



# รายงาน สถานการณ์การค้ามนุษย์ และปัญหาด้านนโยบาย กฎหมาย ในประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2559–2560

Trafficking in Persons Report 2016–2017:  
Challenges on Law and Policy

โดย มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา  
โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน  
Human Rights and Development Foundation (HRDF)  
Anti – Labour Trafficking Project (ALT)



**รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และปัญหาด้านนโยบาย กฎหมาย ในประเทศไทย  
ช่วงปี พ.ศ. 2559–2560**

**Trafficking in Persons Report: Challenges on Law and Policy 2016–2017**

โดย มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

Human Rights and Development Foundation (HRDF)

Anti-Labour Trafficking Project (ALT)



ISBN 9786169057758

Written by: 1. Phattranit Yaodam  
2. Phattharawee Tejanang

Editorial team: Anti-Labour Trafficking Project Team

## บทนำ

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในกิจการประมงทะเล เป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง แม้ว่าองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศ จะได้เรียกร้องให้รัฐบาล แก้ปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ กระทั่งนานาชาติและประเทศผู้ซื้อสินค้า ที่สำคัญคือประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ได้กดดันประเทศไทยโดยใช้มาตรการบังคับทางการค้า จึงมีผลทำให้รัฐบาลไทย ให้ความสนใจในการแก้ปัญหการค้ามนุษย์อย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น โดยในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2559–2560) รัฐบาลได้ตรากฎหมาย ออกกฎระเบียบปฏิบัติ และตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ในกิจการประมงอย่างจริงจัง จนเป็นผลให้สถานการณ์การค้ามนุษย์ดีขึ้นในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและติดตามสถานการณ์ของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.) พบว่า นายหน้าค้ามนุษย์ทั้งในประเทศต้นทาง โดยเฉพาะกัมพูชา เมียนมา และลาว และผู้ประกอบการกิจการประมงบางส่วน ยังคงพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยใช้รูปแบบต่างๆ เช่น การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การหลอกลวง เอารัดเอาเปรียบจากความไม่รู้หรือความยากจนของประชาชนจาก ประเทศดังกล่าว ที่ถือประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางของการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประชากรจากทั้งสามประเทศอพยพและล่องไหลเพื่อเข้ามาหางานทำในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และมีไม่น้อยที่ยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกแสวงหาประโยชน์ โดยไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้ยังพบว่า แม้เจ้าหน้าที่จะได้ปราบปรามจับกุมดำเนินคดีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้มากขึ้น แต่ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินคดี และการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จำนวนมาก ยังไม่ได้รับการชดเชยทั้งในด้านเศรษฐกิจ และการเยียวยาทางด้านจิตใจเท่าที่ควร เนื่องจากยังมีข้อจำกัด ทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทั้งในประเทศไทย และประเทศต้นทาง

ทางมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา โดยโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เห็นถึงความจำเป็น ในการจัดทำชุดข้อมูลเพื่อศึกษาถึงอุปสรรค ข้อจำกัดและความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีค้ามนุษย์ ในประเทศไทย โดยการรวบรวมสถิติการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงเก็บรวบรวมรายงานการดำเนินการ กระบวนการทางคดี สภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการดำเนินคดีค้ามนุษย์ตั้งแต่ขั้นตอน การรับแจ้งเหตุ การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย ตลอดจนขั้นตอนคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหาย รวมถึงปัจจัย ที่ส่งผลให้ผู้เสียหายต้องตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เพื่อศึกษาถึงสาเหตุ ที่แท้จริงที่ทำให้ผู้เสียหายเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ เพื่อให้ทุกฝ่ายหาทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป จึงได้จัดทำรายงาน สถานการณ์การค้ามนุษย์ และปัญหาด้านนโยบาย กฎหมาย ในประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2559–2560 ขึ้น

สมชาย หอมลออ

ประธานมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.)

กรุงเทพมหานคร

25 กรกฎาคม 2561



# สารบัญ

|           |                                                                                                                                                                                                                  |    |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ส่วนที่ 1 | ภารกิจขององค์กรและวัตถุประสงค์ในการจัดทำรายงาน                                                                                                                                                                   | 1  |
| ส่วนที่ 2 | ภาพรวมของรายงาน                                                                                                                                                                                                  | 3  |
| บทที่ 1   |                                                                                                                                                                                                                  | 6  |
| 1.1       | สถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ในแต่ละจังหวัดของทุกภูมิภาค<br>ซึ่งปรากฏข้อมูลว่าเป็นสถานที่ที่พบการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์<br>หรือมีสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ตั้งอยู่                           | 6  |
| 1.2       | อายุ เพศ สัญชาติ เชื้อชาติ ของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์<br>ที่ได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ และได้รับการคุ้มครอง<br>จากสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์                                        | 9  |
| 1.3       | สถิติการดำเนินคดีกับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์<br>ในแต่ละประเภทของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ                                                                                                     | 11 |
| 1.4       | สถิติการจ่ายเงินเพื่อชดเชยเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์<br>ในแต่ละประเภทของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ                                                                                                          | 12 |
| 1.5       | ช่วงระยะเวลาที่มีสถิติการดำเนินจำนวนคดีสูงสุดของแต่ละปี<br>และนโยบายของรัฐในช่วงระยะเวลานั้น                                                                                                                     | 12 |
| 1.6       | ปัจจัยที่ทำให้เกิดการดำเนินคดีหรือการชดเชยเยียวยาผู้เสียหาย<br>จากการค้ำมนุษย์และนำมาสู่การบันทึกสถิติคดีและจำนวนเงิน<br>ซึ่งผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ได้รับการชดเชยเยียวยา                                      | 13 |
| 1.7       | ความสอดคล้องของสถิติที่ได้รับการบันทึกอย่างเป็นทางการโดยรัฐ<br>และระดับความรุนแรงของสถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ว่ามีช่องว่าง<br>ระหว่างสถิติและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่ หากมีปัจจัยใดทำให้เกิดช่องว่างนั้น | 16 |

- 2.1 กรอบกฎหมายระหว่างประเทศตามกติการะหว่างประเทศ  
ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง.....19
- 2.2 กรอบกฎหมายระหว่างประเทศตามอนุสัญญาสหประชาชาติ  
ว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000.....20
- 2.3 กรอบกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีสารเพื่อป้องกัน  
ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก.....21
- 2.4 กรอบกฎหมายภายในประเทศตามพระราชบัญญัติป้องกัน  
และปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551  
และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม  
การค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติป้องกัน  
และปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560.....23
- 2.5 กรอบกฎหมายภายในตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559.....24

- 3.1 นโยบายที่กำหนดกฎหมาย แนวปฏิบัติ และกำกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย  
ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์  
การรับรองสิทธิในทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์  
โดยเฉพาะสิทธิในการฟ้องคดีและสิทธิในการเข้าเป็นโจทก์  
ร่วมกับพนักงานอัยการ และสิทธิในฐานะพยานในคดีค้ามนุษย์.....29
- 3.2 ขอกกฎหมาย แนวปฏิบัติและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย  
ซึ่งมีหน้าที่ในการนำตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์  
และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องมาดำเนินการ.....31
- 3.3 ขอกกฎหมายและแนวปฏิบัติที่กำหนดถึงสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์  
ทั้งสิทธิในการดำเนินคดีซึ่งอยู่ในฐานะโจทก์หรือพยาน และพิจารณาว่า  
หน่วยงานใดของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวในการจัดการ  
ให้สิทธิเหล่านั้นของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์บรรลุผล.....32
- 3.4 ขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย การใช้ดุลพินิจ  
ของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นถึงประสบการณ์ของ  
“ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” และพิจารณาว่าขั้นตอนใดมีประสิทธิภาพ  
และขั้นตอนใดไม่มีประสิทธิภาพในการปกป้องคุ้มครองและทำให้สิทธิ  
ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เกิดผลขึ้นจริงในขั้นตอนการดำเนินคดี.....33

|                                                                                                                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.5 ปัจจัยเรื่องอายุ เพศ สัญชาติ เชื้อชาติของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่มีผลต่อการได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่และการดำเนินคดีทั้งโดยเฉพาะในคดีอาญา.....                                                                | 35 |
| 3.6 ปัจจัยการดำเนินงานของรัฐบาลในประเทศต้นทางของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือองค์กรระหว่างประเทศ ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย..... | 36 |
| 3.7 คดีตัวอย่าง.....                                                                                                                                                                                                         | 37 |

#### บทที่ 4 43

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1 นโยบายที่กำหนดข้อกำหนด แนวปฏิบัติ และกำกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย.....                                                                                 | 43 |
| 4.2 ข้อกำหนด แนวปฏิบัติและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่รับรองสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์.....                                                                                                                                                                                                                       | 48 |
| 4.3 ข้อกำหนด แนวปฏิบัติและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่รับรองสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงินของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์.....                                                                                                                                                                                                             | 49 |
| 4.4 ข้อกำหนด แนวปฏิบัติและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่รับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย.....                                                                                                                                                                                                                        | 50 |
| 4.5 ขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในการปกป้อง คุ้มครองและทำให้สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในขั้นตอนคุ้มครองสวัสดิภาพและเรียกร้องการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน เกิดขึ้นจริง.....                                                                                                         | 52 |
| 4.6 ปัจจัยเรื่องอายุ เพศ สัญชาติ เชื้อชาติของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่มีผลต่อสิทธิจะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ และสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำผิดและจากรัฐ.....                                                                                                                                                                                  | 69 |
| 4.7 ปัจจัยการดำเนินงานของรัฐบาลในประเทศต้นทางของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือองค์กรระหว่างประเทศ ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรับรองสิทธิจะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ และสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย..... | 70 |

#### บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 71





## ส่วนที่ 1

### ภารกิจขององค์กรและวัตถุประสงค์ในการจัดทำรายงาน

อธิบายภารกิจของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา และโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของกิจกรรมในการติดตามสถานการณ์และจัดทำรายงานปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย เน้นเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรและคดี

#### ภารกิจของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา<sup>1</sup>

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (Human Rights and Development Foundation หรือ HRDF) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2544 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และสันติภาพ ตลอดจนเสริมสร้างมาตรฐานและการปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ปฏิญญาคำประกาศ และจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในแต่ละด้าน เช่น สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นต้น

ปัจจุบัน มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ดำเนินงานด้านรณรงค์และให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่แรงงานข้ามชาติ ผ่านแต่ละกิจกรรมซึ่งรับผิดชอบโดยโครงการยุติธรรมเพื่อแรงงานข้ามชาติ (Migrant Justice Programme หรือ MJP) ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดเชียงใหม่ โครงการคลินิกกฎหมายแรงงาน (Labor Law Clinic หรือ LLC) ในพื้นที่จังหวัดตาก และโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (Anti-Labour Trafficking Project หรือ ALT) ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของแต่ละโครงการมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่แรงงานข้ามชาติ ตลอดจนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน จัดอบรมให้ความรู้แก่แรงงาน นายจ้าง หน่วยงานเอกชน หรือองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติที่ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อร่วมกันจัดการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ อันเป็นเป้าหมายสูงสุดขององค์กร

#### ภารกิจของโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เริ่มดำเนินงานเมื่อ ปี 2552 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้สามารถเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ทั้งทางแพ่งและทางอาญา ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมอื่น รวมถึงการจัดทำคู่มือและจัดอบรมพัฒนาศักยภาพให้กับทนายความและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสนับสนุนและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานยังจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์และการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละปี

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://hrdfoundation.org/?lang=en>

เพื่อรายงานสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ รวบรวมแนวนโยบายของรัฐ ผลการบังคับใช้กฎหมาย พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการแก้ไขนโยบายและกฎหมายให้มีความเท่าทันต่อสถานการณ์ และการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

## **วัตถุประสงค์ในการจัดทำรายงานปัญหาด้านนโยบายและกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ปี 2559–2560**

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน จัดทำรายงานฉบับนี้ขึ้นเพื่อนำเสนอปัญหาด้านนโยบายและกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยประเมินสถานการณ์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เป็น “ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทย เน้นเฉพาะกลุ่มแรงงานในงานภาคเกษตร และคดี ช่วงปี 2559–2560” และแสดงผลข้อมูลทั้งเชิงสถิติและเชิงคุณภาพที่ผ่านการเปรียบเทียบและวิเคราะห์กับพื้นฐานทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด การคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอแนะในด้านนโยบายและกฎหมายที่มีผลเป็นการแก้ไขและปรับปรุงให้หน้าที่ของรัฐ ในการคุ้มครองปกป้องและทำให้สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เกิดผลได้จริง

## ส่วนที่ 2

### ภาพรวมของรายงาน

อธิบายวิธีการจัดทำรายงาน และอธิบายภาพรวมของเนื้อหา รายงานฉบับนี้ทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วย 1. สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย สถิติการดำเนินคดีต่อผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ สถิติการให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถิติการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบตัวเงิน ตลอดจนปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือลดลง 2. มาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ 3. การดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ สิทธิในทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ 4. การคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ลงพื้นที่สำรวจและรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานและระดับกำกับดูแลนโยบายของทั้งภาครัฐและบางส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อย่างน้อย 15 จังหวัด รวมกรุงเทพมหานคร<sup>2</sup> ในช่วงระหว่างปี 2559–2560 เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาแสดงผลเป็นสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นที่เกิดเหตุ หรือมีปัจจัยเสี่ยงต่อการเอื้อให้เกิดการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ หรือเป็นจังหวัดที่มีสถานแรกรับหรือสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เปิดดำเนินการ นอกจากนี้ โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ยังรวบรวมข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์นายความและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แล้วนำข้อมูลทั้งสองส่วนมาวิเคราะห์ เพื่อหาปัจจัยที่มีผลทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมาย มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นหรือลดลง และหาปัจจัยที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิและการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นหรือลดลง

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ยังทบทวนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันการปราบปรามผู้กระทำความผิด การคุ้มครองสวัสดิภาพและหลักประกันทางกฎหมายผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตลอดจนรวบรวมปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ จากการสัมภาษณ์บุคคลเหล่านั้นโดยตรง และจากการสรุปผลการประชุมเพื่อรับฟังความเห็นจากหน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2561<sup>3</sup> เพื่อนำมาวิเคราะห์ว่าท้ายที่สุดแล้ว ประเทศไทยได้ดำเนินการโดยใช้มาตรการทางนิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหาร เพื่อคุ้มครอง

<sup>2</sup> ประกอบด้วยจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ พิจิตร โขกน นครราชสีมา อุดรธานี หนองคาย สระแก้ว ชลบุรี ระนอง สงขลา ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพมหานคร กู้เก๋ และสุราษฎร์ธานี

<sup>3</sup> เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2561 โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยการสนับสนุนของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา จัดการประชุมเพื่อรับฟังความเห็นจากหน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ต่อร่างฉบับที่ 1 ของรายงานปัญหาด้านนโยบายและกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ปี 2559–2560 ณ โรงแรมบางกอกภูเขา กรุงเทพมหานคร

ปกป้อง เคารพ และรับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้หรือไม่ และข้อเสนอแนะใดจะส่งเสริมรัฐให้ทำหน้าที่นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน จึงแบ่งรายงานฉบับนี้ออกเป็น 5 บท ประกอบด้วย

**1. สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย สถิติการดำเนินคดีต่อผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ สถิติการให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถิติการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบตัวเงิน ตลอดจนปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือลดลง** โดยรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานและระดับกำกับดูแลนโยบาย ของทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อย่างน้อย 15 จังหวัด รวมกรุงเทพมหานคร ช่วงระหว่างปี 2559–2560 ทางโครงการประสงค์จะใช้ข้อมูลและความเห็นของเจ้าหน้าที่ทั้งสองกลุ่ม ในฐานะเป็นหนึ่งในผู้ดำเนินการตามนโยบายและผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งออกโดยรัฐบาล ว่ามีปัจจัยทางนโยบายและปัจจัยทางกฎหมายใดบ้าง ที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามนโยบายและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือปัจจัยทางนโยบายและกฎหมายใดบ้าง ที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามนโยบายและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพน้อยลง โดยท้ายที่สุดแล้ว ข้อมูลตลอดทั้งความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์จะถูกรวบรวมและวิเคราะห์เป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอแนะทางนโยบายและกฎหมาย รวมอยู่ในบทที่ 5 ต่อไป

**2. มาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดค้ามนุษย์และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** โดยศึกษาและรวบรวมมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศ อันเป็นที่มาของการอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Palermo Protocol หรือ พิธีสารพาเลอโม) เพื่อวิเคราะห์ว่ารัฐไทยได้ดำเนินการโดยการอนุวัติการให้มีกฎหมายภายในประเทศเข้ามาจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ต้องตรงกับมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ซึ่งปัจจุบัน มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรม เป็นกฎหมายหลักในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ควบคุมเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตลอดจนอธิบายกระบวนการดำเนินคดีค้ามนุษย์ และการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยย่อ

**3. นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดค้ามนุษย์ สิทธิในทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** สรุปรวบรวมนโยบายที่นำมาสู่การออกกฎหมาย การวางแผนปฏิบัติงาน และการกำกับองค์กรบังคับใช้กฎหมายเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และการดำเนินคดีผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดค้ามนุษย์ ทบทวนกฎหมายซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และทบทวนกฎหมายซึ่งรับรองสิทธิในทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสิทธิในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์ และทบทวนสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และท้ายที่สุดแล้ว คือ การทบทวนการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นผลผลิตโดยตรงของการออกนโยบายและอนุวัติการกฎหมาย ว่าเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงใด และการทบทวนกระบวนการรับรองสิทธิในทางคดี และสิทธิ

ในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยรับฟังความเห็นจากทนายความและผู้เสียหายประกอบกัน ว่าในทางปฏิบัติแล้ว สิทธิข้างต้นของผู้เสียหาย สามารถดำเนินการได้ผลจริงหรือไม่อย่างไร ซึ่งทั้งหมดจะได้รับการวิเคราะห์และอธิบายในรูปแบบของปัจจัยที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือมีประสิทธิภาพน้อยลง

**4. การคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย** สืบสวนและรวบรวมนโยบายที่นำมาสู่การออกกฎหมาย การวางแผนปฏิบัติงาน และการกำกับองค์กรบังคับใช้กฎหมาย เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงการวางแผนนโยบายในการดำเนินงาน เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ การชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และการรับรองสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย ช่วงปี 2559–2560 โดยทบทวนกฎหมายซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการดังกล่าว และรวบรวมเป็นการเฉพาะถึงพระราชบัญญัติตลอดจนแนวปฏิบัติ ที่ส่งเสริมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถใช้สิทธิข้างต้นได้ และท้ายที่สุดแล้ว คือ การทบทวนการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองสวัสดิภาพ ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การรับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบ ตัวเงิน และการรับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย ว่าเจ้าหน้าที่รัฐสามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตระหนักถึงสิทธิของตนเองหรือไม่ และเพราะเหตุใด ซึ่งทั้งหมดจะได้รับการวิเคราะห์และอธิบายในรูปแบบของปัจจัยที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือมีประสิทธิภาพน้อยลง

**5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ** หลังจากการทบทวนนโยบาย กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การใช้ดุลพินิจ ของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย และการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถบังคับใช้กฎหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือมีประสิทธิภาพน้อยลง แล้วโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน จะนำข้อมูล ทั้งหมดมาวิเคราะห์กับมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ เพื่อสำรวจว่ารัฐไทย ดำเนินการคุ้มครอง ปกป้อง เคารพ และรับรองซึ่งสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อันพึงมีพึงได้ตามกรอบกฎหมาย เบื้องต้นหรือไม่ และจัดทำข้อเสนอแนะที่มีต่อทั้งหน่วยงานรัฐ ทนายความ องค์กรภาคประชาสังคม และตัวผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์เอง เพื่อปรับปรุงให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอนาคตมีประสิทธิภาพตามหลัก การใช้อำนาจรัฐ และวางอยู่บนหลักสิทธิมนุษยชนที่มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นศูนย์กลาง

## บทที่ 1

# สถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย สถิติการดำเนินคดี ต่อผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ สถิติการให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถิติการเยียวยาผู้เสียหาย จากการค้ำมนุษย์ในรูปแบบตัวเงิน ตลอดจนปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงาน ของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิผลมากขึ้นหรือลดลง

อธิบายสถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย สถิติการดำเนินคดีต่อผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ สถิติการให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถิติการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์รูปแบบตัวเงิน และอธิบายปัจจัยทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิผลมากขึ้นหรือลดลง

ข้อมูลส่วนสถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย สถิติการดำเนินคดี สถิติการให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพ สถิติการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ในรูปแบบตัวเงิน และปัจจัยทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิผลมากขึ้นหรือลดลงนี้ ทั้งหมดได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ 15 จังหวัด ซึ่งนอกจากข้อมูลที่ได้รับการอ้างอิงว่านำมาจากเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการแล้ว ส่วนที่เหลือคือข้อมูลที่ได้รับ การประเมินและนำเสนอโดยเจ้าหน้าที่ผู้ให้สัมภาษณ์ ณ ช่วงเวลาระหว่างปี 2559–2560 เท่านั้น ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมิใช่ ความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ทั้งหมด

รายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

## 1.1 สถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ในแต่ละจังหวัดของทุกภูมิภาค ซึ่งปรากฏข้อมูล ว่าเป็นสถานที่ที่พบการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ หรือมีสถานคุ้มครองสวัสดิภาพ ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ตั้งอยู่

ภาคเหนือ พื้นที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดพิษณุโลก สถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ยังคงอยู่ในทิศทางเดิมของการประเมินสถานการณ์การค้ำมนุษย์ช่วงก่อนปี 2559 คือ อัตราส่วนของผู้เสียหายจากการค้าประเวณี ยังคงสูงกว่าผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ประเภทอื่น อย่างไรก็ตาม ภายหลังผู้กระทำความผิดปรับเปลี่ยนรูปแบบของการกระทำความผิดที่กระทำต่อกลุ่มผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงาน<sup>4</sup> โดยการเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการหลายอย่าง เพื่อมิให้การกระทำนั้นครอบคลุมประกอบในความผิดฐานค้ำมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งรวมถึงการทำให้เป็นกระบวนกรจ้างงานโดยมิชอบ<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม พบว่ายังมีการบังคับใช้แรงงาน ในบริเวณอำเภอรอบนอกของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานในภาคเกษตรที่ถูกหลอกให้เข้ามาทำงาน ภายใต้เงื่อนไขการทำงานที่แตกต่างจากการตกลงกับนายจ้างในครั้งแรก นอกจากนี้ ยังพบกรณีได้กรับใช้ในบ้าน

<sup>4</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2559

<sup>5</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2560



ถูกทำร้ายร่างกายโดยนายจ้าง แต่ด้วยเหตุที่เป็นคดีแรกซึ่งเกิดขึ้นและพื้นที่เกิดเหตุอยู่ภายในบ้านนายจ้างทำให้มีปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐาน<sup>6</sup>

จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่บางส่วนให้ข้อมูลว่ายังไม่พบการกระทำความผิดซึ่งเป็นการค้ามนุษย์ด้วยการบังคับใช้แรงงานอย่างชัดเจนในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับพฤติการณ์การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในลักษณะอื่น<sup>7</sup>

เฉพาะจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งโดยพื้นที่มีลักษณะเป็นเส้นทางผ่านเข้าสู่พื้นที่ของเมืองเศรษฐกิจชั้นใน เช่น กรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรสาคร เจ้าหน้าที่เน้นใช้มาตรการป้องกันจัดการกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติ โดยบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่หลายภาคส่วนเป็นคณะทำงานชื่อว่า “ทีมจัดระเบียบสังคม” ทำหน้าที่ตรวจสอบสถานประกอบการที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดการค้ามนุษย์ ตรวจสอบการใช้แรงงานเด็ก และตรวจสอบการใช้แรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ชุดปฏิบัติการดังกล่าวยังไม่อาจตรวจการจ้างงานแรงงานรับใช้ในบ้านได้ นอกจากจะมีการแจ้งขอความช่วยเหลือหรือมีหมายจากศาล<sup>8</sup>

**ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** พื้นที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดหนองคาย สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกับภาคเหนือ คือ พบผู้เสียหายจากการค้าประเวณีในอัตราส่วนที่สูงกว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลุ่มอื่น ซึ่งส่วนมากเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี<sup>9</sup> และยังไม่พบกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติซึ่งถูกบังคับใช้แรงงาน ปัจจุบัน เมืองครีพัฒนาเอกชน (บ้านพักใจ) ซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล มาร่วมทำกิจกรรมกับภาครัฐ เช่น จัดอบรมให้ความรู้แก่แรงงานไทย ซึ่งประสงค์จะเดินทางไปทำงานในภาคประมงในพื้นที่อื่นของประเทศไทย อันเป็นการสร้างมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานประมงเสริมจากมาตรการของรัฐอีกทางหนึ่ง

แม้จะยังไม่มีเหตุการณ์ค้ามนุษย์ต่อแรงงานข้ามชาติที่มีลักษณะเป็นการบังคับใช้แรงงาน แต่เจ้าหน้าที่บางส่วนให้ความเห็นว่า ควรจัดโครงสร้างการปฏิบัติงานแบบศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระดับอำเภอ ในพื้นที่เฉพาะที่มีความเสี่ยงหรือมีพบเหตุค้ามนุษย์สูงขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อนำเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พร้อมเข้าสู่การปฏิบัติงานจริง<sup>10</sup>

**ภาคตะวันออก** พื้นที่จังหวัดสระแก้วและจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนและเป็นเมืองเศรษฐกิจของภาคตะวันออกพบเหตุการณ์ค้ามนุษย์น้อยมาก ซึ่งอัตราส่วนของผู้เสียหายจากการค้าประเวณียังสูงกว่าผู้เสียหายกลุ่มอื่น แต่พบผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานบ้างในจังหวัดชลบุรี<sup>11</sup> ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง<sup>12</sup> สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่จึงกลายเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่บางส่วนให้ความเห็นว่าภายหลังจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้ามา

<sup>6</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>7</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2559

<sup>8</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2559

<sup>9</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2560

<sup>10</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2560

<sup>11</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

<sup>12</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2560

ในลักษณะนี้เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากรัฐไทยอนุญาตให้ใช้เอกสารเข้าเมืองได้หลายรูปแบบ<sup>13</sup> แรงงานข้ามชาติบางส่วนจึงลักลอบเดินทางเข้าไปในพื้นที่อื่น ทำให้ภาคตะวันออกกลายเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการส่งต่อแรงงานข้ามชาติ ที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานยังพื้นที่ชั้นใน และอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในพื้นที่ปลายทาง โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรสาคร หรือบางจังหวัดในภาคใต้ของไทย เช่น จังหวัดระนอง และจังหวัดสงขลา

ปัจจุบันพบว่า มีเด็กซึ่งเป็นลูกของแรงงานข้ามชาติบางส่วนติดตามผู้ปกครองเข้ามาในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว แล้วใช้วิธีการเดินเร่ขอเงินจากนักท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยวเป็นคนให้เงินแก่เด็กเอง<sup>14</sup> ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ทำให้ผู้พบเห็นบางคนเข้าใจว่าเด็กถูกนำมาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

**ภาคใต้** พื้นที่จังหวัดระนองและจังหวัดสงขลา สถานการณ์การค้ามนุษย์โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานข้ามชาติมีอัตราส่วนที่สูงกว่าภาคอื่นๆ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่พบว่าพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นจังหวัดต้นทางให้แรงงานข้ามชาติซึ่งเข้ามาทำงานเป็นลูกจ้างในเรือประมงเดินทางไปยังจังหวัดอื่นหรือในน่านน้ำต่างประเทศอีกด้วย<sup>15</sup> สาเหตุที่ทำให้ภาคใต้พบสถานการณ์การค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติสูงกว่าพื้นที่อื่น ส่วนหนึ่งมาจากการความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศเมียนมา ประกอบกับสภาพชายแดนที่ติดกันเป็นระยะทางหลายร้อยกิโลเมตร ทำให้แรงงานจากประเทศดังกล่าวสามารถเดินทางและเข้ามาทำงานเป็นลูกจ้างในธุรกิจภาคประมงและประมงทะเลต่อเนื่องได้ง่าย และยังคงกลายเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงานอีกด้วย

ปัจจุบัน ลักษณะการค้ามนุษย์ด้วยการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงาน เปลี่ยนเป็นรูปแบบเป็น “การทำงานใช้หนี้” ด้วยเงื่อนไขของการจ้างงานที่นายจ้างระบุว่าต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแทนลูกจ้างทุกอย่าง ทำให้นายจ้างบางส่วนต้องหักเงินซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวออกจากค่าจ้าง ลูกจ้างที่อยากออกไปทำงานที่อื่นแต่ไม่มีเงินชดเชยนายจ้างก็ไม่สามารถขอลูกจ้างงานได้<sup>16</sup> และหลายกรณีนำมาสู่การบังคับหักเงินค่าจ้างเพื่อจ่ายเป็นค่านายหน้าหรือค่าดำเนินการอื่นซึ่งมีอาจหักออกจากเงินค่าจ้างได้ตามกฎหมายแรงงาน

**ภาคกลาง** พื้นที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดนนทบุรี พบว่ามีกลุ่มแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในหลากหลายกลุ่มหากแบ่งตามรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เนื่องจากพื้นที่ในเขตนี้ส่วนใหญ่เป็นที่ตั้งของสถานคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทำให้บางส่วน of แรงงานข้ามชาติซึ่งตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากการบังคับใช้แรงงานในกิจการประมง ถูกส่งตัวมาเข้ารับการคุ้มครองหรือรอส่งตัวกลับประเทศต้นทางยังสถานคุ้มครองฯ ดังกล่าว<sup>17</sup>

<sup>13</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>14</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>15</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อปี พ.ศ. 2559

<sup>16</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อปี พ.ศ. 2559

<sup>17</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560



## 1.2 อายุ เพศ สัญชาติ เชื้อชาติ ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ และได้รับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลและรายละเอียดของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และส่งให้หน่วยงานซึ่งดูแลกำกับนโยบายรวบรวมเพื่อนำเสนอเป็นรายงานประจำปี โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ระบุว่า ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติ ยังคงพบมากในกลุ่มที่มาจากประเทศลาว ประเทศเมียนมาร์ และประเทศกัมพูชา ส่วนใหญ่ยังเป็นเด็ก รวมถึงคนชายขอบอย่างชาวเขา<sup>18</sup>

ข้อมูลจากรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559<sup>19</sup> จัดทำโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำแนกรายละเอียดของจำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยแบ่งตาม อายุ เพศ สัญชาติ เชื้อชาติ ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการส่งตัวเข้าสู่กระบวนการคัดแยกบุคคล ซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และได้รับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังนี้

จำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งได้รับการคัดแยกและระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งหมด 824 คน แบ่งเป็นชาย 411 คน และหญิง 413 คน ในจำนวนนี้เป็นคนไทย 333 คน เมียนมาร์ 238 คน ลาว 58 คน กัมพูชา 52 คน เวียดนาม 127 คน ฟิลิปปินส์ 4 คน ศรีลังกา 1 คน และอุซเบกิสถาน 1 คน และไม่ทราบสัญชาติอีก 10 คน

จากจำนวนข้างต้น มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งหมด 561 คน ประสงค์เข้ารับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แบ่งเป็นชาย 290 คน หญิง 271 คน โดยเป็นคนไทย 207 คน เมียนมาร์ 175 คน ลาว 55 คน กัมพูชา 24 คน โรฮิงญา 9 คน เวียดนาม 86 คน ฟิลิปปินส์ 4 คน และศรีลังกา 1 คน

ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หญิงกลุ่มใหญ่ที่สุด จำนวน 120 คน เป็นคนไทย ส่วนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชายกลุ่มใหญ่ที่สุด จำนวน 126 คน เป็นชาวเมียนมาร์ ตามด้วยชาวเวียดนาม จำนวน 83 คน

ส่วนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติที่ถูกแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุด คือ ชาวเมียนมาร์ จำนวน 159 คนจากทั้งหมด 304 คน ตามมาด้วยชาวเวียดนาม จำนวน 86 คน ซึ่งเป็นทั้งหมดของชาวเวียดนามที่เข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในสถานคุ้มครองในประเทศไทย

ในปี 2560 รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินการสืบสวนขยายผลด้วยการซักถามและคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยทีมสหวิชาชีพที่มีประสบการณ์ในการดำเนินคดีกับคดีด้านแรงงาน ซึ่งผลการดำเนินการไม่พบว่าเข้าข่ายเป็นคดีค้ามนุษย์ อันส่งผลให้จำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ลดลง โดยเฉพาะชาวเมียนมาร์ในคดีค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งปรากฏว่าในเหลือเพียง 39 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 82<sup>20</sup>

<sup>18</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2559

<sup>19</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 92-93.

<sup>20</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 17-18

ตารางที่ 1 จำนวนผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์<sup>21</sup>

| ปี   | จำนวน | เพศ |      | สัญชาติ |         |         |     |       |
|------|-------|-----|------|---------|---------|---------|-----|-------|
|      |       | ชาย | หญิง | ไทย     | เมียนมา | กัมพูชา | ลาว | อื่นๆ |
| 2559 | 824   | 411 | 413  | 333     | 238     | 52      | 58  | 143   |
| 2560 | 455   | 88  | 367  | 327     | 53      | 26      | 30  | 19    |

ตารางที่ 2 จำนวนผู้เสียหายที่อยู่ในความดูแลในสถานคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์  
ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์<sup>22</sup>

| สัญชาติ     | รูปแบบการแสวงหาประโยชน์ (จำแนกตาม เพศ/อายุ) |    |          |     |                 |   |                                  |    |          |   |                 |    | รวม |                |   |          |   |                 |     |
|-------------|---------------------------------------------|----|----------|-----|-----------------|---|----------------------------------|----|----------|---|-----------------|----|-----|----------------|---|----------|---|-----------------|-----|
|             | การค้าประเวณี                               |    |          |     |                 |   | การบังคับใช้แรงงาน<br>หรือบริการ |    |          |   |                 |    |     | การนำคนมาขอตาน |   |          |   |                 |     |
|             | 0-14 ปี                                     |    | 15-17 ปี |     | 18 ปี<br>ขึ้นไป |   | 0-14 ปี                          |    | 15-17 ปี |   | 18 ปี<br>ขึ้นไป |    |     | 0-14 ปี        |   | 15-17 ปี |   | 18 ปี<br>ขึ้นไป |     |
|             | ช                                           | ญ  | ช        | ญ   | ช               | ญ | ช                                | ญ  | ช        | ญ | ช               | ญ  |     | ช              | ญ | ช        | ญ | ช               | ญ   |
| ไทย         | 1                                           | 31 |          | 85  |                 | 4 |                                  | 3  |          | 3 |                 |    | 1   | 3              |   |          |   | 1               | 132 |
| เมียนมา     |                                             |    | 2        | 10  |                 | 1 | 18                               | 9  | 6        | 1 | 59              | 13 |     |                |   |          |   |                 | 119 |
| ลาว         |                                             | 1  |          | 17  |                 | 1 |                                  | 2  |          |   |                 |    |     |                |   |          |   |                 | 21  |
| กัมพูชา     |                                             |    |          |     |                 |   | 3                                |    |          |   | 16              | 1  | 1   | 1              |   |          |   |                 | 22  |
| อินโดนีเซีย |                                             |    |          |     |                 |   |                                  |    |          |   | 9               |    |     |                |   |          |   |                 | 9   |
| เวียดนาม    |                                             |    |          |     |                 |   |                                  |    |          |   | 51              |    |     |                |   |          |   |                 | 51  |
| มาเลเซีย    |                                             |    |          |     |                 |   |                                  |    |          |   | 2               | 1  |     |                |   |          |   |                 | 3   |
| ยูกันดา     |                                             |    |          |     |                 | 3 |                                  |    |          |   |                 |    |     |                |   |          |   |                 | 3   |
| รวม         | 1                                           | 32 | 2        | 112 | 0               | 9 | 21                               | 14 | 6        | 4 | 137             | 15 | 2   | 4              |   |          |   | 1               | 360 |
|             | 33                                          |    | 114      |     | 9               |   | 35                               |    | 10       |   | 152             |    | 6   |                |   |          | 1 |                 |     |
|             | 156                                         |    |          |     |                 |   | 197                              |    |          |   |                 |    | 7   |                |   |          |   |                 |     |

<sup>21</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2560. หน้า 17

<sup>22</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2560. หน้า 38

### 1.3 สถิติการดำเนินคดีกับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในแต่ละประเภทของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลและรายละเอียดของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และส่งให้หน่วยงานซึ่งดูแลกำกับนโยบายรวบรวมเพื่อนำเสนอเป็นรายงานประจำปี โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดอุดรธานีบางส่วนให้ข้อมูลได้ เช่น สถิติการดำเนินคดีในพื้นที่นับจากช่วงปี 2555 ถึงปี 2560 มีจำนวนสูงขึ้น กล่าวคือใน 2555 มีการดำเนินคดีค้ามนุษย์ 2 คดี ปี 2556 มีการดำเนินคดีค้ามนุษย์ 3 คดี ปี 2557 มีการดำเนินคดีค้ามนุษย์ 8 คดี ปี 2558 มีการดำเนินคดีค้ามนุษย์ 8 คดี ปี 2559 มีการดำเนินคดีค้ามนุษย์ 5 คดี และปี 2560 มีการดำเนินคดีค้ามนุษย์ 6 คดี<sup>23</sup>

ข้อมูลอย่างเป็นทางการปรากฏในรายงานประจำปี ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2559<sup>24</sup> จัดทำโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำแนกรายละเอียดคดีค้ามนุษย์ที่พบและทำการสืบสวนสอบสวน ตลอดจนจำนวนผู้กระทำความผิด ดังนี้

จำนวนคดีค้ามนุษย์ที่พบและทำการสืบสวนสอบสวน ทั้งหมด 333 คดี เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 จากปี 2558 ซึ่ง 75 คดี เป็นผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์จากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงาน โดยมี 43 คดี เป็นการบังคับใช้แรงงานในภาคประมง

จำนวนผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์ซึ่งถูกจับกุมและฟ้องร้อง ทั้งหมด 600 คน เป็นคนไทย 462 คน เมียนมาร์ 35 คน กัมพูชา 26 คน และสัญชาติอื่นอีก 36 คน ทั้งนี้ ในรายงานระบุว่า ประเทศไทย โดยเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับกำกับดูแลนโยบายและปฏิบัติงาน มีความกระตือรือร้นในการดำเนินการ บางคดีเช่น คดีค้ามนุษย์ในกลุ่มโรฮิงญา มีจำนวนผู้ถูกจับกุมมากถึง 296 คน

ในปี 2560 ประเทศไทยสามารถสืบสวนปราบปรามจับกุมคดีค้ามนุษย์ได้ จำนวน 302 คดี พร้อมผู้ต้องหาจำนวน 427 คน แต่ยังคงพบรูปแบบในการแสวงหาประโยชน์จากผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์เป็นการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ซึ่งมีจำนวน 255 คดี เมื่อเปรียบเทียบกับ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ที่มีเพียง 21 คดี เท่านั้น

ตารางที่ 3 สถิติการดำเนินคดีค้ามนุษย์<sup>25</sup>

| ปี   | รวม | รูปแบบการค้ามนุษย์ |          |                  |         |       |        |             |              |
|------|-----|--------------------|----------|------------------|---------|-------|--------|-------------|--------------|
|      |     | ค้าประเวณี         | สื่อลามก | ผลประโยชน์ทางเพศ | เป็นทาส | ขอทาน | แรงงาน | แรงงานประมง | ขูดรีด/อื่นๆ |
| 2559 | 333 | 244                | 3        | –                | –       | 8     | 32     | 43          | 3            |
| 2560 | 302 | 246                | 7        | 2                | –       | 26    | 14     | 7           | –            |

<sup>23</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>24</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 57–58

<sup>25</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2560. หน้า 16

## 1.4 สถิติการจ่ายเงินเพื่อชดใช้เยียวยาผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ในแต่ละประเภทของการแสวงประโยชน์โดยมิชอบ

ไม่ปรากฏข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ แต่ข้อมูลอย่างเป็นทางการปรากฏในรายงานประจำปี ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2559<sup>26</sup> และปี 2560<sup>27</sup> จำแนกรายละเอียดแหล่งที่มาของเงิน ที่ใช้ในการชดเชยเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ แต่มิได้แบ่งจำแนกให้เห็นว่า ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ในแต่ละประเภทของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ในแต่ละสัญชาติ ได้รับการชดเชยเยียวยาเป็นจำนวนเงินเท่าไร จากแหล่งที่มาใด และสามารถเข้าถึงการชดเชยเยียวยาได้จริงหรือไม่

ตารางที่ 4 เงินชดเชยเยียวยาที่ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ได้รับ<sup>28</sup>

| ประเภทของค่าทดแทน<br>และค่าตอบแทน                                | 2559                       | 2560                     |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------|
| เงินช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อการ<br>ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ | 5,808,566.90 บาท (648 ราย) | 5,641,579 บาท (760 ราย)  |
| ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 35                                        | 1,656,100 บาท (15 ราย)     | 18,442,221 บาท (151 ราย) |
| ค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา                                     | 455,000 บาท (23 ราย)       | 340,000 บาท (20 ราย)     |
| ค่าจ้าง-ค่าแรงจ้าง                                               | 3,838,304 บาท (58 ราย)     | 2,174,529 บาท (30 ราย)   |
| ค่าใช้จ่ายระหว่างการคุ้มครองพยาน                                 | 2,904,139.79 บาท (254 ราย) | 4,259,466 บาท (52 ราย)   |

## 1.5 ช่วงระยะเวลาที่มีสถิติการดำเนินจำนวนคดีสูงสุดของแต่ละปีและนโยบายของรัฐในช่วงระยะเวลานั้น

ไม่ปรากฏข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ และไม่พบข้อมูลอย่างเป็นทางการปรากฏในรายงานประจำปี ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2559 และปี 2560

<sup>26</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 120

<sup>27</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2560. หน้า 44

<sup>28</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2560. หน้า 44

## 1.6 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการดำเนินคดีหรือการชดเชยเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และนำมาสู่การบันทึกสถิติคดีและจำนวนเงินซึ่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการชดเชยเยียวยา

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า การกำหนดนโยบายโดยรัฐบาลช่วงปี 2559–2560 ให้การแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ<sup>29</sup> เป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งรัดเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามนโยบายทั้งในส่วนการป้องกันการค้ามนุษย์ การปราบปรามการค้ามนุษย์ การดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ตลอดจนการคุ้มครอง และแสวงหาหลักประกันสิทธิตามกฎหมายของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพิ่มสูงขึ้น

นโยบายดังกล่าวนำมาสู่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย การเพิ่มโทษทางอาญา การวางแผนทางใช้ดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่ในการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การประสานงานของเจ้าหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน และระหว่างประเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การคัดแยกซ้ำในกลุ่มบุคคลหรืออาจเป็นผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ และการอบรมให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การดำเนินมาตรการป้องกัน และการติดตามการดำเนินคดี เหล่านี้ ล้วนเป็นปัจจัยย่อยอันเกิดจากการดำเนินงาน ตามปัจจัยใหญ่ ซึ่งถือเป็นนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลาง ที่มีผลทำให้การจับกุมและดำเนินคดีต่อผู้ซึ่งถูกกล่าวหา ว่ากระทำความผิดการคุ้มครองสวัสดิภาพ การชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงินและการรับรองสิทธิอันเป็นหลักประกัน ทางกฎหมายให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานและระดับกำกับดูแลนโยบายของทั้งภาครัฐและ บางส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชน โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งสองภาคส่วน ซึ่งเป็นข้อจำกัดร่วมของทุกพื้นที่ที่เป็นองค์กรส่วนหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีได้เกิดขึ้น แต่เฉพาะการค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติซึ่งถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในภาคเกษตรเท่านั้น หากแต่ เพราะโครงสร้างซึ่งมาจากการออกนโยบายและกฎหมาย ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ ที่ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่จริงหรือขาดแคลน ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ให้ข้อมูลระบุว่า ทำให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ยังไม่ลุล่วง เช่น ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ทั้งที่ปฏิบัติงาน ในสถานแรกรับและสถานคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนในบางกรณี เช่น ระหว่างการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปัญหาการขาดแคลนล่ามประจำและการจ้างล่าม เป็นรายครั้ง และที่สำคัญคือ ปัญหาการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นและตั้งอยู่ บนข้อเท็จจริงที่มีได้สะท้อนมาจากพื้นที่ของผู้ปฏิบัติงาน ทำให้กลไกตามนโยบายบางส่วนยังคงไม่สามารถดำเนินการ ได้ผล อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดจำนวนคดีหรือจำนวนผู้ถูกจับกุมในความผิดฐานค้ามนุษย์ และการดำเนินการ ในกรณีที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ได้ตระหนักว่าตนเองเป็นเหยื่อ เป็นต้น

รายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

**การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติของรัฐบาล** โดยเฉพาะนโยบายส่วนการปราบปรามการค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่บางส่วนให้ข้อมูลว่า นโยบายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในพื้นที่จริง อีกทั้งรัฐยังไม่สามารถบริหารงานบุคคลให้ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ตามนโยบายนั้นได้

<sup>29</sup> ดู [http://www.asean thai.net/ewt\\_news.php?nid=7393&filename=index](http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=7393&filename=index)

เช่น ข้อจำกัดในโครงสร้างการปฏิบัติงานของศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ระดับจังหวัด ซึ่งแทบไม่มีบทบาทในการดำเนินงานเพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในปัจจุบัน<sup>30</sup> การจัดลำดับตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีมากกว่าการเน้นให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ความถี่และประสิทธิภาพในการตรวจสอบสถานประกอบการ เพราะยังรวมถึงการตรวจนับจำนวนการจับกุม หรือสถิติการดำเนินคดี ซึ่งทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานถูกแทรกแซง เป็นต้น<sup>31</sup>

เจ้าหน้าที่บางส่วนให้ข้อมูลว่า ระบบงานแบบบัญชาการ ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการบางครั้ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความจริงที่เกิดขึ้น เช่น การจับกุมผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ตามนโยบาย<sup>32</sup> ทำให้ประสิทธิภาพการดำเนินคดีด้วยหลักการค้นหาความจริงและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ลดลง ซึ่งส่งผลถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่และการพิจารณาคดีของพนักงานอัยการและศาลด้วย<sup>33</sup>

**การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและการเพิ่มโทษทางอาญา** เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้ข้อมูลว่า ผลจากการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ทั้ง 2 ครั้ง โดยเฉพาะการขยายคำนิยามของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ<sup>34</sup> ตลอดจนการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความผิดค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ทำให้จำนวนคดีที่เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ลดน้อย และการดำเนินคดีในชั้นศาลรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ การกำหนดโทษอาญาที่สูงขึ้น และการบังคับใช้มาตรการยึดทรัพย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2541 อย่างเคร่งครัด ทำให้เจ้าของสถานประกอบการเกิดความเกรงกลัวต่อการบังคับใช้กฎหมาย จำนวนคดีค้ามนุษย์ในบางพื้นที่จึงลดลง อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่กฎหมายสามารถเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงสุด

**ความเห็นแย้งระหว่างหน่วยงานซึ่งเข้าร่วมกระบวนการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** ปัจจัยอย่างหนึ่งที่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของการดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีค้ามนุษย์ คือความเห็นแย้งระหว่างของหน่วยงานในระหว่างเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าว ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นทีมสหวิชาชีพจะปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานสอบสวนเป็นหลัก พนักงานสอบสวนจึงมีอำนาจชี้ขาดในการระบุว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ สาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานซึ่งเข้าร่วมกระบวนการมีความเห็นแย้ง คือ พื้นฐานความรู้ความเข้าใจที่มีต่อกฎหมายและการปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงไม่ตรงกัน<sup>35</sup>

<sup>30</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>31</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>32</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2559 และเจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2559

<sup>33</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2559

<sup>34</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2559 และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2559

<sup>35</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2559



ปัจจุบันเอกสารซึ่งใช้ในการระบุว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ กลายเป็นพยานหลักฐานที่ถูกใช้ในศาล และบางกรณี ทัศนคติของผู้กระทำความผิดนำมาตั้งคำถามถึงข้อเท็จจริงที่ผู้เสียหายให้การในภายหลัง ซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีที่มีเจ้าหน้าที่บางส่วนระบุความเห็นแย้งลงไปว่า ผู้เข้าสู่กระบวนการคัดแยกมิใช่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>36</sup>

**การวางแผนทางใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการบางส่วนให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่พยายามค้นหาตัวชีวิตหรือปัจจัยที่เกิดแก่กลุ่มแรงงานข้ามชาติ ซึ่งนำมาสู่การชี้ให้เห็นว่าบุคคลกลุ่มดังกล่าวอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เช่น การตรวจบัตรประจำตัว หรือเอกสารประจำตัวและใบอนุญาตทำงาน หากแรงงานข้ามชาตินั้นไม่มีเอกสารข้างต้น ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>37</sup> ซึ่งต้องเข้าสู่กระบวนการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต่อไป

**การประสานงานของเจ้าหน้าที่ระหว่างหน่วยงานและระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน** บางพื้นที่ เจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการเริ่มสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐระหว่างชายแดน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และให้การสนับสนุนด้านล่าม<sup>38</sup> ซึ่งจะนำมาสู่การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการป้องกันเหตุค้ามนุษย์ การสนับสนุนงานด้านปราบปราม และการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

**การจับกุมแรงงานข้ามชาติซึ่งลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย** เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลว่า มาตรการส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ คือ การปราบปรามขบวนการนายหน้า<sup>39</sup> โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดน ผลการจับกุมบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตของเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เป็นปัจจัยที่ทำให้จำนวนคดีค้ามนุษย์ลดน้อยลง<sup>40</sup> อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร เช่น บางพื้นที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเพียง 6 คน แต่ต้องทำงาน 24 ชั่วโมง ยังคงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้มาตรการนี้ต้องได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่มากขึ้น<sup>41</sup>

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการบางส่วนให้ข้อมูลว่า สถานการณ์การบริหารราชการปัจจุบัน ทำให้มีเจ้าหน้าที่ทหารเข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มากขึ้น ทั้งการสนับสนุนบุคลากร จัดหาสถานที่ และการดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม มาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งได้ผลดีที่สุด ในความเห็นของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ คือ การที่ประชาชนตระหนักถึงปัญหาและความร้ายแรงของสถานการณ์การค้ามนุษย์<sup>42</sup>

**การคัดแยกซ้ำในกลุ่มบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเพื่อปกป้องผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในกลุ่มเด็กและสตรี มิให้ตกเป็นผู้เสียหายซ้ำ (Re-victimization) เจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในบางพื้นที่ จึงนำกระบวนการคัดแยกซ้ำ

<sup>36</sup> ทัศนคติ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>37</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>38</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2559

<sup>39</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>40</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>41</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>42</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

ในกลุ่มบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มาบังคับใช้กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ที่ต้องถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทาง โดยที่ผ่านมามีพบว่ามาตรการดังกล่าวสามารถค้นหาตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้มากขึ้น เช่น กรณีพบผู้เสียหายจากการค้าประเวณีจากจังหวัดสุพรรณบุรี จากกลุ่มแรงงานข้ามชาติซึ่งกำลังจะถูกส่งตัวกลับไปยังประเทศลาว ณ ชายแดนจังหวัดหนองคาย<sup>43</sup> ส่วนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยการบังคับใช้แรงงาน ก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ถูกค้นพบว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากกระบวนการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรอบที่สอง<sup>44</sup>

**การอบรมให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์** เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลว่า ปัจจุบันรัฐบาลเน้นให้มีการอบรมแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มากขึ้น โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมักถูกคาดหวังให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ องค์ประกอบความผิด และกระบวนการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>45</sup>

อย่างไรก็ตาม ด้วยภารกิจงานที่หลากหลายและการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ตามระบบการบริหารงานราชการยังทำให้กระบวนการอบรมที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้รับการประเมินว่าควรได้รับการปรับปรุงโดยเน้นให้เจ้าหน้าที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์และหลักสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยเฉพาะการปฏิบัติต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ ปัญหาโครงสร้างภายในหน่วยงานยังเป็นส่วนที่เจ้าหน้าที่บางส่วนให้ข้อมูลว่าผู้ปฏิบัติงานบางคนไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองในงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>46</sup>

**การปราบปรามการทุจริต** เจ้าหน้าที่ยังเห็นว่ามาตรการเร่งรัดปราบปรามการทุจริตและป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นเข้าไปข้องเกี่ยวกับกระบวนการค้ามนุษย์ ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพ<sup>47</sup>

**การติดตามผลการดำเนินคดี** ระบบนี้จะดำเนินการเฉพาะต่อคดีค้ามนุษย์ที่มีผู้มิอทธิพลมาเกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพและความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่แต่ละส่วนของกระบวนการป้องกันปราบปราม และการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เกิดขึ้นตลอดเวลา ซึ่งจะส่งผลดีต่อผู้เสียหายในการติดตามคดีด้วยเช่นกัน<sup>48</sup>

## 1.7 ความสอดคล้องของสถิติที่ได้รับการบันทึกอย่างเป็นทางการโดยรัฐและระดับความรุนแรงของสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ว่ามีช่องว่างระหว่างสถิติและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่ หากมี ปัจจัยใดทำให้เกิดช่องว่างนั้น

ไม่ปรากฏข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ และไม่พบข้อมูลอย่างเป็นทางการปรากฏในรายงานประจำปี ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2559

<sup>43</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจคนเข้าเมือง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>44</sup> ทนายความ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>45</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>46</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อปี พ.ศ. 2559

<sup>47</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>48</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560



## กรอบกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ

อันเกี่ยวเนื่องกับนโยบายป้องกัน ปรามปราม ดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด การเยียวยา และคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติในภาคเกษตร

สืบเนื่องจากสภาพปัญหาเดิมของการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างไม่เป็นระบบ และการขาดการพัฒนาคุณภาพธุรกิจและชีวิตแรงงานในกลุ่มกิจการเกษตร โดยเฉพาะในภาคประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเลทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในภาคเกษตร กลายเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญของการดำเนินนโยบายเพื่อลดปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกระดับของประเทศไทย นับตั้งแต่ช่วงปี 2559–2560 ประเทศไทยดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศ ตลอดจนทำข้อตกลงร่วมกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนและประเทศอื่นหลายฉบับ อันนำมาสู่การออกกฎหมายและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ข้างต้น ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายนี้ของประเทศไทยเช่นกัน

ในปี 2559 ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยกรอชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ฉบับที่ 187<sup>49</sup> และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2559<sup>50</sup> ซึ่งจะนำมาสู่การปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับเนื้อหาในอนุสัญญาดังกล่าว โดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขค่าจ้างที่เป็นธรรม การคุ้มครองสุขภาพ การจัดสวัสดิการ สภาพการทำงานและที่พักบนเรือที่เหมาะสมให้แก่ลูกจ้าง เป็นต้น

ในปี 2560 ประเทศไทยร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน ดำเนินการทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในภาคประมงและสถานการณ์การแรงงานบังคับเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดขั้นตอนที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศอีก 2 ฉบับภายในปี 2561 คือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานภาคประมง อันมีสาระสำคัญกำหนดให้นายจ้างของลูกจ้างในกิจการประมงต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน และกำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยและอาชีวอนามัยให้แก่แรงงานซึ่งทำงานในภาคประมง เช่น กำหนดขนาดและคุณภาพของที่พัก กำหนดมาตรฐานสถานที่ทำงาน ระยะเวลาการทำงาน ตลอดจนการรักษาพยาบาลแก่ลูกจ้างอย่างครบถ้วน ส่วนอีกหนึ่งฉบับ คือ พิธีสารปี ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ซึ่งขณะนี้ ประเทศไทยกำลังดำเนินการร่างกฎหมาย 2 ฉบับขึ้น

<sup>49</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 48

<sup>50</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 48

เพื่ออนุวัติการเป็นกฎหมายภายในตราสารข้างต้น ประกอบด้วย ร่างพระราชกำหนดคุ้มครองแรงงานในภาคประมง พ.ศ...(อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)<sup>51</sup> และร่างพระราชบัญญัติป้องกันการใช้แรงงาน บังคับ พ.ศ...(อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา)<sup>52</sup>

นอกจากนี้ รัฐไทยยังสานต่อการเข้าร่วมกระบวนการบาห์ลี ภายหลังลงนามในอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และให้การรับรองแผนปฏิบัติการดังกล่าวเมื่อปี 2558 ด้วยการนำสัตยาบันสารเพื่อให้สัตยาบันอนุสัญญานี้มีผลแก่เลขาธิการอาเซียน ในปี 2559 และภายในปี 2560 ผู้แทนของรัฐไทยยังเข้าร่วมการประชุมลักษณะ Working Group 2 ครั้ง อันเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานภายใน ภายหลังลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว เพื่อหารือกับประเทศอื่นและผู้แทนภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปราม การใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในห่วงโซ่การผลิตของกิจการ

เฉพาะกรอบกฎหมายภายในประเทศซึ่งดำเนินการไปแล้ว รัฐไทยออกและปรับปรุงกฎหมายอย่างน้อย 2 ฉบับ อันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายปรับปรุงการบริหารแรงงานต่างด้าว ตามแผนแม่บทในการบริหารจัดการ แรงงาน ปี 2560–2563<sup>53</sup> คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541<sup>54</sup> และการออก พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559<sup>55</sup> ด้วยการห้ามเด็ดขาดมิให้ใช้แรงงาน เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ด้วยการเพิ่มบทโทษแก่นายจ้างที่จ้างคนงานอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือจ้างคนงานอายุต่ำกว่า 18 ปี ให้ทำงานที่เป็นอันตรายหรือผิดกฎหมาย โดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และหรือปรับไม่เกิน 400,000 บาท หรือไม่เกิน 800,000 บาท ต่อการจ้างงานลูกจ้าง 1 คน ส่วนพระราชกำหนดนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุง การบริหารจัดการบริษัทนายหน้าจัดหางานทั้งระบบ และป้องกันมิให้แรงงานข้ามชาติถูกแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบ หรือตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือตกเป็นแรงงานขี้ดหนี้ ตลอดทั้งลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ทั้งหมดของแรงงานข้ามชาติลง ผลจะเป็นการเอื้อให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาและทำงานอยู่ในราชอาณาจักร อย่างถูกกฎหมายมากขึ้น

<sup>51</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 48

<sup>52</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ของไทย ประจำปี 2560. หน้า 14

<sup>53</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 12

<sup>54</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 15

<sup>55</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 15

## บทที่ 2

### มาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดค้ำมนุษย์และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหาย จากการค้ำมนุษย์

บททวนและอธิบายมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ตลอดจนการเยียวยาและการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ รวมถึงบางส่วนของกระบวนการป้องกัน การดำเนินคดี และการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน และอธิบายเจตนารมณ์ของมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งนำมาสู่การออกแบบ ภาพรวมการดำเนินคดีและการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย ว่ากระบวนการทั้งหมดนั้นสอดคล้อง กับหลักการข้างต้นหรือไม่ อย่างไร

#### 2.1 กรอบกฎหมายระหว่างประเทศตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil Rights and Political Rights: ICCPR)<sup>56</sup>

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ International Covenant on Civil Rights and Political Rights (ICCPR) เป็นกรอบกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญต่อการกำหนดหน้าที่ให้รัฐ ซึ่งผูกพันตนด้วยการรับรองกติกา อนุวัติการให้แต่ละข้อบทในกติกานั้น มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศ เช่นเดียวกัน การกำหนดความผิดฐานค้ำมนุษย์และการขอให้รัฐเยียวยาหรือคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการพัฒนากรอบกฎหมายตามข้อบทที่ 8 ของกติกาฉบับนี้ ซึ่งมีเจตนารมณ์รับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพในการเคลื่อนไหว หรือดำรงชีพอยู่ของบุคคลมิให้ถูกพรากไปด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยบุคคลใดก็ตาม โดยห้ามมิให้นำบุคคลลงเป็นทาส หรือจะบังคับใช้บุคคลตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาสหรือจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือบังคับใช้แรงงานมิได้

ข้อบทดังกล่าวนำมาสู่การตีความเชื่อมโยงกับกรอบกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนฉบับอื่น และทำให้รัฐไทย ในฐานะรัฐภาคีของกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ มีหน้าที่ต้องเคารพ ปกป้อง คุ้มครอง และทำให้สิทธิของบุคคลดังกล่าวเกิดขึ้นจริง โดยการใช้นโยบายทางนิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหาร เข้ามาจัดการเพื่อมิให้บุคคลต้องถูกลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพในการเคลื่อนไหว หรือการดำรงชีพอยู่

<sup>56</sup> ไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539

กรณีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในบริบทของการตกเป็นผู้เสียหายจากค้ำมนุษย์ก็เช่นเดียวกัน ประเทศไทยใช้ทั้งมาตรการการออกกฎหมายและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ทั้งกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ การจัดตั้งแผนกคดีค้ำมนุษย์ขึ้นในระบบศาลยุติธรรม ตลอดจนการพัฒนา นโยบายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อทำให้หน้าที่ของรัฐในการเคารพ ปกป้อง คุ้มครอง และทำให้สิทธิของบุคคลมิให้ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ และทำให้สิทธิของบุคคลซึ่งตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์แล้วได้รับการเยียวยา และนำตัวผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2.2 กรอบกฎหมายระหว่างประเทศตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 (United Nations Convention against Transitional Organized Crime 2000)<sup>57</sup>

ด้วยความสำคัญของสถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์และหน้าที่ที่ประเทศไทยพึงปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงนำมาสู่การอนุวัติการตราสารระหว่างประเทศอันเป็นพื้นฐานทางกฎหมายที่นำมาสู่การจัดรูปแบบการป้องกันปราบปรามผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ตลอดจนเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ อย่างน้อยใน 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (United Nations Convention against Transitional Organized Crime 2000) และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime 2000 หรือ Palermo Protocol) ที่ตราขึ้นมาเพื่อเสริมการบังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เฉพาะแต่เนื้อหาตามพิธีสารพาเลโมเท่านั้นที่มีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

เฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 เป็นกรอบความร่วมมือทางกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานระดับสากลเกี่ยวกับการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม ซึ่งประเทศไทยให้สัตยาบันและเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวตลอดจนดำเนินการให้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายอนุวัติการ ทั้งด้านการป้องกัน การสืบสวน สอบสวนและการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา 4 ฐาน คือ การมีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กรอาชญากรรม การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การทุจริตคอร์รัปชันและการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งอาชญากรรมร้ายแรงที่อนุสัญญาได้นิยามว่า หมายถึงความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป ซึ่งหมายความรวมถึงความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ หากความผิดดังกล่าวมีลักษณะข้ามชาติและเกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรรม

นิยามของความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามอนุสัญญาดังกล่าว จึงสามารถพิจารณาได้จากข้อ 2 (ข) ซึ่งบัญญัติว่า “อาชญากรรมร้ายแรง หมายถึงกระทำที่เป็นความผิดซึ่งสามารถลงโทษโดยการทำให้สูญเสียเสรีภาพขั้นสูงสุดเป็นเวลาอย่างน้อย 4 ปีหรือโดยโทษที่รุนแรงกว่า” อันสอดคล้องกับนิยามความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามกฎหมายภายในประเทศ

<sup>57</sup> พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ทรงเป็นผู้แทนรัฐบาลไทยในการยื่นสัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2556 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556

ซึ่งนิยามคำว่า “องค์กรอาชญากรรม” ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ว่า “องค์กรอาชญากรรม หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งมีการจัดโครงสร้างโดยสมคบกันตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างที่ชัดเจนมีการกำหนดบทบาทของสมาชิก อย่างแน่นอนหรือมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานหนึ่ง หรือหลายฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไปหรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” และบัญญัติอัตราโทษในความผิดฐานค้ามนุษย์ตามมาตรา 52<sup>58</sup> และมาตรา 53<sup>59</sup> แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 12 ปี ปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 1,200,000 บาท โดยอัตราโทษจะเพิ่มขึ้นหากการกระทำต่อบุคคลอายุไม่เกิน 18 ปี ผู้มีการพิการ มีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือผู้กระทำเป็นนิติบุคคล

## 2.3 กรอบกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime 2000)<sup>60</sup>

พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เป็นตราสารระหว่างประเทศ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อเสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ซึ่งประเทศไทยอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักที่มีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานรัฐและภาคเอกชนสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับพิธีสารดังกล่าวด้วยการกำหนดมาตรการป้องกัน สืบสวนสอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และกำหนดมาตรการเยียวยาตลอดจนคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และนับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่กำหนดให้รัฐดำเนินทั้ง 2 มาตรการโดยมีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน

เฉพาะส่วนการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พิธีสารฉบับนี้ขยายความเพิ่มเติมจากนิยามของคำว่าองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตามอนุสัญญาข้างต้น ซึ่งนอกจากอัตราโทษที่กำหนดแล้ว ในพิธีสารยังบัญญัติถึงองค์ประกอบของความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจนในข้อ 3 ความว่า

“เพื่อความมุ่งประสงค์ของพิธีสารนี้

(ก) ให้ “การค้ามนุษย์” หมายถึงการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคล ด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเลี้ยภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ

<sup>58</sup> ดู มาตรา 52 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

<sup>59</sup> ดู มาตรา 53 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

<sup>60</sup> ไทยลงนามเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2544



หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการดัดอวัยวะออกจากร่างกาย

(ข) ให้ถือว่าไม่สามารถยกความยินยอมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ใช้กับการแสวงหาประโยชน์โดยเจตนา ดังที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้ มาเป็นข้ออ้างในกรณีที่มีการใช้วิธีการใดๆ ที่ระบุไว้ในวรรค (ก)

(ค) ให้ถือว่าการจัดหา การขนส่ง การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งเด็กเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ เป็น “การค้ามนุษย์” แม้ว่าไม่มีการใช้วิธีการใดๆ ที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้

(ง) เด็ก หมายถึงบุคคลใดที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี”

โดยเนื้อหาจำแนกให้เห็นรูปแบบของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือประเภทของการค้ามนุษย์ไว้อย่างน้อย 7 ประเภท ประกอบด้วย การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส การกระทำอื่นเสมือนเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ และการดัดอวัยวะออกจากร่างกาย ซึ่งหมายความว่ากฎหมายภายในของแต่ละประเทศจะอนุวัติการและกำหนดให้ความผิดฐานค้ามนุษย์รวมถึงความผิดประเภทอื่นนอกจากทั้ง 7 ประเภทที่ระบุไว้ในพิธีสารก็ได้

ส่วนข้อ 6 ของพิธีสาร กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไว้หลายประการ เช่น การคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและเอกลักษณ์ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การคุ้มครองให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความลับ การประกันว่าระบบกฎหมายภายในของรัฐ บัญญัติมาตรการที่จัดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาพิพากษาในศาล และให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้มีโอกาสแจ้งให้ทราบถึงข้อกังวล หรือขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ระหว่างพิจารณาพิพากษา โดยการร้องขอนั้นต้องไม่กระทบต่อสิทธิของจำเลย นอกจากนี้ รัฐยังต้องร่วมมือกับองค์กรเอกชนหรือองค์กรอื่น จัดให้มีมาตรการฟื้นฟูสภาพทางร่างกายทางจิตใจ และทางสังคมให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เช่น การจัดหาที่พักที่เหมาะสม การให้คำปรึกษาและการแจ้งสิทธิ การให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ ทางจิตวิทยา และด้านวัตถุอื่น การให้โอกาสผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในการทำงาน การศึกษา และการฝึกอบรม ตลอดจนต้องประกันว่ากลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็กหรือสตรีต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยรัฐต้องจัดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรอย่างปลอดภัยและมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนผ่านทางระบบกฎหมายภายในของตนได้

ในข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 ของพิธีสารฉบับเดียวกันยังกำหนดมาตรการเสริมเพื่อให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ทั้งการประกันสิทธิในการอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวโดยชอบด้วยกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการส่งกลับไปยังประเทศต้นทางอย่างปลอดภัย และสิทธิที่จะเข้าถึงมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ซึ่งจัดทำโดยรัฐนั้นอีกด้วย

เนื้อหาของมาตรการป้องกัน สืบสวนสอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และกำหนดมาตรการเยียวยาตลอดจนคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ที่ปรากฏอยู่ในพิธีสารฉบับนี้ ได้รับการอนุวัติการไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับในปี 2558 และ 2560 ซึ่งต่อมากลายเป็นกฎหมายหลักดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตลอดทั้งเยียวยาและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทย พร้อมกันนี้ ด้วยความก้าวหน้าในการใช้มาตรการทางนิติบัญญัติเพื่อคุ้มครองผู้ถูกละเมิดสิทธิในชีวิตร่างกายเช่นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ประเทศไทย

ยังดำเนินการให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีค้ามนุษย์โดยเฉพาะ ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 รายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

## **2.4 กรอบกฎหมายภายในประเทศตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560**

หากพิจารณาจากข้อผูกพันในฐานะรัฐภาคีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ประเทศไทยถือว่าประสบความสำเร็จในการอนุวัติการตราสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับมาเป็นกฎหมายภายใน โดยมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 วางบทบัญญัติการกระทำความผิดทางอาญาให้ครอบคลุมการกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ยิ่งขึ้น และบัญญัติมาตรการในการให้ความช่วยเหลือด้านอื่นและคุ้มครองสวัสดิภาพที่เหมาะสมแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายสามารถใช้ดุลพินิจเฉพาะดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ รวมถึงบัญญัติให้มีคณะบุคคลหลักเป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปรามและการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ประกอบด้วย คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับจังหวัด นอกจากนี้ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังสามารถใช้สิทธิในการเยียวยาทั้งจากงบประมาณซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐโดยตรง และจากผู้กระทำความผิดโดยการเรียกร้องจากกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญาอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ภายในปี 2558–2560 ประเทศไทยดำเนินการปฏิรูปกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หลายฉบับ โดยเฉพาะกลุ่มกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ต่อแรงงานรวมถึงสตรีและเด็ก ซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเนื่องด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจและการดำเนินธุรกิจบางประเทศ เช่น กิจกรรมประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องประมงทะเล กิจการรับเหมาก่อสร้างที่มีลักษณะเป็นการรับเหมาช่วง และกิจการประเภทอื่นๆ ของเอกชน ดังนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 จึงได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญหลายประการตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558<sup>61</sup> และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560<sup>62</sup> ส่งผลเป็นการขยายการรองรับสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้กว้างขึ้นมากกว่าที่กำหนดไว้ในกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ นำมาสู่การกำหนดโทษที่เพิ่มสูงขึ้นต่อตัวผู้กระทำความผิดซึ่งรวมทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และมีผลบางประการเป็นการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดสังเขปดังต่อไปนี้

<sup>61</sup> ประกาศเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2558

<sup>62</sup> ประกาศเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2560



- (1) เพิ่มบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ที่เป็นเหตุให้ผู้ถูกระงับการกระทำได้รับอันตรายสาหัส ในอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 8 ปี ถึง 20 ปี และปรับตั้งแต่ 800,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท<sup>63</sup> ตลอดทั้งเพิ่มบทลงโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต สำหรับการกระทำความผิดที่เป็นเหตุให้ผู้ถูกระงับการกระทำถึงแก่ความตาย<sup>64</sup>
- (2) แก้ไขนิยาม “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ให้รวมถึง “การเอาคนลงให้มีลักษณะคล้ายทาส”<sup>65</sup>
- (3) แก้ไขนิยาม “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ให้รวมถึง “การยึดเอกสารสำคัญประจำตัวและนำภาระหนี้มาเป็นสิ่งผูกมัด”<sup>66</sup>
- (4) แก้ไขนิยาม “การกระทำ” ให้รวมถึง “การใช้อำนาจครอบงำบุคคลที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อย”
- (5) ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ปิดสถานประกอบกิจการชั่วคราวและพักใบอนุญาตประกอบกิจการสำหรับการประกอบธุรกิจ กรณีพบการกระทำความผิดในสถานประกอบกิจการนั้น การฝ่าฝืนคำสั่งปิดสถานประกอบกิจการชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการสำหรับผู้ประกอบการจะทำให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการต้องรับโทษจำคุก 6 เดือน หรือปรับตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 100,000 บาท<sup>67</sup>
- (6) ให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสว่ามีกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ โดยหากกระทำโดยสุจริตจะได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา<sup>68</sup>
- (7) แก้ไขสัดส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปคม.) โดยยกเลิกข้อกำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งออก<sup>69</sup>
- (8) เพิ่มความคุ้มครองแก่เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี โดยเฉพาะการคุ้มครองจากการให้ทำงานหรือให้บริการที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือพัฒนาการ หรือในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือขัดต่อศีลธรรมอันดี<sup>70</sup>

## 2.5 กรอบกฎหมายภายในตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 รวม 2 ฉบับแล้ว รัฐไทยยังดำเนินการโดยใช้มาตรการนิติบัญญัติเข้าเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฝ่ายตุลาการ ด้วยการออกกฎหมายวิธีสบัญญัติสำหรับใช้พิจารณาคดีค้ามนุษย์ คือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559<sup>71</sup> ให้แยกการดำเนินคดีและพิจารณาคดีค้ามนุษย์ออกจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาปกติ และใช้การดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวนต่อ

<sup>63</sup> ดู มาตรา 53/1 (1) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

<sup>64</sup> ดู มาตรา 53/1 (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

<sup>65</sup> ดู มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

<sup>66</sup> ดู มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

<sup>67</sup> ดู มาตรา 16/2 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

<sup>68</sup> ดู มาตรา 13/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

<sup>69</sup> ดู มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

<sup>70</sup> ดู มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

<sup>71</sup> ประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2559

ผู้ซึ่งถูกดำเนินคดีในความผิดฐานค้ามนุษย์และความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง กำหนดเงื่อนไขที่เคร่งครัดในการปล่อยชั่วคราว ผู้ต้องหาหรือจำเลย เปลี่ยนแปลงกระบวนการพิจารณาโดยศาลสามารถพิจารณาจากข้อเท็จจริงในสำนวนคดีของพนักงาน อัยการเป็นหลัก ตลอดจนรับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในการเอื้อให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่าง สะดวกและรวดเร็ว มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทน และสิทธิอื่นของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในกระบวนการยุติธรรม ในฐานะพยาน ซึ่งมีรายละเอียดสังเขป ดังนี้

- (1) กำหนดให้มีวิธีพิจารณาคดีสำหรับคดีค้ามนุษย์และคดีที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์ เป็นระบบไต่สวน<sup>72</sup> โดยมีสาระสำคัญ คือ ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงเป็นหลัก และจัดวางบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายอื่น ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นไปลักษณะของการช่วยศาลค้นหาความจริง โดยศาลสามารถแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อช่วยดำเนินการดังกล่าวได้<sup>73</sup>
- (2) กำหนดให้มีกระบวนการพิจารณาคดีที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มากขึ้น เช่น การสืบพยานก่อนพิจารณาคดี การไต่สวนมูลฟ้อง การสืบพยานโดยการถ่ายทอดภาพและเสียงในลักษณะ การประชุมทางจอภาพจากสถานที่แห่งอื่นซึ่งอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศ และการกำหนดให้มีการ สืบพยานต่อเนื่อง<sup>74</sup>
- (3) เพิ่มความเข้มงวดในการใช้มาตรการทางอาญาต่อผู้ถูกกล่าวหา โดยเฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัด ในการพิจารณาคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งเกี่ยวข้องกับเครือข่ายหรือองค์กร อาชญากรรม เป็นผู้มียุทธพลหรือเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ หรือเพื่อกำหนดถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายจาก การค้ามนุษย์<sup>75</sup> นอกจากนี้ ยังวางมาตรการการป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกปล่อยตัว ชั่วคราว เช่น การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว<sup>76</sup> และหากถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่าง ที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว อายุความจะถูกขยายออกไปโดยไม่มีการกำหนดตลอดระยะเวลาที่หลบหนีนั้น<sup>77</sup> หรือหากจำเลยประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาล จำเลยต้องมาแสดงตัวต่อพนักงานศาลขณะยื่นอุทธรณ์ มิฉะนั้น ศาลจะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์<sup>78</sup> เป็นต้น
- (4) ยกเว้นหลักการพิจารณาคดีที่เปิดเผยม โดยกำหนดให้ศาลสามารถพิจารณาคดีและสืบพยานลับหลังจำเลย ได้ด้วยการเพิ่มข้อยกเว้นให้กว้างกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>79</sup> หรือกำหนดให้ศาลงดการพิจารณาคดีที่จำเลยรับสารภาพว่ากระทำความผิดตามคำฟ้องได้ เว้นแต่คดีนั้น มีโทษขั้นต่ำจำคุกตลอดชีวิต ให้ศาลฟังพยานหลักฐานโจทก์จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยกระทำความผิดจริง และกำหนดให้ศาลสามารถอ่านคำพิพากษาลับหลังจำเลยได้<sup>80</sup> เป็นต้น

<sup>72</sup> ดู มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>73</sup> ดู มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>74</sup> ดู มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>75</sup> ดู มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>76</sup> ดู มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>77</sup> ดู มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>78</sup> ดู มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>79</sup> ดู มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>80</sup> ดู มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

- (5) กำหนดให้จัดตั้งศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์ และให้ศาลดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีค้ำมนุษย์ ซึ่งคู่ความอุทธรณ์มายังศาลอุทธรณ์ โดยกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ต้องไม่เกินหนึ่งเดือนนับแต่วันที่อ่านคำพิพากษาหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษา หากไม่ยื่นภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีเป็นที่สุด
- (6) กำหนดให้ใช้ระบบขออนุญาตฎีกาตามปัญหาสำคัญแห่งคดี<sup>81</sup> หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะยื่นฎีกาคดีต่อศาลฎีกา คู่ความต้องแสดงให้เห็นเหตุที่จะทำให้ศาลฎีกาสมควรรับคดีนั้นไว้พิจารณา โดยเหตุนั้นต้องมีลักษณะหนึ่งลักษณะใด ดังต่อไปนี้ (ก) เป็นปัญหาที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ (ข) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา (ค) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (ง) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (จ) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย (ฉ) เมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์ให้ประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือ (ช) เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วอาจมีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในคำพิพากษา
- (7) กำหนดให้ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน แม้มิได้ร้องขอมาในคำฟ้อง<sup>82</sup> และกำหนดให้ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์มีสิทธิได้รับค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยการพิจารณาฝ่ายเดียวของศาล ถ้าปรากฏว่าในการกระทำความผิดมีการกระทำความทารุณกรรม หน่วงเหนี่ยวกักขัง ทำร้ายร่างกาย หรือกดขี่ข่มเหง โดยขาดมนุษยธรรมอย่างร้ายแรงต่อผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ โดยศาลอาจคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น ผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับ และฐานะทางการเงินของจำเลย ตลอดจนประวัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ของจำเลย ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งนั้น<sup>83</sup>

อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อถกเถียงถึงสิทธิบางประการของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ที่อาจไม่ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น สิทธิในการเริ่มต้นฟ้องคดีอาญาโดยตรงของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ และสิทธิของจำเลย โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าถึงการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม เช่น สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีข้อบังคับประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ซึ่งกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสืบพยานผ่านจอภาพ ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นไม่อาจนำพยานมาเบิกความได้ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่งซึ่งให้ข้อมูลว่า แม้ข้อบังคับนี้จะอำนวยความสะดวกให้คู่ความในการสืบพยานในคดีค้ำมนุษย์ แต่พบว่ามีการร้องขอให้สืบพยานผ่านจอภาพในคดีฟ้องเงินที่มีคดีค้ำมนุษย์เป็นคดีมูลฐานในลักษณะขอสืบพยานโดยศาลจังหวัด<sup>84</sup> โดยสืบพยานผ่านจอภาพ ซึ่งทั้งคู่ความและพยานต้องมีความพร้อมในการมาเบิกความที่ศาลจึงจะสามารถดำเนินการสืบพยานได้ แต่ท้ายที่สุดแล้วเจ้าหน้าที่ไม่สามารถนำตัวพยานมาได้ การทดลองสืบพยานผ่านจอภาพในคดีดังกล่าวจึงไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งเป็นหนึ่งในข้อจำกัดหลายประการของการดำเนินการตามข้อบังคับข้างต้น

<sup>81</sup> ดู มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>82</sup> ดู มาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>83</sup> ดู มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>84</sup> ดู คดีค้ำมนุษย์เลขที่ คม1-2/2560

## กระบวนการดำเนินคดีและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามกรอบกฎหมายภายในประเทศ

จากการทบทวนกรอบกฎหมายระหว่างประเทศและกรอบกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งเป็นมาตรฐานหลักในการกำหนดวิธีการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การเยียวยาและการคุ้มครองสวัสดิภาพแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการเคารพปกป้อง คุ้มครอง และรับรองให้สิทธิของบุคคลในฐานะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และแม้แต่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เกิดผลขึ้นจริงด้วยการออกแบบกระบวนการดำเนินคดีและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรายละเอียดดังนี้

สาระสำคัญของการดำเนินคดีค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 สามารถแบ่งได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและส่วนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานรัฐและ/หรือภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาว่าบุคคลนั้นถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามรูปแบบที่กำหนดครบตามองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 โดยผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งหากมีความจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มหรือเพื่อคุ้มครองป้องกันภัยแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มาตรา 29 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความคุ้มครองชั่วคราวได้ แต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมงและหากต้องขยายระยะเวลา พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งอนุญาต โดยศาลสามารถสั่งให้ขยายระยะเวลาในการให้ความคุ้มครองได้แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันและอาจจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้

กระบวนการคัดแยกดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ด้วยสถานะของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในคดีอาญา ซึ่งเป็นทั้งพยานและอาจเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการจะนำไปสู่การดำเนินคดีอาญาตามระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ส่วนตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เอง นอกจากได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเยียวยาจากรัฐเบื้องต้น ยังเปิดทางให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เรียกร้องสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตนตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและตามกลไกการชดเชยจากรัฐได้ด้วย

บนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ บุคคลซึ่งได้รับการคัดแยกและเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยความเห็นของพนักงานสอบสวนและความเห็นชอบของจากตัวแทนหน่วยงานรัฐและหรือภาคประชาสังคม ไม่ว่าจะเป็นชาวไทยหรือชาวต่างชาติจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐในทุกด้านรวมถึงได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายและดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นชาวต่างชาติ มักถูกจัดให้อยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ภายใต้การดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามมาตรา 34 ประกอบกับมาตรา 35 และโดยแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแล ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกคนจะได้รับการแจ้งสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดและมีสิทธิได้รับการเยียวยาเบื้องต้นจากรัฐเป็นเงินตามพระราชบัญญัติต่างๆ เป็นต้น

ส่วนการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมา พิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานค้ามนุษย์ และเนื่องจากความผิดฐานค้ามนุษย์ เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หากมีหรือมีเหตุอันควร เชื่อว่ามีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายดังกล่าว หัวหน้าของพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือ หน่วยงานนั้นต้องรีบรายงานไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2552 และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554

ในชั้นสอบสวน ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ต้องให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่พนักงานสอบสวนในฐานะพยานบุคคลว่า มีการกระทำความผิด เกิดขึ้นหรือไม่และอย่างไร ซึ่งอาจมีการแจ้งข้อหากกล่าวหาเพิ่มหากพบข้อมูลว่าผู้ต้องหาอาจกระทำความผิดอาญา ฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานค้ามนุษย์ด้วย หลังจากนั้น พนักงานสอบสวนจะรวบรวมข้อมูลทั้งหมดเป็นสำนวน คดีอาญาและให้ความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในความผิดอาญาที่สอบสวนแล้วส่งให้พนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการมีความเห็นว่าควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือสั่งฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานค้ามนุษย์และ หรือความผิดอาญาฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง คดีดังกล่าวก็จะถูกส่งเข้าพิจารณาโดยศาล

ก่อนปี 2559 กระบวนการในชั้นศาลเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยใช้ระบบ กล่าวหาเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานอื่น แต่หลังจากการมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 คดีค้ามนุษย์ ซึ่งหมายความถึง คดีที่มีข้อหาความผิดตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะมิใช่ข้อหาความผิดอื่นรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม ต้องตกอยู่ภายใต้ การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมาตรา 8 บัญญัติให้วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ต้องใช้ระบบไต่สวน โดยศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานทุกประเภทแทนการวางตัวเป็นกลางและรับฟังข้อต่อสู้ของ คู่ความทั้งสองฝ่าย โดยในมาตรา 13 ถึง 15 บัญญัติให้ศาลสามารถสั่งให้จำเลยจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์มิได้ร้องขอและไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะยื่นคำร้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 44/1 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตลอดจนกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษให้ผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ได้อีกด้วย

โดยปกติ หลังจากดำเนินกระบวนการในชั้นศาลเท่าที่จำเป็นจนเสร็จสิ้น เจ้าหน้าที่ของกระทรวงพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยความร่วมมือจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะดำเนินการส่งผู้เสียหายจาก การค้ามนุษย์กลับภูมิลำเนาหรือคืนสู่สังคมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจาก การค้ามนุษย์ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ รูปแบบการพัฒนาทักษะวิชาชีพและการดูแลจิตใจภายในสถานคุ้มครอง ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก็ถูกนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของการเยียวยาที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิได้รับ แม้มิใช่ตัวเงินแต่เป็นส่วนหนึ่งที่สามารถป้องกันมิให้บุคคลนั้นตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซ้ำอีก



### บทที่ 3

## การดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ สิทธิในทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

อธิบายภาพรวมของการดำเนินคดีต่อผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ สิทธิในทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

### 3.1 นโยบายที่กำหนดกฎหมาย แนวปฏิบัติ และกำกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับ การดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การรับรองสิทธิในทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสิทธิในการฟ้องคดีและสิทธิในการเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ และสิทธิในฐานะพยานในคดีค้ามนุษย์

รายละเอียดส่วนนโยบายดังกล่าวได้รับการกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการเร่งด่วนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานรัฐที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือเยียวยาและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อปี 2557 โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวประกอบด้วย 24 มาตรการที่หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายครอบคลุมงานดำเนินคดี การคุ้มครอง การป้องกัน และความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เฉพาะงานดำเนินคดี มีตัวอย่างมาตรการเช่น การกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนในการวัดความคืบหน้าของกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งเป็นผลการทำงานในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล การจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการฟ้องร้องดำเนินคดีค้ามนุษย์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการทางกฎหมายและการแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อให้การฟ้องร้องดำเนินคดีมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น การให้ความคุ้มครองและสนับสนุนด้านการเงินอย่างเหมาะสมแก่ผู้เสียหายและพยานในคดีค้ามนุษย์ในช่วงเวลาของการฟ้องร้องดำเนินคดี เป็นต้น<sup>85</sup>

ในปี 2559 ประเทศไทยดำเนินการให้นโยบายเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นไปในแนวทางที่ทำให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการก่ออาชญากรรมที่มีความเสี่ยงสูงแต่ได้ผลตอบแทนต่ำ<sup>86</sup> โดยวางมาตรการให้มีการออกกฎหมายสำหรับใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีโดยเฉพาะสำหรับความผิดฐานค้ามนุษย์และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่าโดยเพิ่มโทษทางอาญาให้สูงขึ้น<sup>87</sup> (รายละเอียดปรากฏในบทที่ 2)

<sup>85</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 32

<sup>86</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 54

<sup>87</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 46

ส่งผลให้มีผู้ถูกลงโทษเนื่องจากกระทำความผิดมากขึ้น โดยในปี 2559 มีจำนวนผู้ถูกลงโทษ 268 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2558 คิดเป็นร้อยละ 30.7 (205 คน) และยิ่งเพิ่มสูงขึ้นมากขึ้นในปี 2560 เนื่องจากมีผู้ถูกกล่าวหาถูกดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก ในกรณีค้ำมนุษย์โรฮิงญา (คดีปาดังเบซาร์) รวมถึง 707 คน<sup>88</sup> ปรับปรุงระบบการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีทั้งหน่วยงานเฉพาะและมีบุคลากรซึ่งเชี่ยวชาญในการฟ้องร้องดำเนินคดีค้ำมนุษย์ โดยการจัดตั้งแผนกคดีค้ำมนุษย์ขึ้นในศาลอาญากรุงเทพเหนือ<sup>89</sup> จัดตั้งสำนักงานคดีค้ำมนุษย์ในสำนักงานอัยการสูงสุด<sup>90</sup> จัดตั้งศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์ และยกระดับศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ในกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นเป็นหน่วยงาน<sup>91</sup> จัดสรรงบประมาณในปี 2560 จำนวน 307.35 ล้านบาท ให้แก่หน่วยงานดังกล่าวโดยรวมถึงมุ่งอบรมเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้มีความรู้ความเข้าใจในการใช้ดุลพินิจทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2558 ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียง 62.33 ล้านบาท ถึงร้อยละ 307.35 พร้อมกับกำหนดเป้าหมายอย่างเป็นระบบเพื่อดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐจำนวน 10 รายถูกสอบสวนทางวินัย ในจำนวนนี้มีเจ้าหน้าที่รัฐถูกไล่ออกจากราชการ 1 ราย และลดปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาด้วยการเร่งรัดระยะเวลาสอบสวน สำหรับคดีค้ำมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นภายในราชอาณาจักร เหลือเฉลี่ยเพียงคดีละ 72 วัน ในปี 2559 และ 69 วันในปี 2560 เทียบกับค่าเฉลี่ย 118 วันที่พนักงานสอบสวนใช้ในการรวบรวมพยานหลักฐานและทำความเข้าใจในคดีค้ำมนุษย์ในปี 2558 และเหลือเพียง 86 วัน ในคดีค้ำมนุษย์ซึ่งเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติ เทียบกับ 191 วันในปี 2560 ปรับปรุงระบบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยอัยการสูงสุดวางแนวทางการกำกับการพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือเลื่อนนัดส่งตัวผู้ต้องหาของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีต้องเคร่งครัดขึ้น ตลอดทั้งเร่งให้พนักงานอัยการพิจารณาส่งสำนวนและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลโดยเร็ว ต่อมาภายหลังจากมีสำนักงานคดีค้ำมนุษย์ อัยการสูงสุดยังมีคำสั่งให้สำนวนคดีค้ำมนุษย์ทุกคดีต้องผ่านการพิจารณาและออกคำสั่งโดยสำนักงานดังกล่าว<sup>92</sup> ในปี 2560 พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบสำนวนยังได้รับคำสั่งให้ไม่ควรอนุญาตให้มีการเลื่อนนัดส่งตัวผู้ต้องหา เกินกว่า 3 เดือนและไม่เกิน 3 ครั้ง และให้พิจารณาคัดค้านการประกันในชั้นพิจารณาของศาล หากเห็นว่าผู้ต้องหาอาจหลบหนี หรือไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน ส่งผลให้ในปี 2559 พนักงานอัยการโดยเฉลี่ยใช้เวลาเพียง 37.59 วันในการดำเนินการและลดลงมาเป็น 28.81 วันในปี 2560 และลดระยะเวลาในชั้นพิจารณาคดีของศาล ซึ่งภายในปี 2559 มีจำนวนคดีที่ได้รับการพิจารณาและศาลมีคำพิพากษาภายในระยะเวลา 1 ปีจำนวน 295 คดีจากทั้งหมด 330 คดี คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 90 เมื่อเทียบกับปี 2558<sup>93</sup>

<sup>88</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2560. หน้า 6

<sup>89</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 88

<sup>90</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 87

<sup>91</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 87

<sup>92</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 68

<sup>93</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 61



และยังลดน้อยลงมาในปี 2560 โดยคดีร้อยละ 62.37 (310 คดี) ใช้เวลาในการพิจารณาเพียง 6 เดือนเท่านั้น<sup>94</sup>

กระบวนการดังกล่าวเป็นผลงานที่รัฐไทยพิจารณาว่าทำให้การฟ้องร้องดำเนินคดีมีประสิทธิภาพดีขึ้น พร้อมทั้งระบุปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่ความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินการครั้งนี้ ประกอบด้วย การออกข้อสั่งการที่ชัดเจนและการสนับสนุนอย่างสร้างสรรค์จากนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งสร้างแนวทางการประสานความร่วมมือและปรับปรุงระบบปฏิบัติงานร่วมของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย การสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นจากรัฐบาลคำแนะนำจากประธานศาลฎีกาเพื่อเร่งรัดพิจารณาคดีและการจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ การสร้างระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การกำหนดเป้าหมายอย่างเป็นระบบในการสืบสวน จับกุม และดำเนินคดีกับผู้เป็นตัวละครสำคัญ และการตัดแรงจูงใจให้ผู้กระทำผิดเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่มีความเสี่ยงสูงและไม่มีผลตอบแทน<sup>95</sup>

นอกจากนี้ รัฐไทยยังอธิบายถึงมาตรการเพิ่มเติมอีกหลายประการ ที่สนับสนุนให้การดำเนินคดีกับผู้ซึ่งกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งออกโดยคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ที่มีผู้แทนระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 9 คนเข้ามาร่วมติดตามและกำกับดูแลการดำเนินคดีค้ามนุษย์ สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย แก้ไขอุปสรรคเกี่ยวกับการคัดแยกและการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การเพิ่มมาตรการจัดการการเงินของผู้กระทำความผิด โดยสืบสวนเส้นทางการเงินและยึดอายัดทรัพย์สินในคดีค้ามนุษย์กว่า 9 คดี มีมูลค่าถึง 87,504,023 บาท<sup>96</sup> การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้พนักงานฝ่ายปกครองตรวจสอบและสั่งปิดสถานประกอบการที่พบว่าเกิดการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายรวมถึงเจ้าของสถานประกอบการ การคุ้มครองพยานในคดีค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546<sup>97</sup> การจัดตั้งและการปฏิบัติงานของคณะทำงานปราบปรามอาชญากรรมทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดเด็กและเยาวชน (Thailand Internet Crimes Against Children–TICAC) โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำการเต็มเวลา 5 คน และเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปฏิบัติการอีก 43 คน ที่มีศักยภาพพัฒนาเป็นหน่วยงานถาวรในอนาคต เป็นต้น<sup>98</sup>

## 3.2 ข้อกฎหมาย แนวปฏิบัติและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่ในการนำตัวผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องมาดำเนินการ

จากกรอบการดำเนินคดีและการเยียวยาแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์พบว่า ฐานทางกฎหมายซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถดำเนินการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ได้ คือ การกระทำความผิดตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งในฐานความผิดดังกล่าวอาจมีฐานความผิดอื่นร่วมด้วย เช่น

<sup>94</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 61

<sup>95</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 55

<sup>96</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 69

<sup>97</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 74–75

<sup>98</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2559. หน้า 70

ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดต่อชีวิต ร่างกาย และความผิดต่อเสรีภาพ ความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และความผิดอาญฐานอื่นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่ตำรวจจากทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ ยังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งมีรับผิดชอบในการค้นหาข้อเท็จจริงทั้งในส่วนการหาตัวบุคคลผู้ซึ่งกระทำความผิด และเริ่มต้นกระบวนการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ตลอดทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พนักงานอัยการ และศาล ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

ทั้งนี้ ในการเริ่มต้นดำเนินคดีอาญา ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อาจร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดเอง หรือพนักงานสอบสวน อาจเริ่มต้นทำการสอบสวนคดีขึ้นเองก็ได้ภายหลังมีการรวบรวมพยานหลักฐาน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเจ้าหน้าที่รัฐจะดำเนินการให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยการสนับสนุนของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นบุคคลซึ่งร้องทุกข์กล่าวโทษต่อผู้กระทำความผิดโดยตรง<sup>99</sup>

### **3.3 ข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติที่กำหนดถึงสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งสิทธิในการดำเนินคดีซึ่งอยู่ในฐานะโจทก์หรือพยาน และพิจารณาว่าหน่วยงานใดของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวในการจัดการให้สิทธิเหล่านั้นของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์บรรลุผล**

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นแนวทางหลักในการดำเนินคดีความผิดฐานค้ามนุษย์กับผู้ซึ่งถูกกล่าวหา วางบทบาทให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีฐานะเป็นพยานและมีสิทธิเบิกความเป็นพยานเพื่อให้ข้อเท็จจริงต่อศาล พนักงานอัยการ และพนักงานสอบสวนว่าตนถูกกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 อย่างไรบ้าง และนอกจากสิทธิที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตลอดทั้งบุคคลในครอบครัวจะได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในมาตรา 36 แล้ว ยังมีสิทธิได้รับการคุ้มครองในฐานะพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งสนับสนุนการรักษาความปลอดภัยที่เข้มงวดด้วยการจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจดูแลความปลอดภัย 24 ชั่วโมง จัดให้มีการติดกล้องวงจรปิดในทุกสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และระหว่างการพิจารณาและการสอบสวน เจ้าหน้าที่ตำรวจและนักสังคมสงเคราะห์จะร่วมเดินทางกับพยานเพื่อไปยังศาลหรือสถานี่ตำรวจ โดยระหว่างการเบิกความ หากพยานซึ่งเป็นผู้ใหญ่เกิดความหวาดกลัวเพราะเผชิญหน้ากับจำเลยในศาล สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อเบิกความในห้องที่เป็นสัดส่วนได้ ส่วนการเบิกความของพยานซึ่งเป็นเด็ก จะจัดให้มีห้องที่แยกเป็นสัดส่วนอยู่แล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 และมาตรา 172 ถึง มาตรา 181 ยังบัญญัติให้มีนักสังคมสงเคราะห์และนักจิตวิทยาหรือบุคคลที่เด็กร้องขอร่วมอยู่ด้วย (รายละเอียดเพิ่มเติมปรากฏอยู่ในบทที่ 4)

<sup>99</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

ส่วนสิทธิในฐานะผู้เริ่มต้นคดีเพื่อเรียกร้องให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนนั้น ปัจจุบันยังไม่มีคดีซึ่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยตรงต่อพนักงานสอบสวนโดยปราศจากการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ หรือทนายความ ทั้งนี้ หากเกิดมีกรณีที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ประสงค์จะใช้สิทธิดังกล่าว อาจต้องพิจารณาว่ากระบวนการไต่สวนของศาลจะดำเนินไปในแนวทางใดตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาดีคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 เพราะด้วยบทบัญญัติหลักที่ให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงจากสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นหลัก

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ยังบัญญัติให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิได้รับการยกเว้น ไม่ถูกดำเนินคดีในความผิดอาญาอันเกี่ยวเนื่องกับสภาพการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เว้นแต่พนักงานสอบสวนจะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดอาญาฐานฐานเกี่ยวกับการปลอมหรือใช้เอกสารปลอม และการแจ้งความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตามหรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณีและการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี และความผิดฐานเป็นคนที่ต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น

ส่วนมาตรา 54 และมาตรา 56 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ยังกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ซึ่งใช้กำลังบังคับ ชูเชื้อ ช่มชู้ใจ หลอกลวง หรือกระทำการอันมิชอบประการอื่น เพื่อมิให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือพยานไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือไม่ไปศาล เพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ หรือเพื่อให้ผู้นั้นให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความอันเป็นเท็จ หรือมิให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด โดยผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากการบันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูป หรือบันทึกเสียงหรือสิ่งอื่นที่สามารถแสดงได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

### **3.4 ขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นถึงประสบการณ์ของ “ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” และพิจารณาว่าขั้นตอนใดมีประสิทธิภาพและขั้นตอนใดไม่มีประสิทธิภาพในการปกป้อง คุ้มครองและทำให้สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เกิดผลขึ้นจริง ในขั้นตอนการดำเนินคดี ซึ่งประกอบด้วย**

#### **(1) สถานการณ์และปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถใช้สิทธิในทางคดีของตน และได้รับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ**

ตลอดช่วงระยะเวลาการดำเนินงานตามนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ระหว่างปี 2559–2560 รัฐไทยรายงานผลการปฏิบัติงานและความสำเร็จด้านการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดด้วยตัวเลขการดำเนินคดีที่เพิ่มขึ้นและระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดีลดลงอย่างชัดเจน ทั้งนี้ โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ ด้านแรงงาน พบว่า ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในปัจจุบันได้รับการสนับสนุนจากทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและทนายความให้ใช้สิทธิในทางคดีของตนเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเป็นค่าจ้างค้างจ่ายและสิทธิประโยชน์อื่นตามกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน ค่าใช้จ่ายและเงินช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเงินช่วยเหลือตามกฎหมายอื่น (รายละเอียดปรากฏในบทที่ 4) เป็นไปตามขั้นตอนทางกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน

เป็นอย่างดี แต่การใช้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาในฐานะโจทก์นั้น ยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร เนื่องจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่จึงเข้าให้การในฐานะพยานเท่านั้น

ส่วนสถานการณ์และปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถใช้สิทธิในทางคดี และได้รับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และปัจจัยที่ทำให้การเข้าถึงสิทธิดังกล่าวของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่มีประสิทธิภาพ ปรากฏรายละเอียดดังนี้

**สถานการณ์การใช้สิทธิทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากทางทนายความ** ในมุมมองของทนายความพบว่าหากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีทนายความเข้าร่วมค้นหาพยานหลักฐานกับพนักงานอัยการ จะช่วยเสริมการปฏิบัติงานโดยเฉพาะการรวบรวมข้อเท็จจริงอันเป็นการเฉพาะของคดีค้ามนุษย์นั้นได้ดีขึ้น และสามารถเตรียมความพร้อมให้กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในการเข้าเบิกความในศาลได้มากขึ้น<sup>100</sup> อย่างไรก็ตาม ผลพวงอย่างหนึ่งจากการดำเนินคดีตามคำสั่งซึ่งถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ทำให้พยานหลักฐานในการพิสูจน์ต่อชั้นศาลไม่มีน้ำหนักเพียงพอ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์บางส่วนกลับคำให้การ เป็นต้น<sup>101</sup>

**การจัดตั้งสำนักงานคดีค้ามนุษย์และศาลแผนกคดีค้ามนุษย์** เมื่อพิจารณาประกอบกับการจัดการบริหารงานยุติธรรมใหม่ ทั้งการจัดแบ่งแผนกคดีค้ามนุษย์ทั้งในส่วนสำนักงานอัยการสูงสุดและศาล เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเชื่อว่าจะทำให้การใช้สิทธิในทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้น<sup>102</sup>

**การจัดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพที่เหมาะสม**<sup>103</sup> จะเป็นการเสริมสร้างความมั่นใจและคลายความกังวลให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จนนำมาสู่การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ความเห็นว่า ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาผู้เสียหายหลบหนีจากสถานคุ้มครองฯ ลดลง ส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินการอย่างรวดเร็วของพนักงานสอบสวน ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าว ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในฐานะพยานที่จะให้ข้อมูลซึ่งประสมกับเจ้าหน้าที่ รวมถึงมีผลต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งดำเนินการในฐานะโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการด้วย<sup>104</sup> ซึ่งการคุ้มครองที่ดำเนินการโดยรัฐนั้นรวมถึงการให้ความช่วยเหลือทุกด้านและการพาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปชี้สถานที่เกิดเหตุ การชี้ตัวผู้กระทำความผิด การสอบสวน การเบิกความที่ศาล เป็นต้น<sup>105</sup> ดังนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ประจำสถานคุ้มครองฯ จึงมีบทบาทอย่างมากในการช่วยเหลือผู้เสียหายและเร่งรัดการดำเนินการทางคดีแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยการติดตามผ่านทางหน่วยงานต่างๆ ซึ่งรับผิดชอบตามกระบวนการนั้น เช่น การติดตามเรื่องค่าจ้าง ค้างจ่าย โดยประสานกับพนักงานตรวจแรงงาน เป็นต้น

<sup>100</sup> ทนายความ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>101</sup> ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>102</sup> ทนายความ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>103</sup> กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>104</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>105</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการทำสำนวนการสอบสวนให้เชื่อมโยงไปถึงผู้กระทำความผิดคนอื่น เช่น นายจ้าง<sup>106</sup> อย่างไรก็ตาม พนักงานสอบสวนยังคงประสบกับปัญหาการบริหารงานภายในมากที่สุด เพราะระบบงานสืบสวนและงานสอบสวนซึ่งแยกส่วนงานกัน ทำให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานล่าช้า อันส่งผลไปยังการดำเนินคดีส่วนอื่นล่าช้า ซึ่งรวมถึงการใช้สิทธิทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วยในฐานะโจทก์และพยานล่าช้าด้วยเช่นกัน<sup>107</sup> เช่น บางกรณีพนักงานสอบสวนสอบข้อเท็จจริงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ล่าช้าโดยใช้ระยะเวลาประมาณ 2-3 เดือน แม้เจ้าหน้าที่สถานีคุ้มครองฯ จะทำหนังสือเร่งรัดให้สอบข้อเท็จจริงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้วก็ตาม<sup>108</sup>

การเผชิญหน้ากับการข่มขู่คุกคาม หรือแม้แต่การเผชิญหน้ากับตัวผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่กล้าหรือสูญเสียความมั่นใจ หวาดกลัวในการใช้สิทธิของตน<sup>109</sup>

### 3.5 ปัจจัยเรื่องอายุ เพศ สัญชาติ เชื้อชาติของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่มีผลต่อการได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่และการดำเนินคดีทั้งโดยเฉพาะในคดีอาญา

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ ด้านแรงงาน พบว่าอายุ เพศ สัญชาติ และเชื้อชาติของผู้เสียหาย ไม่ส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ ส่วนผลต่อการดำเนินคดีทั้งคดีอาญาคดีแพ่ง และคดีแรงงานนั้น เด็กหรือสตรีและผู้ชายซึ่งเป็นผู้ใหญ่จะมีข้อจำกัดซึ่งแตกต่างกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลว่าความแตกต่างเรื่องอายุและเพศมีส่วนในการให้ความร่วมมือ โดยเฉพาะการให้ข้อเท็จจริงกับทนายความและเจ้าหน้าที่<sup>110</sup> ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์บางส่วนของบางประเภทของการค้ามนุษย์ เช่น การค้าประเวณีหรือในระยะหลัง การทำงานในเรือประมงหรืองานภาคเกษตรอื่น ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มักมีทัศนคติว่าเป็นการทำเพื่อช่วยเหลือครอบครัว บางรายคิดว่าตนเองเป็นหนี้บุญคุณกับนายจ้างหรือนายหน้าที่ช่วยส่งตนมาทำงานในประเทศไทย ซึ่งความเชื่อเช่นนี้มักทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลุ่มดังกล่าวไม่ประสงค์ดำเนินคดีหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิด<sup>111</sup>

ความไม่แน่นอนเรื่องอายุของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นคนข้ามชาติ มักไม่ทราบอายุที่แท้จริงของตนเองหรือปลอมแปลงเอกสารเข้ามา ทำให้มีผลต่อการดำเนินคดีในความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างมีนัยยะสำคัญ ในกลุ่มเด็ก แม้จะตัดประเด็นการให้ความยินยอมออก แต่ยังคงมีความก้ำกึ่งของผลการตรวจมวลกระดูก และความมั่นใจ ความสามารถ และความยินยอมในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ด้วย<sup>112</sup>

<sup>106</sup> ทนายความ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>107</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

<sup>108</sup> สถานีคุ้มครองสถานคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>109</sup> สถานีคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560 และสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>110</sup> ทนายความ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>111</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>112</sup> สถานีคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2560



### 3.6 ปัจจัยการดำเนินงานของรัฐบาลในประเทศต้นทางของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจัยภายนอกเช่นรัฐบาลประเทศต้นทางของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ที่ให้ข้อเสนอแนะและแสดงข้อห่วงกังวลต่อสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะรัฐบาลในประเทศต้นทางของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ตลอดจนรัฐบาลต่างประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป ทำให้โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ ด้านแรงงานพบว่า ข้อเสนอแนะและรายงานจากรัฐบาลหรือองค์กรดังกล่าวข้างต้น มีผลให้เจ้าหน้าที่ทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติการ ประสานงานเพื่อหาความร่วมมือกับรัฐบาลประเทศต้นทางของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มากขึ้น แต่เฉพาะในแง่ของการป้องกันและการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เท่านั้น ในส่วนของการดำเนินคดี ยังเป็นการยากที่พนักงานสอบสวนจะได้ข้อมูลหรือความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ จึงทำให้การสอบสวนคดีค้ามนุษย์ซึ่งเป็นอาชญากรรมข้ามชาติไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร รายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

การจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนงานด้านป้องกันและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการหลายคนให้ข้อมูลว่า ข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งนำมาปฏิบัติในหน่วยงานรัฐตามแนวชายแดน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพขึ้น โดยเฉพาะในกระบวนการส่งต่อข้อมูลข่าวสาร การแจ้งความคืบหน้าทางคดี ซึ่งเจ้าหน้าที่เชื่อมั่นว่าในระยะยาวจะทำให้จำนวนคดีลดลง<sup>113</sup> เช่น ศูนย์ประสานงานชายแดนเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ไทย/เมียนมาร์ หรือ Border Cooperation Against Trafficking in Persons (Bcatip)<sup>114</sup> การปฏิบัติตามความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับลาว ซึ่งไม่ได้เน้นความร่วมมือเฉพาะการต่อต้านการค้ามนุษย์ หากรวมถึงประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศทั่วไป เช่น ปัญหาการค้ายาเสพติด ปัญหาการลักลอบขายอาวุธ ภายใต้คณะกรรมการปราบปรามยาเสพติด หรือ Border Liaison Office (BLO)<sup>115</sup> หรือการจัดประชุม Case Manager Meeting (CMM)<sup>116</sup> ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกติดตามผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ทางเจ้าหน้าที่รัฐไทยส่งตัวกลับไปยังประเทศต้นทาง โดยเจ้าหน้าที่จากประเทศดังกล่าวจะนำภาพถ่ายผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มาแสดงว่าถึงภูมิลำเนาแล้วโดยสวัสดิภาพ โดยกำหนดระยะเวลาในการติดตามผลและรายงานผลทุก 3 เดือน เป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี ส่วนกรณีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์คนไทย จะมีการติดตามและประเมินผลทุก 3 เดือน จนกว่าจะมั่นใจได้ว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะไม่ตกเป็นเหยื่อซ้ำอีก<sup>117</sup>

<sup>113</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>114</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>115</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>116</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>117</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2560



หากเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในเชิงการดำเนินคดี ตัวอย่างเช่น คดีอัมบน เจ้าหน้าที่พบว่าไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซียได้ ส่วนกฎหมายในประเทศไทยก็ไม่สามารถบังคับใช้ในประเทศอินโดนีเซียได้อยู่แล้ว ดังนั้นในคดีนี้ จึงมีเพียงแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเท่านั้นที่นำมาอยู่ในสำนวนการสอบสวน<sup>118</sup> เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการบางส่วนให้ความเห็นว่า ในเชิงการป้องกันมิให้บุคคลซึ่งอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้ามาในประเทศไทยยังไม่มีผลการปฏิบัติงานที่ก้าวหน้า ประเทศต้นทางบางประเทศสนใจเพียงแต่สิทธิที่ผู้เสียหายของประเทศตนจะได้รับเท่านั้น<sup>119</sup>

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการบางส่วนให้ความเห็นว่า แนวนโยบายซึ่งกำหนดมาจากความต้องการหรือข้อสะท้อนจากมาตรวิตรหว่างประเทศอย่างมาตรฐาน IUU (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ทำให้ความเป็นอิสระของผู้ปฏิบัติงานไม่เกิดขึ้นจริง<sup>120</sup>

### 3.7 คดีตัวอย่าง

#### คดีก้นดง

ข้อเท็จจริงแห่งคดี<sup>121</sup>

เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2558 ฮอตไลน์ของมูลนิธิอิสรรา ได้รับแจ้งจากลูกเรือว่าต้องการขึ้นมาจากเรือเนื่องจากไม่ได้รับค่าจ้างจากการทำงาน มูลนิธิอิสรราได้ประสานศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล (บ้านสุขสันต์) จังหวัดสงขลา และเจ้าหน้าที่กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เพื่อเข้าให้ความช่วยเหลือ จนกระทั่งสามารถช่วยเหลือลูกเรือได้จำนวน 13 คน

เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2558 เจ้าหน้าที่ได้ให้ลูกเรือจำนวน 3 ราย เข้าสู่กระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยทีมสหวิชาชีพ โดยผลการคัดแยกในครั้งนั้นปรากฏ “ไม่พบว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” และลูกเรือทั้ง 3 ราย ไม่ประสงค์ที่จะอยู่ในพื้นที่ก้นดง เจ้าหน้าที่ได้พาลูกเรือไปพักที่ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล (บ้านสุขสันต์) จังหวัดสงขลา

ช่วงเดือน ตุลาคม มูลนิธิอิสรราได้รับแจ้งจากลูกเรืออีกครั้ง และได้ประสานไปยังกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) เพื่อเข้าช่วยเหลือลูกเรือจำนวน 12 ราย เบื้องต้นได้มีการคัดแยกลูกเรือก่อนจำนวน 7 ราย แล้วดำเนินการคัดแยกต่ออีกจำนวน 5 ราย พบว่าลูกเรือทั้งหมดตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในภายหลังเจ้าหน้าที่ได้นำตัวลูกเรือที่ผ่านกระบวนการคัดแยกและพบว่าไม่ตกเป็นผู้เสียหายมาดำเนินการคัดแยกซ้ำใหม่อีกครั้ง และพบว่าทั้งหมดตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>122</sup>

<sup>118</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>119</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>120</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>121</sup> ข้อมูลจากโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มูลนิธิเพื่อนสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

<sup>122</sup> ผลการคัดแยกในครั้งแรกนั้นพบว่า ลูกเรือไม่ยอมพูดความจริงกับเจ้าหน้าที่ เนื่องจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ล้าเป็นคณของนายหน้า ประกอบกับลูกเรือมีเอกสารการทำงานที่ต้อง จึงทำให้ทีมสหวิชาชีพประเมินว่าไม่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

โดยผู้เสียหายทั้ง 15 ราย ต้องทำงานใช้หนี้ที่เกิดจากค่าอาหาร ค่าที่พัก และค่าใช้บริการ ในราคาที่สูงกว่าท้องตลาด ทั้งยังมีการคิดดอกเบี้ยที่เกิดจากหนี้ จนทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถชำระหนี้ให้หมดสิ้นได้

#### ประเด็นคดีแรงงาน

จากข้อสังเกตและยุทธศาสตร์ในการดำเนินคดี ทนายความผู้เสียหายเลือกที่จะไม่ดำเนินคดีแรงงานไปพร้อมกับคดีอาญา ด้วยระยะเวลาการดำเนินคดีแรงงานสั้นกว่าการดำเนินคดีอาญา และเกรงว่าผลการพิพากษาคดีแรงงานอาจจะส่งผลกระทบต่อคดีอาญา ประกอบกับผู้เสียหายให้การว่าได้รับค่าจ้างจากนายจ้างแล้ว และได้ส่งเงินให้กับนายหน้าเอง

#### ประเด็นการดำเนินคดีอาญา

พนักงานอัยการจังหวัดตรัง โจทก์ โจทก์ร่วม และผู้เสียหายจำนวน 15 ราย ยื่นฟ้องนางเมซอนและพวกอีก 9 ราย และห้างหุ้นส่วนแพปลาบุญลาภ นิติบุคคล มีนายสมพรหรือโกหน่ง จิโรจน์มนตรี หัวหน้าผู้จัดการ ในข้อหา ค้ามนุษย์ โดยเป็นธรรมาภิบาล จัดให้อยู่อาศัย รั้วไว้ซึ่งบุคคลใด หรือห่วงเหินยวักขัง และข่มขู่ใช้กำลังบังคับหลอกลวง ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อันมีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบบังคับใช้แรงงาน จนผู้เสียหายมีความหวาดกลัวว่าจะเกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ นอกจากนี้นายไพบงค์ ไชยพลฤทธิ์ ยังถูกฟ้องในข้อหาว่ากระทำความผิดในข้อหาหมิ่นประมาทป้ายสีไม่ทราบขนาดและชนิด จำนวน 1 กระบอก พร้อมกระสุนไม่ทราบขนาดและจำนวนที่แน่ชัด อันเป็นอาวุธและเครื่องกระสุนปืนตามกฎหมาย

#### ผลของคดี

ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาลงโทษจำเลยจำนวน 6 ราย<sup>123</sup> คือ นายสมพล จิโรจน์มนตรี นางสมจิต ศรีสว่าง นายไพบงค์ ไชยพลฤทธิ์ นายเมมมิว นางสาวกัลยาณี ชุมอิน และนายประวิทย์ กิมซ่าย คนละ 14 ปีและให้ชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้เสียหาย รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 1,992,000 บาท สำหรับห้างหุ้นส่วนจำกัดบุญลาภการประมง ศาลพิพากษาปรับเป็นเงิน จำนวน 600,000 บาท นอกจากนี้นายไพบงค์ ไชยพลฤทธิ์ยังต้องรับโทษในข้อหาความผิดฐานหมิ่นประมาทป้ายสีในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตจึงต้องรับโทษจำคุกเพิ่มอีก 1 ปี ด้วยเหตุที่นางสมจิต ศรีสว่างหรือเมซอน นายไพบงค์ ไชยพลฤทธิ์ นายเมมมิวและนางสาวกัลยาณี ชุมอิน ที่ได้กระทำการในลักษณะของนายหน้าโดยการชักชวนผู้เสียหายมาทำงานเป็นลูกเรือประมงที่แพปลาของห้างหุ้นส่วนจำกัดบุญลาภการประมงโดยมีนายสมพล จิโรจน์มนตรีเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ในการนี้ผู้เสียหายทั้ง 15 รายได้พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่เมซอนจัดไว้ให้โดยมีผู้ควบคุม กักขังเพื่อไม่ให้ผู้เสียหายหลบหนีออกไป ทั้งยังสร้างภาระหนี้สินที่เกินความเป็นจริง เพื่อบังคับให้ผู้เสียหายทำงานเป็นลูกเรือของห้างหุ้นส่วนจำกัดบุญลาภการประมง โดยมีนายประวิทย์ กิมซ่าย ได้ก่อกวนผู้เสียหายทำงาน ส่วนกรณีของนายสมพล จิโรจน์มนตรีหรือโกหน่ง มีฐานะเป็นนายจ้างของผู้เสียหาย เนื่องจากเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด และมีหน้าที่ในการจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้เสียหาย โดยนายสมพลได้นิยมนางเมซอนและพวกอยู่ร่วมด้วยทุกครั้ง ในสำนักงานในขณะที่จ่ายเงิน ดังนั้นนายสมพลย่อมรู้เห็นการกระทำซึ่งกันและกันของผู้กระทำความผิดทั้งหมดจึงนับเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งการกระทำของนายสมพลนับเป็นการกระทำในหน้าที่เพื่อดำเนินกิจการของห้างหุ้นส่วนฯ จึงถือได้ว่าการกระทำของนายสมพล ย่อมผูกพันต่อห้างหุ้นส่วนฯ ด้วย

<sup>123</sup> ดู <http://hrdfoundation.org/?p=1803>

ศาลอุทธรณ์ พิพากษายืนลงโทษจำเลยทั้ง 6 ราย<sup>124</sup> ได้แก่ เมฆหรือนางสมจิตร์ ศรีสว่าง นายไพบงค์ ไชยพลฤทธิ์ นายสมพล จิโรจน์มนตรี นายเมฆวิ นางสาวกัลยาณี ชุมอิน และนายวิชัย เรียบร้อย มีความผิดอาชญาฐานข่มขืนใจผู้อื่นโดยมีอาวุธ ฐานหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่นหรือกระทำความผิดด้วยการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย ฐานเอาคนลงเป็นทาส และฐานร่วมกันค้ำมนุษย์โดยร่วมกันกระทำความผิดตั้งแต่สามคนขึ้นไป จำคุกคนละ 10 ปี และให้ร่วมกันชดเชยค่าสินไหมทดแทนกับผู้เสียหายเป็นเงิน 1,992,000 บาท และปรับทั้งห้าส่วนจำกัดบุญลาภการประมง 500,000 บาท นอกจากนี้ นายไพบงค์ ไชยพลฤทธิ์ต้องรับโทษตามความผิดฐานครอบครองอาวุธปืนโดยไม่ได้รับอนุญาตอีก 1 ปี รวมจำคุก 11 ปี เนื่องจากคำเบิกความของผู้เสียหายเกี่ยวกับพฤติกรรมชักชวน หน่วงเหนี่ยว กักขัง สร้างหนี้ของนางสมจิตร์ ศรีสว่าง จำเลยที่ 1 และนายไพบงค์ ไชยพลฤทธิ์ จำเลยที่ 2 มีความสอดคล้องกันและตรงไปตรงมา เชื่อได้ว่าเป็นความจริง

การให้ยืมเงินและให้ที่พักไม่ใช่ว่าการให้ความช่วยเหลือตามที่อ้าง อีกทั้งฝ่ายจำเลยเป็นผู้เสนอให้ผู้เสียหายอาศัยใช้บริการต่างๆ และยืมเงินเพื่อให้ผู้เสียหายตกเป็นหนี้ ทั้งยังไม่เคยแสดงบัญชีหนี้ค้ำชำระให้ดู จึงมิใช่เรื่องทางการค้าทั่วไประหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ และเป็นการสร้างภาระหนี้เกินจริงเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการจัดหาแรงงาน อีกทั้งจำเลยที่ 1, 2 ก็ได้รับประโยชน์จากค่าแรงของผู้เสียหายจึงเป็นการร่วมกันกระทำความผิด อีกทั้งนายสมพล จิโรจน์มนตรี และห้าส่วนจำกัด บุญลาภการประมงได้รับประโยชน์จากนางเมฆอ ในการจัดหาแรงงาน และนางเมฆอกับสามีได้รับเงินค่าจ้างที่นายสมพล จิโรจน์มนตรี และห้าส่วนจำกัด บุญลาภการประมง จ่ายให้กับผู้เสียหาย อีกทั้งนายสมพล จิโรจน์มนตรี และห้าส่วนจำกัด บุญลาภการประมง ประกอบกิจการประมงมานานย่อมทราบปัญหาเรื่องการบังคับใช้แรงงาน และต้องใช้ความระมัดระวังในเรื่องการรับแรงงาน อีกทั้งการรับแรงงานจากนางเมฆอ ก็เพื่ออาศัยประโยชน์ในการควบคุมแรงงาน หากไม่มีผลประโยชน์ร่วมคงไม่ยอมให้นางเมฆอและนายไพบงค์ เข้ามาอยู่ในบริเวณพื้นที่ของตน

สำหรับในกรณีของนายวิชัย เรียบร้อย (จำเลยที่ 4) ที่มีพฤติกรรมทำร้ายร่างกายผู้เสียหาย ยังพบว่ามีหลักฐานติดต่อกับนางเมฆอ จะเห็นได้ว่าการกระทำของนายวิชัย ไม่ใช่การทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยโดยทั่วไป เนื่องจากนายวิชัย ไม่มีอำนาจใดๆ จะหน่วงเหนี่ยว กักขัง และใช้กำลังประทุษร้ายผู้เสียหาย ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้แสดงให้เห็นว่านายวิชัย ร่วมกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์

ส่วนนายประวิทย์ กิมซ่าย ที่ใช้ปืนขู่แรงงานบนเรือเพื่อเป็นการระงับเหตุประกอบกับแรงงานเมาสุรา และเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว จึงรับฟังไม่ได้ว่าเป็นการบังคับใช้แรงงาน ให้พิพากษายกฟ้อง

กรณีของจำเลยที่ทำหน้าที่เป็นไต๋ก๋งที่ทำงานอยู่บนเรือนั้นไม่มีหลักฐานว่ามีส่วนร่วมกับการกระทำความผิดให้พิพากษายกฟ้อง

## คดีระนอง

### ข้อเท็จจริงแห่งคดี<sup>125</sup>

เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2559 พนักงานเจ้าหน้าที่โดยการกำกับของผู้บังคับการภูธรจังหวัดระนอง ผู้บังคับการเฉพาะกิจทหารราบที่ 25 กองกำลังเทพสตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมกันเข้าตรวจเรือประมงและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของลูกเรือประมงชาวกัมพูชาบนเรือประมงจำนวน 3 ลำ ที่ได้ออกไปทำการประมงในน่านน้ำประเทศ

<sup>124</sup> ดู <https://issuu.com/hrdfoundation/docs/31-01-2018>

<sup>125</sup> ข้อมูลจากโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

อินโดนีเซียและได้เข้าจดทะเบียนท่าเรือเอกชน พื้นที่ตำบลปากน้ำ อำเภอมือ จังหวัดระนอง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งว่ามีเรือ 2 ใน 3 ลำมีการบังคับใช้แรงงาน ได้แก่ เรือ ก. นาวามงคลชัย 8 และเรือ ก. นาวามงคลชัย 1 ซึ่งหลังจากที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจและช่วยเหลือลูกเรือประมงแล้วได้ดำเนินกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในเรือ ก. นาวามงคลชัย 1 ได้จำนวน 11 ราย และเรือ ก. นาวามงคลชัย 8 ได้จำนวน 4 ราย รวมทั้งหมดเป็น 15 ราย

#### ประเด็นการดำเนินคดีแรงงาน

ศาลแรงงานภูเก็ตได้นัดไกล่เกลี่ยระหว่างนายจ้างและผู้เสียหายผ่านวิดีโอจอภาพไปยังศาลจังหวัดระนอง ทั้งนี้ ศาลได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างค้างจ่ายให้กับผู้เสียหายรวมระยะเวลา 13 เดือน เป็นจำนวนเงิน 65,000 บาท

#### ประเด็นการดำเนินคดีอาญา

พนักงานอัยการศาลจังหวัดระนอง ได้ยื่นฟ้องนายบรรจบ แก่นแก้ว ไต่กังเรือ ก. นาวามงคลชัย 8 นายเรืองชัย ผิวงาม ไต่กังเรือ ก. นาวามงคลชัย 1 และนายสมชาย เจตนาพรสำราญ เจ้าของกิจการแพปลา ในข้อหาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ร่วมกันค้ามนุษย์ตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป โดยบังคับใช้แรงงาน ร่วมกันข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใดหรือจำยอมต่อสิ่งใดโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพของผู้ถูกข่มขืนใจ หรือโดยใช้กำลังประทุษร้าย หน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่นหรือกระทำความผิดด้วยการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย

#### ผลของคดี

ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากไม่พบว่าการกระทำของจำเลยทั้งสองไม่เข้าข่ายการค้ามนุษย์รูปแบบการบังคับใช้แรงงาน ดังนี้ การที่ผู้เสียหายลงเรือประมงที่มีอุปกรณ์หาปลาและอวนอยู่ในเรือก่อนนั้น ผู้เสียหายควรจะทราบว่าเรือลำดังกล่าวเป็นเรือประมงที่ต้องออกหาปลาไม่ใช่เรือโดยสาร การที่ผู้เสียหายลงเรือโดยไม่ได้ทักท้วงแต่อย่างใด ประกอบกับก่อนนั้นมีเจ้าหน้าที่สอบถามผู้เสียหายถึงสมัครใจในการทำงานบนเรือ ถือว่าผู้เสียหายตกลงยินยอมเปลี่ยนแปลงลักษณะการทำงานจากตัดหัวปลาเป็นการทำงานบนเรือประมงเรื่องระยะเวลาการทำงานที่ได้มีการอ้างว่าต้องทำงานวันละ 22 ชั่วโมงต่อวัน ติดต่อกันเป็นเวลา 13 เดือนและผู้เสียหายได้รับประทานอาหารเพียงวันละ 2 มื้อ หากพิจารณาถึงสภาพร่างกายของคนทั่วไป การทำงานหนักติดต่อกันเป็นเวลานานร่างกายต้องอ่อนเพลียและไม่สามารถทนต่อสภาพการทำงานและความเป็นอยู่แบบนั้นได้ส่วนกรณีที่ผู้เสียหายไม่ได้รับเงินค่าจ้างครบตามสัญญาจ้างหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตามกฎหมายแรงงานและศาลเห็นว่าเหตุที่ผู้เสียหายแจ้งความเพื่อดำเนินคดีกับจำเลยเพียงต้องการค่าจ้างค้างจ่ายและค่าทำงานล่วงเวลาเท่านั้น

### **คดีโรฮิงญา**

#### ข้อเท็จจริงแห่งคดี<sup>126</sup>

เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2557 กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6 ได้ปฏิบัติการจับนายอนัส หะยิมะแซ ในขณะที่นำนายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ผู้เสียหายในคดีมาส่งให้กับนายอับดุล มูกัน ซึ่งเป็นญาติของผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายได้ถูกล่อลวงจากขบวนการนายหน้าให้เดินทางไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย โดยมีค่าใช้จ่ายทั้งหมด 7,000 ริงกิต (ประมาณ 70,000 บาท) ซึ่งค่าใช้จ่ายทั้งหมดสามารถผ่อนชำระเป็นงวดๆ ได้เมื่อเดินทางไปถึงประเทศมาเลเซียและได้งานทำ ผู้เสียหายจึงตกลงเดินทางไปยังประเทศมาเลเซีย ผู้เสียหายเดินทางโดยเรือลำใหญ่ ซึ่งมีชาวโรฮิงญาร่วมเดินทางด้วยประมาณ

<sup>126</sup> รายงานสรุปการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคดีโรฮิงญา

350 คน เรือได้ออกเดินทางใช้เวลา 6 วัน 6 คืน เมื่อมาถึงประเทศไทยมีการถ่ายคนลงเรือเล็ก นั่งเรือต่อมาอีกประมาณ 2 ชั่วโมง และต่อเรือหางยาวลำละ 10 คน ผ่านร่องน้ำอูยลู่ จังหวัดสตูล มาถึงป่าชายเลน จากนั้นก็เดินเท้าเข้าไปในป่า โดยมีคนคุมซึ่งเป็นชาวโรฮิงญา 8 คนถือไม้และพร้า ส่วนผู้คุมคนไทย 4 คน ถือปืนสั้น และปืนยาว คอยคุมตลอดเส้นทาง ใช้เวลาเดินทางประมาณ 1 ชั่วโมง ก็มาถึงบ้านของนายหน้า มียู่ประมาณ 3-4 หลัง พักอยู่ที่บ้านนั้นเป็นเวลา 3-4 วัน โดยมีการแยกให้เด็กและผู้หญิงไปอยู่รวมกันที่บ้านนายหน้า ส่วนผู้ชายจะอยู่ในแคมป์กลางป่าที่ห่างออกไปประมาณ 30 นาที ซึ่งมีคนอยู่ก่อนแล้วประมาณ 128 คน

#### ประเด็นการดำเนินคดีอาญา

พนักงานอัยการจังหวัดสงขลา มีความเห็นสั่งฟ้องนายอานัส หะมีมะแซต่อศาลจังหวัดสงขลาในความผิดฐานค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ความผิดต่อชีวิต ร่างกายและเสรีภาพตามประมวลกฎหมายอาญาตลอดทั้งความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

#### ผลการดำเนินคดี<sup>127</sup>

ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ความผิดต่อเสรีภาพตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดฐานนำพาคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพิพากษาลงโทษให้จำคุกจำเลยเป็นเวลา 22 ปี 6 เดือน พร้อมทั้งชดเชยค่าสินไหมให้กับชาวโรฮิงญา เป็นเงินจำนวน 126,900 บาท

เนื่องจากการตรวจสอบของตำรวจพบว่าจำเลยเคยส่งภาพเรือให้หัวหน้าเครือข่าย ก่อนมีเรือลำเลียงชาวโรฮิงญาเข้ามาใน จังหวัดสงขลา และก่อนจะถูกจับกุมจำเลยโทรศัพท์ติดต่อกับผู้ร้ายที่รับเงินค่าไถ่เป็นระยะ และนัดหมายว่าให้ไปส่งโรฮิงญาที่ใด จะเห็นได้ว่าลักษณะการกระทำของจำเลยเป็นการกระทำที่มีผู้ร่วมขบวนการหลายคนและมีการแบ่งหน้าที่กันทำ โดยมีการสมคบคิดวางแผนกันมาเป็นอย่างดีจึงทำให้เป็นการยากที่บุคคลภายนอกจะล่วงรู้ อีกทั้งคำกล่าวอ้างของจำเลยที่ว่าเพื่อนของจำเลยฝากคนต่างด้าวมาส่งที่หาดใหญ่ โดยข้ออ้างของจำเลยที่กล่าวว่ามีเพื่อนจากมาเลเซียโทรมาขอร้องให้ช่วยนั้น จำเลยก็ไม่ได้มีหลักฐานมานำสืบเพื่อยืนยันคำกล่าวอ้าง เป็นการกล่าวอ้างลอยๆ ไม่มีน้ำหนักจึงถือว่าเป็นการนำสืบโดยปราศจากข้อสงสัย และศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น เนื่องจากคดีนี้มีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติและมีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากตามพฤติการณ์ย่อมต้องกระทำเป็นลักษณะขบวนการ มีผู้สมคบคิดหลายคนโดยกระทำความผิดตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งต้องมีการแบ่งหน้าที่กันทั้งในและนอกราชอาณาจักร มีการใช้โทรศัพท์ติดต่อซึ่งกันและกันระหว่างผู้ร้ายที่รับเงินค่าไถ่กับจำเลยทั้งวันก่อนเกิดเหตุและวันเกิดเหตุซึ่งรายการโทรศัพท์ที่มีความสอดคล้องกันรวมถึง รายการโทรศัพท์ของญาติผู้เสียหายที่ติดต่อกับผู้ร้ายด้วย อีกทั้งจำเลยยังบันทึกชื่อของผู้ร้ายที่รับเงินค่าไถ่ว่า “บ่าวยี่หาบ” ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสนิทสนมคุ้นเคยและติดต่อกันมาก่อนข้อเท็จจริงทั้งหมดย่อมบ่งชี้ได้ว่าจำเลยรู้จักและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดครั้งนี้ ทั้งนี้ศาลฎีกาได้กลับคำพิพากษายกฟ้อง ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ จำเลยไม่ได้เป็นผู้นำพาผู้เสียหาย (ชาวโรฮิงญา) เข้ามาในราชอาณาจักร และจำเลยไม่ได้มีส่วนในการจัดหาที่พัก ไม่ได้เรียกเงินและไม่ได้ทำร้ายร่างกายผู้เสียหาย แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่จนพบว่าจำเลยกับพวกเป็นผู้ร่วมขบวนการการนำชาวโรฮิงญาลำเลียงไปยังมาเลเซีย โดยกระทำความผิดตั้งแต่จังหวัดระนอง พังงา และสตูล อีกทั้งข้อมูลปรากฏว่ามีการติดต่อระหว่างญาติของผู้เสียหายกับ

<sup>127</sup> <https://www.facebook.com/143250509411757/photos/pcb.380052925731513/380052739064865/?type=3&theater>

กลุ่มขบวนการ และระหว่างจำเลยกับกลุ่มขบวนการ รวมถึงผู้ที่ไปรับเงินจากญาติของผู้เสียหาย แต่ข้อมูลดังกล่าวไม่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าเป็นการติดต่อกันเพื่อนำพาชาวโรฮิงญาลำเลียงไปยังมาเลเซียหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมจำเลย ไม่ปรากฏพฤติการณ์ว่าจำเลยบังคับข่มขู่ผู้เสียหาย เพื่อเป็นข้อบ่งชี้ว่าจำเลยมิใช่สุจริตชน นอกจากนี้การให้การของจำเลยในชั้นพนักงานสอบสวนที่กล่าวว่า มีชาวมาเลเซียร้องขอให้ไปรับผู้เสียหายมาส่งที่สถานนีขนส่งขนาดใหญ่ เป็นข้อเท็จจริงเดียวกันในขณะนำสืบต่อสู้อย่างจำเลยในชั้นศาล แสดงให้เห็นว่าจำเลยไม่มีโอกาสเสกสรรค์ปั้นแต่งข้อเท็จจริงเพื่อสร้างพยานหลักฐาน นำเชื่อว่าคำกล่าวอ้างในชั้นจับกุมเป็นไปด้วยความสัตย์ และมีน้ำหนักสามารถโต้แย้งข้อเท็จจริงของฝั่งอัยการได้



## บทที่ 4

### การคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา ในรูปแบบตัวเงิน และสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย

อธิบายภาพรวมและมาตรการของรัฐที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สนับสนุนสิทธิชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และพัฒนากฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับแจ้งสิทธิที่ตนพึงมีพึงได้ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิในการทำงาน มีสิทธิที่จะเข้าถึงล่าม และมีสิทธิเข้ารับการคุ้มครองพยาน พร้อมทั้งอธิบายสถานการณ์สิทธิเหล่านั้นของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ภายในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของไทย

#### 4.1 นโยบายที่กำหนดข้อกฎหมาย แนวปฏิบัติ และกำกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย

รายละเอียดส่วนนโยบายซึ่งกำหนดข้อกฎหมาย แนวปฏิบัติ และกำกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย ปรากฏอยู่ในเนื้อหาส่วน “การคุ้มครอง” ของแผนปฏิบัติการเร่งด่วนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และรายงานประจำปีของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2559 และปี 2560 โดยรัฐให้ประกันว่าจะดำเนินการรับรองสิทธิดังกล่าวของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงความละเอียดอ่อนทางเพศสภาพ ประโยชน์สูงสุดของเด็ก และยึดผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นศูนย์กลาง ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งความเสี่ยงมิให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตกเป็นเหยื่อซ้ำ และช่วยให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเริ่มต้นชีวิตใหม่ได้ โดยรัฐดำเนินการนโยบายอันประกอบด้วย 11 มาตรการหลักตลอดช่วงปี 2559–2560 ด้วยผลจากการได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ จำนวน 115.8 ล้านบาทในปี 2559 และเพิ่มขึ้นในปี 2560 ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

รัฐดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>128</sup> ผ่านกระบวนการนำบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าสู่กระบวนการคัดแยกและให้ความคุ้มครองทั้งทางกายภาพและด้านจิตใจ ภายใต้แผนการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในปี 2559 มีบุคคลจำนวน 824 คน ได้รับการคัดแยกและระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และมีจำนวน 561 คนประสงค์จะเข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งในจำนวนดังกล่าว แบ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งมีสัญชาติไทย 333 คน และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวต่างชาติอีก 481 คน<sup>129</sup> ส่วนปี 2560 มีจำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ถูกค้นพบลดลงเหลือเพียง 455 คน โดยมีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ประสงค์จะเข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพจากสถานคุ้มครองฯ 360 คน แบ่งเป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย 132 คน และเป็นบุคคลซึ่งเป็นชาวต่างชาติอีก 228 คน จากรายงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2560 มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวน 111 คนได้รับการส่งกลับภูมิลำเนาหรือส่งตัวไปยังประเทศที่สาม ขณะที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ 71 คน ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดอยู่ในความคุ้มครองของสถานคุ้มครองฯ เป็นระยะเวลา 3–6 เดือนก่อนถูกส่งตัวกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่สาม<sup>130</sup> แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐที่จะจัดการให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับคืนสู่สังคมโดยเร็ว

คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีมติให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ นำแบบฟอร์มซึ่งได้รับการปรับปรุงใหม่มาใช้ในกระบวนการดังกล่าวตั้งแต่เดือนมกราคม ปี 2559<sup>131</sup> ส่งผลให้มีการคัดแยกบุคคลกว่า 824 กรณี ซึ่งรัฐไทยชี้แจงว่า แบบฟอร์มนี้ได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ทีมสหวิชาชีพต้องจัดการในช่วงระหว่างกระบวนการคัดแยกฯ โดยเน้นอธิบายข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องและวิธีปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะต่างกัน เช่น บุคคลที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และบุคคลที่มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ในรายงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2559 ยังระบุว่า รัฐไทยยังคงให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการจัดทำแนวปฏิบัติสำหรับหน่วยงานต่างๆ และการอบรมทีมสหวิชาชีพ เพื่อช่วยให้กระบวนการคัดแยกฯ มีความถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บุคคลซึ่งได้รับความช่วยเหลือหรือการระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จะได้รับความช่วยเหลืออย่างเฉพาะด้านและครอบคลุม<sup>132</sup> จากรัฐไทย ด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย จากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่จะจัดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แต่ละคนเข้ารับแผนฟื้นฟูรายบุคคล และเข้ารับการดูแลโดยตรงตลอดทั้งกระบวนการจาก Case Manager ทั้งก่อน

<sup>128</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 90

<sup>129</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 92–93.

<sup>130</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 38.

<sup>131</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 104.

<sup>132</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 98–106.

และหลังการส่งกลับ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการเยียวยาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดทั้งสร้างความมั่นคงทางอาชีพและจิตใจอันเป็นมาตรการหนึ่งที่ป้องกันมิให้ตกเป็นเหยื่อซ้ำ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐยังจัดกิจกรรมนันทนาการ<sup>133</sup> และกิจกรรมเสริมสร้างทักษะการใช้ชีวิตและการกลับเข้าสู่สังคม<sup>134</sup> ให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ควบคู่กันระหว่างอยู่ในแผนฟื้นฟู โดยผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมายจากทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและทนายความ<sup>135</sup> ซึ่งเป็นผลมาจากการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน ที่สนับสนุนงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ร่วมกันในประเด็นต่างๆ ทั้งนี้ ในรายงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2560 ระบุว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการยกย่องระเบียบการจัดตั้งสถานคุ้มครองเอกชน เพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2560 แล้วเสร็จและมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2560 โดยอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์<sup>136</sup> สามารถขอจัดตั้งสถานคุ้มครองเพื่อดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้

นอกจากนี้ รัฐไทยยังมีความก้าวหน้าในการส่งเสริมโอกาสทำงานและสร้างรายได้ให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ด้วยการกำหนดมาตรการจัดหางานให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกคน ซึ่งกรมการจัดหางานจะดำเนินการให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งอยู่ในสถานคุ้มครองฯ มีสิทธิทำงานทั้งภายในสถานคุ้มครองฯ และนอกสถานคุ้มครองฯ อย่างถูกกฎหมายภายใน 15 วัน ทำให้ภายในปี 2559 มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวน 139 คนออกไปทำงานนอกสถานคุ้มครองฯ โดยจำนวนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น 149 คนในปี 2560<sup>137</sup> ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการฝึกอาชีพให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และการยกเลิกข้อจำกัดเรื่องประเภทของงานที่ให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถทำได้ ส่วนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อื่น หากไม่มีข้อจำกัดด้านสุขภาพ การดำเนินคดี การฟื้นฟู หรือการฝึกอาชีพ สามารถรับงานมาทำภายในสถานคุ้มครองฯ ได้ ซึ่งสามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์คนละ 3,000–3,500 บาทต่อปี<sup>138</sup> ส่วนบุคคลซึ่งมีข้อจำกัดข้างต้น แต่ผ่านการอบรมและประสงค์จะทำงาน ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีมาตรการส่งเสริมการมีงานทำให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลุ่มดังกล่าว ซึ่งเป็นการสนับสนุนเงินให้วันละ 300 บาท เป็นระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน หากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีงานทำ กระบวนการจ่ายเงินข้างต้นจะยุติลง โดยภายในปี 2560 มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวน 24 คนได้รับเงินช่วยเหลือดังกล่าวเป็นจำนวน

<sup>133</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 101.

<sup>134</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 101.

<sup>135</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 102.

<sup>136</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 42.

<sup>137</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 41

<sup>138</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 40

583,800 บาท<sup>139</sup> ควบคู่กับมาตรการข้างต้น รัฐไทยยังดำเนินมาตรการผ่อนผันให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และพยานในคดีค้ามนุษย์อยู่ในประเทศไทยได้ โดยขยายระยะเวลาจากการอนุญาตให้อยู่ได้ 1 ปีหลังจากคดีสิ้นสุด ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 15 มีนาคม 2559<sup>140</sup> เป็น 2 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 ธันวาคม 2559<sup>141</sup> โดยปี 2560 ที่ผ่านมามีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวบังคลาเทศ 1 ราย ประสงค์จะอยู่ในราชอาณาจักรภายหลังจากคดีสิ้นสุดลง โดยประกอบอาชีพในโรงงานทำน้ำแข็ง

ความก้าวหน้าอีกประการ คือ การคุ้มครองพยานที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วยการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาบังคับใช้อย่างเข้มงวด ทำให้ในปี 2560 มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้ารับการคุ้มครองตามโปรแกรมคุ้มครองพยานเป็นจำนวนถึง 52 คน เป็นชาวไทย 41 คน ชาวต่างชาติอีก 11 คน โดยรัฐใช้งบประมาณสูงกว่าเกือบสองเท่าตัว (4,256,466 บาท) เมื่อเปรียบเทียบกับการคุ้มครองพยานซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในปี 2559 ที่มีจำนวนผู้เข้ารับการคุ้มครองกว่า 254 คน (2,904,139.94 บาท) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้ความคุ้มครองจากเดิมที่จะจัดพยานโดยเฉพาะชาวโรฮิงญาอยู่ในสถานคุ้มครองฯ แต่ต่อมาปรับให้พยานที่มีความสำคัญต่อคดีย้ายมาอยู่ในสถานที่ปลอดภัย (Safe House) แทน<sup>142</sup>

ส่วนมาตรการเยียวยาและชดเชยนั้น นับเป็นการวางนโยบายใหม่สำหรับรัฐไทยที่เร่งให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการทางกฎหมายเร่งรัดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับเงินชดเชยเยียวยาทั้งจากผู้กระทำความผิดและจากรัฐ ในรายงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แบ่งการใช้สิทธิเรียกร้องเงินชดเชยเยียวยาออกเป็น 5 ช่องทาง คือ ค่าสินไหมทดแทน ค่าจ้างค่าจ้างและเงินอื่น ค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา เงินตามกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งทั้ง 5 ช่องทางมีตัวเลขแสดงถึงความก้าวหน้าในการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ<sup>143</sup> พร้อมทั้งกำลังจัดทำแนวทางการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (ซึ่งหมายถึงเงินชดเชยเยียวยา) ในแต่ละช่องทาง และมีความคืบหน้าที่จะเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542 ตลอดทั้งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่ออำนวยความสะดวกและเพิ่มสิทธิให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประเมินเพื่อกำหนดจำนวนเรียกร้องเอาแก่ผู้กระทำความผิดหรือรัฐได้<sup>144</sup> รวมถึงกำหนดแนวทางบังคับคดีตามคำพิพากษาเฉพาะส่วนค่าสินไหมทดแทนซึ่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>145</sup> อีกด้วย

<sup>139</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 41

<sup>140</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 40

<sup>141</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 31

<sup>142</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 43

<sup>143</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 44

<sup>144</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 44

<sup>145</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 41

ภายหลังจากดำเนินมาตรการเยียวยาและชดเชยแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้ว ทั้งหมดจะได้รับการประเมินเพื่อส่งตัวกลับคืนสู่ภูมิลำเนาและตั้งรกรากใหม่ ซึ่งในปี 2559 ประเทศไทยโดยความร่วมมือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ The UN Refugee Agency และองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ International Organization for Migration (IOM) ตลอดจนทั้งรัฐต้นทางและครอบครัวของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดำเนินการส่งตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวน 243 คน กลับสู่ภูมิลำเนา โดยประเทศไทยให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นชาวโรฮิงญา และชาวบังคลาเทศ ควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์คืนสู่สังคมและไม่ให้กลับเป็นผู้เสียหายซ้ำ ซึ่งรัฐไทยรับรองว่า สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทั้ง 76 จังหวัด ดำเนินการประเมินกระบวนการคืนสู่สังคมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกราย ทุกระยะ 3 เดือน 6 เดือน และ 12 เดือน นอกจากนี้ยังมีการจัดประชุมจัดการรายกรณี (Case Manager Meeting หรือ CMM) ระหว่างประเทศไทยและประเทศเมียนมาร์ เพื่อติดตามสถานะของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และเพื่อแลกเปลี่ยนแนวทางการทำงานระหว่างเจ้าหน้าที่อีกด้วย<sup>146</sup>

นอกจากนโยบายที่รัฐไทยดำเนินการโดยตรงต่อกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้ว ยังมีมาตรการที่มอบหมายให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้เพื่อคุ้มครองผู้ที่อยู่ในสถานการณ์เสี่ยงต่อการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อันประกอบด้วย การแก้ไขปัญหาค้นไร้สัญชาติ ซึ่งในปี 2559 กระทรวงมหาดไทยให้สัญชาติไทยแก่ผู้ไม่มีสัญชาติ 8,145 คน พร้อมทั้งให้สิทธิเด็กต่างชาติที่เกิดในประเทศไทยอยู่ในราชอาณาจักรได้โดยชอบด้วยกฎหมายทันที นอกจากนี้ ยังมีแผนการที่จะออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เด็กต่างชาติที่เกิดในประเทศไทยสามารถขอสัญชาติได้<sup>147</sup> ที่สำคัญ ในรายงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2559 ยังรายงานถึงตัวเลขของชาวโรฮิงญาและชาวอุยกูร์ ซึ่งมีผู้ใช้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แต่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย ว่ามีผู้หญิงและเด็กจำนวน 152 คน อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ขณะที่ผู้ชายจำนวน 100 คนอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง<sup>148</sup> ตามหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยธรรม

พร้อมกันนี้ ตลอดช่วงปี 2559 รัฐไทยยังจัดให้มีการอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินงานทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและสนับสนุนการต่อต้านการค้ามนุษย์ เช่น การอบรมล่ามและผู้ประสานงานด้านภาษา ซึ่งภายในปี 2559 มีล่ามจำนวน 115 คน ซึ่งใช้งานใน 7 ภาษา คือ เมียนมาร์ กัมพูชา ลาว โรฮิงญา เวียดนาม อาหรับ และมาลายู เข้ารับการอบรมซึ่งจัดขึ้นโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรช่วยเหลือเด็ก ในปี 2560 มีจำนวนล่ามที่เข้ารับการอบรมเพิ่มขึ้นอีก 97 คน เป็นล่ามที่ผ่านเกณฑ์ประเมิน 67 คน รวมทั้ง 2 ปี ขณะนี้มีล่ามที่พร้อมปฏิบัติงานจำนวน 251 คน<sup>149</sup> และในปี 2559 ยังจัดให้มีจัดอบรมผู้ประสานงานด้านภาษา ของกระทรวงแรงงาน จำนวน 64 คน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการว่าจ้างล่ามแปลภาษาเมียนมาร์ ลาว

<sup>146</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 45

<sup>147</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 116

<sup>148</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 116

<sup>149</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 43



และกัมพูชา เพื่อให้ประจำการ ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้ง เข้า-ออกเรือประมง 32 ศูนย์ทั่วประเทศ<sup>150</sup> การอบรมให้ทีมสหวิชาชีพ ซึ่งเน้นให้ความรู้เรื่องกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ นำไปปฏิบัติได้จริง<sup>151</sup> การอบรมนักสังคมสงเคราะห์ จำนวน 229 คน ที่ปฏิบัติงานในสถานคุ้มครองฯ ด้วยหลักสูตรพัฒนามาตรฐานการคุ้มครองเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>152</sup> และการจัดอบรมเจ้าหน้าที่คุ้มครองพยาน<sup>153</sup> เป็นต้น

ท้ายที่สุด รัฐไทยยังคงประสานงานเพื่อขอรับการสนับสนุนจากองค์กรภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องตลอดปี 2559–2560 โดยร่วมงานกับองค์กรเฟรนด์อินเทอร์เนชันแนล (Friends International) องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) สำนักงานกฎหมายเอส อาร์ (SR Law) องค์กรช่วยเหลือเด็ก มูลนิธิพิทักษ์สตรี (AAT) มูลนิธิ เอ-ทเวนต์ วัน (A21) มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทางทะเล (Stella Maris) และมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก (Focus) เป็นต้น<sup>154</sup>

## 4.2 ข้อกฎหมาย แนวปฏิบัติและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่รับรองสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

หมวด 4 โดยเฉพาะมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พ.ศ. 2552 (หรือระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ฯ) เป็นบทบัญญัติและแนวปฏิบัติหลักที่กำหนดสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้ได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพจากรัฐไทย ซึ่งสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพที่มีใช้ตัวเงิน และอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความปลอดภัย สภาพร่างกาย จิตใจ ความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ และประเพณีวัฒนธรรม โดยเจ้าหน้าที่ประจำสถานคุ้มครองฯ และเจ้าหน้าที่อื่นจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างน้อย 8 ประการ คือ จัดสรรอาหาร ที่พัก ให้การรักษาพยาบาล บำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ ให้การศึกษา ให้การฝึกอบรม ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น และดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยปฏิบัติการร่วมกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น เช่น พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ เจ้าหน้าที่คุ้มครองพยาน และเจ้าหน้าที่จากองค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น

<sup>150</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 111–112.

<sup>151</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 112

<sup>152</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 111

<sup>153</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 112

<sup>154</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 124–125. และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560. หน้า 45–46.



สิทธิตามกฎหมายดังกล่าว ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็นชาวไทยหรือชาวต่างชาติ และไม่ว่าจะอยู่ในสถานคุ้มครองฯ หรือไม่ ย่อมมีสิทธิและสามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ให้การคุ้มครองสิทธินั้นแก่ตนได้

ส่วนรายละเอียดในสถานคุ้มครองฯ ปัจจุบัน บุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองฯ มี 2 ประเภท คือ บุคคลซึ่งทีมสหวิชาชีพประเมินว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการส่งมาจากหน่วยงานรัฐหรือภาคเอกชน และบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งมีสิทธิอยู่ในสถานคุ้มครองตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และผู้ประสบปัญหาทางสังคม เช่น คนขอทาน คนเร่ร่อน โดยเฉพาะบุคคลซึ่งเป็นผู้ชายและมีอายุ 18 ปีขึ้นไป เพราะไม่สามารถให้อยู่ร่วมกับบุคคลอื่นที่บ้านพักเด็กและครอบครัว

นอกจากนี้ ในหมวด 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวและระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังประกันสิทธิอื่นของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้สามารถอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมาย มีสิทธิที่จะทำงาน มีสิทธิที่จะได้รับการแจ้งสิทธิตามกฎหมายของตน มีสิทธิที่จะเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และสิทธิที่จะได้รับการส่งตัวกลับประเทศต้นทางหรือประเทศที่สามารถอย่างปลอดภัยอีกด้วย

#### **4.3 ข้อกฎหมาย แนวปฏิบัติและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่รับรองสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงินของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์**

เฉพาะสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงินของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามสถิติและรายละเอียดที่แสดงกระบวนการเรียกร้องเงินชดเชยเยียวยา ซึ่งได้รับการจัดเก็บและปรากฏอยู่ในรายงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ระหว่างปี 2559–2560 พบว่า ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิได้รับเงินชดเชยเยียวยา หรือ “ค่าสินไหมทดแทน” จากผู้กระทำความผิด 3 ช่องทาง คือ ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเชิงลงโทษตามมาตรา 13–15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 และค่าจ้างค่าจ่ายและเงินอื่นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่วนเงินที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิได้รับจากรัฐมี 2 ช่องทาง คือ ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และเงินจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตาม ยังมีกระบวนการอื่นซึ่งหากพิจารณาจากกรอบนิยามของคำว่าค่าสินไหมทดแทนอย่างกว้างตามข้อ 6 (6) ของอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ช่องทางในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังรวมถึงสิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 44/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทน ตามบรรพ 2 ลักษณะ 5 ว่าด้วยละเมิดของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิที่จะเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 และสิทธิที่จะเข้าถึงทรัพย์สินอันซึ่งรัฐยึดหรืออายัดได้จากผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และจากกองทุนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งปัจจุบันผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังไม่สามารถเข้าถึงหรือขอคืนทรัพย์สินหรือเงินซึ่งรัฐยึดหรืออายัดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาเป็นส่วนหนึ่งของเงินที่จะชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้

ในกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน นอกจากมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แจ้งสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้ว ในข้อ 15 ของระเบียบกระทรวง

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ฯ ยังกำหนดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งมีสิทธิและประสงค์จะเรียกค่าสินไหมทดแทน สามารถเข้าร่วมในกระบวนการกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้ โดยฐานในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น ให้พิจารณาจากเหตุที่ได้รับความเสียหาย หรือได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง ตลอดจนความเสียหายอื่นใดที่อาจคำนวณเป็นเงินได้

#### 4.4 ข้อกฎหมาย แนวปฏิบัติและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่รับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย

โดยหลัก ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสิทธิตามกฎหมายที่ตนมี ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ฯ ซึ่งรวมถึงสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากทั้งรัฐและเอกชน สิทธิที่จะได้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว สิทธิที่จะได้ทำงานระหว่างอยู่ในราชอาณาจักร สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองพยาน และสิทธิที่จะเข้าถึงล่ามอย่างมีคุณภาพ

เฉพาะสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 บัญญัติว่าให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ฯ พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยข้อ 12 ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่จัดให้คำปรึกษา หรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายตลอดทั้งกระบวนการไม่ว่าทางคดีอาญา แพ่ง หรือปกครอง

หากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นชาวต่างชาติ จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 33 ประกอบกับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการผ่อนผันให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวโดยพิจารณาระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ฯ ข้อ 13 ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ สำหรับผู้เสียหายจากการทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 ที่อนุญาตให้เฉพาะคนต่างด้าวที่พนักงานสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และผู้นั้นสมัครใจยินยอมเข้ารับความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพในหน่วยงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกินหนึ่งปี (เดิมกำหนดอยู่ไม่เกินหกเดือน) และหากมีความจำเป็นตามข้อเท็จจริงแห่งคดี ให้สามารถขอขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกินหนึ่งปี โดยสิทธิที่จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้เสียหายพ้นจากการให้ความช่วยเหลือตามมาตรา 33 ไม่มาตามหมายเรียกของศาล ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ออกนอกเขตท้องที่จังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือถูกเพิกถอนสิทธิให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวโดยปลัดกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และพยานในคดีค้ามนุษย์ยังมีสิทธิได้รับการคุ้มครองในฐานะพยาน ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 และระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ฯ ข้อ 14 พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องจัดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ว่าผู้นั้นจะพักอยู่ที่ใด ก่อน ขณะ หรือหลังการดำเนินคดี พร้อมกันนี้ให้คำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วย

ต่อมา มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นพยานที่สืบพยานก่อนการฟ้องคดีหรือระหว่างการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ โดยพนักงานอัยการสามารถส่งความเห็นการเป็นพยานของคนต่างด้าว และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สามารถส่งความเห็นของพนักงานสอบสวนสำหรับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี และหากมีความจำเป็นตามข้อเท็จจริงแห่งคดีให้สามารถขอขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี อันเป็นมาตรการทางปกครองที่เสริมให้การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหายตามกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพด้วยพยานที่เกี่ยวข้องในคดีไม่ถูกพรากหลักประกันที่ส่งเสริมสิทธิในการได้รับค่าสินไหมทดแทน

ภายหลังมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2560 ขยายสิทธิในการคุ้มครองถึงบุตรของผู้เสียหาย ผู้เสียหาย พยาน และบุตรของพยาน ให้สามารถพำนักและทำงานเป็นระยะเวลาสองปีภายหลังจากการสอบพยานเสร็จสิ้น และสามารถต่ออายุได้อีกหนึ่งปี นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังปรับปรุงให้กระบวนการขออนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว จากเดิมใช้เวลา 45 วัน เป็น 10 วัน

สิทธิที่จะได้ทำงานระหว่างอยู่ในราชอาณาจักร เมื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับสิทธิในการอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแล้ว ในข้อ 13 วรรค 2 ของระเบียบฉบับเดียวกันยังกำหนดให้หากเจ้าหน้าที่เห็นควรให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งประสงค์จะทำงาน ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2560 ขยายขอบเขตของการทำงานของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รวมถึงพยานให้สามารถทำงานได้ทุกประเภท จากเดิมตามประกาศคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2556 ในเรื่องเดียวกัน อนุญาตให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และพยานทำงานในอุตสาหกรรมที่มีความต้องการใช้แรงงานเป็นจำนวนมากกับงานรับใช้ในบ้านเท่านั้น ส่วนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งอยู่ในสถานคุ้มครองและไม่ประสงค์จะทำงาน เจ้าหน้าที่จะจัดให้มีการฝึกอบรมวิชาชีพและทักษะขั้นพื้นฐานเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพต่อไปในอนาคต<sup>155</sup> ส่วนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นผู้หญิง และไม่ประสงค์ออกจากที่พัก จะได้รับอนุญาตให้ทำงานในร้านค้าที่พัก เช่น ร้านทำผมหรือร้านจำหน่ายของที่ระลึก เป็นต้น

สิทธิที่จะเข้าถึงล่าม เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นชาวต่างชาติ สามารถสื่อสารและรับรู้รับทราบถึงสิทธิของตนได้ ในข้อ 5 ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ฯ กำหนดให้ระหว่างที่เจ้าหน้าที่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอน ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือ วิธีการปฏิบัติตัว และสิทธิหน้าที่ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทราบ และหากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่เข้าใจภาษาไทยหรือไม่สามารถพูด ไม่ได้ยิน ไม่สามารถสื่อสารได้ ให้เจ้าหน้าที่จัดล่าม หรือล่ามภาษามือให้

<sup>155</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. หน้า 8

#### 4.5 ขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่ ในการบังคับใช้กฎหมาย ในการปกป้อง คຸ່ມครอง และทำให้สิทธิของผู้เสียหายจากการคຸ່ມครองในขั้นตอน การคຸ່ມครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการคຸ່ມครอง การรับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการคຸ່ມครองที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และการรับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการคຸ່ມครองที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย เกิดขึ้นจริง

##### (1) สถานการณ์และปัจจัยที่ทำให้บุคคลได้รับการส่งตัวและเข้าสู่กระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการคຸ່ມครองอย่างมีประสิทธิภาพ

ภายหลังจากโครงการต่อต้านการคຸ່ມครองด้านแรงงานรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ พบว่า สถานการณ์ที่ผู้เสียหายจากการคຸ່ມครองได้รับการส่งตัวและเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว อย่างมีประสิทธิภาพ ยังคงมีความท้าทายด้วยแต่ละพื้นที่ที่มีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานและส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายจากการคຸ່ມครองแตกต่างกันด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมและภาครัฐ ทำให้สามารถช่วยเหลือผู้เสียหายจากการคຸ່ມครองได้เร็วขึ้น ทั้งการนำตัวผู้เสียหายจากการคຸ່ມครองออกจากพื้นที่ และความรวดเร็วในการประสานงานกับลຳม อย่างไรก็ตาม การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและทีมสหวิชาชีพด้วยกันเองยังมีข้อจำกัด เนื่องจากบางหน่วยงานมิได้เตรียมพร้อมสำหรับภารกิจซึ่งต้องปฏิบัติงานกลางคืน<sup>156</sup> หรือในคดีคຸ່ມครองซึ่งเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลอาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ก็ยากที่จะคาดหวังให้ผู้เสียหายจากการคຸ່ມครองให้ข้อเท็จจริงกับผู้ปฏิบัติงานได้<sup>157</sup> นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่บางท่านยังให้ข้อมูลว่า ปัจจุบันยังไม่มีระบบตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ

องค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ และกระบวนการอบรมที่ยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ<sup>158</sup> แนวทางการอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพให้เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานต่อต้านการคຸ່ມครองในปัจจุบันยังเน้นอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่มักพบกับข้อจำกัดที่มากกว่าความรู้และความเข้าใจด้านกฎหมาย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการจำลองสถานการณ์หรืออธิบายข้อจำกัดและให้เจ้าหน้าที่ทดลองแก้ไข<sup>159</sup> หรืออาจต้องพัฒนาหลักสูตรตามความยากง่ายของกฎหมายและการดำเนินการ โดยเฉพาะคดีคຸ່ມครองซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ<sup>160</sup>

การสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มิใช่จะสามารถกระทำได้เฉพาะการกำหนดเรื่องเงินรางวัลจับ แต่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภายในเพื่อสร้างโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น การมอบหมายงานตามความสามารถ การสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานหรือเข้าร่วมการอบรมตามความสนใจหรือความสามารถของ

<sup>156</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>157</sup> หน่วยงาน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>158</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>159</sup> หน่วยงาน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>160</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

**การกำหนดเป้าหมายในการค้นหาความเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** ปัจจุบันมีการตั้งข้อสังเกตจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานว่า มีความพยายามจะหาความเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้แก่บุคคลทั่วไปจนมากเกินไปหรือไม่ เพราะแท้จริงแล้ว ความเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่บุคคลนั้นประสบ<sup>162</sup> ซึ่งเจ้าหน้าที่บางท่านให้ความเห็นว่า เพราะปัจจุบันมีการยึดโยงสถานะของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กับการมีสิทธิ หรือความสามารถที่เจ้าหน้าที่รัฐจะรับบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในความคุ้มครองตามมาตรา 33 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ กระบวนการระหว่างการเข้าช่วยเหลือบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในบางพื้นที่ อาจยังเป็นการกำหนดแนวปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม เช่น หากเจ้าหน้าที่ (ซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจ) พิจารณาแล้วว่าบุคคลนั้นน่าจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ควรได้รับการคุ้มครองได้ บุคคลนั้นก็ควรได้รับการคุ้มครองก่อนภายหลังหากผู้เสียหายประสงค์จะดำเนินคดี ก็ให้นำตัวมาร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน<sup>163</sup> เป็นต้น แต่หากยังใช้กระบวนการตามแนวปฏิบัติในปัจจุบัน จะทำให้พนักงานสอบสวนมีเวลาน้อยมากในการพิจารณาว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่

**การจัดการกับบุคคลซึ่งมิใช่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** ปัจจุบันสถานการณ์ตรวจหาการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และการส่งตัวเข้ารับการคัดแยกยังคงเป็นหน้าที่หลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ บางกรณีอาจมีผู้เข้ารับกระบวนการคัดแยกฯ ประมาณ 100 คน แต่พบว่า มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพียง 30 กว่าคน เป็นต้น ยังไม่ปรากฏข้อมูลว่ามีการจัดการต่ออย่างไรกับบุคคลซึ่งมิใช่ผู้เสียหายแต่อาจถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายอื่น

อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ชายแดนที่จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติงานในการคัดกรองคนเข้าเมือง ซึ่งเริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่ปี 2553 โดยต่อมาในปี 2557 จึงขยายโดยกลายเป็นโมเดลจัดตั้งศูนย์คัดกรองทั่วประเทศที่ติดกับชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน เริ่มจัดทำสถิติการเข้าออกประเทศไทยของคนลาวบางคนพบว่าเดินทางเข้าออกประเทศไทยบ่อยผิดปกติ โดยใช้คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 377/2549 กำหนดว่า เมื่อคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยติดต่อกันเกิน 3 ครั้ง ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่ได้มาเพื่อการท่องเที่ยวและเจ้าหน้าที่ต้องหาวิธีการปฏิเสธเพื่อไม่ให้กลุ่มคนเหล่านั้นเดินทางเข้าประเทศโดยไม่ให้กระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองไทยได้หารือกับทางรัฐบาลลาวถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และปรับแนวทางการปฏิบัติงาน โดยให้ศูนย์ค้นหากลุ่มเป้าหมายและตรวจคัดกรองเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีที่ใช้หนังสือเดินทางใหม่ หรือเดินทางมาคนเดียว หรือไม่สามารถตอบคำถามเจ้าหน้าที่ได้ หรือผู้หญิงที่เดินทางเข้าออกประเทศไทยทุก 30 วัน ซึ่งขณะนี้ประมาณ 500 คน โดยเจ้าหน้าที่จะสอบถามรายละเอียดในการเดินทาง เช่น วัตถุประสงค์ในการเดินทาง สถานที่พัก เจ้าของสถานที่พัก จากนั้นจะดำเนินการเก็บข้อมูลบุคคลที่ผู้เดินทางอ้างถึงเพื่อสอบถามถึงรายละเอียดต่อไป และหากพบความผิดปกติในการให้ข้อมูลข้างต้น เจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่ให้เข้ามาในประเทศ เนื่องจากเสี่ยงต่อการกระทำความผิด แต่หากไม่พบความผิดปกติ เจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้เข้ามาโดยจัดทำประวัติส่วนบุคคลของผู้คนไว้และประสานให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการตรวจสอบต่อไป<sup>164</sup>

<sup>161</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

<sup>162</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>163</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>164</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560



การคานอำนาจหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับท้องถิ่น หากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานในท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้ หรือพบว่าอาจเกี่ยวข้องกับการทุจริต เจ้าหน้าที่ก็จะประสานงานให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจากส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่ตำรวจจากกองบังคับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (ปคม.) หรือทหารเข้ามาจัดการคดีต่อไป<sup>165</sup> ทั้งนี้ เพื่อลดแรงกดดันและช่วยให้บุคคลซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงว่าอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงที

## **(2) สถานการณ์และปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ได้รับการแยกประเภทตามรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อย่างมีประสิทธิภาพ**

โครงการต่อต้านการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานพบว่า เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการยังคงพบความท้าทายที่หลากหลายในการปฏิบัติงานตามกระบวนการคัดแยกฯ ปัจจัยหลักที่ทำให้กระบวนการดังกล่าวประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว มีหลายประการ เช่น ความยินยอมเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการกระทำความผิดของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ หรือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์เองไม่คิดว่าตนเองเป็นเหยื่อ ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ซึ่งร่วมปฏิบัติการ ล่าม ระยะเวลาในการคัดแยก และคุณภาพในการสอบข้อเท็จจริง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

**การปฏิบัติงานร่วมกันของทีมสหวิชาชีพ** เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลว่า ปัจจุบันรูปแบบการค้ำมนุษย์บางรูปแบบ เช่น การค้าประเวณี ใช้กระบวนการชักจูงผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ที่แยบยลขึ้น โดยอาศัยประโยชน์จากเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการล่อลวง เช่นเดียวกับรูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากการการบังคับใช้แรงงานที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตร ซึ่งผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ส่วนใหญ่จะรับข้อมูลเท็จจากนายจ้างหรือนายหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงาน โดยต่อมาภายหลังผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์พบว่าเงื่อนไขการทำงานจริงไม่ตรงตามที่ตกลงไว้ แต่รูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยการบังคับเด็กขอทาน ส่วนใหญ่ที่ผู้ปฏิบัติงานพบจะมีแค่กลุ่มผู้เสี่ยงจะตกเป็นผู้เสียหายแต่ไม่พบว่ามีกระบวนการทำความผิดครบองค์ประกอบ เว้นแต่จะเป็นเด็ก ภายหลังแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 จึงพบว่าบางกรณีว่าเป็นความผิดฐานค้ำมนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยการอื่นใด

ปัจจุบันขนาดและจำนวนของทีมสหวิชาชีพซึ่งปฏิบัติการร่วมกันจะขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เข้ารับการคัดแยกและความร้ายแรงของการกระทำความผิด เช่น กรณีที่เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการใช้แรงงานประมง จะมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานจัดหางาน หรือกรมประมง เข้าร่วมกระบวนการคัดแยกฯ ด้วย<sup>166</sup> เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการบางท่านให้ความเห็นว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานสำคัญมาก ซึ่งปัจจุบันยังขาดการแลกเปลี่ยนและส่งข้อมูลกันอย่างมีประสิทธิภาพ และแม้ปัจจุบันทีมสหวิชาชีพมีเจ้าหน้าที่ที่หลากหลายขึ้น แต่ยังไม่มียาเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมกระบวนการคัดแยกฯ อย่างเป็นประจำ<sup>167</sup>

<sup>165</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>166</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

<sup>167</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560



การใช้ทีมสหวิชาชีพเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการสอบข้อเท็จจริง หรือค้นหาความจริง ซึ่งจะมีประสิทธิภาพ หากแต่ละคนมีความเชี่ยวชาญและทราบวัตถุประสงค์ในการทำงานร่วมกัน<sup>168</sup> ในมุมมองของทนายความ รูปแบบการค้ำนุชยโดยการบังคับใช้แรงงานมีความซับซ้อนมากที่สุด และจากการปฏิบัติงานพบว่า เจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงานมีความรู้ความเข้าใจมากกว่าเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น<sup>169</sup>

เจ้าหน้าที่ตำรวจท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า แท้จริงแล้วกระบวนการคัดแยกฯ ดังกล่าวมิใช่ขั้นตอนที่จำต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แต่เป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการจะพิจารณาใช้กระบวนการคัดแยกกรณีที่ถูกผู้เสียหายไม่ทราบหรือไม่ยอมรับว่าตนเป็นผู้เสียหายจากการค้ำนุชย<sup>170</sup>

ส่วนรายละเอียดในกระบวนการคัดแยกฯ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลว่า ปัจจุบันยังใช้แบบฟอร์มคัดแยกเป็นหลัก ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ำนุชยโดยจะมีนักสังคมสงเคราะห์ร่วมกับทีมสหวิชาชีพถามคำถามต่อบุคคลนั้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผู้เสียหายจากการค้ำนุชยเป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ และอาจจะมีล่ามจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ช่วยในการแปลภาษา เจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุขช่วยในการตรวจสอบสุขภาพของผู้เสียหายจากการค้ำนุชย และมีบ้านพักเด็กและครอบครัวเป็นสถานแรกรับในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำนุชยเบื้องต้นสำหรับบางพื้นที่ที่ไม่มีสถานคุ้มครองฯ หรือให้บุคคลนั้นพักอาศัยอยู่ช่วงก่อนที่จะมีการประเมินว่า เป็นผู้เสียหายจากการค้ำนุชยหรือไม่ ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจจะดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในพื้นที่ชายแดนอธิบายวิธีการในการคัดแยกฯ ว่า เจ้าหน้าที่จะคัดกรองบุคคลตามแบบฟอร์มฯ ส่วนจะเข้าข่ายเป็นการค้ำนุชยหรือไม่พนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ชี้ขาด โดยทางเจ้าหน้าที่จะพยายามคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำนุชยให้มากที่สุดตามสิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า การมีองค์กรภาคเอกชนปฏิบัติงานในพื้นที่ตามแนวชายแดน ช่วยลดความหวาดกลัวให้กับเด็กกัมพูชา ซึ่งอาจหวาดระแวงเจ้าหน้าที่จนทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถพูดคุยกับเด็กหรือคนกลุ่มนั้นได้โดยตรง แต่กับเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น จาก องค์กรเฟรนด์ (Friends-International) ทำให้คนกัมพูชาหรือเด็กจะรู้สึกคุ้นเคยและทำให้การสอบสวนข้อเท็จจริงแต่ละครั้งมีประสิทธิภาพหรือได้ข้อมูลมากกว่าการที่เจ้าหน้าที่สอบข้อเท็จจริงเอง เจ้าหน้าที่จึงรู้สึกว่าการพัฒนาเอกชนมีความสำคัญมากในแง่การสร้างบรรยากาศผ่อนคลายให้กับผู้เสียหายจากการค้ำนุชย จึงไม่อยากจำกัดประโยชน์ขององค์กรพัฒนาเอกชนเฉพาะการให้การสนับสนุนด้านล่ามเพียงด้านเดียว<sup>171</sup>

ปัจจุบันกระบวนการสอบข้อเท็จจริงในระหว่างกระบวนการคัดแยกฯ มีความสำคัญมาก เพราะด้วยรูปแบบการค้ำนุชยที่ซับซ้อน ผู้เสียหายจากการค้ำนุชยแต่ละคนของแต่ละคดีจึงต้องใช้วิธีการและมีข้อควรระวังแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่จึงต้องปรับรูปแบบการสัมภาษณ์ให้เข้ากับสถานการณ์ เช่น จัดให้มีการสัมภาษณ์ตัวต่อตัว การสัมภาษณ์กลุ่ม การสัมภาษณ์แบบตรวจสอบข้อมูลกับผู้เสียหายจากการค้ำนุชยคนอื่น<sup>172</sup> อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี ทีมสหวิชาชีพเห็นพ้องกันให้ใช้เพียงนักสังคมสงเคราะห์ในกระบวนการคัดแยกฯ เท่านั้น เพราะเห็นว่าจะทำให้ได้ข้อมูลจากผู้เสียหาย โดยเฉพาะที่เป็นเด็กมากกว่าใช้ทั้งทีมสหวิชาชีพในการคัดแยกฯ

<sup>168</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>169</sup> ทนายความ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>170</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>171</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>172</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

ทนายความผู้ซึ่งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ระบุว่า สาเหตุที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ไว้วางใจที่จะให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ ส่วนหนึ่งเพราะต้องดำเนินการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ภายในระยะเวลาที่จำกัด<sup>173</sup> การติดต่อญาติของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่อยู่ประเทศไทยจะทำให้เป็นอีกทางหนึ่งที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถพูดคุยกับบุคคลที่ไว้วางใจได้และอาจให้ข้อมูลมากขึ้น

ภายในหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งร่วมทีมสหวิชาชีพเอง ยังพบความไม่เป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งจากระบบการปฏิบัติงานซึ่งถูกผู้บังคับบัญชาควบคุมการปฏิบัติงานและในระหว่างทีมสหวิชาชีพ ที่ต้องรับผิดชอบในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน จึงส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของการรวบรวมพยานหลักฐาน บางคดี พยานหลักฐานที่รวบรวมมาในชั้นต้นไม่เพียงพอแก่การพิสูจน์ให้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริง เมื่อพนักงานอัยการไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ตั้งแต่ต้น ทำให้ต้องรับสำนวนการสอบสวนมา แต่ไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานมากพอที่จะทำให้ศาลเชื่อว่าเป็นการค้ามนุษย์<sup>174</sup>

ในการปฏิบัติงานของทนายความเองพบว่า เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กลายเป็นพยานหลักฐานที่ถูกนำไปใช้ในการถามค้านของทนายความจำเลย ซึ่งข้อมูลที่ได้ในขณะนั้นอาจขัดหรือแย้งกับข้อเท็จจริงภายหลังที่ผู้เสียหายให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้<sup>175</sup>

นอกจากนี้ ยังเกิดกรณีที่มีความเห็นแย้งระหว่างพนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่อื่น ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ โดยแนวปฏิบัติจะยึดความเห็นของพนักงานสอบสวนเป็นหลัก แต่จะหมายเหตุความเห็นแย้งไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบข้อเท็จจริงเพิ่ม ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังพนักงานสอบสวน<sup>176</sup>

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นความท้าทายสำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ต่อไป คือ กรณีเอกสารการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ระบุรายละเอียดอย่างครบถ้วน<sup>177</sup> จะทำให้ประสิทธิภาพในการแสวงหาข้อเท็จจริงลดลง ทนายความหรือแม้แต่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งต้องนำข้อเท็จจริงนั้นมาใช้ต่อสู้ในศาลย่อมได้รับผลกระทบจากการนำเสนอพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และยากมากที่จะทำให้สมบูรณ์ ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานของสายอาชีพนั้น<sup>178</sup>

ระบบการให้ความช่วยเหลือด้านล่ามในกระบวนการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เฉพาะในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี ซึ่งได้รับการสนับสนุนล่ามภาษาลาวจากสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง<sup>179</sup> แต่บางกรณีที่เกิดเหตุในเวลากลางคืนไม่สามารถติดต่อล่ามได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเลือกใช้คนที่สามารถสื่อสารภาษานั้นได้ แต่มิใช่ล่ามที่ได้รับการรับรองหรือผ่านการอบรม<sup>180</sup> เช่นเดียวกับจังหวัดพิษณุโลก บางกรณีไม่มีล่าม ต้องใช้ล่ามภาษา

<sup>173</sup> ทนายความ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>174</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>175</sup> ทนายความ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>176</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>177</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2560

<sup>178</sup> ทนายความ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>179</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>180</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2560

เมียนมาแทนหรือให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นล่าม<sup>181</sup>

ในจังหวัดสระแก้ว เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานเน้นทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งให้การสนับสนุนเรื่องล่ามเป็นหลัก<sup>182</sup> แต่บางกรณีต้องอาศัยหน่วยงานทหารเพื่อการสนับสนุนล่ามเพิ่มเติม<sup>183</sup>

ในพื้นที่ส่วนกลางอย่างจังหวัดปทุมธานี ล่ามและระยะเวลาในการคัดแยกฯ มีส่วนสำคัญมาก โดยเฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานประมง ซึ่งหากเพิ่งได้รับการช่วยเหลือมา ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะยังไม่อยากให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ประกอบกับยังไม่ไว้วางใจล่าม<sup>184</sup> ดังนั้น จึงต้องใช้ระยะเวลาระยะหนึ่งจึงจะสามารถให้ข้อเท็จจริงได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีภารกิจล่ามประจำสถานคุ้มครองฯ<sup>185</sup> ล่ามที่ใช้เป็นล่ามเมียนมาที่ผ่านการอบรมจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด แต่เมื่อมีคดีซึ่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นชาวกัมพูชา มาเข้ารับการคุ้มครอง ปรากฏว่าทางสถานคุ้มครองฯ ไม่สามารถจัดหาล่ามได้<sup>186</sup> ทำให้คัดแยกไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ เนื่องจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในสถานคุ้มครองทั้งหมดเป็นชาวต่างชาติ ทำให้เกิดปัญหาในการสื่อสารระหว่างที่พักอาศัยอยู่ สถานคุ้มครองเคยใช้บริการล่ามที่เป็นแรงงานข้ามชาติเหมือนกันกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แต่ไม่มีเอกสารรับรองทำให้มีปัญหาในการเบิกจ่ายค่าตอบแทน

ส่วนล่ามในภาษาอื่น เช่น ล่ามโรฮิงญา ส่วนใหญ่ล่ามจะเป็นชาวโรฮิงญาที่พอจะพูดภาษาไทยได้ ไม่ใช่ล่ามที่มีเอกสารรับรองจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือได้ ทำให้ข้อความที่แปลมาบางส่วนความหมายผิดเพี้ยนไป และเจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบได้<sup>187</sup> นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังต้องพบกับความแตกต่างทางด้านภาษาของกลุ่มแรงงานข้ามชาติเอง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้ล่ามคนเดียวกันได้ แม้จะเป็นบุคคลซึ่งมาจากประเทศเดียวกันก็ตาม

**ปัญหาเรื่องความยินยอมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** ยังเป็นการตีความกฎหมายที่ยากสำหรับเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในระยะแรก มักจะพบเจอในกลุ่มผู้เสียหายจากการค้าประเวณี ซึ่งตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมาย 2 ฉบับ โดยกฎหมายแต่ละฉบับทำให้บุคคลนั้นมีสถานะทางกฎหมายที่ต่างกันสิ้นเชิง คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ดังนั้น หากหญิงดังกล่าวอายุต่ำกว่า 18 ปี แม้ยินยอมมาค้าประเวณี เจ้าหน้าที่จะพิจารณาว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ โดยมองในแง่การให้ความคุ้มครองแก่เด็กมากกว่ามุ่งเน้นนำตัวมาลงโทษ<sup>188</sup>

**อุปสรรคหลักในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** โดยเฉพาะสถานที่ งบประมาณ ตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เอง โดยเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่คิดว่าตนเองเป็นเหยื่อ<sup>189</sup> ซึ่งเป็นปัญหาที่พบมากในปัจจุบันระหว่างกระบวนการคัดแยกฯ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลว่าเกิดจากหลายสาเหตุ ทั้งข้อจำกัด

<sup>181</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2560

<sup>182</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>183</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>184</sup> องค์กรพัฒนาเอกชน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>185</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อ ตุลาคม พ.ศ. 2559

<sup>186</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อเดือน มีนาคม พ.ศ. 2559

<sup>187</sup> ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อ พฤษภาคม พ.ศ. 2559

<sup>188</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>189</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

เรื่องระยะเวลา ความไว้วางใจของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ประสิทธิภาพในการสอบข้อเท็จจริง และการเข้าคัดแยกบุคคลซึ่งแม้มีความเสี่ยงแต่ยังไม่ถูกระงับการบังคับประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์<sup>190</sup>

เจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลว่า ในบางกรณีไม่มีสถานที่สำหรับคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จึงต้องทำ ณ สถานที่ที่ช่วยเหลือกลุ่มบุคคลนั้นมา ประกอบกับกรอบเวลาที่ต้องดำเนินการอย่างจำกัด หรือหากมีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวนมากก็จะทำให้มีสถานที่ไม่เพียงพอต่อการรองรับกระบวนการดังกล่าว<sup>191</sup> ตัวอย่างเช่น ช่วงระยะเวลาที่มีการจับกุมผู้ลักลอบเข้าเมืองซึ่งเป็นชาวโรฮิงญาเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ต้องนำตัวทั้งหมดเข้าสู่กระบวนการคัดแยกฯ ณ เกิดเหตุ<sup>192</sup> หรือหากมีการใช้สถานที่ที่มีใช้ที่ให้เกิดเหตุ ก็จะเป็นสถานที่ตำรวจ หรือสำนักงานของฝ่ายปกครอง ณ ที่ว่าการอำเภอ เป็นต้น<sup>193</sup>

กรณีที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นผู้หญิง จะใช้พนักงานสอบสวนที่เป็นผู้หญิงในการเข้าร่วมคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แต่มีข้อสังเกตว่า ในพื้นที่ต่างจังหวัดมักใช้นักสังคมสงเคราะห์ในการถามคำถามผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มากกว่า

ปัญหาที่ไม่มีหน่วยงานใดสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานช่วงคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทำให้บางครั้งต้องขอความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นครั้งคราว<sup>194</sup> โดยเฉพาะสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งไม่มีงบประมาณสนับสนุนในเรื่องค่าใช้จ่ายระหว่างทำการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งไม่อาจรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นสำหรับผู้ที่ถูกส่งตัวมาคัดแยก<sup>195</sup>

ในบางกรณี เจ้าหน้าที่พบตัวบุคคลซึ่งเสี่ยงอาจเป็นผู้เสียหายแต่ยังไม่ถูกระงับการบังคับประกอบความผิดยังไม่ครบ เช่น บุคคลนั้นยังไม่ถูกขูขู่ริด ยังไม่ถูกหลอกลวง หรือยังไม่ถูกข่มขู่ เป็นต้น<sup>196</sup>

### **(3) สถานการณ์และปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ**

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มที่ศึกษา ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติอันเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในงานภาคเกษตร ส่วนปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพมากขึ้น คือ การที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีโอกาสดำเนินการในราชอาณาจักรไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเข้ารับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองฯ ซึ่งจะทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจากรัฐในรูปแบบตัวเงินจากทั้งผู้กระทำความผิดและจากรัฐ ส่วนข้อจำกัดยังคงเป็นปัญหาการบริหารจัดการภายในสถานคุ้มครองฯ กรณีที่ไม่มีล่าม และจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานในช่วงเวลาที่มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้ารับการคุ้มครองเป็นจำนวนมาก รายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

<sup>190</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>191</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อเดือน มีนาคม พ.ศ. 2559

<sup>192</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559

<sup>193</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>194</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2559

<sup>195</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559

<sup>196</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

การเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการชดเชยเยียวยาในรูปแบบที่มีใช้ตัวเงิน เป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยสถานคุ้มครองฯ เป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ปี 2559 สถานคุ้มครองฯ ในจังหวัดพิษณุโลกต้องจัดสรรเจ้าหน้าที่ 1 คนให้สามารถดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ถึง 10 คน โดยตามแผนการฟื้นฟูผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รายบุคคลนั้นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการจนครบทุกขั้นตอนประมาณ 2 ปี ซึ่ง 3 ใน 10 คนเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงาน โดยปกติ เจ้าหน้าที่จะจัดให้มีกระบวนการประเมินสภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก่อน และเสริมด้วยกระบวนการฝึกอาชีพ เพื่อส่งเสริมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีรายได้และป้องกันมิให้ตกเป็นเหยื่อซ้ำอีก นอกจากนี้ยังมีโปรแกรมเยี่ยมบ้าน โดยเจ้าหน้าที่จะลงพื้นที่ตรวจสอบความเป็นอยู่ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกระยะ 3 เดือน 6 เดือน และ 12 เดือน<sup>197</sup>

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการบางส่วนให้ความเห็นว่า กระบวนการดังกล่าวจะให้ผลดีหากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าไปอยู่ในสถานคุ้มครองฯ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัยของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็ต้องอธิบายให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าใจถึงกระบวนการดำเนินคดีและกระบวนการคุ้มครองทั้งหมดก่อน และต้องยอมรับการตัดสินใจของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะเข้ารับการคุ้มครองหรือไม่ก็ได้<sup>198</sup> ซึ่งหากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ประสงค์เข้ารับการคุ้มครอง ทางสถานคุ้มครองฯ ต้องประสานงานไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อส่งตัวกลับออกไป แต่สิทธิที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังมีพืงได้นั้น ย่อมเกิดขึ้นแล้ว เพียงแต่จะเข้าถึงได้มากน้อยแค่ไหน เจ้าหน้าที่ผู้ให้ข้อมูลไม่อาจทราบได้ เพราะภายหลังจากออกจากสถานคุ้มครองฯ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต้องประสานงานให้ทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดดำเนินการตามสิทธิของตนเอง<sup>199</sup>

เพื่อแก้ปัญหาให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถอยู่ร่วมกับครอบครัวได้ ปัจจุบันสถานคุ้มครองฯ กำลังจัดทำห้องรับรองสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ต้องอยู่รวมกันเป็นครอบครัว เพื่อรองรับความต้องการของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์บางส่วน และพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัย ในอนาคตจะมีการใช้ระบบคีย์การ์ดเข้าออกในสถานคุ้มครองฯ<sup>200</sup>

เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนให้ข้อมูลว่า การเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ออกไปอยู่ในสถานรับรองขององค์กรพัฒนาเอกชน ส่งผลให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รู้สึกเป็นอิสระมากขึ้น เนื่องจากกฎระเบียบน้อยกว่าสถานคุ้มครองฯ ของรัฐมาก<sup>201</sup> และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคนเชื้อชาติเดียวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์คอยสร้างความคุ้นเคย และอธิบายกระบวนการต่างๆ ให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รับทราบอย่างเป็นระยะ แต่ต้องมีการคัดกรองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะเข้ามาอยู่ในสถานคุ้มครองฯ หรือความดูแลของเจ้าหน้าที่พัฒนาเอกชน โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เองเป็นหลัก

<sup>197</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559

<sup>198</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2560

<sup>199</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>200</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>201</sup> องค์กรพัฒนาเอกชน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2560



ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่รัฐระดับปฏิบัติการให้ความเห็นต่อการรักษาความปลอดภัยของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่อยู่ในสถานคุ้มครองฯ บางครั้งเจ้าหน้าที่จำต้องย้ายผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปยังสถานคุ้มครองฯ อื่น หากพบว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีพฤติกรรมรุนแรงหรือก่อความไม่สงบภายในสถานคุ้มครองฯ โดยสองสถานคุ้มครองฯ จะสลับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพื่อลดความขัดแย้ง หรือเพื่อลดความแออัดในสถานคุ้มครองฯ<sup>202</sup>

ส่วนกระบวนการหรือกิจกรรมที่ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนสนับสนุนให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทำ อาจจะไม่ตรงกับความต้องการของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกคน จึงจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป<sup>203</sup>

#### **(4) สถานการณ์และปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำความผิดและจากรัฐ**

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า สถานการณ์และปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำความผิดและจากรัฐ ในรูปแบบที่เป็นตัวเงิน ทั้งที่เป็นค่าสินไหมทดแทน ค่าเสียหายเชิงลงโทษ และค่าจ้างค้างจ่ายและเงินอื่น และเงินจากกองทุนหรือตามพระราชบัญญัติต่างๆ มีแนวโน้มที่จะได้รับการดำเนินการในทางที่ดีขึ้น ด้วยผลจากการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ให้มีความชัดเจนทั้งนิยามของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และการบังคับใช้แรงงาน ตลอดจนทั้งการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ ซึ่งเพิ่มช่องทางให้ทั้งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิด และเปิดช่องทางให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตลอดทั้งค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ แม้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ร้องขอ อย่างไรก็ตาม หนายความและเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งคอยช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้ผู้เสียหายเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น รายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

**ความเข้าใจของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต่อการเรียกค่าสินไหมทดแทน** เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลว่า หากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นคนไทย ส่วนใหญ่จะไม่ประสงค์เรียกค่าสินไหมทดแทน เพราะประสงค์จะกลับภูมิลำเนาโดยเร็ว แต่หากเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นชาวต่างชาติมักจะได้รับการแจ้งสิทธิและได้รับการอธิบายจากเจ้าหน้าที่โดยละเอียด ตลอดทั้งได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเรียกเงินตามกฎหมายต่างๆ จึงทำให้มีอัตราส่วนการใช้สิทธิที่สูงกว่าในกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นคนไทย และการที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ประสงค์จะเรียกค่าสินไหมทดแทน ปัจจุบันก็ไม่อาจทราบได้ว่าแท้จริงแล้วผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่เข้าใจหรือไม่ประสงค์จะเรียก<sup>204</sup>

**การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าถึงสิทธิในการได้รับค่าสินไหมทดแทน** โดยแนวปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะประเมินผลกระทบทั้งทางร่างกายและจิตใจของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก่อนกำหนดค่าสินไหมทดแทน ส่วนองค์ประกอบของผู้ที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนจะเป็นทีมสหวิชาชีพซึ่งอาจมีองค์กรพัฒนาเอกชนด้วย หากเข้ามาช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตั้งแต่ต้น<sup>205</sup> ซึ่งหากกระบวนการ

<sup>202</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>203</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อเดือน มีนาคม พ.ศ. 2559

<sup>204</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>205</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560



ดังกล่าวเกิดขึ้น ณ ขณะที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในระหว่างการคุ้มครองของสถานคุ้มครองฯ เจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับอายุของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>206</sup> ตลอดจนสอบถามถึงความยินยอมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในการเข้ารับการคุ้มครอง และภายหลังจากการเรียกค่าสินไหมทดแทนแล้ว เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบถึงความคืบหน้าด้านคดีและให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็ก

จากข้อมูลที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิเข้าถึงการช่วยเหลือเบื้องต้น ซึ่งเป็นการชดเชยเยียวยาทั้งในรูปแบบตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินโดยละเอียด ประกอบด้วย การให้การศึกษา การรักษาพยาบาล อาหาร ที่พัก การทำงาน และการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตลอดจนเรียกค่าสินไหมทดแทน<sup>207</sup>

อย่างไรก็ตาม บางกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพราะไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น นอกจากนี้ กรณีที่เด็กยินยอมเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งมักเกิดในกรณีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการค้าประเวณี ก็ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนให้เด็ก บางกรณีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก็เรียกเงินสูงเกินจริง เพราะอยากได้เงินมิใช่เพราะอยากใช้สิทธิ<sup>208</sup>

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในจังหวัดสระแก้วให้ข้อมูลว่า การประเมินเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นส่วนหนึ่งของการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพียงแต่ประสานงานและชี้ช่องทางในการเรียกร้องสิทธิให้กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งหากกรณีนี้ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นคนไทยก็สามารถดำเนินการเองได้ แม้จะอายุต่ำกว่า 18 ปีก็ตาม<sup>209</sup> อย่างไรก็ตาม ทั้งเจ้าหน้าที่ประจำสถานคุ้มครองฯ และเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดยังมีบทบาทสำคัญในการติดตาม ประสานงาน และเร่งรัดการดำเนินงานกับหน่วยงานรัฐอื่นที่ผู้เสียหายเรียกค่าสินไหมทดแทนไป เช่น ประสานงานกับสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ เป็นต้น<sup>210</sup>

**ความสามารถในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของจำเลยแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยกว่าประสิทธิภาพของกฎหมายในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>211</sup>

**การปรับเปลี่ยนวิธีพิจารณาคดี จากระบบกล่าวหาเป็นระบบไต่สวน** ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น แต่ประเด็นสำคัญคือจำเลยรับสารภาพเป็นส่วนใหญ่ ทำให้อาจยังไม่มีการเบิกความหรือสืบพยานถึงความเสียหายที่เป็นมูลเหตุในการเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จึงเป็นข้อท้าทายกับเจ้าหน้าที่และทนายความต่อไปว่า จะปรับแนวทางการต่อสู้คดีอย่างไรให้โจทก์สามารถนำสืบให้ศาลเห็นถึงความเสียหายนี้ได้แม้จำเลยจะรับสารภาพตั้งแต่ต้น เพราะหากไม่อาจนำข้อเท็จจริง

<sup>206</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>207</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อเดือน มีนาคม 2559

<sup>208</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>209</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>210</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2560

<sup>211</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

เข้าสู่การพิจารณาได้ครอบคลุมกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จะทำให้ศาลไม่สามารถกำหนดค่าเสียหายส่วนนี้ได้<sup>212</sup> เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานบางท่านให้ความเห็นว่า พนักงานอัยการยังไม่คุ้นชินกับระบบไต่สวนตามกฎหมายนี้ แต่ยังมีข้อดีที่ว่าศาลสามารถควบคุมหรือสอบถามจากพยานได้โดยตรง<sup>213</sup>

**การใช้มาตรการตามมาตรา 29 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และการใช้กลไกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546**<sup>214</sup> ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ยังเป็นมาตรการสำคัญที่ผ่อนปรนให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ผ่อนคลายและใช้เวลาแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในการให้ข้อเท็จจริงอันมีประโยชน์หรือบิดเบือนน้อยที่สุดแก่เจ้าหน้าที่กระบวนการอธิบายและชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ของแต่ละสถานคุ้มครองฯ ยังเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ประสงค์จะอยู่ใช้สิทธิหรืออยู่ในการเป็นพยาน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่รูปคดีมากกว่า<sup>215</sup>

**กระบวนการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559** ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการเข้าถึงและการได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำความผิดของผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการบางท่านเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จากส่วนกลางที่จะต้องดำเนินการและประเมินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยจะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนเป็นผู้ประเมินจำนวนค่าสินไหมทดแทนมาเบื้องต้น แต่ปัจจุบันยังไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในจังหวัดอุดรธานี ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่ที่เจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือไม่ประสงค์จะเรียกค่าสินไหมทดแทน เพราะประสงค์จะเดินทางกลับภูมิลำเนามากกว่า<sup>216</sup>

**ประสิทธิภาพในการบังคับคดี เพื่อดำเนินการให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับเงินอันเป็นค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิด** ปัจจุบันทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็ยังไม่มีระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ฯ ออกมากำหนดหรือรับรองบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายในชั้นบังคับคดี ส่วนประสิทธิภาพในการสอบข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อนำไปใช้ทางคดี ยังคงต้องได้รับการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้แก่หน่วยงานหนึ่ง เพราะบางกรณีข้อเท็จจริงอาจไม่ตรงกัน<sup>217</sup> นอกจากนี้ นักกฎหมายของกระทรวงฯ เองก็ไม่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการบังคับคดี เจ้าหน้าที่อาจต้องจ้างทนายความภายนอกเพื่อดำเนินการแทน และส่วนกระบวนการบังคับคดีเองก็เรียกว่ายังไม่ใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากมีความยุ่งยากและผู้กระทำความผิดบางคนไม่มีทรัพย์สินมากพอให้บังคับคดี<sup>218</sup> โดยเฉพาะในคดีที่ผู้ถูกดำเนินคดีเป็นนายหน้า ซึ่งอาจเป็นชาวต่างชาติที่มาจากประเทศเดียวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือนายหน้าชาวไทยที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแต่ไม่ใช่นายจ้างหรือผู้สั่งการ เป็นต้น

<sup>212</sup> ทนายความ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>213</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>214</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>215</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>216</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>217</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2560

<sup>218</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

## **(5) สถานการณ์และปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้มีส่วนร่วมในการเรียกร้องสิทธิจะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ และสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำความผิดและจากรัฐ**

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า สถานการณ์และปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้มีส่วนร่วมในการเรียกร้องสิทธิจะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ และสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำความผิดและจากรัฐ พบได้จากการกำหนดหลักการยึดผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นศูนย์กลางในการฟื้นฟู ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ส่วนโอกาสที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะเข้าร่วมกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่รัฐจะดำเนินการเรียกร้องให้แก่ตนนั้น มีแนวโน้มถึงการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นด้วยการรับฟังทั้งความต้องการของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตลอดจนนักกฎหมาย และทนายความในบางกรณี อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่บางส่วนให้ข้อมูลว่ายังมีข้อจำกัดเรื่องการสื่อสาร เช่น ไม่มีล่าม จึงทำให้ไม่สามารถสอบถามความเข้าใจ ความต้องการของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งหมดและตลอดระยะเวลาได้ รายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

**การมีส่วนร่วมในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพ** เป็นการมีส่วนร่วมโดยผ่านการประเมิน เจ้าหน้าที่จะประเมินสภาพจิตใจผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก่อนโดยนักจิตวิทยา ซึ่งหากประเมินแล้วไม่ผ่าน ต้องทำการประเมินซ้ำ และหากผลลัพธ์ไม่เป็นที่น่าพอใจจะต้องส่งต่อโรงพยาบาล<sup>219</sup> เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานบางท่านให้ความเห็นว่า วิธีการที่จะทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีส่วนร่วมได้ หมายความว่ารวมถึง การมีทางเลือกอื่นในการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยแนวทางการคุ้มครองควรเน้นเป็นการบรรเทาทุกข์และตอบสนองต่อความต้องการของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างแท้จริง<sup>220</sup>

**การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดค่าสินไหมทดแทน** เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ความเห็นว่า การเรียกร้องสิทธิให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นไปตามกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชน โดยหน่วยงานซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะเป็นผู้ดำเนินการให้ผู้เสียหาย<sup>221</sup> ส่วนกระบวนการกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยปกติเจ้าหน้าที่จะดำเนินการปรึกษาหารือในรูปแบบการประชุมของคณะอนุกรรมการศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด<sup>222</sup> หรือการประชุมทีมสหวิชาชีพ ส่วนกระบวนการเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้น ยังคงเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ อย่างไรก็ตาม ในระบบการกำหนดค่าสินไหมทดแทน มักจะเป็นการกำหนดโดยไม่มีส่วนร่วมจากองค์กรภาคเอกชน

ปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่อาจมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ได้ เนื่องจากไม่สามารถสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ ตัวอย่างเช่น ล่ามในพื้นที่พิษณุโลกมีเพียง 1 คนเท่านั้น นอกจากจำนวนจะไม่เพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ใช้งานล่ามคนดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าล่ามแปลถูกต้องครบถ้วนหรือไม่<sup>223</sup>

<sup>219</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>220</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>221</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2560

<sup>222</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>223</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2560

ตามระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดกรอบที่ใช้ในการคำนวณค่าสินไหมทดแทน โดยยึดตามหลักกฎหมายละเมิดและพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณีไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายให้ความเห็นว่า เป็นเพราะการกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยใช้หลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดจะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เกินไป ดังนั้น จึงเหมาะสมแล้วที่จะกำหนดไว้เป็นแนวทางอย่างกว้าง ส่วนจำนวนเงินซึ่งเป็นค่าเสียหายส่วนใหญ่จะผ่านการสอบถามความต้องการ หรืออยู่บนความเสียหายจริงที่เกิดกับตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เช่น ค่าเดินทางที่จ่ายไป ทรัพย์สินที่สูญหาย<sup>224</sup> ซึ่งกลายเป็นแนวปฏิบัติของสถานคุ้มครองฯ บางแห่งมาตลอด

การแจ้งให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทราบถึงความคืบหน้าในการดำเนินคดีและการดำเนินการตามแผนคุ้มครองเจ้าหน้าที่ เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังคงรู้สึกมีส่วนร่วมในแผนการคุ้มครองสวัสดิภาพ เช่น สถานคุ้มครองฯ ชาย จะแจ้งให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทราบอาทิตย์ละครั้ง ระหว่างการแจ้ง เจ้าหน้าที่จะจัดให้มีการพูดคุยหรือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ประจำสถานคุ้มครองฯ และตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ประสพการณ์ที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์พบเจอหลังออกไปทำงานนอกสถานคุ้มครองฯ เป็นต้น<sup>225</sup>

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในฐานะพยานของคดี โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมและการทบทวนข้อเท็จจริงที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เคยให้ไปกับเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อนขึ้นเบิกความในฐานะพยาน<sup>226</sup> เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่ยึดโยงให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีความรู้สึกตนเองเป็นบุคคลสำคัญต่อการทำให้การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดประสบผลสำเร็จ

## **(6) สถานการณ์และปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย**

**สิทธิที่จะได้รับการแจ้งสิทธิ** โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน พบความก้าวหน้าถึงกระบวนการแจ้งให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทราบถึงสิทธิและการทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าถึงกระบวนการนั้น โดยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ปรากฏข้อมูลว่าทางสถานคุ้มครองฯ จะแจ้งสิทธิให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทราบ ตลอดจนแจ้งกฎระเบียบในการอยู่ในสถานคุ้มครองฯ ด้วย ซึ่งสิทธิที่แจ้ง นอกจากสิทธิที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิจะได้รับตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังรวมถึงสิทธิอื่น เช่น ความประสงค์ในการศึกษา การรักษาพยาบาล อาหาร ที่พัก การทำงาน<sup>227</sup> โดยกระบวนการดังกล่าว ทางสถานคุ้มครองฯ จะแจ้งแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก่อนเข้ารับกระบวนการคุ้มครอง และเป็นกระบวนการที่ต้องกระทำก่อนกระบวนการแรกรับ ภายหลังจากแจ้งสิทธิแล้ว ทางเจ้าหน้าที่จะสอบถามผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อีกครั้งว่า ประสงค์จะเข้ารับการคุ้มครองหรือไม่<sup>228</sup>

<sup>224</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>225</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>226</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>227</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อเดือน มีนาคม พ.ศ. 2559

<sup>228</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

เจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความสำคัญอย่างมากที่ต้องอธิบายขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรม และหน้าที่ของแต่ละบุคคลให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทราบ<sup>229</sup> เพราะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่จะไม่คุ้นเคยกับระบบ หรือไม่ทราบหน้าที่ของบุคคลซึ่งทำหน้าที่ในแต่ละขั้นตอน อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการยังให้ความเห็นว่า ปัจจัยหลักในการประกันสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ให้ผลมากกว่าหลักประกันซึ่งเป็นข้อกฎหมาย คือ การทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม เพราะหากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เชื่อมั่นในกระบวนการที่ดำเนินโดยรัฐแล้วจะทำให้สถานการณ์การใช้สิทธิประการอื่นของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นไปได้อย่างดี

ปัญหาหลักที่พบปัจจุบัน คือ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ระบุว่าทราบสิทธิของตน แต่ประสงค์จะใช้สิทธิหรือไม่อย่างไร ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังไม่ทราบ<sup>230</sup>

**สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย** โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่าสถานการณ์การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายยังพบข้อจำกัดหลายประการ ทั้งจำนวนเจ้าหน้าที่และทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ และศักยภาพการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายซึ่งยังไม่ครอบคลุมทั้งกระบวนการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

โดยปกติ เจ้าหน้าที่ประจำสถานคุ้มครองฯ จะแจ้งให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทราบถึงสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย และจะให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่มีความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ก่อน โดยกระบวนการสอบข้อเท็จจริงนั้นจะเป็นการสอบข้อเท็จจริงร่วมกันหลายฝ่าย<sup>231</sup> อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยนิติกรของสถานคุ้มครองฯ แม้มีขอบเขตหน้าที่หลากหลายและครอบคลุมโดยเริ่มตั้งแต่การสอบข้อเท็จจริง การเตรียมความพร้อมในการให้ข้อมูลของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และให้เข้าใจกระบวนการดำเนินคดี<sup>232</sup> อย่างไรก็ตาม ในบางช่วง สถานคุ้มครองฯ ต้องรองรับกับจำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่มากจนไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนนิติกร เช่น มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากการค้ามนุษย์ 300 คน แต่มีนิติกรปฏิบัติงานในช่วงนั้นเพียง 1 คน<sup>233</sup>

ในสถานคุ้มครองฯ ซึ่งมีระบบการดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แบบ Case Manager เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลว่าเป็นประโยชน์กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากผู้ทำหน้าที่เป็น Case Manager จะเป็นผู้ประสานงานหลักให้กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยจะประสานงานกับนิติกรของส่วนรัฐและทนายความเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>234</sup> และทำให้ภาพรวมผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าถึงสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายทั่วถึงขึ้น

ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของทนายความ โดยที่ทนายความเหล่านั้นได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ความเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ทั้งสถานคุ้มครองและตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เอง อย่างไรก็ตาม ในการทำงานร่วมกันต้องได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการจากปลัดกระทรวงฯ ก่อน<sup>235</sup> ส่วนการแบ่งบทบาท

<sup>229</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>230</sup> ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>231</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>232</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>233</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>234</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>235</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560



หน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ประจำสถานคุ้มครองฯ กับนายความ เป็นไปในแนวทางที่ให้สถานคุ้มครองฯ เป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินงาน ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนจะสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>236</sup> ที่ผ่านมามีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าว เช่น องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ International Organisation for Migration (IOM) มูลนิธิพิทักษ์สตรี (AAT) สำนักงานกฎหมายเอสอาร์ (SR Law)

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ให้ความเห็นว่า เรื่องสิทธิในการมีทนาย หรือสิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา นายความจะเน้นการทำคดีในไปเชิงตรวจสอบเอากับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ไม่ได้ตระหนักถึงการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปมากกว่าการเข้าร่วมดำเนินคดีอาญากับพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ<sup>237</sup> หรือแม้แต่หน่วยงานรัฐเองก็เพิ่งจะเริ่มให้ความสนใจกับสิทธิในการเรียกค่าสินไหมอย่างครบทุกขั้นตอนเมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา<sup>238</sup>

ส่วนกลไกเดิมของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจากสหภาพนายความ เจ้าหน้าที่ให้ความเห็นว่า ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อาจไม่ทราบว่าเมืองครือสระเช่นนี้ให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ยังคงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องส่งเสริมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าถึงกลไกนี้ด้วย<sup>239</sup>

**สิทธิที่จะได้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว** โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ ด้านแรงงาน พบว่า การที่รัฐไทยอนุญาตให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถเข้าร่วมหรือใช้สิทธิในทางคดีทั้งตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แพ่ง และแรงงานได้ และยังส่งผลให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิที่จะทำงานระหว่างรอกระบวนการดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ประจำสถานคุ้มครองฯ ชาย ให้ความเห็นว่า เนื่องจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าครอบครัว โดยมากจึงประสงค์จะทำงานเพื่อส่งเงินให้ครอบครัว เจ้าหน้าที่จากสถานคุ้มครองฯ จึงประสานงานกับเจ้าหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ซึ่งใช้ระยะเวลาประมาณ 2 ถึง 3 เดือน และหลังจากนั้นจึงประสานงานไปยังเจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงานเพื่อนำผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ดำเนินการขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งใช้เวลาประมาณ 15 วัน ถึง 1 เดือน

ในส่วนของสถานคุ้มครองหญิง เจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลว่า กระบวนการขออนุญาตให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เป็นหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ที่ต้องรวบรวมข้อมูลและประวัติของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ส่งไปยังกองต่อต้านการค้ามนุษย์ พร้อมกับคำร้องขอฯ เมื่อกระทรวงมหาดไทยอนุญาต ทางเจ้าหน้าที่จึงนำตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปทำบัตรที่สำนักงานเขตหรืออำเภอ ซึ่งเป็นบัตรประจำตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักร 2 ปี ขยายคราวละ 6 เดือน<sup>240</sup>

<sup>236</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>237</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>238</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>239</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>240</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560



**สิทธิที่จะได้ทำงานระหว่างอยู่ในราชอาณาจักร** โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ ด้านแรงงาน พบว่า สถานการณ์การใช้สิทธิในการทำงานของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญนับตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559 อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการทำงานของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไว้ดังนี้

โดยหลักสาเหตุที่จะทำให้หลักประกันเหล่านี้ประสบผลสำเร็จ คือ ต้องบังคับใช้กับกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไทยเพราะประสงค์จะหารายได้และหางานทำ หากระยะเวลาในการดำเนินคดีล่าช้าจะทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เครียด เพราะไม่สามารถทำงานได้และไม่สามารถกลับประเทศได้<sup>241</sup> ดังนั้นจึงควรให้สิทธิในการทำงานกับคนกลุ่มนี้เป็นอันดับแรก

ส่วนขั้นตอนก่อนที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะสามารถออกไปทำงานนอกสถานคุ้มครองฯ ได้ ต้องผ่านกระบวนการแรกรับ กระบวนการสอบข้อเท็จจริง และผ่านการประเมินจากสถานคุ้มครองฯ ก่อน ซึ่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะต้องแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ว่าตนสนใจงานประเภทใด หลังจากนั้น ทางสถานคุ้มครองฯ จะเชิญนายจ้างมาเพื่อทำข้อตกลงและอนุญาตให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ออกไปทำงาน ทั้งนี้ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต้องผ่านการอบรมและผ่านการชี้แจงถึงลักษณะงาน ทั้งจากเจ้าหน้าที่และจากนายจ้างโดยตรง เฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ประสงค์จะทำงานโดยพักค้างกับนายจ้าง ต้องผ่านเกณฑ์การประเมิน “ไม่หลบหนี ไม่เสี่ยงภัย และให้ความร่วมมือ”

เจ้าหน้าที่ประจำสถานคุ้มครองฯ ให้ความเห็นว่า ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นหญิงจะมีความเสี่ยงมากกว่าชาย ทั้งอาจถูกคุกคามจากขบวนการนายหน้า และผู้ที่อาจแสวงหาประโยชน์ซ้ำซ้อนจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังนั้นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จึงต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ทุกครั้งก่อนออกจากสถานคุ้มครองฯ เพื่อไปทำงาน<sup>242</sup> ที่ผ่านมาพบว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ออกไปทำงานและพักค้างบ้านนายจ้างได้โดยกลับมายังสถานคุ้มครองฯ เป็นครั้งคราว<sup>243</sup>

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่บางส่วนให้ความเห็นว่า ความประสงค์ของนายจ้างปัจจุบันอาจยังต้องการแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งการขยายสิทธิให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรได้และระหว่างนั้นสามารถทำงานได้จึงไม่ใช่แนวทางที่ถูกต้องสำหรับการเยียวยา<sup>244</sup> สิ่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต้องการอาจเป็นเรื่องทักษะการทำงานมากกว่า

นอกจากนี้ มีการให้ข้อมูลว่า ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์บางรายที่อยู่ในสถานคุ้มครองของเอกชน เจ้าหน้าที่ประสานงานโดยวาทาให้ผู้เสียหายออกไปทำงานนอกสถานที่ได้<sup>245</sup>

สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองพยาน โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่าผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และบุตร ซึ่งรวมตลอดถึงพยานและบุตรของพยาน มีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายหลายฉบับจากเจ้าหน้าที่รัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นซึ่งแตกต่างกันออกไป ขณะนี้ หน่วยงานจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และสำนักงานคุ้มครองพยาน เป็นองค์กรดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่พยานในคดีค้ามนุษย์โดยจัดระบบและวิธีการในการคุ้มครองตามลำดับ กรณีพยานจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง

<sup>241</sup> องค์การพัฒนาเอกชน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>242</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>243</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>244</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

<sup>245</sup> องค์การพัฒนาเอกชน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2560

พยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546<sup>246</sup> จะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจและทีมสหวิชาชีพเข้าร่วมประเมินเพื่อตรวจสอบองค์ประกอบ และความเป็นไปได้ในการเข้ารับการคุ้มครองของพยานเบื้องต้น ซึ่งโดยแนวปฏิบัติ นักสังคมสงเคราะห์จะเป็นผู้ประเมิน ความเสี่ยงในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการขอคุ้มครองพยานโดยจะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจคอย ให้ความคุ้มครองเมื่อต้องออกนอกสถานคุ้มครอง เป็นต้น<sup>247</sup>

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ คือ การเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณของ หน่วยงาน เนื่องจาก ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารรับรองตัวตน ทำให้ การเบิกจ่ายมีปัญหาในการพิสูจน์ นอกจากนี้ ยังไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับรองตัวตนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แม้จะมีใช้การรับรองจากกระทรวงมหาดไทยก็ตาม<sup>248</sup>

ความยินยอมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องได้รับการพิจารณา เนื่องจากเมื่อเข้าสู่ กระบวนการคุ้มครองพยานแล้ว ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือพยานจำต้องถูกจำกัดสิทธิบางประการ เช่น สิทธิ ในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอก เป็นต้น<sup>249</sup>

กรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก เจ้าหน้าที่จะใช้กลไกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546<sup>250</sup>

**สิทธิที่จะมีล่ามอย่างมีประสิทธิภาพ** โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า สิทธิในการเข้าถึงและ ได้รับสิทธิที่จะมีล่ามอย่างมีประสิทธิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติ ยังคงมีข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งจำนวนล่าม ความหลากหลาย ความถูกต้อง และค่าใช้จ่าย

โดยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลว่า ล่ามในแต่ละพื้นที่มีข้อจำกัดไม่เหมือนกัน แต่จุดร่วมประการหนึ่ง ที่พบ คือ การขาดซึ่งทรัพยากรและงบประมาณในการพัฒนาคุณภาพล่าม เช่น ล่ามจากต่างจังหวัดยังไม่มีโอกาสเข้ารับ การอบรมโดยส่วนกลางเพราะปัญหาด้านงบประมาณ ล่ามไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แม้จะมีการจัดการอบรมให้แก่ล่ามก่อนปฏิบัติหน้าที่แล้วก็ตาม ล่ามไม่สามารถสำรองไว้ให้เรียกใช้ในกรณีฉุกเฉินได้ ล่ามไม่สามารถตรวจสอบประวัติได้ บ่อยครั้งเกิดการแทรกแซงจากขบวนการนายหน้า<sup>251</sup>

ปัจจุบันในแต่ละหน่วยงานจะขอรับการสนับสนุนล่ามจากหน่วยงานรัฐด้วยกัน เช่น สำนักงานตำรวจ ตรวจสอบคนเข้าเมืองให้การสนับสนุนล่ามกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นต้น<sup>252</sup>

<sup>246</sup> สำนักงานคุ้มครองพยาน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>247</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>248</sup> สำนักงานคุ้มครองพยาน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>249</sup> สำนักงานคุ้มครองพยาน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>250</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>251</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>252</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ระดับนโยบายจากส่วนกลางก็ให้ข้อมูลว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีความพยายามที่จะจัดอบรมล่ามให้ได้ปริมาณมากขึ้น โดยเฉพาะล่ามภาษาเวียดนาม ลาว เขมร เมียนมาร์ แต่ยังมีข้อจำกัดที่ว่าสถานคุ้มครองฯ เองก็ยังไม่มียาล่ามประจำ กรณีฉุกเฉิน เช่น ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ป่วย เจ้าหน้าที่ไม่ทราบอาการ ไม่สามารถวินิจฉัยโรคได้ บางกรณีเมื่อส่งต่อไปยังโรงพยาบาลหากไม่มีการสื่อสารที่ชัดเจนพอ ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่เข้าใจผิดคิดว่าเป็นผู้กระทำความผิด เป็นต้น<sup>253</sup>

ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณในการจ้างล่ามประจำยังคงเป็นปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการในพื้นที่ โดยเฉพาะอัตราค่าตอบแทนของรัฐจะน้อยกว่าภาคเอกชน แต่ปัจจุบันมีความพยายามที่จะจัดทำคู่มือแปลภาษาให้เจ้าหน้าที่ใช้เพื่อสื่อสารเบื้องต้นกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือบางสถานคุ้มครองฯ ได้รับการสนับสนุนล่ามจากองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ International Organisation for Migration (IOM) เป็นต้น

#### **4.6 ปัจจัยเรื่องอายุ เพศ สัญชาติ เชื้อชาติของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ที่มีผลต่อสิทธิจะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ และสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำความผิดและจากรัฐ**

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า สัญชาติและเชื้อชาติของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในบางกรณีมีผลต่อการรับการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลนั้น เช่น กลุ่มโรฮิงญา หรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะในการเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองและการปรับตัวเข้ากับเจ้าหน้าที่ในสถานคุ้มครองฯ หรือแม้แต่ชุมชนในบริเวณโดยรอบ เพราะเคยเกิดปัญหากรณีผู้ชาวโรฮิงญาที่ต้องมาอยู่ในสถานคุ้มครองภาคเหนือแล้วไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมนั้นได้<sup>254</sup>

นอกจากนี้ ในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นชาวต่างชาติ เจ้าหน้าที่พบว่าจะต้องเพิ่มการรักษาความปลอดภัยของตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มากขึ้น ทั้งระมัดระวังการติดต่อเข้าเยี่ยมจากทั้งหน่วยงานราชการและญาติ เนื่องจากเคยมีเหตุการณ์ที่นายหน้าเข้ามาในสถานคุ้มครองฯ เพื่อจะเอาตัวผู้เสียหายจากการค้าประเวณี หรือจากการบังคับใช้แรงงานออกไปจากสถานคุ้มครองฯ<sup>255</sup>

<sup>253</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>254</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2559

<sup>255</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2560

#### 4.7 ปัจจัยการดำเนินงานของรัฐบาลในประเทศต้นทางของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรับรองสิทธิจะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ และสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา ในรูปแบบตัวเงิน และสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า ปัจจัยภายนอกซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในประเด็นข้างต้น จะอยู่ในรูปแบบการประสานความร่วมมือในการส่งตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับภูมิลำเนา ณ ประเทศต้นทาง และการติดตามผลภายหลังจากกลับคืนสู่ภูมิลำเนาแล้ว ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**ข้อตกลงระหว่างรัฐเรื่องการส่งตัวกลับและการติดตามผลการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์** ข้อตกลงที่จัดทำขึ้นและลงนามโดยรัฐมนตรี ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการประสานส่งตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับภูมิลำเนา โดยมีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ<sup>256</sup> ในทางปฏิบัติ นักสังคมสงเคราะห์จะติดต่อไปยังกองต่อต้านการค้ามนุษย์เพื่อดำเนินการส่งตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับ เฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นคนไทย จะมีการประชุมทีมสหวิชาชีพเพื่อพิจารณาผลการประเมินจากการออกเยี่ยมบ้านก่อน และหาแนวทางช่วยเหลือ/ป้องกันมิให้ตกเป็นเหยื่อซ้ำ<sup>257</sup> หากเกิดกรณีตกเป็นเหยื่อซ้ำจะส่งตัวไปเข้ารับการคุ้มครองที่สถานคุ้มครองฯ อื่น

ในจังหวัดสระแก้ว เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลว่าในการส่งกลับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกครั้งทางเจ้าหน้าที่ส่วนกลางจะประสานมาทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของจังหวัดและบ้านพักเด็กและครอบครัว เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการส่งกลับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งคณะทำงานของเจ้าหน้าที่ของจังหวัดสระแก้วก็จะเดินทางไปกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วยจนถึงสถานคุ้มครองของทางประเทศต้นทาง (กัมพูชา) เมื่อไปถึงที่หมาย เจ้าหน้าที่จะถ่ายรูปเพื่อเก็บเป็นหลักฐานว่ามีการจ่ายค่าจ้างตามที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิที่จะได้รับจริง ซึ่งระหว่างนั้นจะมีการประสานงานระหว่างศูนย์การประสานงานชายแดนไทยกัมพูชา เพื่อแจ้งว่าจะมีการส่งตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับด้วย<sup>258</sup>

กระบวนการส่งกลับ ปกติจะดำเนินการหลังจากที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ผ่านครบทุกกระบวนการทั้งกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพ กระบวนการดำเนินคดี ยกเว้นการรับค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาก่อน ซึ่งบางกรณี รัฐต้นทางของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะกำหนดหลักเกณฑ์รับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไว้แตกต่างกัน เช่น ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวเมียนมาร์ ต้องให้สถานทูตเมียนมาร์รับรองก่อนว่าถือสัญชาติเมียนมาร์จริง จึงสามารถส่งตัวกลับได้<sup>259</sup>

<sup>256</sup> ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

<sup>257</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560

<sup>258</sup> สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2560

<sup>259</sup> สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน รวบรวมบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อปัญหาด้านนโยบายและกฎหมาย ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ปี 2559–2560 ดังนี้

#### บทที่ 1 สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย สถิติการดำเนินคดีต่อผู้ซึ่ง ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ สถิติการให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถิติการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบตัวเงิน ตลอดจนปัจจัย ที่ทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือลดลง

##### บทสรุป

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐและบางส่วนหน่วยงานพัฒนาเอกชนแสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ปัญหา การค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะในภาคเกษตร ยังคงพบได้น้อยกว่าเมื่อเทียบกับสถานการณ์ปัญหา การค้ามนุษย์ในประเด็นอื่น เช่น การค้าประเวณี ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องของรัฐบาล แต่ข้อจำกัดอีกส่วนมาจากลักษณะทางกายภาพของงานเกษตรที่มีความหลากหลาย ทั้งงานเกษตรในพื้นที่ขนาดใหญ่ที่พบในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกิจการประมงในพื้นที่ภาคใต้ และบางส่วนของภาคกลาง ทำให้ยากต่อการจับกุมหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องหรือข้อมูลการจ้างงานที่ไม่ตรงกับสภาพ การจ้างงานที่เป็นจริง อันนำมาสู่การสร้างภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ลูกจ้าง หรือบางส่วนเป็นหนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพบมากในกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยข้อเท็จจริงทั้งหมดนี้ สร้างความซับซ้อนในการค้นหาข้อเท็จจริงโดยทีมสหวิชาชีพและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม และบางกรณียังนำมา สู่ปัญหาการแสวงหาพยานหลักฐานในพื้นที่เกิดเหตุ ซึ่งมีลักษณะปิดและไม่มีพยานบุคคล

นอกจากนี้ โดยสภาพที่ตั้งของแต่ละจังหวัด ความสำคัญในทางเศรษฐกิจ บทบาทของสถานคุ้มครองฯ และ ความร่วมมือของการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐและบางส่วนองค์กรพัฒนาเอกชน ล้วนแต่มีผลทำให้ สถิติคดีการค้ามนุษย์ในงานเกษตรได้รับการบันทึกไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ แม้ในพื้นที่จังหวัดติดชายแดนประเทศ เพื่อนบ้านและมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการก่ออาชญากรรมหลายประเภท ก็ไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการค้ามนุษย์เกิดขึ้นมากที่สุด ดังนั้น โครงสร้างการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และนโยบายของรัฐที่มีต่อพื้นที่ดังกล่าว จึงควรเร่งดำเนินมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์มากกว่าการปราบปรามการค้า มนุษย์ หรือจังหวัดที่มีสถานคุ้มครองฯ ดำเนินการอยู่แต่มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพจำนวน มากเป็นพิเศษเฉพาะกลุ่ม ย่อมต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ปรับปรุงสถานที่ และมอบหมายให้บุคลากรที่มีความ เชี่ยวชาญที่แตกต่างกันเป็นผู้ดำเนินงาน โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวไทย ชาวต่างชาติ หรือผู้เสียหายจากการค้าประเวณีและการบังคับใช้แรงงาน เป็นต้น ส่วนความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาสังคมทั้งรูปแบบหน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจ หรือการให้สถานที่รองรับผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยหนุนเสริมให้การดำเนินนโยบายในทุกด้านของรัฐต่อการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



ระหว่างปี 2559–2560 จำนวนชาวต่างชาติซึ่งได้รับการระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และบุคคลที่เข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพในสถานคุ้มครองฯ มีสัดส่วนครึ่งหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวไทย ในขณะที่กลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นเพศชาย ส่วนใหญ่เป็นชาวเมียนมาร์และเวียดนาม ส่วนกลุ่มใหญ่ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นเพศหญิงเป็นชาวไทย อย่างไรก็ตาม จำนวนคดีค้ามนุษย์ที่ได้รับการสอบสวนและดำเนินคดี ยังคงพบว่าเป็นการกระทำความผิดด้านการค้าประเวณีมากกว่าครึ่งหนึ่งของคดีทั้งหมด แม้ในปี 2560 จำนวนผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์รูปแบบอื่นจะเพิ่มสูงขึ้นด้วยผลจากการจับกุมขบวนการค้ามนุษย์ในชาวโรฮิงญาก็ตาม

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานยังพบว่า สถิติการจ่ายเงินเพื่อชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งหมดได้รับการบันทึกไว้ตามแหล่งที่มาของเงิน ซึ่งเงินจากกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ยังคงมีสถิติการเบิกจ่ายมากที่สุด ตามด้วยเงินซึ่งเป็นค่าจ้างค้างจ่ายและเงินอื่นตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีระบบการบันทึกข้อมูลโดยจำแนกตามประเภทของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือตามสัญชาติของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ ยังไม่มีข้อมูลแสดงช่วงความถี่ของการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในแต่ละปี และความสอดคล้องของสถิติที่ได้รับการบันทึกอย่างเป็นทางการโดยรัฐไทย และระดับความรุนแรงของสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ว่ามีช่องว่างระหว่างสถิติและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่

ท้ายที่สุดแล้ว ภายหลังจากที่รัฐไทยดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2557 ยังคงปรากฏข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการและระดับกำกับดูแลนโยบายช่วงระหว่างปี 2559–2560 ถึงข้อกังวลว่า บางส่วนของนโยบายดังกล่าวมิได้จัดทำมาจากพื้นฐานข้อเท็จจริงในการดำเนินงานแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินคดีและค้นหาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สร้างข้อจำกัดในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่และไม่ได้มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเข้าสู่กระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แต่อย่างใด ขณะเดียวกัน ข้อจำกัดเดิม เช่น ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะส่วนงานป้องกันการค้ามนุษย์ หรือการขาดแคลนบุคลากรซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะนักกฎหมายและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในงานสนับสนุนบางส่วน เช่น ระหว่างกระบวนการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ยังคงมีอยู่และพบในระหว่างการทำงาน ทั้งนี้ ข้อจำกัดดังกล่าวกลายเป็นปัจจัยที่จำกัดการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพน้อยลง

อย่างไรก็ตาม ยังมีผลซึ่งมาจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวที่กลายเป็นปัจจัยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการทางปกครองเพื่อป้องกันหรือยับยั้งปัญหาการค้ามนุษย์ในสถานประกอบการได้ นอกจากการเพิ่มโทษทางอาญาในความผิดฐานค้ามนุษย์ซึ่งเจ้าหน้าที่ให้ความเห็นว่าน่าจะเป็นเหตุให้บุคคลยับยั้งหรือหวาดกลัวต่อการกระทำความผิดแล้ว การขยายนิยามและระบอบการประกอบของคำว่าแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และการบังคับใช้แรงงานให้ชัดเจนขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลพินิจดำเนินคดีหรือคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รอบคอบยิ่งขึ้น ประกอบกับการวางแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ระหว่างการคัดแยกบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การคัดแยกเข้าในกลุ่มบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การอบรมให้เจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงาน การวางระบบติดตามการดำเนินคดี



และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐและองค์กรพัฒนาสังคมทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### ข้อเสนอแนะ

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเห็นว่า รัฐไทยควรประเมินเพื่อปรับระบบการกำหนดนโยบายที่ใช้วางแนวทางในการออกกฎหมาย กำหนดแนวปฏิบัติ และกำกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยใช้กระบวนการที่ยึดโยงกับสภาพการปฏิบัติงานจริงของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และคำนึงถึงความจำเพาะเจาะจงของสถานที่ตั้งในแต่ละจังหวัด ซึ่งให้ผลในการปฏิบัติตามนโยบายที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ นอกจากนี้ ควรยกเลิกมาตรการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินคดีอันไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น และควรเร่งดำเนินการเพื่อขจัดข้อจำกัดซึ่งเป็นช่องว่างในการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละหน่วยงาน เพิ่มศักยภาพหรือเพิ่มบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะด้านกฎหมาย และวางแนวทางสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรวิชาชีพอื่น ซึ่งสามารถหนุนเสริมให้การกำหนดนโยบายสามารถปฏิบัติได้จริงในรูปแบบการทำงานเชิงบูรณาการ

## บทที่ 2 มาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดค้ามนุษย์และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

### บทสรุป

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 8 รับรองหลักการห้ามเอาคนลงเป็นทาสและห้ามการเกณฑ์แรงงาน ซึ่งปรากฏว่ารัฐไทยในฐานะรัฐภาคีใช้มาตรการทั้งด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหารเข้ามารับรองสิทธิของบุคคลในข้อบทดังกล่าวด้วยการออกกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ควบคู่กับการดำเนินนโยบายและการอนุวัติการพันธกรณีระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดควบคู่กัน โดยเฉพาะส่วนป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 ซึ่งรัฐไทยอนุวัติการให้ความหมายขององค์การอาชญากรรม และอัตราโทษ โดยเฉพาะโทษทางอาญาในความผิดฐานค้ามนุษย์ ขึ้นต่ำจำคุก 4 ปี สอดคล้องกับนิยามและลักษณะอาชญากรรมร้ายแรงตามอนุสัญญาดังกล่าว ส่วนพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมการบังคับใช้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 นั้นรัฐไทยรับรองโดยอนุวัติการให้มีกฎหมายภายใน คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติองค์ประกอบของกฎหมายสองส่วนที่จำเป็นต่อการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามสาระสำคัญซึ่งทำให้รัฐไทยเป็นประเทศที่มีมาตรการทางนิติบัญญัติเป็นหลักประกันในการจัดการกับอาชญากรรมค้ามนุษย์ได้อย่างก้าวหน้า ส่วนหนึ่งเพราะการกำหนดให้ความหมายของการค้ามนุษย์ หรือนิยามคำว่าแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ สอดคล้องและครอบคลุมยิ่งกว่าพิธีสารฉบับดังกล่าว

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกรอบกฎหมายภายใน คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า นอกจากกฎหมายจะวางบทบัญญัติครอบคลุมการดำเนินคดี

กับผู้กระทำความผิดแล้ว ยังเน้นกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และสนับสนุนให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าถึงการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงินทั้งจากรัฐและผู้กระทำความผิด โดยกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการไว้ในระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พร้อมทั้งประกันสิทธิอื่นที่ส่งเสริมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิที่จะเข้าถึงมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ และมีสิทธิที่จะได้รับการส่งกลับประเทศต้นทางหรือประเทศที่สามอย่างปลอดภัย

ทั้งนี้ เมื่อรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ซึ่งงานภาคประมงและกิจการต่อเนื่องประมงทะเล ตลอดทั้งงานเกษตรในพื้นที่ขนาดใหญ่ กลายเป็นพื้นที่เสี่ยงซึ่งแรงงานข้ามชาติหรือแม้แต่แรงงานไทยอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ ประเทศไทยจึงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในปี 2558 และปี 2560 ในประการสำคัญคือ แก้ไขนิยามคำว่าบังคับใช้แรงงานหรือบริการให้หมายความรวมถึงการยึดเอกสารสำคัญประจำตัวและนำภาระหนี้มาเป็นข้อผูกพัน ตลอดทั้งกำหนดใช้มาตรการนิติบัญญัติกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์แยกออกจากวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไป โดยมุ่งให้รัฐทำหน้าที่ค้นหาความจริงผ่านการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการและศาลในระบบไต่สวน และประกันสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้เข้าถึงค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ง่ายขึ้น ด้วยการให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดได้ และจัดให้มีทั้งศาลและอัยการซึ่งปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในคดีค้ามนุษย์เท่านั้น โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานสนับสนุนให้สิทธิที่จะบังคับคดีเอาทั้งเงินหรือทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อโต้แย้งซึ่งการประกันสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมสำหรับจำเลย โดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขปล่อยชั่วคราวที่ยกเว้นหลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย กำหนดระบบอนุญาตฎีกา และให้ศาลสามารถงดการพิจารณาได้หากจำเลยรับสารภาพ

แม้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ซึ่งต่อมามีข้อบังคับประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มากำหนดแนวทางการสืบพยานในคดีผ่านจอภาพ จะยังคงมีผลบังคับใช้และสมวัตฤประสงค์ในการอำนวยความสะดวกแก่งานยุติธรรมและสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จนถึงปัจจุบัน แต่ยังมีบางคดีที่ศาลมีคำพิพากษาอย่างรวดเร็ว เนื่องจากจำเลยให้การรับสารภาพ แต่ไม่ได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเชิงลงโทษให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากมิได้รับการร้องขอและไม่มีข้อเท็จจริง

## ข้อเสนอแนะ

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เห็นว่า ประเทศไทยดำเนินการอนุวัติการให้มีกฎหมายภายในซึ่งรับรองสิทธิมนุษยชนในบริบทและความหมายของการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างครบถ้วน ทั้งการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด การคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การกำหนดระบบกฎหมายภายในให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าถึงการชดเชยเยียวยาทั้งจากผู้กระทำความผิดและรัฐ ตลอดทั้งมีข้อกฎหมายอื่นซึ่งเป็นหลักประกันให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ใช้สิทธิอันพึงมีพึงได้ของตน อย่างไรก็ตาม โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเห็นว่า ระบบกฎหมายภายในยังควรต้องคงไว้ซึ่งสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมสำหรับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดด้วย การใช้มาตรการทางกฎหมายอันมีผลเป็นการลดทอนเสรีภาพของบุคคลจำเป็นต้องกระทำอย่างจำกัดและให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ เพื่อให้มาตรการด้านนิติบัญญัติสามารถควบคุมระหว่างการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และการคุ้มครองสิทธิของบุคคล

### บทที่ 3 การดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ สิทธิในทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

#### บทสรุป

แผนปฏิบัติการเร่งด่วนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นแนวนโยบายหลักที่รัฐไทยใช้ดำเนินการเพื่อป้องกัน ดำเนินคดี คืบครอง และสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน มาตั้งแต่ปี 2557 เฉพาะส่วนการดำเนินคดีผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และการรับรองสิทธิในทางคดีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ นโยบายนี้กำหนดให้ออกกฎหมาย วางแนวปฏิบัติ และกำกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมที่มีความเสี่ยงสูงแต่ได้ผลตอบแทนต่ำ ด้วยวัตถุประสงค์ข้างต้นนี้ นำมาสู่การออกกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เคร่งครัดต่อการดำเนินคดีกับจำเลย มีการขยายผลเพื่อยึดหรืออายัด อำนาจความสะดวกแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีสิทธิได้รับเงินเยียวยาแม้มิได้ร้องขอต่อศาล ตลอดทั้งเพิ่มโทษทางอาญาในความผิดฐานค้ามนุษย์จนมีโทษสูงสุดคือประหารชีวิต ส่วนการบังคับใช้กฎหมายเอง รัฐไทยเพิ่มมาตรการทั้งจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการเป็นพิเศษในกรมสอบสวนคดีและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดให้มีสำนักงานคดีค้ามนุษย์ในสำนักงานอัยการสูงสุด จัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ในศาลอาญากรุงเทพมหานคร และจัดตั้งศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ามนุษย์ รวมถึงเร่งรัดการดำเนินคดีมิให้ล่าช้าทั้งในชั้นบังคับคดีของพนักงานอัยการ และชั้นรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน ด้วยมาตรการดังกล่าวที่ดำเนินการควบคู่กับการปราบปรามการทุจริต การเพิ่มมาตรการให้ฝ่ายปกครอง และการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ทำให้จำนวนคดีค้ามนุษย์เพิ่มสูงขึ้น และพบจำนวนผู้กระทำความผิดมากขึ้น โดยเฉพาะในคดีค้ามนุษย์โรฮิงญา ซึ่งสามารถสืบสวนสอบสวนจนพบผู้กระทำความผิดมากถึง 296 คน

อย่างไรก็ตาม โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ยังไม่พบมาตรการที่ชัดเจนซึ่งส่งเสริมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด มาตรการปัจจุบันยังคงอยู่ในกรอบการรับรองสิทธิที่จะได้อยู่ในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นการชั่วคราว สิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาในบางฐานความผิด สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองความเป็นส่วนตัว สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองพยาน สิทธิที่จะให้การเป็นพยาน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ส่วนสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนก็ยังมีข้อจำกัดต่อการเข้าถึงเงินหรือทรัพย์สินของจำเลยที่รัฐยึดหรืออายัดว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ยังไม่เปิดช่องทางให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าถึงเพื่อนำมาชดเชยเป็นค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้

อย่างไรก็ตาม นโยบาย การออกกฎหมาย และการวางแผนปฏิบัติดังกล่าวนำมาสู่การกำหนดกรอบการดำเนินคดีที่มีรัฐเป็นผู้ดำเนินการหลัก ซึ่งโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า มีปัจจัยบางส่วนทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น คือการจัดให้มีสำนักงานคดีค้ามนุษย์ในสำนักงานอัยการสูงสุด การจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ในศาลอาญากรุงเทพมหานคร การจัดตั้งศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ามนุษย์ ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการบุคลากรที่เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ การจัดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยที่เหมาะสมและการลดระยะเวลาที่ใช้ในการสอบสวนหรือสั่งคดีลง ลดจำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่อยู่ในสถานคุ้มครองฯ ได้ นอกจากนี้ แผนคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการสนับสนุนและดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างใกล้ชิดเมื่อต้องเข้าสู่

กระบวนการยุติธรรม และการมีทัศนคติที่เข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการตั้งแต่ชั้นสอบสวน เป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังคงให้ความร่วมมือต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล จนจบกระบวนการ

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัจจัยบางส่วนทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพน้อยลง กล่าวคือ การขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะพนักงานสอบสวน ทำให้ในบางคดีพนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานล่าช้า หรือรวดเร็ว จนขาดการค้นหาคำความจริงในบางส่วน โดยเฉพาะการกระทำความผิดค้ามนุษย์ในกิจการประมง ที่หลายคดียังไม่สามารถดำเนินการกับนายจ้างหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในกระบวนการได้ นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนยังขาดการสนับสนุนและความร่วมมือจากหน่วยงานต่างประเทศเมื่อต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และแม้ว่าปัจจัยด้านอายุ เพศ หรือสัญชาติของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะไม่ส่งผลต่อการดำเนินคดีต่อผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอย่างมีนัยยะสำคัญ แต่สภาพจิตใจของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และความหวาดกลัวเมื่อต้องเผชิญหน้ากับพยานหรือจำเลย อาจทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้การขัดแย้งจนสร้างผลเสียกับรูปคดีได้

### ข้อเสนอแนะ

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเห็นว่า ประเทศไทยควรปรับปรุงนโยบายส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ซึ่งกระทำความผิด โดยต้องยกเลิกการดำเนินมาตรการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ต่อแต่ละพื้นที่ โดยปรับระบบตัวชี้วัดในการดำเนินคดีให้สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ซึ่งพบสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ตัวชี้วัดดังกล่าวควรประกอบด้วยตัวชี้วัดในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพที่วางอยู่บนพื้นฐานของการส่งเสริมประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และการประกันสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหา

ประเทศไทยควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีช่องทางที่จะแสวงหาความร่วมมือในการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ที่มีลักษณะการกระทำความผิดที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อให้การสอบสวนคดีนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรใช้มาตรการนิติบัญญัติปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถนำเงินหรือทรัพย์สินมาชดใช้เป็นค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ตลอดจนทั้งส่งเสริมสิทธิในการเป็นโจทก์ร่วมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย กรณีที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ประสงค์จะเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ

## บทที่ 4 การคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย

### บทสรุป

แผนปฏิบัติการเร่งด่วนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นแนวนโยบายหลักที่ประเทศไทยใช้ดำเนินการเพื่อป้องกัน ดำเนินคดี คุ้มครอง และสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน มาตั้งแต่ปี 2557 เฉพาะส่วนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การรับรองสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และการรับรองสิทธิที่จะเข้าถึงหลักประกันทางกฎหมายนั้น นโยบายนี้กำหนดให้ออกกฎหมาย วางแนวปฏิบัติ และกำกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นหลัก โดยเจ้าหน้าที่จะให้ความช่วยเหลือแก่

ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก ความเปราะบางเรื่องเพศ และยึดผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นศูนย์กลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตกเป็นเหยื่อซ้ำ และเพื่อให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเริ่มต้นชีวิตใหม่ได้ ด้วยหลักการข้างต้น นำมาสู่การวาง 11 มาตรการที่ใช้ดำเนินการตลอดปี 2559–2560 ซึ่งรัฐดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วยการนำบุคคลซึ่งอยู่ในกลุ่มเสี่ยงเข้าสู่กระบวนการคัดแยกผู้ซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หากพบหรือมีการระบุว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดให้บุคคลนั้นเข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพ โดยเฉพาะในสถานคุ้มครองฯ ซึ่งเปิดดำเนินการใน 8 พื้นที่ทั่วประเทศไทย อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้อยู่ในสถานคุ้มครองฯ ลดน้อยลงในปี 2560 แม้จะมีการปรับปรุงแบบฟอร์มที่ใช้ในกระบวนการคัดแยกฯ ให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการกับบุคคลที่เข้ากระบวนการได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากนโยบายที่รัฐมุ่งขยายผลและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดมากกว่า และเร่งรัดให้ส่งตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับประเทศต้นทางหรือประเทศที่สามเร็วขึ้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้างต้น ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกคนยังคงได้รับการสนับสนุนให้เข้าแผนการฟื้นฟูรายบุคคลที่ควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ Case Manager และได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพอย่างครอบคลุมและตามความต้องการเฉพาะด้าน ทั้งนี้ เพื่อประกันมิให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตกเป็นเหยื่อซ้ำ และสามารถเริ่มต้นชีวิตใหม่ได้อย่างมีคุณภาพ

นอกจากมาตรการซึ่งเน้นฟื้นฟูเยียวยาสภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้ว ประเทศไทยยังส่งเสริมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน ตามแหล่งที่มาของเงินทั้งจากรัฐและผู้กระทำความผิดอย่างน้อย 5 ช่องทาง และตลอดช่วงระยะเวลาที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในประเทศไทย ยังมีสิทธิทำงานทั้งในและนอกสถานคุ้มครองฯ มีสิทธิได้รับการคุ้มครองในฐานะพยาน มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งจากหน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือด้านล่ามและผู้ประสานงานด้านแรงงาน รวมทั้งมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นการชั่วคราว ซึ่งครอบคลุมถึงพยานและครอบครัวของบุคคลทั้งสองกลุ่มอีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อพัฒนาและประกันว่าสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จะได้รับการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ประเทศไทยจึงยังคงดำเนินการอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานเป็นระยะ รวมตลอดทั้งล่าม และบุคคลซึ่งสามารถสื่อสารภาษาเดียวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ ส่วนแผนการลดความเสี่ยงแก่บุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้น นอกจากรัฐไทยจะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่คนบางกลุ่ม เช่น โรฮิงญาและอุยกูร์แล้ว แผนการให้สัญชาติไทยแก่กลุ่มเปราะบาง เช่น เด็กต่างชาติและชาวเขากียังได้รับการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง ควบคู่กับแผนการส่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับไปยังประเทศต้นทางหรือประเทศที่สามอย่างปลอดภัย ทั้งนี้ ด้วยความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและรัฐบาลของประเทศนั้นๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ยังคงติดตามประเมินผลการคุ้มครองสวัสดิภาพได้ทุก 3 เดือน 6 เดือน และ 12 เดือน

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์พบว่า รัฐไทยดำเนินการให้มีข้อกำหนดซึ่งคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ประกันสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมายอย่างครบถ้วน

ทั้งนี้ นโยบาย การออกกฎหมาย และการวางแผนปฏิบัติข้างต้นนำมาสู่การกำหนดกรอบการคุ้มครองสวัสดิภาพ การชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และการประกันสิทธิทางกฎหมาย ที่มีรัฐเป็นผู้ดำเนินการหลัก ซึ่งโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า มีปัจจัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินการดังกล่าวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือลดลง โดยสามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ



ขั้นตอนที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการส่งตัวและเข้าสู่กระบวนการคัดแยกผู้ซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรภาคเอกชน การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายระดับท้องถิ่นและระดับกลาง แนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนในการจัดการกับบุคคลซึ่งไม่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เป็นปัจจัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ข้อจำกัดของการปฏิบัติงานในระยะเวลาฉุกเฉิน ความไม่พร้อมของงานสนับสนุน เช่น งานล่าม การใช้หลักสูตรการอบรมที่ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดเป้าหมายในปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์จริงในพื้นที่ กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานดำเนินการเพื่อนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการคัดแยกผู้ซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้มีประสิทธิภาพน้อยลง

ขั้นตอนที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการแยกประเภทตามรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า ประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานซึ่งปฏิบัติการในทีมสหวิชาชีพยังคงเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการแยกประเภทตามรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบอย่างถูกต้อง และตลอดระยะเวลา 2 ปี หน่วยงานผู้รับผิดชอบปรับเปลี่ยนการทำงานให้สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดโดยรัฐส่วนกลาง โดยมุ่งเน้นให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยการให้ความสนับสนุนด้านล่ามและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายตลอดจนการประสานเป็นอย่างดีจากองค์กรพัฒนาเอกชน อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานตามขั้นตอนดังกล่าวทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ลดน้อยลงเช่น ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นต่อการดำเนินคดีและการคุ้มครองสวัสดิภาพจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังคงต้องใช้เวลาแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในการปรับตัวเพื่อให้ข้อมูลและการติดต่อญาติเพื่อสร้างความไว้วางใจ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ยังคงพบความไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติงาน และเอกสารที่ใช้ในขั้นนี้ถูกใช้โต้แย้งโดยฝ่ายตรงข้ามในชั้นศาล ซึ่งบางส่วนหากระบุรายละเอียดไม่ครบถ้วนก็จะส่งผลเสียต่อรูปคดี เจ้าหน้าที่ยังคงพบเจอปัญหาการกระจายงานและข้อจำกัดของล่าม รวมถึงปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณกรณีผู้เสียหายไม่มีเอกสารแสดงตัวบุคคล หรือกรณีที่ไม่สามารถจะเข้าร่วมอบรมแต่ขาดงบประมาณสนับสนุน ปัญหาความยินยอมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และปัญหาด้านสถานที่ที่ใช้ในกระบวนการคัดแยกฯ

ขั้นตอนที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า แม้ในปี 2560 จำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เข้ารับคุ้มครองสวัสดิภาพในสถานคุ้มครองจะลดน้อยลง แต่ยังคงมีจำนวนชาวต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติเกินกว่าครึ่งเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว ซึ่งปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เองยินยอมเข้ารับการฟื้นฟูเยียวยาจนกระทั่งได้รับการส่งตัวกลับประเทศต้นทางหรือประเทศที่สาม ประกอบกับปัจจัยทางกฎหมายที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการประกันสิทธิให้อยู่ในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นการชั่วคราว และมีสิทธิทำงาน และยังเปิดโอกาสให้ออกไปพักกับสถานคุ้มครองฯ ที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคเอกชนได้ด้วย ส่วนปัจจัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินการตามขั้นตอนนี้ได้มีประสิทธิภาพน้อยลง คือ ยังไม่มีล่ามประจำแต่ละสถานคุ้มครองฯ และยังขาดเจ้าหน้าที่บางตำแหน่งในการปฏิบัติงาน เช่น นักกฎหมาย พยาบาล หรือแม้แต่ปัจจัยที่มาจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เอง เช่น การแสดงความก้าวร้าวหรือพฤติกรรมไม่เหมาะสม ระหว่างอยู่ร่วมกับผู้อื่น ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการผลกระทบที่เกิดขึ้นกับบุคคลนั้น การขาดความสามารถในการสื่อสาร และความแตกต่างทางวัฒนธรรม



ขั้นตอนที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำความผิดและรัฐ โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์พบว่า ภายหลังจากการแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ด้วยการขยายคำนิยามและองค์ประกอบของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงาน ทำให้ขอบเขตผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการช่วยเหลือและชดเชยเยียวยากว้างมากขึ้น จำนวนการเงินที่ถูกใช้เพื่อชดเชยเยียวยาทั้งจากผู้กระทำความผิดและรัฐก็เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้ การกำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในบังคับคดีอาชญากรรมใหม่ทดแทนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญากรรม พ.ศ. 2559 ยังเป็นปัจจัยใหม่ที่ทำให้แนวทางการบังคับคดีค้ามนุษย์มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม หนายความและนักกฎหมายยังคงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการใช้สิทธิดังกล่าวของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในขณะที่ปัจจัยส่งเสริมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ คือ การสร้างความเข้าใจให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และการใช้แนวทางคุ้มครองสวัสดิภาพเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ที่ประสงค์จะเรียกร้องให้ผู้กระทำความผิดชดเชยเยียวยาให้กับตน ตลอดทั้งการขยายระยะเวลาคุ้มครองสวัสดิภาพให้แก่บุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและให้อำนาจเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินงานอื่นเท่าที่จำเป็นด้วย อย่างไรก็ตาม ยังมีส่วนปัจจัยที่ทำให้ประสิทธิภาพการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติลดน้อยลง เช่น ยังขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้ที่ไม่ได้อยู่ในสถานคุ้มครองฯ เพื่อส่งเสริมสิทธิในการเรียกร้องจากผู้กระทำความผิดและรัฐ ผู้กระทำความผิดไม่มีความสามารถที่จะชดเชยค่าสินไหมทดแทน ยังขาดการนำสืบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น กรณีจำเป็นให้การรับสารภาพ หรือแม้แต่ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ยังต้องได้รับการพัฒนา ซึ่งต้องอาศัยแนวปฏิบัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยรัฐยังต้องพิจารณาถึงกระบวนการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่ชัด ตลอดจนประสิทธิภาพในการบังคับคดี และประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในชั้นบังคับคดีที่รัฐไม่อาจสนับสนุนให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตลอดกระบวนการได้

ขั้นตอนที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสวัสดิภาพและสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า นอกจากปัจจัยที่มาจากแนวปฏิบัติซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แล้ว ตลอดช่วงปี 2559–2560 แนวโน้มที่รัฐจะส่งเสริมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีส่วนร่วมในการเข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพมีมากขึ้น และอยู่ในหลายรูปแบบ ทั้งการสอบถามความยินยอม การประเมินสุขภาพจิต การใช้แผนการฟื้นฟูรายบุคคล การแจ้งความคืบหน้าในทางคดี และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้ได้รับทราบ การให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือหนายความเข้าร่วมกำหนดค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดเรื่องเล่า ยังคงเป็นปัจจัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้ามามีส่วนร่วมตลอดทั้งกระบวนการไม่ได้

ขั้นตอนที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย โครงการพบว่า ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการแจ้งสิทธิให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์พึงมีพึงได้ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ไม่ประสงค์ใช้สิทธิ เนื่องจากไม่ทราบแนวทางการใช้สิทธิ หรือยังขาดกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งอย่างเป็นระบบ ขณะที่สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ยังคงพบปัญหาทั้งจำนวนนักกฎหมายและหนายความไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ตลอดทั้งกระบวนการ โดยเฉพาะกรณีที่ต้องดำเนินการเพื่อเรียกร้องเงินชดเชยเยียวยาทั้งจากผู้กระทำความผิดและรัฐ ซึ่งจำต้องมียกกฎหมายหรือหนายความที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ส่วนสิทธิที่จะได้อยู่ในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมาย

เป็นการชั่วคราวนั้น ยังคงเป็นปัจจัยทางกฎหมายที่ทำให้การดำเนินการทั้งหมดต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ดำเนินไปอย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม บางกรณีที่รัฐไทยส่งตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับประเทศต้นทางหรือประเทศที่สามทันทีหลังจากเสร็จสิ้นการสืบพยานล่วงหน้า หรือส่งตัวบุคคลที่มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับประเทศต้นทางทันที จำเป็นต้องได้รับการทบทวนให้มีการประเมินถึงผลกระทบหรือความจำเป็นที่บุคคลนั้นอาจต้องอยู่เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี

ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิอย่างเต็มที่ที่จะได้รับโอกาสในการทำงาน และได้รับการคุ้มครองในฐานะพยาน โดยรัฐเลือกใช้กลไกทางกฎหมายที่เหมาะสมกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้น โดยเฉพาะการแยกเพศ และคำนึงถึงความเปราะบางเรื่องศาสนา อย่างไรก็ตาม สิทธิในการเข้าถึงล่ามอย่างมีประสิทธิภาพ ยังคงเป็นข้อท้าทายหลังที่พบในกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติ ในตลอดทั้งกระบวนการ

### **ข้อเสนอแนะ**

โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพบว่า รัฐไทยดำเนินการโดยใช้มาตรการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ประกันสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในรูปแบบตัวเงิน และประกันสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเห็นว่า ยังมีแนวปฏิบัติบางประการสมควรได้รับการกำหนดหรือปรับปรุง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายข้างต้นบรรลุวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะการรวบรวมกรอบทางกฎหมายทั้งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่น เพื่อจำแนกช่องทางและวิธีการเรียกเงินอันเป็นค่าชดเชยเยียวยาที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสิทธิได้รับตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายฉบับนั้น ทั้งนี้ ควรกำหนดให้มีวิธีการประเมินถึงความเป็นไปในการเรียกค่าชดเชยเยียวยาตามกฎหมายแต่ละฉบับ และเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเห็นว่า รัฐไทยควรกำหนดแนวทางการบูรณาการเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ต้องบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องประสานงานกับองค์กรวิชาชีพ เช่น สภานายความ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นที่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับคดี เพื่อดำเนินการให้สิทธิที่จะเข้าถึงการชดเชยเยียวยาของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เกิดผลได้จริง