF) and the Anti Labour Trafficking Project (ALT)

Human Rights and Development Foundation (HRDF) strives to organize activities geared toward strengthening and protesting human rights, democracy and peace. We also aim to strengthen the standards and enforcement of the standards. In response, various projects have been developed under the umbrella of HRDF including the Migrant Justice Program (MJP) in Samut Sakhon and Chiang Mai, the Labor Law Clinic in Tak Province and the Anti Labour Trafficking Project (ALT).

As for the Anti Labour Trafficking Project (ALT) (thereafter called ‘The Project’), it is part of an effort to provide legal assistance to trafficked persons and to coordinate with state agencies to claim the rights of the trafficked persons through criminal and civil judicial processes. Our lawyers and attorneys have been working on strategic cases including cases concerning trafficking in persons highlighting issues concerning the promulgation of the law, its enforcement, and the use of discretion by law enforcement officer. It aims to scuttle and overcome restrictions for the effective enforcement of the law and to expose and disseminate facts and recommendations to concerned state sector for the reform of the law in accordance with the rule of law and human rights principles.

The project has been implemented successively for over seven years. Legal assistance has been provided for trafficked persons in at least 18 cases, trial observation in at least 13 trafficking in persons cases. Recommendations have also been developed based on the legal help experience for the reform of the laws concerning trafficking in persons, particularly in light of the 2000 United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children as per the memo and recommendations concerning the reform of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act which had been prepared by the Law Reform Commission.<sup>38</sup>

Meanwhile, the Project has endeavored to implement activities to support law enforcement to enhance rights protection of trafficked persons and to educate law enforcement officers concerning the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act. In collaboration with the Royal Thai Police, a Manual for officers working on the prevention and suppression of trafficking in persons has been written<sup>39</sup> and handouts made to disseminate among law enforcement officers of the Act in collaboration with the Ministry of Social Development and Human Security in Mae Sot District, Tak Province and Ranong Province.

---

<sup>38</sup> See Memo and recommendations concerning the reform of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act prepared by the Law Reform Commission, revised and published on 7 August 2015

<sup>39</sup> See Manual for officers working on the prevention and suppression of trafficking in persons prepared by the Human Rights and Development Foundation (HRDF)

In addition, the Project provides for prevention activities for the migrant workers, particularly those from Myanmar who are vulnerable and facing the risk to become trafficked persons. In collaboration with the Migrant Worker Rights Network (MWRN), training on fundamental rights of workers according to domestic law has been provided, and attempts have been made to help the workers reclaim their rights through interventions made by the Labor Law Clinic in Tak, the radio broadcast in both Thai and Burmese to educate the migrant workers and for exchange and answering questions concerning labour rights in Mae Sot District, Tak Province and in Myanmar's Myawaddy.

## **Criteria and frameworks for the assessment of the human rights situations in trafficking in labour sector**

During the implementation of the Project from 2013 – 2015, we realize the importance to review the human rights situation regarding trafficking in persons in labour sector, particularly on the prevention, prosecution and enforcement of the law to provide for protection and welfare of the trafficked persons.

In addition, the Project has been monitoring, collaborating and supporting initiatives to address trafficking in persons by state agencies with regard to the implementation of international obligations, legislation, law reform, law enforcement, the use of discretion by officers and the implementation of policy and coordination with private sector to address trafficking in persons.

Therefore, the Project realizes the pivotal importance of writing an annual report to review the human rights situations in trafficking in labour sector aiming to inform general public about the current situation of trafficking in persons in the country as to how every year the Thai state has issued and implemented measures which bear both negative and positive impacts on the prevention, prosecution, and enforcement of the law as well as the provision of welfare among trafficked persons as provided for by the Constitution, statutory laws and international human rights obligations.

In reviewing the human rights situation, the Project compiles facts concerning human rights situations in trafficking in persons in labour sector in Thailand which took place during 2014, partly from the experience in the implementation of the project in 2015 against the backdrop of two major frameworks including;

**Frameworks which provide for the protection of the rights as per domestic laws and international obligations** including rights enshrined in domestic laws, the Constitution and the following statutory laws;

1. Section 4 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim), B.E. 2557 (2014)
2. Chapter III Rights and Liberties of Thai People and Chapter V Directive Principles of Fundamental State Policies of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007)
3. The Penal Code

4. The 2008 Anti-Trafficking in Persons Act
5. The Anti-Participation in Transnational Organized Crime Act B.E. 2556 (2013)
6. The Prevention and Suppression of Prostitution Act B.E. 2539 (1996)
7. The 1998 Labour Protection Act (1998)
8. The Ministerial Regulation no. 10 (1998) issued by the virtue of the 1998 Labour Protection Act (1998)

According to the principle, the Thai state is obliged to carry out measures to provide for the rights of the trafficked persons and concerned parties as well as to designate competent officers to implement specifically each of the statutory laws. It appears that laws concerning fishery have been enforced quite intensively. Also, the relationships between the employer and the employee and their rights and duties have been governed by the Ministerial Regulation no. 10 (1998) issued by the virtue of the 1998 Labour Protection Act (1998).

In addition, there are other statutory laws concerning the review of the human rights situations regarding trafficking in persons in labour sector as far as the employment and maintenance of order are concerned including the Working of Alien Act B.E. 2551 (2008) and the Immigration Act B.E. 2522 (1979), etc.

As for the rights which have to be protected as per the international obligations, they include the rights recognized in various international human rights treaties to which Thailand is a state party. At present, Thailand has made ascension to seven of the nine core international human rights treaties.

Nevertheless, concerning the situation of trafficking in persons in labour sector, there are concerned international human rights obligations, instruments and protocols as follows;

1. The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) effective in Thailand since 30 January 1997
2. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) effective in Thailand since 5 December 1999
3. The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) effective in Thailand since 27 February 2003
4. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) effective in Thailand since 8 September 1985
5. The Convention on the Rights of the Child (CRC) effective in Thailand since 26 April 1992
6. The 2000 United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) effective in Thailand since 29 September 2013
7. 15 ILO treaties including the Conventions on labour rights which have been issued and ratified by Thailand

8. The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime effective in Thailand since 16 November 2013

9. Recommendations concerning the situation of human rights from the Universal Periodic Review (UPR)

In addition to the core treaties and protocols, there are other international human rights standards on various issues developed by the United Nations as guidelines for countries to follow. And although having no legal binding like the treaties, the guidelines have generally been recognized by countries and have often been incorporated when an effort is made to assess the situations of human rights regarding trafficking in persons in labour sector in Thailand as appropriately.

**Frameworks concerning the mandate of the state to promote and protect human rights regarding trafficking in persons in labour sector as per the universally applicable international laws including;**

1. Obligation to respect means the state shall not intervene in the exercise of the rights by people.

2. Obligation to protect means the state shall put in place measures to prevent the infringement on the rights by third parties and if such violations occur, it is obliged to provide remedies.

3. Obligation to fulfill means the state is obliged to work toward recognizing or guaranteeing people's rights by providing for legal and policy frameworks and putting in place measures to help people to be aware of such rights and to help them to have access to and exercise such rights as recognized in the domestic laws and Thailand's international human rights obligations.

In the courses of writing this report in the review of the human rights situations regarding trafficking in persons in labour sector, the aforementioned frameworks shall be applied to analyze how much the Thai state has been doing to promote and protect various rights enshrined in the Constitution and domestic laws as well as international treaties to which Thailand is a state party. Also, it is an attempt to shed light on human rights violation and their causes, if the Thai state has made any attempt to solve the problem, and how and how such implementations have led to the practical protection of such rights. We also provide recommendations and possible solutions for the prevention and suppression of the problems to the government and concerned agencies to ensure that the rights recognized by the Constitution and international obligations are realized effectively and concretely.





# Part 2

**The review of the human rights  
situations regarding trafficking  
in persons in labour sector in 2014  
and part of 2015**

According to the 2014 annual report by the United Nations on Drugs and Crime (UNODC),<sup>40</sup> trafficking in persons has become a global phenomenon, particularly in South and Southeast Asia and Pacific where they have become the countries of origin sending trafficked persons for exploitation in many other areas around the world and most of the victims are women and girls.

Among trafficked persons, 41% of them are victims of forced labour in East Asia and Pacific, and as many as 85% in South Asia.

Therefore, the combating of trafficking in persons in labour sector, particularly in marine fisheries including the commercial fisheries and their downstream industries, is an emerging challenge for the Thai government in terms of the enforcement of the law, the prosecution and protection of welfare of the trafficked persons. It requires integrated management among all sectors to achieve the solutions to the problem.

By monitoring the Thai state's effort to address trafficking in persons, we have found both proactive and passive solutions applied to tackle the whole system of trafficking in persons. They can be divided into the policy formulation and the translation into practice including the prosecution and law enforcement, protection and rescued, prevention and collaboration with all sectors and international cooperation.

Nevertheless, it is well realized that the promulgation of law, law enforcement and the use of discretion of law enforcement officer as well as the guiding policies, apart from being compliant with internal commitments of each of the operating agencies, have to respect the laws including domestic laws and international human rights obligations to which Thailand is a state party.

Therefore, for the sake of the review of the human rights situations ใน trafficking in labour sector, the Project will consider the management of the state in three aspects including;

- (1) Principle, concept, and mechanism applied by the state for the prevention of trafficking in persons in labour sector
- (2) Principle, concept, and mechanism applied by the state for the prosecution and law enforcement to suppress trafficking in persons in labour sector
- (3) Principle, concept, and mechanism applied by the state for the protection of welfare of trafficked persons

As follows;

---

<sup>40</sup> See United Nation Office on Drugs and Crime, Global Report on Trafficking in Person 2014

# 1. Principle, concept, and mechanism applied by the state for the prevention of trafficking in persons in labour sector

## 1.1 Criteria

- International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Article 8
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), Article 7
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) and Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children Articles 3, 5, 9 and 10
- Convention on the Rights of the Child (CRC), Articles 32, 34, 35 and 36
- ILO Conventions (only the relevant ones) including no. 105, 19, 29, 100, 138, and 182
- Recommendations concerning the situation of human rights from the Universal Periodic Review (UPR)
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, Section 32
- Anti-Trafficking in Persons Act B.E. 2551, Chapter 1 General Provision and Chapter 3 Powers and Duties of the Competent Official
- Occupational Safety, Health and Environment Act B.E. 2011
- 1998 Labour Protection Act
- Ministerial Regulation no. 10 (1998) issued by the virtue of the 1998 Labour Protection Act

## 1.2 The situation of the prevention of trafficking in persons in labour sector

The Thai state's operation concerning the prevention of trafficking in persons in labour sector in 2014 has essentially been reported in the report of the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS). It can be divided into three categories including (1) sexual exploitation (2) exploitation through forced begging and (3) exploitation in labour. The action plans have been laid down to implement the policies in collaboration between state agencies and state agencies and Civil Society Organizations (CSOs).<sup>41</sup>

Exclusively on the prevention of exploitation in labour and the prevention of trafficking in persons in labour sector as a result, the detail can be described as follows;

---

<sup>41</sup> See The 2014 Report of the implementation for the prevention and suppression of trafficking in persons in Thailand by the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 45

(1) Management of recruitment services<sup>42</sup> The Ministry of Labour has attempted to strictly enforce the laws concerning the recruitment and protection of those looking for jobs and related laws by classifying between those domestic registered labour agents recruiting Thai persons and those labour agents recruiting and importing migrant workers. The registered labour agents of migrant workers are required to oblige by the required provisions according to the law.

As for migrant workers who often fall prey as trafficked persons in labour sector, the Department of Employment requires that the recruitment agents of migrant workers have to be registered and obtain licenses as per the Employment and Job-Seeker Protection Act B.E. 2528. As of 30 December 2014, there are 271 licensed agents.

(2) Management of migrant workers<sup>43</sup>, particularly workers from Myanmar Lao and Cambodia who are protected with the issuance of work permits and the registration of alien persons which provides for the more comprehensive protection of labour benefits while minimizes the rise of migrant workers to become trafficked persons. In 2014 the number of migrant workers from the three countries stood at 217,111 (Myanmar 123,156, Laos 15,179 and Cambodia 78,776 workers).

After seizing the ruling power in May 2014, the National Council for Peace and Order (NCPO) has instructed the Ministry of Labour to collaborate with other concerned agencies to set up a one-stop service center in all provinces. There, the employer can bring forth their migrant workers from Myanmar Laos and Cambodia to register, receive ID cards, have health-checkup, buy health insurance and apply for work permit for temporary employment. It is supposed to reduce exploitation in labour sector and address the problems of trafficking in persons in labour sector. Each migrant workers shall receive an ID card for non-Thai citizen and a work permit as well as be eligible for health services.

Such migrant workers shall be allowed to work until 31 March 2015 and have to undergo nationality verification process and to obtain a passport from their countries of origin. In sum, they shall be allowed to stay in the kingdom on a temporary basis and obtain a work permit though it is required that each of the migrant workers has to work for the employer at a particular place and they must be licensed workplaces. From 26 June until 31 October 2014, 315,880 employers had their migrant workers registered at the number of 1,626,235. Meanwhile, the employers have tendered the list of 96,182 migrant workers for nationality verification.

Each migrant worker is required to cover expenses including 900 baht for work permit, 180 baht for TR 38/1 ID card, 500 baht for health examination and 1,600 baht for health insurance.

---

<sup>42</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 47

<sup>43</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 49

### (3) Management of fishery workers and fishing boats<sup>44</sup>

*The Management of Fishery Workers<sup>45</sup>* is composed of the policy to establish Fishery Labour Coordinating Centers in seven pilot provinces<sup>46</sup> aiming to manage the labour and the fishing boats, provide for the protection of the patrolling, suppression, arrest and prosecution as well as rescue, remedies and rehabilitation of victims from trafficking in persons. The Thai state plans to upgrade the plans making them cover all 22 coastal provinces and for the Centers to place the importances on protection labour in fishery sector.

*Registration of fishery workers<sup>47</sup>* is a process through which migrant workers in fishery sector are allowed to get registered. The results can be described as follows;

- *According to the cabinet resolution on 6 August 2013,<sup>48</sup>* it was agreed to manage the migrant workers from Myanmar, Laos, and Cambodia. The employers in marine fisheries are supposed to get their irregular migrant workers registered twice a year and they shall be allowed to have temporary stay in the country and shall be subject to repatriation within a year after that. In 22 provinces, 12,624 workers came to get registered.

- *Registration with the One Stop Service Center for Migrant Workers* based on the policy of the NCPO and the number of fishery migrant workers who came to get registered in 22 provinces was 58,508.

*Management of fishing boats<sup>49</sup>*, as set out by the state to control the fishing boats and prevent them from conducting the IUU fishing with detail as follows;

- *Registration of fishing boats* It was a collaboration among the Harbor Department and Department of Fisheries to organize mobile units to accept the registration of fishing boats from 2010 onward. At present, the number of legally registered fishing boats is 46,722. Just in 2014, 3,316 new fishing boats got registered, and another 8,355 get their permits renewed.

---

<sup>44</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p.51

<sup>45</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p.51

<sup>46</sup> Including Samut Sakhon, Rayong, Trat, Chumphon, Songkhla, Ranong and Satun

<sup>47</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 52

<sup>48</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 52

<sup>49</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 52



- *Improvement of database of fishing boats and fishery labour* The government has embarked on attempt to link up databases of fishing boats and fishery labour with the collective effort of seven agencies including<sup>50</sup> the Department of Fisheries, the Harbor Department, the Department of Provincial Administration, the Royal Thai Police, the Marine Police Division, the Royal Thai Navy, the Department of Employment, and the Department of Labour Protection and Welfare. The databases covers information about the owners of the fishing boats, their licenses, sizes of boats, licenses for prospecting fishing, and the workers as well as information regarding the inspection of workers and fishing boats. The website has also been improved to accommodate retrieval of information and it would be made accessible within the first quarter of 2015.

- *Management of overseas fishing boats* The Department of Fisheries is developing a list of all Thai fishing boats operating overseas including their application for licenses, joint-investment with foreign capitalists, and basic information of the boats, the offloading of fishing catches from overseas fishing boats at the Thai piers.

- *Control and surveillance of fishing and protection of fishery labour* which falls under the action plan to address IUU fishing by the Thai state. Since 2015, the Department of Fisheries has set out measures to control and monitor fishing to support the prevention and suppression of trafficking in persons adhering to the policy frameworks set out in the new Fisheries Act.

Essentially, the action plans to address IUU fishing in Thailand require, for example, that a Thai fishing boat from 30 GT and upward has to be installed with location tracking system and has to be subject to the Port In Port Out (PIPO) regulation, etc.

(4) Deterrent patrolling to minimize trafficking in persons<sup>51</sup> The Thai state has placed the importance on deterrent patrolling and concerned agencies have been instructed to patrol the areas prone to be used by the syndicates for trafficking. The laws make it possible to order temporary closure of a facility and if a state official has been found to be involved with and complicit with any unscrupulous practice, they shall be disciplined and criminally punished.

- *The five inspections by the Royal Thai Police* including the visit, checklist, labour inspection, raids and arrests

- *Measure to control the immigration and emigration of persons by the Immigration Bureau* including the inspection and interview of person entering and exiting the country, the raids to suppress irregular migrant workers

---

<sup>50</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 53

<sup>51</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 54

- *Combined-forces raids among concerned agencies* including the Royal Thai Police, the Department of Labour Protection and Welfare, the Department of Employment, the Department of Fisheries and the Harbor Department. The raids have been carried out as per the NCPO orders no.100/2014 and 101/2014 regarding the labour inspection of on-shore marine fisheries or off-shore fishing boats by the Department of Labour Protection and Welfare and the inspection of multidisciplinary teams. After the inspections, advice has been given and some employers and workplaces are facing legal actions as well as the legal actions against migrant workers.

- *Labour inspection by the Department of Labour Protection and Welfare* including the labour inspection according to the 1998 Labour Protection Act with an emphasis on workplaces inclined to hire child labour and migrant workers or small workplaces, occupational and safety inspections according to the Occupational Safety, Health and Environment Act B.E. 2011.

- *Patrolling by the Royal Thai Navy* including the patrolling, check points

- *Measures to control fishing boats* by the Harbor Department which ensure that the fishing boats, workers and equipment are employed legally and according to the regulations set forth by the powers and duties of the Harbor Department.

#### (5) Measures to improve labour protection<sup>52</sup> for example

*Measures for the protection of child labour* A Memorandum of Understanding (MOU) has been made with entrepreneurs in fishing, textile, sugar cane and sugar industries to assert the conviction to make the supply chains free of child labour. This has been made with 119 workplaces which employ 3,075 workers. Inspections have been carried out in 1,264 workplaces where child labour was employed including 4,014 workers to ensure the protection and to verify if the conditions of the workers have been arranged to meet the requirements in the 1998 Labour Protection Act or not.

*Thai Labour Standard (TLS 8001 – 2010)* The Ministry of Labour has declared and imposed the Thai labour standard claimed to have been developed based on international standards and consistent with the international laws and standards concerning labour protection. At present, there are 831 workplaces under this system.

*The promotion of Good Labour Practice (GLP)* The Department of Labour Protection and Welfare, Department of Fisheries, Association of Retailers, and International Labour Organization (ILO) have developed the GLP aiming for encourage entrepreneurs in shrimp and seafood processing industries to adopt Good Labour Practice. After completing the requirements of the GLP system, such entrepreneurs are eligible to apply for TSL 8001-2010 basic standards. At present, 178 workplaces have expressed their interest and have signed a pledge to participate and comply with the GLP.

---

<sup>52</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 58

*Benefit claiming according to the 1998 Labour Protection Act* As for the benefit claiming and the review of complaints submitted by employees to the labour inspectors, 2,192 instructions have been made to force the employers to compensate their employees. 124 legal cases have been initiated against the disobedient employers. 15,420 workers have been assisted and have obtained their due benefits for the amount of 352,939,478 baht including 1,378 migrant workers from Myanmar for the amount of 20,619,235.53 baht, 57 workers from Laos for the amount of 2,636,538.99 baht and 144 workers from Cambodia for the amount of 1,081,191.00 baht.

(6) Promotion and development of labour protection network<sup>53</sup> Supporting services have been provided including translation hotlines and labour protection hotlines as well as legal counseling and the establishment of centers to receive complaints from migrant workers. From July to December 2014, there were 79,796 calls made by the clients.

In addition, training has been provided for 13,534 workers in formal sector and 2,807 migrant workers in formal sector for their capacity building and development of labour protection networking along with the surveillance and monitoring of the use of child labour in Thailand starting from Samut Sakhon and Songkhla.

### **1.3 The review of the situation concerning the prevention of trafficking in persons in labour sector**

**Part 1 Development of state mechanisms for the prevention of trafficking in persons in labour sector.** According to the reports of the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), state mechanisms have been established to address trafficking in persons. They rely on the powers and mandates of two major law enforcement agencies including the Harbor Department, Ministry of Transportation and the Department of Fisheries, Ministry of Agriculture and Agricultural Cooperatives and the Ministry of Labour with collaboration of the Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, the Royal Thai Navy, and the Ministry of Social Development and Human Security playing supportive roles and concerned international organizations and business entities.

In review of the performance of the law enforcement agencies according to the sections including the management of recruitment services, the management of migrant workers, the management of fishery workers and fishing boats, the surveillance to minimize trafficking in persons, the improvement of labour protection measures and the promotion and development of the network for labour protection, it shows that the effort to prevent trafficking in persons in labour sector has

---

<sup>53</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 59

been improved and set to seek collaboration from other law enforcement agencies as well as the enhancement of the protection of migrant workers who are vulnerable to become trafficked persons in labour. A Memorandum of Understanding (MOU) has been signed and the labour protection standards have been improved to comply with international labour standards and collaboration has been made with international agencies and the labour networks and business entities as well.

Nevertheless, though the state agencies enforcing the law are able to report or show the statistics, data and progress regarding their measures for the control and prevention of fishery workers and fishing boats vulnerable to trafficking in persons in labour sector and the improvement of standards for the protection and inspection to prevent their labour in such sectors from becoming trafficked persons as well as to disseminate information and develop action plans in collaboration with business entities and international agencies to demonstrate the progress which has been made to manage and address trafficking in persons by the prevention of trafficking in persons, the Project still finds every policy implementation, legal promulgation, law enforcement and the use of discretion among the law enforcement officials have to abide by the human rights principles enshrined in the international obligations and domestic laws of the Thai state with the following detail;

**Part 2 An overview of human rights situations regarding the prevention of trafficking in persons in labour sector.** A trafficking in persons offence stems from the commission of an act or omission of an act by one person against another which has as a result caused harm to the life, body and liberty. In addition, the definition of trafficking in persons in Article 3 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children includes exploitations by forced labour or services as part of trafficking in persons as well.

Nevertheless, the Project has found that the distinct quality of exploitation as a result of forced labour or services is the forms of exploitation related to all forms and all scales of employment, particularly in Thailand many cases have stemmed from employments in marine fishery, marine fishery downstream industry, and manufacturing industry. Therefore, the violations against trafficked persons in labour sector happen as a result of both the regime of employment and the status of being a trafficked person as well.

Therefore, any effort on the prevention of trafficking in persons in labour sector should be geared toward reforming the policies, laws and employment conditions making them comply with international human rights obligations, international labour standards and domestic laws.

Even though the rights of trafficked persons in labour sector are recognized in Article 8 of the ICCPR which prohibits forced or compulsory labour and the employment has to entail the fair and satisfactory working condition, particularly the guarantee of minimum wage and proper benefits suitable for the kind of work as per Article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) and the International Labour Organization Convention no. 188 concerning work in the fishing sector (2007) and in compliance with domestic laws of the Thai state, particularly 1998 Labour Protection Act,

The Project has found that given the economic development and the expanding investments in Thailand, employments in formal and informal sectors have been expanding. Certain business sectors which have high demand of labour are, however, shunned by workers, particularly the 3Ds (Dangerous, Dirty, Difficult) including fishing and its downstream industry.

Given the hard working condition, long and strenuous work off shore, and uncompetitive remuneration compared with other kinds of work, marine fisheries, particularly commercial fisheries, suffer a shortage of labour supply from within Thailand and thus recruitment of migrant workers from neighboring countries including Cambodia Laos and Myanmar has begun to address the labour shortage. In addition, given that there is no plan among the entrepreneurs or employers as well as concerned agencies to invest and development from labour intensive commercial fishing to a modern business which is safe and cares for the quality of life of workers, rights violations in Thailand shall continue unabated in breach of domestic laws, international labour standards and international human rights obligations as mentioned above.

**Part 3 An observation of human rights situations on the prevention of trafficking in persons in labour sector.** Regarding the development of state mechanisms for the prevention of trafficking in persons in labour sector and human rights situations on the prevention of trafficking in persons in labour sector, the Project has some observations to share regarding the human rights situations regarding the prevention of trafficking in persons in labour sector as follows;

#### 1. Benefits of the measures to manage migrant workers

Under the integrated effort of the measures to manage migrant workers as a result of the National Council for Peace and Order (NCPO) Orders no. 70/2014 and 77/2014 aiming to minimize labour exploitation and prevent trafficking in persons, the Project has found that the initial benefit of the program is to allow irregular migrant workers to turn themselves in to the Thai authorities. It helps the state agencies to control and monitor the migrant workers and come to terms with the number of migrant workers working in Thailand and helps to bring the people into the protection system as workers according to domestic laws and international obligations just like other kinds of workers.

Therefore, the measure to manage migrant workers bears the effect in line with the prevention of trafficking in persons as per Article 9 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and Article 7 of the ICESCR based on the following reasons;

1.1 It minimizes violation of labour rights It has been known that the unequal relationships between employees and employers have given rise to the abuse of labour or the violation of the 1998 Labour Protection Act. It is also a strong indicator for the problem of trafficking in persons in labour sector. Migrant employees in marine fishing and its downstream industry are even more

vulnerable to the problem given their lack of knowledge and awareness of their rights and a lack of legal assistance when they need to claim their rights through the justice process.

In addition, the Project has found that some migrant workers have been lured to work in fishing boats and they should be treated as trafficked persons since there have been no measures to prevent them from becoming trafficked persons. They have been lured here by the agents in the sending countries and traveled without the personal documents from their own states, no visas and the stamps affirming their entry and staying in the country legally and no employment contract or not even recognized as employees by the entrepreneurs.

Therefore, by allowing the irregular migrant workers who have already been employed to surrender themselves and get recognized by the Thai state shall help to reduce the violation of labour rights since they shall fall under the inspection of labour inspectors and shall be able to complain when having any problem by producing their personal documents confirming their identities and their employers. It is also an important mechanism through which other agencies including the Harbor Department, the Department of Fisheries, and the Immigration Bureau to develop further measures for the control and surveillance to ensure protection and prevention so that the worker shall not become trafficked persons.

1.2 It is consistent with the management of fishing boats To enhance the effectiveness of the comprehensive prevention of trafficking in persons in labour sector, the Thai state needs to come up with measures for the control and surveillance of workers both working on shore and in the fishing boats. Each measure, apart from having to rely on collaboration of state agencies, NGOs, and business entities, should also emphasize the promptness in the management, the worthiness and effectiveness of the implementation.

The Project has found that the state measures for the prevention of trafficking in persons in labour sector have been overall complimentary to each other for both the fishing workers and the fishing boats. It has created an incentive for decent fishing employment since the registration process in each of the One Stop Service Centers for Migrant Workers has been designed to provide for clear, smooth and swift management.<sup>54</sup> It only takes about 30-45 minutes to get reach of the migrant workers registered. In some provinces, the labour registration can cover as many as 2,000 workers per day. Coupled with the improvement of the boat registration of the Department of Fisheries, it helps to shed light on the actual number of fishing boats in Thailand. It strongly indicates how the Thai state has made genuine attempts to prevent trafficking in persons, particularly among the migrant populations which have given rise to the emergence of trafficking in persons outside the territory of Thailand.

---

<sup>54</sup> See Report from the observation of the One Stop Service Center for Migrant Workers by the Human Rights and Development Foundation (HRDF)



## 2. Limitations of the management of migrant workers

As a result of the integrated effort of the state agencies under the management of migrant workers, the Project has found some limitations which affect the effectiveness of the prevention of trafficking in persons in labour sector and give rise to obstacles making the Thai state unable to meet the international obligations and international labour standards, particularly concerning the definition of the prevention of trafficking in persons as per Article 9 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Article 7 of ICESCR and the ILO Convention no. 105 and recommendations concerning the situation of human rights from the Universal Periodic Review (UPR) as follows;

2.1 Limitations of the management of migrant workers The management on migrant workers is part of the implementation of policy set forth by the National Council for Peace and Order (NCPO) in order to integrate the efforts among various sectors including the Ministry of Labour, Ministry of Interior, Ministry of Public Health, the Royal Thai Police, etc. The Project has found that such policy may have given rise to problems at the practical level. Firstly, there is inconsistency of the policy since the government seems to emphasize coping immediate problems by declaring the policy though there are restrictions and the necessity to review the situation, for example;

A lack of review of the status of migrant workers From our observation of the One Stop Service Center for Migrant Workers in Songkhla and Samut Sakhon, the Project has found that given the limited amount of time, the officers in each of the service center were so overwhelmed with their work and were unable to verify completely the statuses of each of the migrant workers coming for the registration.

As a result, the Project has found some migrant workers had already been granted permission to work temporarily in Thailand including those migrant workers imported based on the Memorandum of Understanding (MOU), yet they were there to register with the Stop Service Center for Migrant Workers. Such redundant practice was not consistent with the purpose for the management of migrant workers since it was only geared toward dealing with irregular migrant workers. In addition, it has added more burden to the Thai state as the officers had to verify the personal documents. This could well make them attain two statuses at the same time including being granted the permission to stay in the Kingdom temporarily and being granted permission to work in the Kingdom temporarily.

The Project has found that such limitation has significantly hindered the effort to prevent labour exploitation and trafficking in persons; the redundant registration can give rise to confusion of the status of a migrant worker making the concerned authorities unable to verify the genuine status of a migrant worker. The documents issued to them can make it complicated when the workers apply and assert their right to stay in the Kingdom temporarily, or when they apply for the right to work in the Kingdom temporarily.

A lack of access to labour law and immigration law The 1998 Labour Protection Act aims to provide protection for all employees in the employment system regardless if a written contract exists or not. Therefore, even if the employees are here as irregular migrant workers, they shall be entitled to the protection as per the Act if they really work here and warrant the status of an employee of a particular employer.

As for the migrant workers registered with the Stop Service Center for Migrant Workers, though they shall enjoy the legal protection for having the relation as an employee of a employer, the registration can even reduce the gaps and ensure that the migrant employees are able to exercise their rights more effectively.

Nevertheless, the Project has found the migrant workers registered with the Stop Service Center for Migrant Workers still lack the opportunity to learn about or come to term with their rights as provided for by the 1998 Labour Protection Act and the Immigration Act, B.E. 2522 since all efforts have been geared toward educating the employers who bring the migrant workers to the registration only. It reflects how incomplete the plan for the prevention of exploitation and trafficking in persons as there is no effort to instill knowledge among the migrant workers who themselves might become victims of forced labour and are vulnerable to become trafficked persons.

2.2 The exploitation of migrant workers by illegal agents It has been widely known that there has been exploitation of workers, particularly migrant workers from neighboring countries including Myanmar, Laos and Cambodia, and the labour agents are the main contributor since they function as a link between demand of labour by the employers and the demand of the workers to land a job that makes them good money. Legal agents can operate as recruitment services. But given the long borders between Thailand and its neighbors coupled with loopholes in the border control, it has given rise to the emergence of illegal agents who have lured migrant workers and smuggled them over into Thailand and from then on to the workplaces. Eventually, it lands the migrant workers to the situation where they are subject to extortion, bonded labour, forced labour and even trafficked persons for some instances.

The management on migrant workers by the establishment of the Stop Service Center for Migrant Workers is an effort by the Thai state to short-circuit the illegal practice of the agent and to impede the possibility to commit an offence of trafficking in persons.

Nevertheless, the Project has found that during the operation of some Service Centers<sup>55</sup>, some agents disguised themselves as employers and have brought the migrant workers to get registered. Even though as a measure of prevention, it requires that the person who bring the migrant worker to register has to identify themselves as an employer or an authorized person to do so, but

---

<sup>55</sup> See Report from the observation of the One Stop Service Centers for Migrant Workers on Songkhla and Samut Sakhon by the Anti Labour Trafficking Project (ALT), Human Rights and Development Foundation (HRDF)

it has failed to completely prevent the problem.

The Project deems it fit that more stringent measures be put in place to verify the status of the employer to prevent the exploitation of labour and the trafficking in persons making it more effective beyond the border of Thailand and making it effective as per the International Labour Organization Convention no. 105 and the recommendations concerning the situation of human rights from the Universal Periodic Review (UPR).

## **2. Principle, concept, and mechanism applied by the state for the prosecution and law enforcement to suppress trafficking in persons in labour sector**

### **2.1 Criteria**

- International Covenant on Civil and Political Rights, Article 8
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR, Article 7
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Articles 3, 5, 9 and 10 and the Convention on the Rights of the Child (CRC), Articles 19, 32, 34, 35 and 36
- ILO Standards (only the concerned no.) including no. 105, 19, 29, 100, 138, and 182
- Recommendations concerning the situation of human rights from the Universal Periodic Review (UPR)
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, Section 32
- The 2008 Anti-Trafficking in Persons Act, Chapter 1 General Provision and Chapter 3 Powers and Duties of the Competent Official
- Penal Code

### **2.2 Legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector**

As for the implementation by the Thai state, particularly legal action and law enforcement for the prevention and suppression of trafficking in persons in labour sector, it has been essentially described in the report of the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS) covering six topics resulted from the assessment of performance including;

(1) Law enforcement in justice process Overall, the Thai state has adapted its legal action strategies and the law enforcement agencies have adopted the comprehensive strategy emphasizing the role of multidisciplinary team in screening process to efficiently identify potential trafficked

persons. An effort has also been made for effective investigation in order to expand the coverage to more people who could be involved with the offence as a syndicate.

As for legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector, the state tends to emphasize comprehensive collaboration for prevention among law enforcement agencies to basically invoke their existing power to curb the opportunities and to demotivate the commission of the offence.<sup>56</sup> For example, the Department of Fisheries has been instructed to get tough on checking the fishing licenses, the Harbor Department to check the boat use licenses, the Department of Employment to check the work and work permits of migrant workers and the Immigration Bureau to check the resident cards. As for the prevention for a person to become trafficked person, the state has launched both measures to control and monitor persons working on board in the boats and workplaces, particularly in marine fishing and its downstream industry. For example, it allows the registration of migrant workers, the registration of fishing boats, provides for boat inspection and inspection of workplaces concerning marine fisheries and others. As a result, the number of trafficking in persons cases has significantly reduced from 2013, particularly trafficking in persons in forced labour which has declined by 41.25%.<sup>57</sup>

(2) Legal action and adjudication<sup>58</sup> For trafficking in persons cases in the justice process handled by the inquiry officer, public prosecutor and the Court, it was found that the number of cases has increased. During 2008- 2014, the inquiry officer has received report of 1,576 cases, of which 725 have been indicted and during 2010-2014, 490 have been tried and sentenced by the Court.

Just in 2014, the public prosecutors have indicted seven cases in trafficking in persons cases including exploitation and forced labour. Though the Office of the Court of Justice has not provided data showing the number of accused sentenced in trafficking in persons cases, it has turned out that 104 accused have been found guilty as per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act.<sup>59</sup>

(3) Trafficking in persons situation<sup>60</sup> Thailand remains the sending, transit and destination country for trafficking in persons. Just in 2014, there were 595 trafficking in persons cases concerning 215 males and 380 females. By nationality, 247 victims are Thai, 108 Laos, 83 Myanmar, 29 Cambodia and 101 other nationalities.

---

<sup>56</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 13

<sup>57</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 14

<sup>58</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 14

<sup>59</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 15

<sup>60</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 15 - 16

Nevertheless, it should be noted that just in 2014, there were 47 trafficking in persons cases concerning exploitation by forced labour. Most victims came from Cambodia and Myanmar. They had been lured by unfamiliar agents to work in Thailand and then brought to various workplaces. The folk from Cambodia have often been sent to industrial sector and factories whereas those from Myanmar to marine fishing and its downstream industries.

(4) Measures and intensity in law enforcement<sup>61</sup> Throughout 2014, both state and private agencies as well as international organizations working to tackle trafficking in persons in Thailand have ramped up their effort by employing diverse measures and tools including the intense use of legal action and law enforcement, for example;

*Special policy to disallow bail for alleged offenders or accused by the Royal Thai Police*

*Forging international collaboration to undertake legal action* The Royal Thai Police has appointed and posted police attaché to Thai embassies in Myanmar, Cambodia and China (Yunnan) and has collaborated with the UNODC to launch the PATROL and to set up coordinating border center between Thailand neighboring countries including Cambodia, Laos and Myanmar.

*Extradition* The Royal Thai Police helps to compile basic documents and evidence needed for the extradition in collaboration with the Office of Attorney General.

*Bilateral collaboration on legal action*, particularly through the law enforcement agencies including the meeting for collaboration on trafficking in persons cases between staff from DSI and police officers from Myanmar, consultation meeting on the management of the protection and rescue services for trafficked persons, particularly for victims holding passports with wrong information of one's age, the collaboration among the Anti-Human Trafficking Division, Immigration Bureau, DSI and officials from Laos.

*MOU signed between DSI and UNODC* to provide capacity building for personnel working at the DSI's Center to Combat Trafficking in Persons for two years

*Screening of trafficked persons* by the multidisciplinary team, persons conducting the interview to screen potential trafficked persons and to refer the victims to the welfare protection under the charge of the Ministry of Social Development and Human Security. Nevertheless, during 2014, based on the screening of trafficked persons, it has emerged that the number of trafficked persons was 381, which had reduced from 639 in 2013.

*Property forfeiture* by the Royal Thai Police and the Anti-Money Laundering Office, just in 2014, 107 cases have been under preliminary investigation, 50 under investigation and one which has seen the forfeiture of the property. The Civil Court also ordered the forfeiture of property in one case as a result of the commission of trafficking in persons worth 30 million baht.

---

<sup>61</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 17 -23

*An effort to combat corruption* According to the Order of the National Council for Peace and Order (NCPO) no. 68/2014 dated 17 June 2014 regarding the urgent measures for the prevention and suppression of trafficking in persons and the solution of migrant workers, first phase, provisionally, the measure has led to the legal action against state officials found to have neglected their duties or have been involved with the commission of unlawful exploitation involving trafficking in persons.

In addition, in 2014, the Office of Public Sector Anti-Corruption Commission has initiated investigation and taken legal action against state officials involved with one case of trafficking in persons.

*More intense roles of the Ministry of Justice to promote comprehensive effort on legal action* In 2014, an emphasis has been made on getting agencies in the justice process to closely collaborate and integrate their databases on offences concerning trafficking in persons. The Thailand Institute of Justice has got involved in promoting consultation among experts on legal action and representatives from all agencies as well as organizing seminars to enhance the role of public prosecutor in trafficking in persons cases and the integration of the combat against trafficking in persons as part of the course syllabus for MoJ officials.

(5) Examples of legal action (Strategic Litigation)<sup>62</sup> In 2014, the legal action strategies among law enforcement agencies have been adapted as reflected in the following strategic litigations;

*The investigation and replication of cases concerning trafficked persons forced into sex trade* in Tambon Don Hua Fo, Muang District, Chonburi: As a result, officials from the Anti-Human Trafficking Division have been able to raid and arrest the perpetrators and rescue more victim in Chachoengsao, Songkhla, Kanchanaburi, Suphanburi, Narathiwat, and Nong Khai.

*The investigation and replication of the arrest of agents* who become alleged offenders in trafficking in persons cases concerning exploitation by committing forced labour against five children from Laos in Prachuap Khiri Khan. Staff from the Anti-Human Trafficking Division have been able to expand their investigation to uncover the agents who had smuggled migrant workers from Laos into Thailand and they have also been charged on other four criminal cases.

*The expansion of investigation to uncover trafficking in persons syndicate* by police officials from the Kantang Police Station, Trang, Previously, one alleged offender, a person from Myanmar has been issued with arrest warrant for forced labour exploitation in fishing boats, but has not been arrested just yet. Later, staff from the Anti-Human Trafficking Division have undertaken further investigation in collaboration with DSI in other criminal cases and have made the arrest of the persona and found that he had been implicated in other previous criminal offences. The effort has led to the rescue of other victims in Trang and Satun.

---

<sup>62</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 23 - 28



*The expansion of investigation to uncover trafficking in persons ring in sex trade* Staff from the Anti-Human Trafficking Division have been able to rescue Thai women who have become trafficked persons in Bahrain and it has led to the arrest of two alleged offenders who are labour agents from Thailand.

*The expansion of investigation to uncover forced labour in fishing boats* The case of forced labour of fishing workers in Ambon Island, Republic of Indonesia: DSI has been alerted and collaborated with staff from the Ministry of Social Development and Human Security, Department of Consular, Ministry of Foreign Affairs, the Royal Thai Police, Ministry of Labour and concerned agencies to rescue 27 Thai workers in the first round, seven of whom could be identified as victims. The warrants should be issued for the first group of perpetrators in 2015.

(6) Accusation against Thailand in the Trafficking in Persons Report by the USA in 2014 concerning the prevention of and suppression of trafficking in persons in labour sector<sup>63</sup> According to the Trafficking in Persons Report by the USA in 2014, the Thai state has been described as being reluctant to combat the issue and failing to meet the minimum standard regarding the US laws on trafficking in persons. The following issues have been raised;

*Rampant corruption among law enforcement officers*, particularly law enforcement officers concerning entertainment parlors and factories The US views that such corruption has significantly contributed to a lack of effectiveness in the enforcement of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act.

*Reshuffling of staff* This has led to redundancy in the performance of law enforcement officers including the reshuffling of officers working on trafficking in persons cases

*Conflicts in the use of discretion by staff in multidisciplinary team* It has turned out that the police are the persons who can arbitrate and decide who should be regarded as trafficked persons neglecting the view and input of social workers or staff from NGOs, particularly the case concerning bonded labor

*Collaboration between inquiry officer and public prosecutor continues to post an obstacle to the success of the effort to combat trafficking in persons cases* Given the lack of oversight of the public prosecutor in the course of investigation, they therefore cannot supervise or advice the inquiry officers directly concerning the compilation of evidence. They can only instruct them to carry out further investigation. It has affected the use of discretion by the public prosecutor in the indictment and the trial of the Court.

*Allegations are abound that some officers have bought sex service from child sex workers who are trafficked persons. The Thai state has not taken any legal action against the boat owner, the captains, or officers involved with the trafficking in persons crime in fishing industry.*

---

<sup>63</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 29 – 35

## **2.3 Assessment of results of legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector**

**Part 1 Evolution of state mechanisms in taking legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector.** Information concerning the legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector is described in the report of the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS). It shows how state mechanisms have been devised to tackle trafficking in persons hinging mainly on the performance of major law enforcement agencies including the Royal Thai Police, DSI, the Anti-Money Laundering Office, the Office of Attorney General, and the Office of the Royal Court of Justice coupled with supporting role from the Ministry of Social Development and Human Security, Ministry of Justice, Ministry of Labour, Ministry of Transportation, Ministry of Agriculture and Agricultural Cooperatives.

Viewing the performance of the law enforcement agencies on issues concerning law enforcement in justice process, legal action and adjudication and sentencing, trafficking in persons situation, measures and intensity of law enforcement, legal action and other issues about Thailand as mentioned in the US TIP Report, it is clear that there has been improvement as per the legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector and input from other agencies is being solicit to enhance the work on law enforcement under the Thai state.

Nevertheless, though the law enforcement agencies have been able to report or show progress reports, statistics updates of the consultation and join action with other organizations and state agencies, local CSOs and international organizations, the prevention against trafficking in persons and suppression of perpetrators, it is deemed by the Project that the implementations of policy, the legal promulgation, the law enforcement and the use of discretion by law enforcement officers have to hinge on human rights principles as provided for in the international obligations and domestic laws of Thailand with detail as the following;

**Part 2 An overview of human rights situations regarding the legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector.** Regarding the legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector, it has been found that apart from an attempt to integrate the cooperation among law enforcement agencies to reduce the number of trafficking in persons cases and enhance law enforcement for the preemption of the offence, the Royal Thai Police as the primary office to investigate and take legal action against trafficking perpetrators have changed its strategies on legal action, from a rush to increase the number of cases to show off the success in law enforcement in 2013 to the extended investigation of both the victims and the perpetrators who were labour agents, as shown in the sample of cases in the report in 2014.

From an overview of the strategic litigation, compliance with the 2000 United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) which has set out a framework for legal cooperation at the international level to combat transnational organized crime. Thailand has ratified and acceded to the Convention and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and has enacted the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act and the 2013 Anti-Participation in Transnational Organized Crime Act to prove its compliance in terms of the prevention, investigation and legal action regarding the criminalization of four offences according to the Convention including participation in an organized criminal group, the laundering of proceeds of crime, corruption and obstruction of justice including the definition of ‘serious crime’ as an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years and the offence related to trafficking in persons, should it be a translational offence and involved with organized criminal groups.

For the investigation and legal action against perpetrators on trafficking in persons by the use of forced labour, the integration of cooperation among agencies for the enforcement of domestic laws, particularly Royal Thai Police and DSI has shown the progress and has expanded to the collaboration for the suppression of trafficking in persons beyond the territory of the Thai state and the government has emphasized the provision of capacity building for personnel in all sectors to ensure that they are able to deal with the suppression of trafficking in persons.

Nevertheless, the Project has found that law enforcement officers at the operational level have to deal with a number of constraints regarding the law enforcement as a result of the legal provision itself and the use of discretion of competent officers in charge of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act and other relevant laws. Such constraints have impeded the effort of the government to achieve the objectives per the international obligations, particularly the definition of trafficking in persons in Article 3 (a) and the status of trafficked persons in Article 7 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children as follows;

**Part 3 An observation of human rights situations regarding law enforcement and legal action for the suppression of trafficking in persons in labour sector.** In the context of the development of state mechanisms for legal action and law enforcement for the suppression of trafficking in persons in labour sector and human rights situations, some observations can be made with regarding to the human rights situations as follows;

1. Constraints as per the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children

Regarding the mechanisms for the enforcement, monitoring, control and reporting of the results of the implementation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, particularly women and children, since the Protocol is a complimentary statute to the 2000 United Nations Convention against Transnational Organized

Crime (UNTOC), it lacks a mechanism to monitor the implementations of state parties concerning the reporting to the committee or experts, as provided for in the mechanisms of other international instruments.

Therefore, even though Thailand has ratified the Convention and incorporated the content of the Convention in its domestic laws, it is not obliged to report the results of its implementation regarding the situation of trafficking in persons after its ascension to the Protocol.

## 2. Constraints as per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act

2.1 Interpretation of the definition of exploitation As Thailand has set out the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act as the primary legal framework for the prevention, suppression and protection of wellbeing of trafficked persons, it is most important to define the meaning of trafficking in persons in the law and the acts culpable as a criminal act according to Article 5 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children

In the Act, the definition of trafficking in persons in Article 3 (a) of the Protocol has been incorporated as the definition of “exploitation” as per Article 4 setting out the elements of crime in trafficking in persons and Article 6. Though the definition in the Thai law regarding “trafficking in persons” is similar to that of in Article 3 (a), but what constitutes as a trafficking in persons offence in the Protocol are simply an ‘example’ whereas in Article 4 of the Thai law, it provides the examples as the definite samples, therefore making it unable to cover new forms of trafficking in persons which have evolved along with changes in society.

The adoption of the meaning of “trafficking in persons ” in Article 3 (a) for the definition of “exploitation” in Article 6 has made the competent officers, particularly the inquiry officer, have to define a person committing a trafficking in persons offence from the exploitation with ‘specific purpose’ as provided for in Article 4 only. As a result, the law enforcement and competent officers have to consider if bonded labor is a trafficking in persons offence or not.

In addition, the acts according to Article 6 including procuring, buying, selling, vending, bringing from or sending to, detaining or confining, harboring, or receiving any person, by means of the threat or use of force, abduction, fraud, deception, abuse of power, or of the giving money or benefits to achieve the consent of a person having control over another person in allowing the offender to exploit the person under his control, but whereas the act of “exploitation” has not been committed, i.e., no forced labour or services, no forced-sexual services, or not any act of extortion has taken place, would it be considered that the acts have been completed or not?

Also, the offence is often committed transnationally and the criminal elements are similar to that of the illegal entry or stay in the kingdom per the Immigration Act, B.E. 2522, or human smuggling including the Rohingya.

Therefore, if the officers fail to enforce the law properly, it may infringe of the rights of a person who could be trafficked persons and warrant to have their human rights protected. It also

compromises the efficiency in the law enforcement and legal action of law enforcement agencies.

2.2 Screening of potential trafficked persons The Project has found that the Thai state has placed importance on the screening of potential trafficked persons as indicated in the approval of the resolution from the meeting of the National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons no. 2/2014 on 12 December 2014 which required screening for potential trafficked persons in all cases. It sets out as a good measure paving the way for criminal and civil action and supports with the intent to enable the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act to cover investigation and legal action as provided for by the 2000 United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) and the supplementing protocol.

Nevertheless, the Project has found constraints in the screening process of potential trafficked persons which may have made the Thai state fail to achieve the purpose of both domestic laws and ตาม international obligations as follows;

Screening duration for trafficked persons Per Article 29 of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act, the competent officer shall have the power to protect the person where there is a reasonable ground to believe that he is a trafficked person for the benefit of welfare protection and the acquisition of information. The competent officer has the power to take into custody such person, but the custody shall not be over twenty four hours, though it can be extended by the permission of the Court, but not for longer than seven days. But in practicality, it was found that the duration was no sufficient for the review of evidence and facts including the verification of age of a potential trafficked person using scientific method or even the screening of the victim.

Constraints of the multidisciplinary team The screening of potential trafficked persons is handled by a multidisciplinary team comprising police officer, MSDHS officer, social worker, and NGO staff. Sometimes, the number of the persons to be screened and the number of multidisciplinary team are disproportionate. For example, a multidisciplinary team is composed of just a couple members whereas there are well over 100 persons for screening. And in order to compete with the limited amount of time, the process has failed to elicit the facts needed to prove that the persons are trafficked persons.

In addition, in many cases, the multidisciplinary team has been given misinformation as a result of poor interpretation service or even unethical interpretation service.

Nevertheless, the constraints are not attributed simply to external factors of the multidisciplinary team, for some staff in a multidisciplinary team may accumulate the understanding of the particular group of trafficked persons, particularly migrant workers from Myanmar Laos and Cambodia and the information may be put in use in the screening of another group of trafficked persons.

Constraints of the screened persons The persons subjected to the screening are potential trafficked persons. It is important that such person provide the most accurate information in order

that the multidisciplinary team can review and decide if it fits the elements of crime in the trafficking in persons offences per Article 6 coupled with Article 4 of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act.

Nevertheless, the Project has found that a lack of understanding about the protection mechanisms under the Ministry of Social Development and Human Security among the persons subjected to the screening, particularly those who have been held in custody for a long time pending the justice process and was unable to work as they had intended to for getting into Thailand. As a result, even though the person could be vulnerable as a trafficked person, he may opt for concealing or deviating some information in order to avoid deportation. Even if they have been screened out as trafficked persons, they may refuse to accept the protection and even escape from the welfare home.

Constraints in preliminary interview for the screening trafficked persons Give that at present, the multidisciplinary team rely on a template to fill out the information on the screened persons and it only concerns the criminal elements as provided for in the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act's Article 6 and Article 4. Since the template only includes close-ended questions and no elaboration about the offence could be made, i.e., the process of procuring or luring of the trafficked persons and process in the exploitation. Such constraint from using the template could as a result make the trafficked persons in complex form be ineligible as the victims during the screening of the multidisciplinary team.

### 3. Constraints in the legal action on trafficking in persons cases

One of the activities the Project has been engaged with was the monitoring and observation of the legal action on trafficking in persons cases by the state in order to determine how the investigation and trial of trafficking in persons cases in the Court along with other remedies for the trafficked persons have successfully help the effort to address trafficking in persons as a whole or not.

The Project has observed a trial as a result of the investigation of trafficking in persons ring by police officers of the Kan Tang Police Station, Trang. In this case, an alleged offender from Myanmar was issued with arrest warrant for committing forced labour exploitation in fishing boats but he remained at large. Later, officers from the Anti-Human Trafficking Division has collaborated with officers from DSI who were working on another criminal case until it was found that the alleged offender wanted was the same alleged offender in another case and it has led to the rescue of other victims in Trang and Satun.

On this occasion, the Project's staff have observed advance witness examination of the trafficking in persons case at the Provincial Court of Trang and have approached police officer in charge of the case and found challenges to undertaking legal action toward the perpetrators in order to meet the objectives of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act and its compliance with the 2000 United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children as follows;



3.1 Cooperation of the trafficked person to provide information to the officer, particularly during the rescue operation and the inquiry Initially, the police officer and other officers who have rescued the trafficked persons from the place have found the victims failed to provide all the information fearing that they could be held in custody for protection and thus unable to work to earn their living.

Meanwhile, the police officer may feel concerned toward the lack of cooperation from the trafficked persons since they are the main witnesses to provide them the information and to give evidence to the Court to prove the existence of the acts of trafficking in persons offence. It is indeed the main objective of the law enforcement and legal action to address trafficking in persons by the Thai state.

Efficiency in the use of interpreter and access to justice In many cases monitored by the Project, it was found the interpreters play a major role to help the trafficked persons to understand legal process and the protection of their welfare by the state. In such case, the interpreters in the screening process came from trafficked persons themselves. Still, they may not be able to understand the whole process of work that took place on a fishing boat and during their work in the Court, they may mistranslate certain words.

Such a lack of efficient interpretation compromises the ability of the trafficked persons to defend themselves in the Court. It may also jeopardize legal action by law enforcement agencies as well.

Legal action against the boat captain and the agent In this case, the police officer has successfully launched a criminal action against the owner of enterprise, the boat captain and the agent on trafficking charges. Nevertheless, the owner of enterprise and the boat captain denied the charges during at the inquiry level. They did not even accept that the trafficked persons had been employed by them.

Therefore, a legal issue to be considered is the liability of an employer, as the owner of enterprise and the boat captain per the Ministerial Regulation no. 10 (1998), Article 3 which provides that an employer means the owner of the fishing boat which has been used or consent for use by other persons to undertake marine fishing and for benefit sharing. This shall exclude the owner of the fishing boat who simply rent it out to other person and they themselves have nothing to do with the fishing.

Therefore, the inquiry officer and the public prosecutor are obliged to compile evidence to prove in the Court that the owner of enterprise was in fact the employer who collaborated with the boat captain and enjoy sharing the benefit from the work of the employees or the trafficked persons in this case.

In addition, during 2014, the Project has observed trials of trafficking in persons cases and provided legal help to trafficked persons in many cases. Apart from the constraints aforementioned, we have found the state agencies still have to face other constraints in the course of their law enforcement and legal action including the intra-coordination within and among the state agencies and between state agencies and NGOs, constraint as per the duration of investigation when trafficking in persons cases are accepted as a special cases and carried out by the DSI and the problem in compiling the evidence from the crime scene, among others.

### **3. Principle and concept of the state mechanisms in the protection of welfare among trafficked persons**

#### **3.1 Criteria**

- The United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC)
- The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Articles 6, 7 and 8
- The Convention on the Rights of the Child (CRC), Articles 19, 32, 34, 35 and 36
- The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Articles 8 and 13
- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR), Articles 6 and 26
- The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD)
- The recommendations concerning the situation of human rights from the Universal Periodic Review (UPR)
- Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim), B.E. 2557 (2014), Articles 32 and 40
- The 2008 Anti-Trafficking in Persons Act, Chapter 4 ‘Provisions of Assistance and Protection of Safety to the Trafficked person of Trafficking in Persons’
- The 1998 Labour Protection Act
- The Ministerial Regulation no. 10 issued by the virtue of the 1998 Labour Protection Act

#### **3.2 The situation of the protection of safety of trafficked persons**

As for the implementations of the Thai state, particularly on the protection of safety of trafficked persons, it is essentially indicated in the report of the National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, the Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS) in ten main topics.

However, in ‘the protection of safety of trafficked persons in labour sector’, the data is not exclusively shown and is mixed with the protection of trafficked persons in general cases. The detail can be described as follows;

(1) The implementations for assistance and protection of trafficked persons<sup>64</sup>

The Thai state provides for the protection of trafficked persons according to the human rights and humanitarian principle. The Ministry of Social Development and Human Security is chiefly responsible for providing the assistance per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act, particularly Article 33 covering food, accommodation, medical treatment, mental and physical rehabilitation, education, skill training, legal assistance, repatriation to countries of origin or hometowns of the person and legal action for damages claim. This is provided so in recognition of human dignity, gender sensitivity, age, nationality, culture, tradition, rights and the need of the trafficked persons.

In order to achieve the objectives and the intent of the law, the Ministry of Social Development and Human Security provides for the following services;

Provision of shelter for the protection of trafficked persons After the multidisciplinary team’s screening, if the person is deemed a trafficked persons or potential trafficked persons, the officer from the Ministry of Social Development and Human Security take the person to a shelter under the Ministry’s charge in order to execute the actions per Articles 33 and 29.

At present, the Ministry of Social Development and Human Security provides nine shelters for trafficked persons, male, female and children including the Protection and Occupational Development Center (male), Chiang Rai, the Protection and Occupational Development Center (male), Pathumthani, the Protection and Occupational Development Center (male), Ranong, and the Protection and Occupational Development Center (male), Songkhla, Ban Song Kwae, Ban Nareesawat, Ban Sri Surat, and Ban Phumiwet.

Hotline service To increase access to help, referral service and to receive complaints from trafficked persons or other complainants, the Ministry of Social Development and Human Security has established the Social Assistance Center and Hotline service 1300 Call Center, 24 hours, with interpretation into five languages (English, Cambodian, Myanmar, Vietnamese, and Chinese).

Since its inception in October 2014, there have been 138 trafficked persons calling in for help.

Compulsory screening of trafficked persons in all cases According to the resolution of the meeting of the National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons no. 2/2014 on 12 December 2014, it was agreed that in order to effectively provide for the rights of a person vulnerable to become a trafficked person, screening shall be applied in all cases of potential trafficked persons.

---

<sup>64</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 36

Collaboration with NGOs for rights protection of the victim it is widely known that the rescue, the receiving of complaint or the screening of trafficked persons have been done by the multidisciplinary team in some cases in collaboration NGOs. At present, there are 17 NGOs registered and approved by the Ministry of Social Development and Human Security to carry out the work for the prevention and suppression of trafficking in persons including the Human Rights and Development Foundation (HRDF).

(2) The number of victim in the protection centers<sup>65</sup>

In 2014, there were 522 persons identified through the screening process as trafficked persons. Most of them were accommodated in the nine protection centers, though some are provided for by NGOs registered as a shelter to offer care of the victim while the rest who were Thai had returned to live with their families and community.

Of 303 victims living in the nine protection centers, there were 67 Thais and 236 non-Thais and most of them were eighteen years old or 165 persons.

(3) The provision of medical services<sup>66</sup>

For trafficked persons in protection centers under the Ministry of Social Development and Human Security, they shall be entitled to medical services including medical checkup, mental service, age verification, first aid, and hospitalization. The information has been used to develop the plan to provide for individual clients. In addition, the Protection and Occupational Development Center (male) in Pathumthani even provides for family based services to the victim.

(4) Services for trafficked children<sup>67</sup>

If the protection centers found a trafficked person was a child, the officer shall apply the principle and procedure which upholds the best interest of the child starting from the screening, the informing of the rights in the criminal justice process and individual child development scheme. It shall be arranged for the child to have access to their parents or to arrange for their parental visits in some cases. Special care shall be tailored to the meet the need of the child without relatives or parents or cannot be safely returned to their families.

(5) Legal services<sup>68</sup>

The protection centers ensure that each trafficked person has access to legal assistance and support to claim their rights in civil and criminal procedures. The social worker, lawyer and

---

<sup>65</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 38

<sup>66</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 40

<sup>67</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 40

<sup>68</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 41

occupational trainer working at the protection centers and for NGOs collaborating in the multidisciplinary team shall work by informing their rights, carrying out the investigation, conducting witness examination (both advance witness examination and normal witness examination) and witness protection, etc.

#### (6) Interpretation services<sup>69</sup>

The Ministry of Social Development and Human Security has added the interpretation service in the operation to rescue trafficked persons, particularly for Burmese, Lao, Chinese, Vietnamese and English.

In addition, interpreter training has been provided to increase knowledge about trafficking in persons, professional ethnics and to develop a directory of trained interpreters. As for interpretation in indigenous or ethnic minority dialects, the Ministry of Social Development and Human Security shall coordinate with foreign mission of the country or international organizations including UNICEF, UNHCR, World Vision or language institutions to tap for help.

#### (7) Temporary right to stay in and to work in the Kingdom<sup>70</sup>

According to Article 37 of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act, a trafficked person shall be entitled a relief to sojourn in the Kingdom and be temporarily allowed to pursue an occupation.

In 2014, 57 victims are able to look for work outside the protection centers including construction, gardening, domestic work, etc., and earned in total 139,800 baht.

#### (8) Claiming for the rights of the trafficked persons<sup>71</sup>

A trafficked person is entitled to receive compensation according to different laws including the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act, the 1998 Labour Protection Act, and the 2001 Act for the Granting of Compensation to Aggrieved Parties and the Accused in Criminal Cases, as follows;

- 463 trafficked persons provided with remedies from the Fund for the Prevention and Suppression of Trafficking in Persons for the amount of 3,748,031.57 baht
- 57 trafficked persons provided with indemnity as a result of being a victim of trafficking in persons offences for the amount of 8,613,340 baht and 19 other Thai victims receiving the assistance from abroad for the amount of 22,549,171 baht
- 39 trafficked persons provided with the overdue wages from the employers for the amount of 758,527 baht

---

<sup>69</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 41

<sup>70</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 41

<sup>71</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 42

- 53 trafficked persons provided with compensation for being a victim in a criminal case for the amount of 1,590,000 baht

#### (9) Repatriation of the non-Thai victims to their hometown<sup>72</sup>

After the trafficked persons have received the mental and physical rehabilitation and become normal and ready to return home, the Ministry of Social Development and Human Security shall coordinate with the countries of origin to send the victims back to their hometowns. Based on the bilateral collaboration between Thailand and Myanmar, Laos and Cambodia, just for 2014, 397 trafficked persons have been repatriated by the merit of the agreements.

In addition, to ensure safe repatriation, the authorities in the countries of origin have to report back to Thailand the aftermath of the repatriation. For Myanmar and Laos, the Thai state has also coordinated with state and private agencies in the countries of origin to monitor the situation of the victims and to report their social reintegration during the Case Management Meetings, in order to prevent the relapse of the trafficked persons to become a victim of human trafficking.

#### (10) The One Stop Crisis Center (OSCC)<sup>73</sup>

The One Stop Crisis Center (OSCC) is a policy by the government to set out the guidelines for concerned government agencies to integrate their effort to provide for the need of the people in four priorities including unwanted pregnancy, trafficking in persons, child labour and violence against children, women, people with disabilities and older persons.

In 2014, 123 complaints regarding trafficking in persons have been received by the OSCC.

### **3.3 Assessment of the protection of safety of trafficked persons**

#### **Part 1 Evolution of state mechanisms for the protection of safety of trafficked persons.**

Information regarding the implementation on the protection of safety of trafficked persons is described in the report of the National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS) showing how state mechanisms have been coping with the issue of trafficking in persons relying chiefly on the structure of the Ministry of Social Development and Human Security, particularly the implementation of Chapter 4 ‘Provisions of Assistance and Protection of Safety to the Trafficked person of Trafficking in Persons’ per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act.

---

<sup>72</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 43

<sup>73</sup> See the Secretariat Office of National Committee on Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS), p. 44



The Ministry of Social Development and Human Security has categorized the implementations for the assistance and protection of trafficked persons into the number of victims receiving protection in the protection centers, the provision of medical services, the provision of services for trafficked children, the provision of legal service, the provision of interpretation service, the relief for a trafficked person to sojourn in the Kingdom and to temporarily pursue an occupation, the claiming of the rights of trafficked persons, the return of non-Thai victims to their hometowns and the One Stop Crisis Center (OSCC). It is clear that the protection of safety of trafficked persons in labour sector has been provided similarly to the treatment for trafficked persons in other categories. All trafficked persons are entitled to all rights as provided for by Chapter 4 of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act if they live under the care of the protection centers run by the Ministry of Social Development and Human Security or the NGOs in some cases.

The Thai state has attempted to accelerate the effort to provide for protection of safety of trafficked persons making it more effective and comprehensive including support for access to humanitarian assistance and legal assistance. In so doing, the Thai state has to be responsible for all trafficked persons by ensuring the earmarking of financial and human resources, and facilities to care for the trafficked persons until they are repatriated to their hometowns or countries of origin. In addition, in 2014, the Ministry of Social Development and Human Security has upgraded the system for assistance and protection of safety of trafficked persons by outsourcing to bilateral cooperation with the countries of origin to seek the care for trafficked persons including holding meetings to monitor the victims and the report back of social reintegration during the Case Management Meeting, among others.

Nevertheless, even though the Ministry of Social Development and Human Security has been able to report and show statistics and progress of the assistance and the protection of safety of trafficked persons in collaboration with other organizations including NGOs and international organizations regarding the progress in addressing the issue of trafficking in persons by protecting the safety of trafficked persons, the Project deems that all the policy implementations, law enforcement and the use of discretion of the law enforcement officers have to abide by the human rights principles provided for in international obligations and domestic laws with the following detail.

**Part 2 An overview of human rights situations concerning the protection of safety of trafficked persons.** Concerning the implementations for the protection of safety of the trafficking victims, it was found that apart from an attempt to enhance the performance of the protection centers under the Ministry of Social Development and Human Security in the protection of trafficked persons on both humanitarian and legal assistance, the agency with its chief mandate to provide for and protect the safety of trafficked persons has adapted its strategies to look after trafficked persons, from providing merely immediate help with no consideration of the consequences after the persons

are repatriated to their hometowns or countries of origin, to seeking bilateral cooperation with some countries including Myanmar and Laos to monitor and report the conditions of the trafficked persons. Apart from ensuring comprehensive help in terms of the protection of safety of trafficked persons, it has helped to prevent the persons from becoming victims again.

Regarding the protection of safety of trafficked persons in 2014, the tendencies are found to be consistent with the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children trafficking in persons. The Protocol, apart from fixing measures for the prevention, investigation, legal action and prosecution of trafficking in persons cases as provided for in the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act, it also proposes remedies to be provided for the trafficked persons as a victim of the trafficking in persons offences. It proves to be immensely useful for law enforcement officer to consider which cases would fall into the category of trafficking in persons, which is a criminal offence as well.

Regarding the protection of safety of trafficked persons, Article 6 of the Protocol states that each State Party shall consider implementing measures to provide for the physical, psychological and social recovery of victims of trafficking in persons, including, in appropriate cases, in cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society as well as to propose legislative measures or other measures to ensure the minimization of exploitation in any forms by any person.

Though the integration of cooperation within the Ministry of Social Development and Human Security has made some progress and led to cooperation with the countries of origin and human rights organizations for the protection of safety of trafficked persons, the Project has found that the Thai state tends to put the importance on the protection of safety of trafficked persons for the sake of witness examination in the justice process rather than treating the trafficked persons as the genuine victims who deserve comprehensive remedies to serve the intent of Article 6 of the Protocol.

Since there is no clear guideline as to the remedies for the trafficked persons, particularly migrant workers from Myanmar, Laos, Cambodia and the Rohingya, and given a lack of facility to help the trafficked persons to have access to appropriate remedy, it happens that some trafficked persons have refused to cooperate with the staff from the Protection Centers or police officer. In some cases, the Project has found that the trafficked persons have even escaped from the Protection Centers. Such constraints have become an obstacle for the Thai state to provide for and meet the objectives in the international obligations, particularly the protection of trafficked persons as per Article 6 and the status of trafficked persons in receiving states in Article 7 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, as follows;

**Part 3 An observation on the human rights situations regarding the protection of safety of trafficked persons.** From pondering the evolution of state mechanisms for the protection of

safety of trafficked persons and an overview of the human rights situations regarding the protection of safety of trafficked persons the Project, some observations toward the human rights situations can be made as follows;

1. Constraints in the implementations to provide for the protection of trafficked persons The Thai state has provided for financial and human resources and facilities for trafficked persons who want to seek the protection through the assistance and protection of safety under the charge of the Protection Centers of the Ministry of Social Development and Human Security, and in collaboration with the NGOs in some cases.

Though the nine Protection Centers under the Ministry of Social Development and Human Security have been upgraded with the capacity to accommodate an increasing number of victims and the staff there including social workers, lawyers and psychologists have been helping to provide for the trafficked persons during their staying there, but with regard to the result of legal assistance for the trafficked persons in some cases, the Project has found that some trafficked persons are not willing to receive the protection or to be accommodated in the Protection Centers since the beginning. Some have even run away from the Protection Centers pending the legal process. Some reasons can be explained as follows;

1.1 The trafficked persons who are not willing to receive the protection or to be accommodated in Protection Centers Amongst these trafficked persons, they have often received help or have sought for help from NGOs. The main reason that made them shun the help from state was a lack of understanding and a lack of trust in the assistance process and the protection of safety which could have resulted from their not receiving clear information since the beginning and their misunderstanding that the Protection Centers were like detention centers. Also, in view of the intent of the trafficked persons who are migrant workers and want to work, being accommodated in the Protection Centers would make it impossible for them to work and as a result, some victims are not willing to receive the protection or to be accommodated in the Protection Centers.

1.2 The trafficked persons who are willing to receive the protection or to be accommodated in Protection Centers, but have escaped from there pending the legal process Such trafficked persons have often been rescued by either the police or the multidisciplinary team, and have all been transferred to the Protection Centers. Nevertheless, the main reason that has prompted them to escape was related to the procrastination of the legal process, i.e., they were supposed to wait for the interrogation by the inquiry officer, or for witness examination in the Court. Though advance witness examination has been used to minimize the waiting time, it has not worked successfully in all cases.

In addition, there were also some other complications including conflicts among the trafficked persons housed in the Protection Centers, religious constraints, getting bored for not having the income, or even being subjected to harassment from the agents or outsiders. All of these have prompted them to take the leave.

The Project has found that a lack of financial and human resources is something the Thai state can replenish, but it is also important to bridge the gaps of understanding toward the legal process among the trafficked persons.

2. Constraints in the provision of legal services At present, the Ministry of Social Development and Human Security provides legal services for trafficked persons in various forms including having permanent lawyers stationed in the Protection Centers and seeking collaboration with the NGOs to provide access to lawyers and attorneys among the trafficked persons. The legal services are part of the legal assistance to empower the trafficked persons helping them in the course of claiming for their due rights according to the law in both civil and criminal cases.

Since the provision of legal assistance for trafficked persons, particularly trafficked persons in labour sector, is a major mission of the Project over the past seven years, the Project has the following observations to make;

2.1 Efficiency of the legal assistance provided by the state The legal process in trafficking in persons cases, particularly criminal cases, begins when the trafficked persons or the authorized person report the case to the police. Nevertheless, since trafficking in persons offences are an offence against the state, the inquiry officer initiate the legal action by themselves. Therefore, the legal assistance process should start from the inquiry level to the trial level and even after the verdict has been delivered.

Nevertheless, the Protection Centers can provide legal services for the trafficked persons by assigning lawyers or social workers to carry out preliminary investigation and coordinate with the inquiry officer. But when the case reaches the trial, the victim may not have their legal representative to claim their rights or to coordinate with the public prosecutor. In some cases, particularly the highly sensitive trafficking in persons cases including the trafficking in persons of the Rohingya, it is utmost important that a legal representative is provided for to ensure consistent and effective legal assistance.

2.2 Efficiency of the provision of legal assistance by NGOs At present, there are a few NGOs which provide legal assistance, legal representation and lawyer for the trafficked persons since the work requires a high degree of expertise and a deep understanding of the changing situation of trafficking in persons in Thailand. Therefore, legal assistance by NGOs has failed to meet the demand of the trafficked persons.

2.3 Funding support for legal assistance The Project has found that legal assistance provided by either state agencies or NGOs has been impeded by financial constraints including the fees for lawyers, attorneys, and other expenses to ensure the trafficked persons have access to the justice process. The longer the legal process gets protracted, the more the expenses. Meanwhile, both state agencies and NGOs cannot guarantee their success in winning the case in the Court. Therefore, legal assistance has still not been developed to its fullest potential.

3. Constraints in interpretation As aforementioned that during the course of legal action and law enforcement, the competency of interpreter plays an important role to ensure access to justice among the trafficked persons. As to the protection of safety of trafficked persons, it was found that there have been constraints regarding the number of interpreters and interpretation service, particularly its lack of competency and an insufficient number of interpreters including in the languages of Myanmar and Rohingya. Most of the Protection Centers have to seek additional support from NGOs. In some urgent situation, they have to resort to the use of people from other professions to help to interpret in the languages of Myanmar or Rohingya. As a result, there is a risk that interpretation was wrong or deviated and the miscommunication with the trafficked persons.

Though the Protection Centers attempt to hire interpreters to work permanently, they have to face budgetary constraints. Also, Rohingya interpreters tend to get into a conflict with Myanmar trafficked persons.

4. Constraints to obtain permission for the trafficked person to get a relief to sojourn in the Kingdom and be temporarily allowed to pursue an occupation As said, the trafficked persons are entitled to the right to sojourn in the Kingdom and if they are able to speak Thai and willing to work, the Protection Centers can approach the workplaces or employers to recruit trafficked persons to work while waiting for the legal process or the repatriation.

A chance to pursue an occupation is a hope shared by all trafficked persons who have it across into Thailand. But given their language constraint, a number of entrepreneurs and employers refuse to hire them.

Nevertheless, the Project has found that a chance to pursue an occupation is a major motivation to discourage trafficked persons from escaping from the Protection Centers. In one such case, the Project has provided legal assistance to two trafficked persons from Myanmar and they were later placed in the Protection and Occupational Development Center (male) in Pathumthani. While waiting for over one year during the advance witness examination, the trafficked persons have got the chance to work and earned some income. Both were willing to stay and cooperate well with the authorities and showed no inclination to run like other fellow trafficked persons.

5. Constraints in the claiming of the rights of trafficked persons Apart from the money the victims should receive from the Fund for the Prevention of and Suppression of Trafficking in Persons per the guideline in the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act, the trafficked persons who are employees in any kind of business are entitled to receiving the wages and benefits as provided for by the 1998 Labour Protection Act. Only trafficked persons employed in marine fishery are subjected to the Ministerial Regulation no.10 (1998), though all of the employees are subjected to the 1979 Act on Establishment of the Labour Court and Labour Dispute Procedure with some interesting legal points as follows;

5.1 Constraints of the 1979 Act on Establishment of the Labour Court and Labour Dispute Procedure Wage demanding by the employees including the trafficked persons is an important

demand to protect their right since they are a vulnerable population and are deprived of the leverage to advocate for the bargaining of decent employment and living condition. In fact, the trafficked persons simply want to benefit from a decent living and they have been subjected to the exploitation. Being victims of trafficking in persons, they are made unable to fend for themselves while having to wade through many steps prior to their being deportation. Along the way, they have lost their confidence and self-esteem. When they fail to have justice in their demand for the due wages or other due benefits, they can feel hopeless. They cannot quite understand why it takes so long in the process of legal action, and it takes even longer before they can return home. There have been many unanswered questions they have to face and they cannot quite understand why since the relationship between them as the employees with their employers had been proven, they are still deprived of their due wages.

The legal action against the perpetrators on trafficking in persons offence varies to the types of case and the jurisdiction. The trafficking perpetrators are often held liable criminally per the Criminal Procedure Code, the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act in the criminal court and per the 1998 Labour Protection Act in the labour court. But it should be noted that though legal actions are pursued through different judicial avenues, they are all based on the same offence concerning exploitation of the perpetrators in trafficking in persons, particularly forced labour which is quite a tense form of exploitation. It is more intense than the relationship between employees and employers in a normal circumstance.

Therefore, the dispute resolution process in labour cases cannot ignore the fact. Though the intent and procedure of dispute resolution in labour cases in the labour court have been well specified in order to suppress any dispute and maintain mutual understanding between the employees and the employers, but the Project has found it not usable in certain context concerning trafficking in persons cases since in such case the employees are mistreated as a victim in criminal case as well, not just as an employee according to the labour law. Also, the employees were not willing to create a relationship between employee and employer since the beginning. When the dispute resolution process is applied, the mediator and concerned officers might may ignore or fail to delve deeper in order to come to terms with the fact that the employees had been mistreated as forced labour as well. It makes it even harder to meet the purpose of Article 38 of the 1979 Act on Establishment of the Labour Court and Labour Dispute Procedure.

#### 5.2 Constraints of labour protection in marine fishing per the 1998 Labour Protection Act

According to the Act, protection of labour in marine fishing is provided for in Article 22 which is related to the law enforcement of labour protection, not a waiver for the enforcement of labour protection. It only states that agricultural work, sea fishing work, the work of conveying or loading and unloading goods by sea-going vessels, homework, transportation work and other work as prescribed in royal decrees may be prescribed in ministerial regulations as having labour protection that differs from that provided in the labour protection law. For those not included in this list, the



employers are obliged to provide the protection of their employees as provided for by the Labour Protection Act. It provides for as such simply to ensure that labour in such sectors enjoy the protection that is most appropriate to their working condition since such work is distinct from other work.

In addition, based on the provisions, only the provisions on labour protection are different from the 2008 Labour Protection Act whereas other issues not related to labour protection cannot be changed. The interpretation of the Article may have given rise to an accusation that the executive power has made amendment to the master law. For example, the definition given to employer and wage could be a breach to or contrary to the main statute. For example, in Article 9 of the 1998 Labour Protection Act, if the employer willfully does not refund the wage or holiday pay without proper reason, they are obliged to pay the employee the surcharge of fifteen percent per annum on the money unpaid during every seven-day period. But according to the Ministerial Regulation no.10 (1998), it provides that the employer only pay the surcharge at the rate of five percent.

### 5.3 Constraints of about protection in marine fishing per the Ministerial Regulation no.10 (1998) issued by the virtue of the 1998 Labour Protection Act

The Ministerial Regulation no.10 (1998) is a labour protection law for marine fishing currently applicable. It has been issued by the virtue of Article 22 of the 1998 Labour Protection Act which states that the Minister of Labour have the power to prescribe any Ministerial Regulation as having labour protection that differs from that provided in the 1998 Labour Protection Act. It aims to ensure that workers in such sector are subjected to labour protection law that fits their working and employment condition which may differ from other kind of work. The Ministerial Regulation provides for labour protection of marine fishing, excluding marine fishing which employs less than 20 workers and not applicable to fishing boats which operate outside the country successively longer than one year. It also allows the employment of a child younger 15 years provided that either of their parents or custodian are employed in the same fishing boats, of it the parents or custodians give their written consent. However, in all cases, the labour inspection mechanisms are still applied.

In addition, the Ministerial Regulation fails to provide for various important aspects of labour use in marine fishing including work break, minimum wage, compensation, welfare and occupational safety as well as restitution and social security. There is not requirement for medical checkup prior to boarding the fishing boat, training prior to the commencement of work on board, certificate that affirms the capability of the boat captain, which are in fact the standards for labour protection in fishing according to the ILO.

Nevertheless, in order to ensure the principle of labour protection covers all the essence according to the ILO standards, there are many constraints in the Ministerial Regulation, a supplementary law and no content can be promulgated beyond what is provided for in the 1998 Labour Protection Act.



# **Part 3**

**Progress Report  
of the Anti Labour Trafficking Project (ALT)  
for 2014 - 2015**

During 2013 – 2015, the Anti Labour Trafficking Project (ALT) under the Human Rights and Development Foundation (HRDF) has implemented four major activities including;

## 1. Legal assistance for trafficked workers (Legal Advocacy)

The Project provides legal assistance for trafficked persons by coordinating with state agencies to claim the rights of the trafficked persons through civil and criminal justice process with help from lawyers and attorneys and their strategic litigation in three cases including;

### **Boonlap fish market case**

Facts of the case: On 22 November 2013, staff and attorney of the Anti Labour Trafficking Project (ALT) have been asked by the Protection and Occupational Development Center (male) Ranong to provide legal assistance to victims in trafficking in persons cases as a result of forced labour in fishing boats. The eight victims wanted to receive their wages since they were employees of the employers and got into a labour dispute. The Project's staff and attorney have provided basic legal assistance for labour and criminal cases. They also wanted to give evidence through the advance witness examination in a criminal suit against the agents alleged to have committed trafficking in persons offences per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act.

#### Legal assistance provided:

##### Civil suit (labour dispute)

##### *Legal action issues:*

On 28 November 2013, the eight victims with permission from the Protection and Occupational Development Center (male) Ranong have authorized staff of the Anti Labour Trafficking Project (ALT) to negotiate in a mediation to solve labour dispute.

##### *Outcome:*

As scheduled by the Labour Court Region 9, the parties have met in the mediation session on 28 November 2013 at 10.00 in the labour dispute Black Case no. 226/2013 between Boon Lap Fishing LP, the plaintiff v. the Department of Labour Protection and Welfare (1), Mrs. Wipawadi Boonchai (labour inspector, 2), and the eight victims from Myanmar.

On the mediation day, the plaintiff by the Manager of the Boon Lap Fishing LP, the prosecution attorney and the interpreter came to the Court, while the defendants included legal officer of the Department of Labour Protection and Welfare, labour inspector and the eight victims, under the care of the Protection and Occupational Development Center (male) Ranong with staff from the Protection Centers and their interpreter.

The mediation began with the Court explained through an interpreter to the eight defendants about the mediation process for both parties in order to they to negotiate issues concerning the wages demanded by the eight defendants. The Court explained that if they could reach an agreement, the defendants could receive the money and return today and there shall be no more court hearing. But if the agreement cannot be reached, the hearing would commence with witness examination and it might take a long time and it was uncertain if the Court would be able to help the eight defendants to retrieve the full amount as requested by them or not since the Court would have to consider all the evidence again during the trial.

The Court then asked the eight defendants if they were willing to seek a mutual agreement on the amount of wages. Initially, the eight defendants insisted on receiving 28,000 baht per the instruction of the labour inspector, but the Court made the offer to them at 20,000 baht. The eight defendants then asked for 25,000 baht and the Court proposed 18,000 baht, the plaintiff proposed 15,000 baht and the eight defendants proposed 20,000 baht. Then, the Court allowed staff from the Protection Center and HRDF to bring the eight defendants outside for their private talk.

After the talk, of the eight defendants, two agreed to receive 15,000 baht each. Then, a legal officer of the Department of Welfare and Labour Protection discussed with the six defendants and later proposed 18,000 baht. Then, the plaintiff proposed 16,000 baht. After some talk, the six codefendants agreed to accept 16,000 baht.

An out of court agreement has been made by the Court in which the plaintiff agrees to paying the eight defendants 16,000 baht each on the mediation day and the eight codefendants have received the sum on that day.

The labour dispute was resolved through the mediation which ended at 14.20.

Outcome of legal assistance: An out of court agreement has been made by the Court in which the plaintiff agrees to pay the eight defendants 16,000 baht each

### **Kyaw Naing Lin case**

Facts of the case: On 20 April 2014, staff from the Migrant Justice Program visited Mahachai, Samut Sakhon, as they had been informed by the Migrant Worker Rights Network (MWRN) that Mr. Kyaw Yae Naing had asked for help since his older brother, Kyaw Tan Naing and younger brother, Kyaw Naing Lin had been lured to work as fishing workers at Warasin fish market in Chonburi. They were held captive there and a ransom of 16,000 baht for each of them was asked for. Mr. Kyaw Yae Naing thud had decided to pawn his passport to get the money to rescue his brothers as the boat was supposed to run ashore today.

After receiving the information, the Migrant Justice Program has coordinated with the Anti Labour Trafficking Project (ALT) to acquire information about the fish market and the boat on which Mr. Kyaw Naing Lin was working and contact local police for the rescue. According to the police, since during the time, there was some local festivity in Pattaya, most police forces had been mobilized to Pattaya, and since they had received the information too late, they could not help to investigate for further information and to plan the rescue timely. Thus, they had asked the Anti Labour Trafficking Project (ALT) to check again when the boat would run ashore again.

Staff from the Migrant Justice Program decided to rescue Mr. Kyaw Naing Lin immediately since he sustained health problem and if he had to go off-shore again, he would be in danger. The staff have made the trip to Wasarin fish market and to pay 17,000 baht in order to redeem Mr. Kyaw Naing Lin. They have reported the case on 26 April 2014 to the Subdivision 2, the Anti-Trafficking in Persons Division by Pol Lt Col Manat Thongsimuang and have given initial information to the police and would travel back to give more information on 28 April 2014.

On 3 May 2014, staff from the Migrant Justice Program was contacted by Mr. Kyaw Tan Naing that the boat would run ashore that day, the police from Division 2 were informed and helped to rescue Mr. Kyaw Tan Naing and the other victims. The perpetrators were charged for giving illegal asylum to irregular migrant workers per the Immigration Act, B.E. 2522's Article 64. The four victims rescued included Mr. Tia, Mr. Auw Mint, Mr. Aung Joe Midyid, and Mr. Kyaw Tan Naing. They have undergone the screening process by the police and then referred to the Protection and Occupational Development Center (male) Pathumthani.

Legal assistance provided:

Criminal suit (trafficking in persons offence)

*Legal action issues:*

Staff of the Anti Labour Trafficking Project (ALT) has brought Mr. Kyaw Naing Lin, one of the victims in this case to file the case with the Subdivision 2, the Anti-Trafficking in Persons Division to bring to justice the agent, Mr. Saw Tai on the following charges;

(1) Trafficking in persons offences per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act, since it appeared that the boat crew had been subjected to exploitation including forced labour.

(2) An offence against liberty per the Penal Code's Article 313 since the boat crew were prevented from going outside the restricted area. And if they were not willing to work on the fishing boats they had to pay 16,000 baht each for their freedom.

On this occasion, Mr. Kyaw Naing Lin and Mr. Kyaw Tan Naing also authorized HRDF to file the case as co-plaintiff should the case be indicted with the Court.

*Outcome:*

On 30 March 2015, staff from the Anti Labour Trafficking Project (ALT) and the attorney have travelled to the Bangkok Criminal Court to attend the advance witness examination. Prior to the appointment, staff from the Anti Labour Trafficking Project (ALT) have approached Mr. Kyaw Naing Lin and Mr. Kyaw Tan Naing to prepare them for the examination and found they still remembered a lot of information.

At 13.00, the advance witness examination commenced with Mr. Kyaw Naing Lin to go first. Since at the time, Mr. Kyaw Naing Lin had not formally appointed the attorney as his legal representative, the attorney could not attend the witness examination. The attorney could only ask the public prosecutor to ask Mr. Kyaw Naing Lin about the compensation he would like to receive and to have him identify the person who owned the boat from the pictures.

The witness examination was then resumed and this time the attorney asked to be appointed as the legal representative of Mr. Kyaw Naing Lin. During the examination, he was asked to confirm the identity of the boat owner from the pictures and he confirmed that this person was the owner since he was always there at the fish market to take note of the catch they had made and how much the catch had been sold for.

At present, both Mr. Kyaw Tan Naing and Mr. Kyaw Naing Lin have been repatriated to Myanmar.

Outcome of legal assistance: The case is pending at the inquiry level.

## **Muhammad Nuislam case**

Facts of the case:

On 10 March 2014, the Immigration Division 6 made the arrest against Mr. Anas Hayimasae while bringing Mr. Muhammad Nuislam, the victim in this case to Mr. Abdul Mungan, his relative. The victim had been lured by the agent's syndicate to work in Malaysia at the fee of 7,000 ringgit (around 70,000 baht) paid installments when arriving and working in Malaysia. The victim, therefore, agreed to come with the ring and was put on board in a big boat together with other fellow Rohingyas around 350 of them. The trip was made in six days and six nights.

Legal assistance provided:

Criminal suit (trafficking in persons offences)

*Legal action issues:*

The Songkhla public prosecutor filed the case against Mr. Anas Hayimasae, former member of the Satun Provincial Administration Organization on the trafficking of the Rohingya with exploitation and other acts akin to extortion per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act and for holding a person captive for ransom, offence against liberty, and deprivation of liberty. Mr. Muhammad



Nuislam, the victim in this case, has authorized Papob Siamhan, litigation coordinator of the Anti Labour Trafficking Project (ALT) to be an interpleader in this case.

Outcome:

On 30 July 2014, the public prosecutor filed a petition to have advance witness examination conducted in the Black Case no.S2/2014 between the Songkhla public prosecutor v. Mr. Anas Hayimasae. Only one witness, Mr. Abdul Mungan, the victim's uncle, was examined since on 27 June 2014 Mr. Muhammad Nuislam, the victim, has run away from the Protection and Occupational Development Center (male), Songkhla. As to the advance witness examination, it was found Mr. Abdul Mungan had nothing to do with this case. He simply received a phone call asking for help from the victim and brought with him the amount of 70,000 baht for the ransom, though he was able to negotiate to reduce it to 60,000 baht. The money was supposed to be handed over on 10 March 2014 in exchange with the victim at the Hat Yai Bus Terminal. On that day, two men drove a pickup truck to pick up the money, Three hours later, Mr. Anas Hayimasae brought the victim over to Mr. Abdul Mungan during which time the police officers intervened and apprehended the three persons and brought them to the Immigration Division 6 for further questioning.

On 21 October 2014, it was the first witness examination of the Black Case no.1727/2014 between the public prosecutor, the plaintiff, the Human Rights and Development Foundation (HRDF) authorized by the victim as interpleader v. Mr. Anas Hayimasae on charges concerning an offence against liberty according to the Penal Code, and trafficking in persons according to the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act.

On the same day, the prosecution witness examination took place including Pol Maj Col Thanusilp Duangkaewngam, who gave evidence that he was assigned to monitor the phone calls made between Mr. Anas Hayimasae, the defendant and his ring and found the connection to the case. On the day of the crime, Pol Maj Col Thanusilp was present when Mr. Abdul Mungan, the victim's uncle, handed over the money to the agent through to when the apprehension of the defendant took place.

On 22 October 2014, three prosecution witness were examined including Mr. Chakrit Longsama, the owner of the vehicle used for committing the crime, who gave evidence that the pickup truck driven by the defendant to bring the victim over belonged to him and he had purchased it from Ms. Manthana, wife of the owner of Boss Broker Co. at the price of 350,000 baht and the ownership was transferred since May 2013. Mr. Chakrit then used the vehicle to do business with the company. On 9 March 2014, he had his car parked at the office and boarded a boat to bring supplies to the bird nest island. Then, the defendant used his car and later he found the defendant was arrested with his car.

The next prosecution witness was Pol Cap Suwit Khongkham, an immigration officer, who was checking information of the license plate of the vehicle used by the defendant to commit the crime.

He gave evidence that fifteen days after the crime, he was assigned to find information about the red license plate no. k 0443 Songkhla, since on that day, the white pickup truck with this license plate was driven there to collect money from the victim's uncle. He started from sending a letter asking for help from the Songkhla Provincial Land Transport Office and received the information that the license plate belonged to Ariya Motor Co. located on Petchakasem Road. He also found that the license plate was handed over by the company to Miss Sirini Mat-adam who purchased the white Honda Civic from the company. After retrieving more information from the civil registration database, he contacted Miss Sirini and found she was delivering her child at a hospital. Her mother was asked to bring Pol Cap Suwit to inspect the vehicle and found the red license plate no. k 0443 Songkhla kept in the back of the car, not in hiding.

The next prosecution witness was Miss Sirini Mat-adam, the owner of the license plate which was copied. The public prosecutor and the defense attorney were informed that Miss Sirini Mat-adam leased the white Honda Civic from Ariya Motor Co. and was the owner of the red license plate no. k 0443 Songkhla as she had given evidence to the inquiry officer during the questioning. So there seemed to be no need to conduct further examination of the witness and her testimony at the police level was enough for the trial.

On 24 October 2014, three prosecution witnesses were examined including Pol Sgt Maj Piyanand Yimwan, police officer of the Scientific Crime Detection Bureau 9, who made a sketch of the perpetrators per the description by the victim and Mr. Abdul Mungan. Pol Sgt Maj Piyanand gave evidence that he was asked to make a sketch of the picture based on the description made by Mr. Muhammad Nuislam, the victim and Mr. Abdul Mungan, his uncle. Based on the description of the appearance, he used the software to process the data and made the sketch to be furnished with the investigation report.

The next witness was Mr. Sathit Sakhonrat, staff of the Protection and Occupational Development Center (male), Songkhla. Mr. Sathit gave evidence that the officer from the Immigration Division 6 has brought over Mr. Muhammad Nuislam to be admitted for protection per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act's Article 33 and he was part of the multidisciplinary team to carry out preliminary investigation and to demand compensation for the victim.

The next witness was Mr. Abdul Kalam, the interpreter, at the inquiry level. Mr. Abdul gave evidence that he was hired by the inquiry officer to help with the interpretation in this case several times. As far as he could recalled, the first time was at the Protection and Occupational Development Center (male), Songkhla, then at the crime scenes (both at the camp where the victim was held captive and at the Hat Yai Bus Terminal) and then with the inquiry officer and the victim during the reenactment of the crime and when the sketch of the offender's face was made and the interrogation of the victim at the Hat Yao Police Station.

On 30 October 2014, the public prosecutor and the inquiry officer have announced to the Court that they were unable to bring Mr. Muhammad Nuislam to the Court since he had run from the

Protection and Occupational Development Center (male), Songkhla and Miss Mayuri Chekham, the witness who was in the vehicle the day the defendant was arrested. They had asked to put off the witness examination to the next hearing.

On 25 December 2014, a prosecution witness was examined including Mr. Muhammad Nuislam, the victim who gave evidence that he made his trip into the country as being solicited by the agent ring. The trip was made on board the fishing boat with other Rohingyas, altogether 350 of them. When they arrived there, the agent arranged for the Rohingyas to walk to a camp. The next day, he was asked by the agent to contact his family to bring money to the agent. Thus, he called his wife in Myanmar and his wife contacted her relatives in Malaysia who helped to contact Mr. Abdul Mungan who was residing in Thailand to ask for his help.

The victim met the defendant for the first time on the day the arrest was made against him. Three agents brought him over to the defendant at the pier where the defendant bought him food and one cigarette. Then, he was brought to the crime scene where the arrest took place.

According to the victim, he decided to run from the Protection Centers since he had been subjected to physical abuse by four Maynmars and threatened that if he did not run away, he would be killed. Thus he decided to run from the Protection Centers and went to Malaysia with help from another group of agents.

On 26 December 2014, a prosecution witness was examined including Pol Lt Col Chamnan Phonkraipetch, the inquiry officer in charge of the case.

On 28 April 2015, since it was not possible to contact the last prosecution witness, Miss Mayuri Jaekham, the Court has disposed of the witness and commenced the examination of defence witness defence witnesses, the first of whom was Anas Hayimasae, the defendant. He gave evidence that in 2014, the Satun Provincial Administration Organization was organizing an international kite festival and he as member of the Provincial Administration Organization was asked to look after delegations from Malaysia since he can speak Malay. He was then introduced to Mr. Abideen, a local politician from Penang, Malaysia. Then, on 10 March 2014, Mr. Anat said he had received a phone call from Mr. Abideen who asked him to bring a migrant worker from Myanmar to the Hat Yai bus terminal claiming that the mother of the worker was seriously ill. Mr. Anat thus brought the Myanmar worker to the Tam Marang ferry pier in Muang District, Satun, and together they were having some food a convenient store prior to proceeding to the Hat Yai bus terminal where the uncle of the worker was there to pick him up. Upon arrival, Mr. Anat was arrested by police and later was pressed with the charges.

On 6 May 2015, the second defence witness, Mr. Amart Suprani, Director of the Bureau of Education, Religion, and Culture, the Satun Provincial Administration Organization, was examined. In sum, he gave evidence that during the 2014 international kite festival, he was asked to help organize the event and was introduced to Mr. Abideen, a local politician from Penang, Malaysia via Mr. Anas. Mr. Abideen had been participating in the international kite festival held in Satun for three

years successively. The evidence from the witness simply attested to that the 2014 international kite festival was indeed organized and that Mr. Abideen was a real person.

#### Civil suit

*Legal action issues:* Action was made through two legal avenues including;

(1) To claim compensation related to the offence of trafficking in persons per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act's Article 35

(2) To demand indemnity as a result of being fatally harmed, mentally and physically affected or being deprived of liberty in body as a result of the act of the defendant per the Criminal Procedure Code's Article 44/1

*Outcome:* When the public prosecutor filed the criminal complaint to claim indemnity per the commission of the trafficking in persons offences for the victim, the act was carried out per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act's Article 35. A meeting was held by the multidisciplinary team to determine the amount of indemnity for the victim and the request has been made as part of the criminal litigation.

Outcome of legal assistance On 25 August 2015 at 13.30, the Provincial Court of Songkhla found the defendant guilty as charged and sentenced him to 22 years and six months and ordered the forfeiture of all exhibits held by the competent officer and to provide the plaintiff the amount of 126,900 baht for compensation.

## **2. Trial observation in trafficking in persons cases**

The Project has been monitoring the trials of trafficking in persons cases, both civil and criminal suits, and found interesting legal issues concerning the promulgation of the law, law enforcement and the use of discretion by the law enforcement officers as well as important policies of the Thai state which affect migrant workers vulnerable to become victims of trafficking. We observed two cases and one policy as follows;

#### **JDP case**

##### Facts of the case:

In November 2009, the Mirror Foundation was informed by the International Labour Organization (ILO) about the case of five migrant workers from Myanmar who have been lured to work on fishing boats by agent ring from Myanmar. They were asked to contact the DSI to rescue the Myanmar migrant workers lured by the agent ring to work in fishing boats in Trang and nearby provinces.

On 23 November 2009, the DSI and Immigration officers have investigated and launched the rescue operation of 51 migrant workers who were held captive and forced to work by JDP Co. by

Mrs. Jitlada Sirsanit and Mr. Sutthisak Pamonwisit, as managing directors. Located in Tambon Kantang, Kantang District, Trang Province, the company provides a fish market and food processing plant. It was found that irregular migrant workers were used as forced labour being held captive, subjected to physical abuse and accommodated in the compound of the fish market belonging to the company and were prevented from going outside.

From the victim screening for trafficked persons, it was found that;

Group 1 (screened by police officer) includes 15 victims of trafficking put under the care of the Protection and Occupational Development Center (male), Songkhla. The victims were helped to report the case to the inquiry officer at the Kantang Police Station against Mr. Yao (Myanmar nationality) and Mr. Somsak Engchuan. Later the case against them was indicted by the public prosecutor to the Provincial Court of Trang and on 21 January 2010, the Court ruled in the Black Case no.102/2553, Red Case no. 133/2553 that

Mr. Yao, a Myanmar national, defendant no.1, was found guilty for committing trafficking in persons offence per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act's Article 6 and 52 first paragraph and for enslaving the person or causing the person to be in the position similar to the slave per the Penal Code's Article 312. He was sentenced to four years but given his pleading guilty, the imprisonment was reduced to two years and.

Mr. Somsak Engchuan, the defendant no. 2 was found guilty per the Immigration Act, B.E. 2522 and was sentenced to two years and fined for 40,000 baht but given his pleading guilty, the imprisonment was reduced to one year and a fine of 20,000 baht with the imprisonment suspended for two years.

Group 2 (screened by the officers from the Ministry of Social Development and Human Security) includes 35 workers under the care of the Protection and Occupational Development Center (male), Songkhla, and were later referred to the Protection and Occupational Development Center (male) Ranong

At present, the Anti Labour Trafficking Project (ALT), HRDF, still provides legal assistance and the 12 victims want to file the case against;

1) JDP Co. by Mrs. Jitlada Sirsanit and Mr. Sutthisak Pamonwisit, as managing directors

2) The agents including Mr. San Kyaw, Mrs. Mamiasan and Mr. Tan Thong

Legal assistance provided

Criminal suit (trafficking in persons offences)

*Legal action issues;*

On 2 April 2553 the victim group 2, 12 of them (who did not want to pursue a legal action) have authorized Mr. Prawit Prompul, Director of the Protection and Occupational Development Center (male) Ranong and/or Mr. Theerawuth Sribut and/or Miss Sutthasini Nookaew and/or Mr. Kritsada Sanyadi and/or Miss Waraporn Uthairangsee to file complaint with the inquiry officer at

the Kantang Police Station against the JDP Co. by Mrs. Jitlada Sirsanit and Mr. Sutthisak Pamonwisit, as managing directors and the labour agents including Mr. San Kyaw, Mrs. Mamiasan and Mr. Tan Thong on the following charges

(1) Complicit in trafficking in persons per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act's Articles 6 and 10 as it appeared that the exploitation including forced labour was committed against the crew in the fishing boat per Article 6 and the crime was committed by three persons and upward.

(2) Detaining or confining per the Penal Code's Article 310 since the accommodation of the workers at the JDP Co. and the fish market were used for holding the workers captive when they got ashore and had their rest before embarking on another trip off-shore. While being held captive in the fish market, they were monitored by Mr. Yao and Mr. San Kyaw. According to the victims, when a worker tried to run and was caught, the person would be subjected to physical abuse by Mr. Yao and Mr. San Kyaw.

(2.1) Enslaving per Penal Code's Article 312

(2.2) Physical abuse per the Penal Code's Article 295 (only some victims\)

*Outcome:*

On 15 June 2009, Mrs. Jitlada Sirsanit and Mr. Sutthisak Pamonwisit, managing directors of JDP Co., the alleged offenders, met with the inquiry officer at the Kantang Police Station to acknowledge the charges and they both denied all the charges.

On 9 July 2553, DSI decided to designate the case as the special case no. 251/2553 according to the resolution of the Special Case Committee no. 5/2553 on 23 June 2010. The case is pending the investigation of the inquiry officer at the DSI.

On 21 June 2011, the Criminal Court conducted the advance witness examination prior to the indictment of the Black Case no. OS8/2011 between the public prosecutor, Department of Special Litigation's Division 1, Office of the Attorney General (OAG) v. JDP Co. by Mrs. Jitlada Sirsanit and Mr. Sutthisak Pamonwisit, and other, altogether seven of them. One witness was examined including Mr. Aowen or Yao or Nai, though the examination could not be finished in one day since the attorney of the alleged offenders wanted more chances to cross-examine. Thus, the next advance witness examinations were scheduled on 25-28 October 2011, though the hearing on 22 June 2011 was cancelled at the request of the attorney of the alleged offenders.

On 29 July 2011, the Provincial Court of Trang conducted the advance witness examination prior to the indictment of the Black Case no. OS8/2011 between the public prosecutor, Department of Special Litigation's Division 1, Office of the Attorney General (OAG) v. JDP Co. by Mrs. Jitlada Sirsanit and Mr. Sutthisak Pamonwisit, and other, altogether seven of them. It was as requested for by the DSI in the Special Case no. 251/2553 toward the Trang public prosecutor in order to bring Mr. Yao, the custodian of the workers in the fishing boat of JDP Co. who was doing time in the Trang prison to give evidence to the Court.



On 25 and 26 October 2011, the Criminal Court conducted the advance witness examination prior to the indictment of the Black Case no. OS8/2011 between the public prosecutor, Department of Special Litigation's Division 1, Office of the Attorney General (OAG) v. JDP Co. by Mrs. Jitlada Sirsanit and Mr. Sutthisak Pamonwisit, and other, altogether seven of them. The public prosecutor brought Mr. Aowen or Yao or Nai to give evidence further from the previous hearing and the examination could be completed that day including the examination of Mr. Kyawtuya or Tuya or Tu. But since the cabinet announced that 27 - 31 October 2011 would be public holidays in Bangkok and areas affected by the floods, the witness examination prior to the indictment on 27 and 28 October 2011 was cancelled and was rescheduled to 21 and 22 December 2011 and 13 January 2011, from 09.00 – 16.30. There were five more witnesses to be examined.

On 21 and 22 December 2011, the Criminal Court conducted the advance witness examination prior to the indictment of the Black Case no. OS8/2011 between the public prosecutor, Department of Special Litigation's Division 1, Office of the Attorney General (OAG) v. JDP Co. by Mrs. Jitlada Sirsanit and Mr. Sutthisak Pamonwisit, and other, altogether seven of them. The public prosecutor brought Mr. Wen Lai or Pla Daeng and Mr. So Nai to give evidence completely that day. The rest of the witness examination was rescheduled to 12 and 13 January 2012.

On 12 and 13 January 2012, the Criminal Court conducted the advance witness examination prior to the indictment of the Black Case no. OS8/2011 between the public prosecutor, Department of Special Litigation's Division 1, Office of the Attorney General (OAG) v. JDP Co. by Mrs. Jitlada Sirsanit and Mr. Sutthisak Pamonwisit, and other, altogether seven of them. The public prosecutor brought Mr. Ae Jai or Ae or Kala, Mr. Ao Tuya and Mr. Wentonnai or Aung or Ao San U to give evidence completely on that day and the public prosecutor announced that there would be no more witnesses to give evidence. Thus, the advance witness examination prior to indictment was completed per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act.

*Case status:* The advance witness examination prior to indictment was completed and later the special case investigator has handed over the investigation report to the public prosecutor. It turned out that the public prosecutor decided not to prosecute Mr. Sutthisak Pamonwisit on trafficking in persons.

#### Civil suit

*Legal action issues:* Action was made through two legal avenues including;

(1) To claim compensation related to the offence of trafficking in persons per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act's Article 35

(2) To demand indemnity as a result of being fatally harmed, mentally and physically affected or being deprived of liberty in body as a result of the act of the defendant per the Criminal Procedure Code's Article 44/1

The timing for legal action: When the public prosecutor prosecute the criminal case,

To claim compensation for Group 2 of 12 victims related to the offence of trafficking in persons per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act's Article 35. A meeting was held by the multidisciplinary team to determine the amount of indemnity for the victim and the request has been made as part of the criminal litigation. During the advance witness examination prior to the indictment of the Black Case no. OS8/2011 between the public prosecutor, Department of Special Litigation's Division 1, Office of the Attorney General (OAG) v. JDP Co. by Mrs. Jitlada Sirsanit and Mr. Sutthisak Pamonwisit, and other, altogether seven of them, the public prosecutor adduced on the claim of compensation by submitting documents for the assessment of damage by the Department of Social Development and Welfare, Ministry of Social Development and Human Security, to the Court as documentary evidence to claim the compensation coupled with the evidence given by each of the victims.

#### Labour legal action

Action: The employees are able to file complaint with the labour inspector at the Labour Protection and Welfare Office per the 1998 Labour Protection Act's Article 123 or file a case of labour dispute with the Central Labour Court per the 1979 Act on Establishment of the Labour Court and Labour Dispute Procedure's Article 33. The compensation can be calculated based on the minimum wage without overtime or holiday pay or overtime pay during holidays. Since they are homeworkers, they are subjected to the Ministerial Regulation (1998) issued by the virtue of the 1998 Labour Protection Act.

Duration: It can be done along with the filing of criminal suit

**Group 1** including six victims to be admitted into the Protection and Occupational Development Center (male), Songkhla, want to demand their compensation through labour dispute.

On 19 April 2010, Mr. U U or La Chui, the plaintiff no. 1 and others altogether six have filed the case against Mr. Surasing Junnasri, labour inspector, defendant no. 1, JDP Co., defendant no. 2 in the Black Case no.33-38/2553 with the Labour Court Region 9. The Court was asked to rescind the order no. 1/2553 dated 19 March 2010 by the defendant no. 1 and instruct the defendant no. 2 to provide overtime or holiday pay or overtime pay during holidays to the plaintiff.

On 21 May 2010, the Labour Court Region 9 set out a hearing for a mediation or witness examination in the Black Case no.33-28/2553 between Mr. U U or La Chui, the plaintiff no.1 and others altogether six v. Mr. Surasing Junnasri, labour inspector, defendant no. 1, JDP Co., defendant no. 2. Both failed to reach an agreement. The Court thus scheduled the new mediation hearing or witness examination on 4 June 2010 and it turned out both were able to reach an agreement. The JDP Co., defendant no. 2 agreed to provide the six plaintiffs 3,000 baht each.

At present, all the six victims have returned home.

**Group 2** including 12 victims to be admitted into the Protection and Occupational Development Center (male), Ranong, want to demand their compensation through labour dispute.

On 7 May 2010, Mr. Chan or San Yae Ao, the plaintiff no. 1 and others altogether 12, have filed the case against the JDP Co., defendant no. 1 and Mr. Somsak Engchuan, defendant no.2 in the Black Case no.50-61/2553 with the Labour Court Region 9 asking the two defendants to provide overtime or holiday pay or overtime pay during holidays and other compensation including for being detained or confined, being forced to work, an offence against the right to physical freedom, and mental impact invoking the 1998 Labour Protection Act's Article 33.

On 17 June 2010, the Labour Court Region 9 set out a hearing for a mediation or witness examination in the Black Case no.50-61/2553 between Mr. Chan or San Yae Ao, the plaintiff no. 1 and others altogether 12 v. JDP Co., defendant no. 1 and Mr. Somsak Engchuan, defendant no.2. Both failed to reach an agreement. The Court thus scheduled the witness examination to during 28 – 30 July 2553 and issues to be resolved included;

(1) Whether or not the plaintiff no. 5 was an employee of the defendant no.1 or not

(2) Whether or not the 12 plaintiffs are entitled to demand the payment of overtime or holiday pay or overtime pay during holidays plus interest from the two defendants or from the defendant no.1, and how

(3) Whether or not the defendant no.1 or 2 of both have committed an infringement on the 12 plaintiffs

(4) Whether or not the 12 plaintiffs have the right to demand the compensation for the infringement plus the interest from both the defendants or just defendant no.1, and how

During 28 – 30 July 2010, the Labour Court Region 9 set out the witness examination of the defendants with Mr. Sitthichai Pamonwisit, authorized by the defendant no.1, Mr. Somsak Engchuan, the defendant no.2, Mr. Surasing Junsaksri, Mr. Suppalerk Engchuan, Miss Rujukan Roongklang, Mr. Nai or Ni (from Myanmar), and Mr. Daeng (from Myanmar) to give evidence as witnesses. On 9, 10 and 11 August 2010, it was the prosecution witness examination including Mr. Aowen or Yao or Nai, Mr. Kyaw Kyaw Ruay, Mr. Aotuya, Mr. Theerawuth Sribut, Mr. Theerapat Kaewjunnan and Mrs. Parawee Wattasing, to give evidence as witnesses.

On 15 October 2010, the Labour Court Region 9 dismissed the case citing the lack of credibility of the rebuttal by the defendant no.1 and was not convinced that the defendant no.1 had not made the payment in full to the 11 plaintiffs. Thus, the 11 plaintiffs had no right to demand payment from the defendant no.1.

As for the overtime or holiday pay or overtime pay during holidays, according to the 1998 Labour Protection Act, an employer is obliged to not set out more than eight working hours per day, the designation of weekly holidays at no more than six days apart, and the designation of traditional holidays per Article 23 or 24 and Article 28 and Article 29, respectively. According to the legal provisions, an employers is supposed to pay the three categories of the payment per Article 61- Article 63. But according to the Ministerial Regulation no.10 (1998)'s Article 1, the seven Articles of the 1998 Labour Protection Act are not supposed to apply to marine fishing, except if an agreement

has been made between the employer and the employee. But according to the evidence, it did not seem that both have made an agreement regarding the overtime pay or the defendant no.1 did not designate a weekly holiday and forced the 11 plaintiffs to work on holidays. Therefore, the 11 plaintiffs were not eligible to demand the overtime or holiday pay or overtime pay during holidays.

On 1 December 2010, Mr. Chan or San Yae Ao, plaintiff no. 1 and others altogether 12 have filed an appeal motion regarding the verdict of the Labour Court Region 9 with the Supreme Court and it was accepted for consideration by the Court. The case is pending at the Supreme Court.

On 25 November 2013, the Labour Court Region 9 scheduled a hearing to deliver the verdict of the Supreme Court in the Red Case no. 4271 – 4272/2013 between Mr. Chan or San Yae Ao, the plaintiff no. 1 and others altogether 12 v. JDP Co., defendant no. 1 and Mr. Somsak Engchuan, defendant no.2. The attorneys of the 11 plaintiffs and authorized person of the defendant no.1 were there as the Court to hear the verdict. The Supreme Court confirmed the verdict of the Labour Court Region 9 giving the reasons that;

1. Regarding the overtime or holiday pay or overtime pay during holidays, it has to be first determined if an agreement has been made between the employer and the employee in marine fishing for the latter to be entitled to overtime or holiday pay or overtime pay during holidays. The Labour Court Region 9 was informed that both parties have not made any agreement as per the Ministerial Regulation no. 10 (1998) issued by the virtue of the 1998 Labour Protection Act. That the Labour Court Region 9 ruled that the plaintiffs no. 1-4 and 5-12 are not entitled to the payment is valid.

2. Oral evidence from some prosecution witnesses was not credible to indicate that the plaintiff no.5 has received the pay from a representative of the defendant ที่ 1 and if the defendant no.1 registered the crew of the Mae Klong fishing boat where the plaintiff no.5 worked as employees of the defendant no.1. Therefore, the plaintiff no. 5 was an employee of the defendant no.1. The Court found that the Labour Court Region 9 was informed that the Mae Klong fishing boat was a client of the defendant no.1, and did not belong to him. The plaintiff no. 5 was a crew member of the Mae Klong fishing boat and the defendant no.1 had failed to pay the wages to the plaintiff no. 5, though he was not an employee of the defendant no.1. The appeal of the verdict by the 12 plaintiffs was a rebuttal of the use of discretion by the Labour Court Region 9 to receive evidence and it was the questioning of the facts which was prohibited per the 1979 Act on Establishment of the Labour Court and Labour Dispute Procedure B's Article 54 paragraph 1 and the Supreme Court could not accept to review the case.

3. As for the issue of forced labour, it was deemed that the 12 plaintiffs appealed the case by claiming that they were infringed upon by the defendant no.1, their employer, regarding the employment contract, the Labour Court Region 9 received the evidence and ruled that though work on a fishing boat is hard, but there is no evidence that the 11 plaintiffs have been forced to work and it did not appear that all of the plaintiffs were scarred or in the position of not being able to

resist the order. The threatening was made without the use of weapon and the room in which the 12 plaintiffs were accommodated had a bay window by the sea and during the course of their work there, all of them were able to notify and ask for help from the authorities, though they have not done so. Thus, the defendant no.1 did not force the 12 plaintiffs to work. The appeal of the verdict by the 12 plaintiffs was a rebuttal of the use of discretion by the Labour Court Region 9 to receive evidence and it was the questioning of the facts which was prohibited per the 1979 Act on Establishment of the Labour Court and Labour Dispute Procedure B's Article 54 paragraph 1 and the Supreme Court could not accept to review the case.

### **Koh Rok Nai Case**

#### Facts of the case:

In May 2014, a group of workers from Myanmar were lured to work as fishing workers by a syndicate. One of the victims called his mother to ask her to contact the authorities in Thailand. Thus his mother contacted the World Vision Foundation of Thailand based in Ranong for the rescue of the victims.

On 7 August 2013, the World Vision Foundation of Thailand and the halfway home of Ranong, Subdivision 8, Marine Police Division and the Coordinating Center for Marine Affairs between Thailand and Myanmar, Ranong, were asked to contact Boat T 991 and rescue seven victims and the boat returned at 18.30 with staff from the Satun Children and Family Home came to retrieve them for temporary protection and then for the protection of safety by the Protection and Occupational Development Center (male), Songkhla, on 9 August 2556.

#### Legal assistance provided;

#### Criminal suit (trafficking in persons offences)

#### *Legal action issues;*

The inquiry officer of Bureau 6 Anti-Trafficking in Persons Division took legal action against three alleged offenders in this case including (1) Mr. Abo, the agent, (2) Mr. Sawai or Tai Toey, captain of the boat in this case, Mr. Sompong Chaiwiriyaikul, owner of the P. Chawanond fish market per the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act's Article 6 on trafficking in persons through exploitation of forced labour.

#### *Outcome:*

On 28 April 2014, the Provincial Court of Trang set out a hearing for advance witness examination of Mr. Abo prior to the indictment by the Trang public prosecutor. It appeared that initially the public prosecutor prepared seven witnesses for the examination, but four of them had made an escape from the Protection and Occupational Development Center (male), Songkhla. Only three of them, Mr. Ngae, Mr. U Ao Weng, and Mr. Nai were available for the examination. They were examined that day and the advance witness examination was completed per the 2008

### **One Stop Service Center for Visa and Work Permit**

Since the ruling of the country by the National Council for Peace and Order (NCPO) on 22 May 2015, orders and announcements have been made which have affected the policy for the management of migrant workers in Thailand including the Announcement of the National Council for Peace and Order (NCPO) no. 70 regarding the temporary measures to address the problems of migrant workers and trafficking in persons. The fourth measure provides for the establishment of the One Stop Service Center for Migrant Workers (One Stop Service) to review the applicable for temporary work permits for migrant workers and for the management of the migrant workers (Myanmar, Laos and Cambodia) with Ministry of Interior taking the charge. And the NCPO Announcement no. 77 regarding “The establishment of the One Stop Service Center for Migrant Workers (One Stop Service)” and later the Thai state has managed to set up the One Stop Service Center for Migrant Workers in all provides.<sup>74</sup>

The Project has been monitoring the performance of the One Stop Service Centers in terms of their internal operation, facilitation provided for the employers and migrant workers who came for registration.

Also, the Project has produced a report on the One Stop Service Center for Visa and Work Permit and collected statistics of the migrant workers applying for registration in different sectors and explored domestic laws for the protection of fishing labour, monitored and controlled fishing boats. We have found that from 26 June – 13 September 2014, the three segments which came to register their migrant workers the most including construction (451,564), agriculture and husbandry (209,024) and services (127,631).

Later, the Project has produced a report analyzing the performance of the One Stop Service Centers in order to gauge if such objectives, process and the increase in the number of registered migrant workers have helped to reduce cases of labour rights violation and addressed the issues of trafficking in persons or not.

---

<sup>74</sup> More Announcements were made later including the Announcement of the National Council for Peace and Order (NCPO) no. 90 regarding “The establishment of additional One Stop Service Center for Migrant Workers (One Stop Service)” including in six locations in Bangkok, the Announcement of the National Council for Peace and Order (NCPO) no. 94 regarding “The establishment of additional One Stop Service Center for Migrant Workers (One Stop Service)” in 15 provinces, the Announcement of the National Council for Peace and Order (NCPO) no. 117 regarding “The establishment of additional One Stop Service Center for Migrant Workers (One Stop Service)” in 53 provinces, the Announcement of the National Council for Peace and Order (NCPO) no.118 regarding “The development of temporary measures to solve the issues of migrant workers and trafficking in persons”. The temporary work permits issued by the One Stop Service Centers to the migrant workers would be valid until 31 March 2015 in order to allow the migrant workers with the temporary work permits to undergo the nationality verification process.



### **3. Capacity building for law enforcement officers of the staff of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act**

The Project works to support law enforcement for the protection of the rights of trafficked persons and increase knowledge and understanding of law enforcement officers of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act. In collaboration with the Royal Thai Police, a manual has been made for officers working for the prevention and suppression of trafficking in persons and it has led to the development of training manual to use in the training for the law enforcement officers of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act in collaboration with the Ministry of Social Development and Human Security in the areas of Mae Sot District, Tak and Ranong. Speakers invited to share their experience included Mr. Prawit Roikaew, Senior Expert Public Prosecutor, Office of Attorney General, Pol Col Panya Pinsuk, Vice Commander of the Anti-Human Trafficking Division, Royal Thai Police, Ms. Wassana Kaonopparat, Director of the Foundation for the Center for the Protection of Children's Rights (CPCR) and a representative from the Ministry of Social Development and Human Security.

The Project organized training for the law enforcement officers of the 2008 Anti-Trafficking in Persons Act including officers from the state agencies and NGOs in Mae Sot District, Tak during 8 – 9 July 2015 and in Ranong during 27 – 28 August 2015.

### **4. Training to raise awareness on labour rights and the prevention of trafficking in persons in collaboration with MWRN**

The Project also implements the prevention program for migrant workers, particularly those from Myanmar who are vulnerable and risk becoming trafficked persons. The collaboration was made with the Migrant Worker Rights Network (MWRN) to conduct training on basic rights of workers per Thailand's domestic laws and how to help workers claim for their rights. The training was conducted 35 times.

### **5. Bilingual radio broadcast (Myanmar and Thai) in collaboration with the Labour Law Clinic**

The Project collaborates with the Labour Law Clinic in Tak to organize bilingual radio program (Myanmar and Thai) to raise the awareness among migrant workers and for them to exchange their problems and ask any questions concerning labour rights in Mae Sot District, Tak and Myawaddy, Myanmar. The broadcast was made 70 times.



‘If slavery is not wrong, nothing is wrong’

Abraham Lincoln

