

## บทสรุปเชิงนโยบาย

# ตัวชี้วัดแรงงานบังคับ: รายงานวิเคราะห์กรณีศึกษา แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงไทย

© กันยายน 2567



รูป 1 ภาพถ่ายโดย Jeanne Mariehallacy

## บทนำ

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขจัดการใช้แรงงานบังคับ จำนวนสองฉบับ ได้แก่ 1) อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.1930 (ฉบับที่ 29) (Forced Labour Convention, 1930 (No.29) ให้สัตยาบันในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1969 และ 2) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ.1957 (ฉบับที่ 105) (Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No.105) ให้สัตยาบันในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1969 ต่อมาประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเพิ่มเติมต่อพิธีสารส่วนเสริม ค.ศ. 2014 ของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.1930 (Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention 1930) ในวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ.2018 ในพิธีสารได้กำหนดแนวทางการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานที่สอดคล้องกับสถานการณ์และรูปแบบการใช้แรงงานบังคับในปัจจุบัน และนำมาสู่การปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศไทย

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์สถานการณ์การทำงาน ของแรงงานในกิจการประมงและกิจการต่อเนื่องจากการประมงที่เข้าข่ายหรือมีความเสี่ยงต่อการบังคับใช้แรงงาน และเสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ความเสี่ยงการบังคับใช้แรงงาน ข้อมูลที่ใช้ในรายงานฉบับนี้มาจากการรวบรวมกรณีศึกษาซึ่งองค์การภาคประชาสังคมได้ให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติจำนวน 30 กรณีในกิจการประมงและกิจการต่อเนื่องจากการประมงที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2563 – พ.ศ. 2567 โดยใช้วิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study) ซึ่งเป็นการศึกษาข้อมูลจากบันทึกข้อมูลคดี เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง พยานหลักฐานอื่น ๆ รวมถึงการหารือกับเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย และทำการวิเคราะห์ตามกรอบตัวชี้วัดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ว่าด้วยการใช้แรงงานบังคับ

## ข้อค้นพบจากกรณีศึกษา

รายงานฉบับนี้ได้ทำการศึกษาข้อเท็จจริงจากกรณีศึกษาทั้งสิ้น 30 กรณี และใช้กรอบการวิเคราะห์จากตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับของ ILO จำนวน 11 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย การละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบางของแรงงานที่เป็นกลุ่มเสี่ยง (abuse of vulnerability) การหลอกลวง (deception) การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง (restriction of movement) การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม (isolation) ความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ (physical and sexual violence) การขู่ข่มขู่ (intimidation and threats) การยึดเอกสารประจำตัว (retention of identity documents) การไม่จ่ายค่าจ้าง (withholding of wages) แรงงานชดหนี้ (debt bondage) สภาพการทำงานและการดำรงชีพที่เลวร้าย (abusive working and living conditions) ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน (excessive overtime) พบว่ากรณีศึกษาสามารถแบ่งเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

▶ **กรณีศึกษากลุ่มที่ 1** เข้าข่ายการใช้แรงงานบังคับหรือการค้ำมนุษย์ (Definite) มีจำนวน 3 กรณี พบว่าตัวชี้วัดการบังคับใช้แรงงานเกิดขึ้นตั้งแต่กระบวนการจัดหางาน กระบวนการจ้างงาน และการไม่ให้ลาออกจากงาน พบการกระทำผิดกฎหมายหลายฉบับ

▶ **กรณีศึกษากลุ่มที่ 2** มีแนวโน้มสูงจนถึงเข้าข่ายการใช้แรงงานบังคับหรือค้ำมนุษย์ (Strong to Definite) มีจำนวน 3 กรณี ปรากฏตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับหลายตัวในแต่ละกรณี ในขั้นตอนการจ้างงาน และการไม่ให้ลาออกจากงาน ในขั้นตอนการจัดหางานยังไม่แสดงตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับที่ชัดเจนมากนัก กลุ่มนี้พบว่ามีกรณีการกระทำผิดกฎหมายหลายมาตรา รวมถึงการทำร้ายร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

▶ **กรณีศึกษากลุ่มที่ 3** มีแนวโน้มสูงที่จะเข้าข่ายการใช้แรงงานบังคับหรือค้ำมนุษย์ (Strong) มีจำนวน 6 กรณี เป็นกรณีที่มีตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับในระดับสูง (จำนวน 2 ตัวชี้วัด) ใกล้เคียงกับกลุ่มที่ 1 และ 2 แต่ไม่ชัดเจนเท่าสองกลุ่มแรก ถือว่าเป็นกลุ่มที่ต้องเฝ้าระวังเพราะหากมีการละเมิดกฎหมายเพิ่มขึ้นจะมีแนวโน้มเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานในระดับที่ร้ายแรงขึ้น ตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับของกรณีศึกษาในกลุ่มนี้เกิดขึ้นในขั้นตอนการจ้างงานและการไม่ให้ลาออกจากงาน

▶ **กรณีศึกษากลุ่มที่ 4** มีความเป็นไปได้ที่จะมีการใช้แรงงานบังคับ (Possible) จำนวน 7 กรณี ส่วนใหญ่เป็นการละเมิดกฎหมายข้อใดข้อหนึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน กรณีนี้ตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับเกิดขึ้นชัดเจนในขั้นตอนการเลิกจ้าง

▶ **กรณีศึกษากลุ่มที่ 5** มีความเป็นไปได้ที่จะมีการใช้แรงงานบังคับ (กรณีอุบัติเหตุในระหว่างการทำงาน) (Possible & Accident) จำนวน 11 กรณี กลุ่มนี้มีการประสบอันตรายหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน และมีความเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดการบังคับใช้แรงงานเรื่องสภาพการทำงานและการอยู่อาศัยที่เลวร้ายบนเรือประมงและสถานประกอบการของกิจการประมงต่อเนื่อง

## สถานการณ์การบังคับใช้แรงงานตามตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับของ ILO

กรณีศึกษาแสดงให้เห็นว่า เกือบครึ่งหนึ่งของกรณีศึกษาทั้งหมดมีตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับของ ILO ปรากฏ และปรากฏข้อพิพาทที่มาจากกรณีละเมิดสิทธิแรงงานซ้ำ ๆ กันในหลายกรณี

ในกรณีที่เข้าข่ายแรงงานบังคับอย่างชัดเจนปรากฏตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับในทุกกระบวนการตั้งแต่การจัดหางาน การจ้างงาน และลาออกหรือเปลี่ยนงาน โดยชัดเจนสุดในช่วงลาออกจากงาน กลุ่มนี้มักมีนายหน้าเข้ามาเกี่ยวข้องและมีการทำร้ายร่างกายร่วมด้วย แม้จะมีการคัดแยกผู้เสียหายและดำเนินคดีทางกฎหมายแล้ว แต่ในกรณีศึกษาที่พบในรายงานฉบับนี้ ยังไม่มีคดีที่ศาลตัดสินให้จำเลยมีความผิดฐานบังคับใช้แรงงาน เนื่องจากมีความท้าทายในแนวทางการตีความข้อกฎหมาย ความเพียงพอของพยานหลักฐาน คุณภาพของคำให้การของโจทก์และพยาน และพยานผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น การตีความของศาลในประเด็นพิพาทบางประเด็นเชื่อมโยงกับความคลุมเครือของการพิจารณาข้อกฎหมายกับวิธีปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง เช่น กรณีที่ลูกจ้างฝากเอกสารสำคัญประจำตัวไว้กับนายจ้าง และการยึดหรือหน่วงเหนี่ยวรังไว้ซึ่งเอกสารประจำตัวของลูกจ้าง

กรณีที่มีแนวโน้มเข้าข่ายแรงงานบังคับในระดับสูง มักจะมีความผิดที่ปรากฏซ้ำ ๆ อย่างน้อยสองข้อ เช่น การค้างจ่ายค่าจ้างและการยึดเอกสารลูกจ้าง มักเกิดขึ้นในกระบวนการจ้างงานและช่วงที่ให้ลูกจ้างลาออกจากงาน

กรณีที่มีความเป็นไปได้ว่าอาจมีการบังคับใช้แรงงาน ได้แก่ กรณีที่ปรากฏตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับตัวใดตัวหนึ่ง ซึ่งทุกกรณีในกลุ่มนี้ตัวชี้วัดปรากฏขึ้นในช่วงที่ลูกจ้างกำลังจะลาออกจากงานหรือต้องการเปลี่ยนงาน แสดงให้เห็นว่าในระหว่างการจ้างงานมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ที่เห็นได้ชัดคือ การค้างจ่ายค่าจ้างและการยึดเอกสาร แต่ตรวจสอบไม่พบและไม่มีการร้องเรียนเกิดขึ้นในระบบการตรวจสอบเรื่องประมงจนกระทั่งมีการเลิกจ้างจึงปรากฏข้อพิพาทขึ้น

กรณีอุบัติเหตุและการประสูติอันตรายจากการทำงาน เป็นกลุ่มกรณีศึกษาที่มีจำนวนมากที่สุด แม้จะไม่แสดงถึงการบังคับใช้แรงงานโดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงานที่เลวร้ายและมาตรการป้องกันอุบัติเหตุและรักษาพยาบาลที่ไม่เพียงพอ อุบัติเหตุที่มีความร้ายแรง ได้แก่ การสูญเสียอวัยวะจากการทำงานหรือเสียชีวิต กล่าวได้ว่า จำนวนครั้งหนึ่งของการศึกษาที่พบ ได้แก่ กรณีศึกษาในกลุ่มที่ 4 และ กลุ่มที่ 5 แม้จะพบว่า

เป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีตัวชี้วัดแรงงานบังคับในระดับสูง แต่ก็สะท้อนการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานจากสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิแรงงานได้ และหากกรณีเหล่านี้มีตัวชี้วัดหลายตัวหรือมีการละเมิดกฎหมายหลายข้อปรากฏอาจนำไปสู่สถานการณ์การบังคับใช้แรงงานได้

ทั้งนี้ จากกรณีศึกษาพบว่า ตัวชี้วัดการบังคับใช้แรงงานมักจะปรากฏขึ้น เมื่อแรงงานลาออกจากงานแล้วหรืออยู่ในช่วงที่กำลังจะลาออกจากงาน เช่น การยึดเอกสาร หรือการค้างจ่ายค่าจ้าง ทำให้เกิดข้อจำกัดในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีความท้าทายในการวินิจฉัยว่าเป็นการบังคับใช้แรงงานตามมาตรา 6/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่

## ความท้าทายในการดำเนินคดีที่มีตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับ

ข้อสังเกตจากกลุ่มกรณีศึกษาที่มีแนวโน้มเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานในระดับสูง พบว่า กระบวนการดำเนินคดีมีความท้าทายหลายประการ ได้แก่ ความยาวนานของกระบวนการทางกฎหมาย ภาระและความพร้อมของลูกจ้างในการเข้าร่วมกระบวนการยุติธรรม ข้อจำกัดทางภาษาและการแปลภาษา การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน การตีความกฎหมาย การชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานของลูกจ้างและผู้ต้องสงสัย อิทธิพลในพื้นที่ของนายจ้างหรือผู้ต้องสงสัย และการนำสืบพยานหลักฐานให้เหนือข้อประจักษ์ความผิดฐานบังคับใช้แรงงาน

สำหรับประเด็นการละเมิดสิทธิอื่น ๆ เช่น การค้างจ่ายค่าจ้าง และการทำร้ายร่างกาย ซึ่งเป็นตัวชี้วัดแรงงานบังคับที่สำคัญ พบว่าความท้าทายสำคัญคือการรวบรวมพยานหลักฐาน และการชี้แจงน้ำหนักพยานโดยศาล นอกจากนี้ พบว่า การไต่สวนถูกนำมาใช้ในระดับเจ้าหน้าที่มากกว่าการดำเนินคดี โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการยึดหนังสือสำคัญประจำตัวของลูกจ้าง และบางกรณีที่มีนายหน้าเข้ามาเกี่ยวข้อง

ความท้าทายหลายประการดังกล่าว อาจส่งผลให้ ในปัจจุบันยังไม่มีการพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดในข้อหาการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และทำให้มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เชื่อมโยงกับตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับของ ILO และทำให้ความเสี่ยงในการบังคับใช้แรงงานยังคงอยู่ในสภาพการทำงานในกิจการประมง

## ปัจจัยที่ทำให้ความเสี่ยงในการบังคับใช้แรงงานยังคงอยู่

ปัจจัยที่ทำให้ความเสี่ยงในการบังคับใช้แรงงานยังคงมีอยู่ ประการแรกคือ ความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะในกิจการประมงพบว่า สภาพการทำงานบนเรือประมงทำให้แรงงานข้ามชาติมีความเปราะบางมากกว่ากิจการบนบกทั้งการอยู่อาศัยและการทำงาน ประกอบกับสภาพการทำงานที่เป็นอันตราย สังเกตได้จากกรณีการประสูติอันตรายและอุบัติเหตุจากการทำงานในกิจการประมงที่มีสัดส่วนสูงและมักเป็นอุบัติเหตุร้ายแรง

ปัจจัยต่อมาคือกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายที่อาจเป็นเหยื่อการบังคับใช้แรงงาน อย่างไรก็ตามพบว่าข้อจำกัดในการประสานงานระหว่างหน่วยงานและทักษะของทีมสหวิชาชีพในแต่ละพื้นที่ส่งผลอย่างมากต่อผลลัพธ์ของการคัดกรองและคัดแยกผู้เสียหาย

อีกปัจจัยที่สำคัญคือการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงาน ประเด็นสำคัญได้แก่ การยึดเอกสารและการฝากเอกสารซึ่งเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นเกินครึ่งหนึ่งของกรณีศึกษาเนื่องจากในทางปฏิบัติเปิดช่องให้ลูกจ้างฝากเอกสารไว้กับนายจ้างได้แต่ข้อพิพาทจะเกิดขึ้นเมื่อลูกจ้างขอเอกสารคืนแล้วนายจ้างปฏิเสธ

การตีความเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง โดยมีแนวทางของศาลที่วินิจฉัยว่าลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติยังสามารถสื่อสาร เดินทาง และใช้โทรศัพท์ได้ จึงไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางซึ่งไม่ได้พิจารณาบริบทอื่นๆ เช่น การถูกนายจ้างเก็บเอกสารประจำตัวไว้ การมีหนี้สินกับนายจ้างทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนไปทำงานอื่นได้ การถูกจำกัดความสามารถในการเปลี่ยนงานด้วยเงื่อนไขทางกฎหมายในการขออนุญาตทำงานและการอยู่อาศัยในประเทศไทย เป็นต้น

การตีความเรื่องความรุนแรงที่เกิดขึ้นแก่ร่างกายหรือการทำร้ายร่างกาย เป็นกรณีที่วินิจฉัยได้ยากกว่าความขัดแย้งมาจากเรื่อง

ส่วนตัวหรือมีความเกี่ยวข้องกับการทำงานหรือไม่ ประกอบกับความท้าทายในการแสวงหาพยานหลักฐานที่ชัดเจนทำให้มีความยากในการพิสูจน์เจตนา

นอกจากนี้ การตีความเรื่องการข่มขู่และการไม่จ่ายค่าจ้าง ก็มีความท้าทายในการแสวงหาพยานหลักฐานและพิสูจน์เจตนาเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัยหรือตีความองค์ประกอบกฎหมายแบบแยกส่วนกันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สภาพการบังคับใช้แรงงานที่เกิดขึ้นมิได้ถูกพิจารณาอย่างครอบคลุมเชื่อมโยงกันในแต่ละองค์ประกอบ

## กระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับคดีการใช้แรงงานบังคับ

อุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติมีหลายประการ ได้แก่ การขาดสภาพแรงงานและการรวมกลุ่มของลูกจ้างซึ่งทำให้ขาดกลไกสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง การขาดความรู้ด้านสิทธิของลูกจ้าง ความซับซ้อนของขั้นตอนทางกฎหมาย เช่น มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยและภาระในการทำเอกสารในแต่ละขั้นตอน จากกรณีศึกษา ยังคงพบว่า ลูกจ้างมีความหวาดกลัวต่อนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐทำให้ไม่ประสงค์เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ขณะที่ข้อจำกัดในการรวบรวมพยานหลักฐานของลูกจ้างก็เป็นอุปสรรคสำคัญเช่นกัน

## กรณีอุบัติเหตุและการประสบอันตรายจากการทำงาน

แม้ว่าการเกิดอุบัติเหตุและการประสบอันตรายจากการทำงานมิได้เป็นตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับโดยตรง แต่มีความสัมพันธ์กับตัวชี้วัดเรื่องสภาพการอยู่อาศัยและการทำงานที่เลวร้าย ซึ่งจากกรณีศึกษาพบว่าเป็นกรณีที่มีสัดส่วนมากที่สุด จึงเป็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วนที่ควรถูกพิจารณา ประเด็นสำคัญพบว่า ผลกระทบต่อร่างกายและความรุนแรงจากการบาดเจ็บมีความสัมพันธ์กับช่วงเวลาการเข้าถึงการรักษาพยาบาล การออกไปทำงานกลางทะเลห่างไกลจากฝั่งเป็นระยะเวลานาน และการตัดสินใจส่งต่อผู้ป่วย หรือการนำเรือเข้าฝั่งเมื่อมีผู้ป่วยหรือได้รับบาดเจ็บ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความปลอดภัยของแรงงานบนเรือประมง

การนำลูกจ้างในกิจการประมงเข้าสู่กองทุนเงินทดแทนเป็นหน้าที่ของนายจ้างตาม พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีลูกจ้างในกิจการประมงที่นายจ้างยังไม่จัดแจงและสบทบเงินเข้าสู่กองทุนเงินทดแทน ยิ่งไปกว่านั้น กรณี

ที่มีแรงงานข้ามชาติเสียชีวิตขณะทำงานประมง ทายาทของผู้เสียชีวิตซึ่งอาศัยอยู่ในต่างประเทศมีอุปสรรคและข้อจำกัดในการเดินทางเข้ามาขอรับสิทธิเงินทดแทนในประเทศไทย ทำให้เข้าถึงสิทธิได้ยาก

ข้อท้าทายประการสำคัญของกรณีที่ขาดการแจ้งเหตุเมื่อมีลูกจ้างประสบอันตรายจากการทำงาน คือ กรณีที่ลูกจ้างเข้ารับการรักษาพยาบาลแล้วไม่ได้แจ้งว่าเป็นการบาดเจ็บที่สืบเนื่องมาจากการทำงาน และนายจ้างไม่ได้แจ้งเหตุว่ามีอุบัติเหตุจากการทำงาน ส่งผลให้ขาดการบันทึกสถิติความไม่ปลอดภัยในการทำงาน อันมีผลต่อการตรวจสอบและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 และส่งผลต่อการบันทึกสถิติของสำนักงานประกันสังคมและการใช้เงินจากกองทุนเงินทดแทนเพื่อการรักษาพยาบาล และการสูญเสียสิทธิของลูกจ้างในการได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน ผลกระทบสำคัญคือทำให้หน่วยงานรัฐไม่เห็นข้อมูลที่ชัดเจนของสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยในกิจการประมงจึงไม่มีการส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงสภาพการทำงานบนเรือประมงให้มีความปลอดภัยมากขึ้น

## ข้อเสนอแนะ

ส่วนนี้เป็นารรวบรวมข้อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมุ่งหมายให้เกิดการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่ดีขึ้น การบังคับใช้กฎหมายที่เกิดผลจริง และความยั่งยืนในอุตสาหกรรมประมง โดย มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

### 1. การตีความองค์ประกอบความผิดฐานบังคับใช้แรงงาน หรือบริการตาม มาตรา 6/1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และ กระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน ตามกลไกการส่งต่อระดับชาติ (NRM - National Referral Mechanism)

1.1 หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาล ควรได้รับการสนับสนุนให้มีการทบทวนแนวทางการตีความองค์ประกอบความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ มาตรา 6/1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยพิจารณาตัวชี้วัดการใช้แรงงานบังคับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและบริบทการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงไทยประกอบการพิจารณาและตัดสินใจในความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เนื่องจาก คดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและคดีที่ได้รับการตัดสินความผิดมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสถานการณ์การใช้แรงงานบังคับที่ปรากฏอยู่ในกิจการประมง

1.2 การตีความวิธีการข่มขืนใจให้ลูกจ้างทำงานตามมาตรา 6/1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวข้องกับกรยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของลูกจ้าง และการใช้ภาระหนี้สินผูกมัดให้ทำงาน เป็นกรณีที่ขาดความชัดเจนและพิสูจน์ได้ยาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน ควรได้รับการสนับสนุนให้มีการจัดทำแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสอดคล้องกับมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศและสร้างความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

1.3 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรส่งเสริมให้มีการปรับปรุงกระบวนการคัดกรองและคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และบังคับใช้แรงงาน โดยคำนึงถึงการแสวงหาความเปราะบางเพื่อการคุ้มครองผู้เสียหายหรือผู้ที่อาจเป็นผู้เสียหาย แทนที่การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีต่อผู้ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิด ควรหลีกเลี่ยงการสร้างควมบอบช้ำให้ผู้เสียหายผ่านกลไกการแสวงหาข้อเท็จจริงของทิมสหวิชาชีพที่ประกอบด้วยหน่วยงานรัฐหลายหน่วย

1.4 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ กระทรวงแรงงาน ควรส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองผู้เสียหาย และผู้ที่อาจเป็นผู้เสียหายที่สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลนั้น ๆ เช่น การให้สถานะและสิทธิในการอยู่อาศัยและทำงาน ที่ไม่ได้ยึดโยงกับสถานะของความเป็นผู้เสียหาย แต่พิจารณาจากความเปราะบางและการถูกละเมิดสิทธิของบุคคลนั้น

### 2. การเก็บหรือยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของลูกจ้าง และการหักเงินค่าจ้างของลูกจ้าง

2.1 กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรส่งเสริมให้มีการดำเนินคดีต่อนายจ้างหรือผู้ใดที่เก็บเอกสารสำคัญประจำตัวของลูกจ้างไว้ และทำให้ลูกจ้างมีอุปสรรคในการเข้าถึงเอกสารของตนเอง ตามมาตรา 131 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และควรมีการจัดทำแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการตรวจสอบกรณีการยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของลูกจ้างโดยสร้างความเข้าใจที่ตรงกันกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

2.2 กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการหักเงินค่าจ้างและพัฒนาเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง เช่น แบบบันทึกการจ่ายค่าจ้าง และระบุนายการที่สามารถหักเงินค่าจ้างได้และหักไม่ได้ตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน และสามารถใช้เป็นหลักฐานเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างและนายจ้างขึ้นได้ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรมีการดำเนินคดีต่อนายจ้างกรณีพบว่ามีกรหักค่าจ้างที่ไม่สอดคล้องกับรายการที่อนุญาตให้หักตามมาตรา 49 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 อย่างจริงจัง

2.3 พนักงานตรวจแรงงาน ควรได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินการตรวจสอบและประสานงานพนักงานสอบสวนทันทีที่พบว่า นายจ้างใช้เอกสารการเงินหรือบัตรอิเล็กทรอนิกส์ของลูกจ้างตามความผิดในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากพบว่ามีกรใช้บัตรกดเงินสด (ATM) ของลูกจ้างกดเงินของลูกจ้างโดยที่ลูกจ้างไม่ทราบมาก่อนหรือไม่ได้รับอนุญาตจากลูกจ้าง

### 3. การประสมอันตรายและอุบัติเหตุจากการทำงาน

- 3.1 กระทรวงแรงงาน และเจ้าหน้าที่ชุดสหวิชาชีพที่ทำหน้าที่ตรวจเรือประมง ควรกำชับและตรวจสอบให้นายจ้างดำเนินการป้องกันและปรับปรุงมาตรการด้านความปลอดภัยบนเรือประมงให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 โดยเฉพาะการฝึกอบรม (มาตรา 16) การติดประกาศสัญลักษณ์เตือนอันตรายและเครื่องหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย (มาตรา 17) และการสวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล (มาตรา 22) และกำหนดแนวปฏิบัติของนายจ้างและลูกจ้างในการป้องกันอุบัติเหตุโดยอ้างอิงกับหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 3.2 กระทรวงแรงงาน กรมเจ้าท่า และกรมประมง ควรร่วมกันกำหนดแนวปฏิบัติให้พนักงานตรวจแรงงาน พนักงานเจ้าหน้าที่ของศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก ร่วมกับพนักงานสอบสวนพิจารณาสาเหตุของการประสมอันตรายจากการทำงานและอุบัติเหตุบนเรือประมง และเสนอให้มีการกำหนดแนวทางการสืบสวนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินคดีกรณีที่มีแรงงานได้รับอันตรายจากการทำงานและเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานบนเรือประมง ทั้งนี้ การเสียชีวิตหรือสูญหายในทุกกรณี รวมถึงการฆ่าตัวตาย ควรได้รับการสืบสวนสอบสวนอย่างละเอียด โดยไม่ผลักให้ผู้เสียหายและญาติต้องดำเนินการเอง
- 3.3 ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก (Pi-Po) และสำนักงานประกันสังคม ควรรวบรวมสถิติเพื่อการประเมินความเสี่ยงและหาแนวทางการป้องกันในการเกิดอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วยจากการทำงาน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและผลักดันการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุหรือความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างได้เข้าร่วมในการให้ความเห็นเพื่อหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงสภาพการทำงานบนเรือประมง
- 3.4 เจ้าหน้าที่คณะสหวิชาชีพที่ทำหน้าที่ตรวจเรือประมงและพนักงานตรวจแรงงาน ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในการ

แจ้งเหตุต่อญาติของผู้เสียหายและดำเนินการช่วยเหลือให้ผู้เสียหายหรือญาติได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอย่างครบถ้วนจากกองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน และประกันเอกชนอื่นๆ จากกรณีอุบัติเหตุหรือความเจ็บป่วยจากการทำงาน และควรตรวจสอบว่าทายาทของลูกจ้างประมงเป็นผู้รับผลประโยชน์จากประกันชีวิตโดยตรง โดยมีใช้นายจ้างหรือบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่นายจ้างจัดทำประกันชีวิตให้แก่ลูกจ้างประมง

- 3.5 กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม ควรตรวจสอบการจ่ายเงินสมทบของนายจ้างต่อกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน และมีการติดตามเรื่องการแจ้งการประสมอันตรายจากการทำงาน การเกิดอุบัติเหตุในการทำงาน หรือความเจ็บป่วยของลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและเงินทดแทนและดำเนินคดีต่อนายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจัง
- ### 4. การคุ้มครองแรงงานประมงในประเด็นอื่น ๆ ที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไข
- 4.1 เจ้าหน้าที่คณะสหวิชาชีพและพนักงานตรวจแรงงาน ควรแสวงหาวิธีการตรวจสอบเวลาทำงานและเวลาพักบนเรือประมงของลูกจ้าง เพื่อให้ชั่วโมงการทำงานและชั่วโมงพักของลูกจ้างบนเรือประมงอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย เนื่องจากการตรวจสอบเวลาทำงานและเวลาพักบนเรือประมงทำได้ยาก สภาพการทำงานบนเรือประมงไม่มีเวลาทำงานและเวลาพักที่ชัดเจน
- 4.2 เจ้าหน้าที่คณะสหวิชาชีพที่ทำหน้าที่ตรวจเรือประมง ควรให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดแรงงานบังคับที่เกิดขึ้นบ่อยในกิจการประมง ติดตามนายจ้างที่มีประวัติหรือเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมาย เพื่อป้องกันการบังคับใช้แรงงานบนเรือประมง โดยเฉพาะนายจ้างที่มีประวัติการกระทำผิดกฎหมาย นอกจากนั้น การตรวจเรือประมงก่อนออกจากท่าเรือควรกำหนดการตรวจปัจจัยเสี่ยงก่อนลงเรือประมงและตรวจเช็คสารเสพติด
- 4.3 ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก ควรเป็นหน่วยงานกลางในการรวบรวมสถิติเพื่อการประเมินความเสี่ยงและหาแนวทางการป้องกันการละเมิดสิทธิที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานบนเรือประมง โดยเฉพาะประเด็นการละเมิดสิทธิแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงาน

## 5. การส่งเสริมลูกจ้างและเครือข่ายลูกจ้าง

- 5.1 พนักงานตรวจแรงงานหรือภาคประชาสังคมควรมีการจัดอบรมความรู้เรื่องสิทธิตามกฎหมาย สิทธิประกันสังคม เงินทดแทนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ลูกจ้าง โดยเฉพาะประเด็นที่พบว่ามีกรณีละเมิดสิทธิเกิดขึ้นบ่อยครั้ง รวมถึงการเก็บพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องข้อพิพาทในการทำงานให้แก่ลูกจ้างในกิจการประมง พร้อมกับเน้นหน้าที่ของลูกจ้างที่มีตามกฎหมายด้วยอย่างต่อเนื่อง
- 5.2 กระทรวงแรงงานควรส่งเสริมให้ลูกจ้างในกิจการประมงจัดตั้งกลุ่มลูกจ้างขึ้นเพื่อเข้าร่วมในระบบไตรภาคีและส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมการรวมกลุ่มของลูกจ้างอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ลูกจ้างในกิจการประมงมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและ

ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงสภาพการทำงาน รวมถึงการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงข้อกฎหมายหรือนโยบายของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและลดอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง

- 5.3 เสนอให้มีการส่งเสริมการทำงานของภาคประชาสังคมร่วมกับหน่วยงานของรัฐในด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานในกิจการประมง และส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้แก่ลูกจ้างประมงที่ถูกละเมิดสิทธิ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน

## กิตติกรรมประกาศ

กรณีศึกษาในรายงานฉบับนี้ได้รับข้อมูลจากองค์กรภาคประชาสังคมในหลายพื้นที่ ได้แก่ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา สำนักงานกรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร และภูเก็ต ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล จังหวัดสงขลา มูลนิธิริษัทไทย มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาขอแสดงความขอบคุณผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของทุกท่านที่ให้ความร่วมมือสนับสนุนข้อมูลอันเป็นประโยชน์ และความเสียสละในการให้ความช่วยเหลือแรงงานผู้ได้รับความเดือดร้อนให้สามารถเข้าถึงสิทธิและกระบวนการยุติธรรม คณะผู้จัดทำขอสงวนการเปิดเผยชื่อผู้ให้ข้อมูลเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลไว้ ณ ที่นี้

ผลการศึกษาของรายงานฉบับนี้ได้นำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมง: สสำรวจความท้าทาย เสริมสร้างองค์ความรู้ และแนวทางการทำงานร่วมกัน” ระหว่างวันที่ 14-15 พฤษภาคม 2567 ณ โรงแรมอมารี

ดอนเมือง แอร์พอร์ต กรุงเทพมหานคร และได้รับความเห็นที่เป็นประโยชน์จากผู้เข้าร่วมหลายหน่วยงาน ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงแรงงาน ประกอบด้วย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน ผู้แทนจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ มูลนิธิไอเจเอ็ม มูลนิธิความยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม มูลนิธิริษัทไทย องค์กร The Freedom Fund องค์กร Solidarity Center และมูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาขอแสดงความขอบคุณแรงงานทุกคนที่สละเวลาให้ข้อมูล และขอเป็นกำลังใจให้กับความเข้มแข็งในการดำเนินการตามหลักการสิทธิมนุษยชนเพื่อเข้าถึงความยุติธรรม และเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบทั้ง นโยบาย กฎหมาย และแนวปฏิบัติ ที่จะส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นภายใต้การดำเนินการของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาโดยได้รับการสนับสนุนจากโครงการสิทธิจากเรือสู่ฝั่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Ship to Shore Rights South East Asia Programme) ดำเนินการโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสหภาพยุโรป (European Union: EU) ความเห็นที่แสดงในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้เขียนเท่านั้น ความเห็นดังกล่าวไม่อาจสะท้อนความเห็นของสหภาพยุโรปหรือไอแอลโอได้

จัดทำโดย: มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.)

(Human Rights and Development Foundation: HRDF)

พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกทางออนไลน์ กรุงเทพฯ, กันยายน 2567

ผู้เขียน: ไศภิต ชีวะพานิชย์

บรรณาธิการ: เพ็ญพิชชา จรรย์โกมล และพลวิษุทธิ์ ทรัพย์ศรีสัญชัย

คณะผู้จัดทำ: มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

สำนักงานกรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร และภูเก็ต

ออกแบบปก: วีรวิศ ขำคม