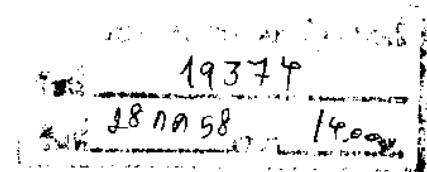


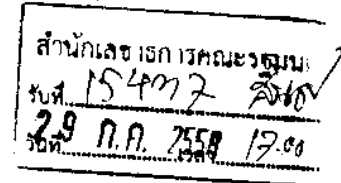


ที่ สม ๐๐๐๓/ ๙๖๓



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘



เรื่อง รายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และสิทธิแรงงาน กรณีกล่าวอ้างว่ามีการใช้แรงงานทาส
หรือแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
ที่ ๕๘๑-๕๘๓ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๔๗ หน้า

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะ
นโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และสิทธิแรงงาน
กรณีกล่าวอ้างว่ามีการใช้แรงงานทาสหรือแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมี
สาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการละเมิด
สิทธิมนุษยชนด้านสิทธิแรงงาน กรณีการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงไทย และคณะกรรมการพิจารณา
เห็นสมควรให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีแรงงานประมงถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและตกเป็นเหยื่อของการค้า
มนุษย์ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒
รวมจำนวนทั้งสิ้น ๓ คำร้อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรพิจารณาปัญหาดังกล่าวเพื่อมี
ข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ต่อไป

๒. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอ
ในการปรับปรุงกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕
(๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา
ต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและการจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือการประมง IUU (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔. สารสำคัญของเรื่อง

๔.๑ สภาพปัญหา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบคำร้องเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงไทยที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งสำนักข่าวต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลประเทศต่างๆ ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงไทยจากการดำเนินการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ พบว่า ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมประมง กระบวนการจัดหาแรงงาน การปลอมแปลงเอกสารแสดงตนสำหรับแรงงานประมง และสภาพการทำงานบนเรือประมง แสดงให้เห็นว่ามีปัญหาการใช้แรงงานบังคับหรือการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงไทยเกิดขึ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือต่อการจัดทำรายงาน The Trafficking in Persons (TIP) Report และอาจเข้าข่ายการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือ การประมง IUU (Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) มีความเข้าใจการดำเนินนโยบายของรัฐต่อกรณีแรงงานข้ามชาติในมิติเรื่องความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของสังคมแต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรอบสหประชาชาติ โดยรัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนในการเคารพ (Duty to Respect) ปกป้องคุ้มครอง (Duty to Protect) และทำให้สิทธิต่างๆ บรรลุตามพันธะหน้าที่ (Duty to Fulfill) อีกทั้งมีปฏิญญา กติกา อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นการดำเนินการตามมาตรการใดๆ ของรัฐดังกล่าวจะต้องดำเนินการมาตรการควบคู่ไปกับหลักการสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรมซึ่งเป็นหลักสากล จึงพิจารณาเห็นสมควรให้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำการประมงผิดกฎหมาย ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุดจะได้พิจารณาดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศร่วมกัน

๔.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(๑) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอสนับสนุนคณะรัฐมนตรีที่เล็งเห็นความสำคัญและเอาใจจริงเอาใจต่อการแก้ไขปัญหาสถานการณ์การค้ามนุษย์ โดยนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ กำหนดนโยบายให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไข และแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การบริหารจัดการแรงงาน และปัญหาการค้ามนุษย์ แต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จังหวัด เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในเขตพื้นที่ต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด ดำเนินการจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือการประมง IUU (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับปัญหาแรงงานในเรือประมงอย่างยิ่ง เนื่องจากข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงานในเรือประมงที่ขาดการติดตามตรวจสอบที่ผ่านมา รวมทั้งการใช้อุปกรณ์หรือเครื่องมือประมงที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อันอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำทางทะเล และดำเนินการปรับปรุงกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ ๑๐ ซึ่งกำหนดยกเว้นมิให้ใช้บังคับกับงานประมงทะเลที่มีลูกจ้างน้อยกว่าสี่คนและมีให้ใช้บังคับกับเรือประมงที่ดำเนินการประจำอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไปเป็นเหตุให้ลูกจ้างบางส่วนในงานประมงทะเลไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และดำเนินการออกกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล

(๒) คณะรัฐมนตรีควรกำชับหน่วยงานภาคปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินการอย่างจริงจังและยอมรับสภาพความเป็นจริงของปัญหา อีกทั้งสนับสนุนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย งบประมาณ ทรัพยากรวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงบุคลากรให้เพียงพอ พร้อมสำหรับการปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติการปราบปรามการค้ามนุษย์ในเรือประมงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเสริมสร้างศักยภาพของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรับรองการสืบสวนสอบสวนที่มีคุณภาพสูง เป็นไปตามหลักจริยธรรม และมีประสิทธิผล รวมถึงการสืบสวนสอบสวนในเชิงรุก อาทิ กรมการจัดหางานอาจสืบสวนและดำเนินการฟ้องร้องในกรณีที่พบว่านายหน้าชาวไทยหรือต่างชาติละเมิดข้อกำหนดการมีใบอนุญาตจากนายทะเบียนจ้างงานก่อนดำเนินการจัดหางานในท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ร่วมกันลงมือปฏิบัติเพื่อปราบปรามขั้นรุนแรงต่อเรือประมงที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยุติการใช้เอกสารแรงงานประมงปลอม และกำหนดบทลงโทษที่หนักขึ้นต่อได้ก่งเรือและเจ้าของเรือที่ละเมิดข้อกำหนดว่าด้วยการใช้สัญญาณที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือ การใช้สัญญาณที่ไม่ได้ออกโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ก่งเรือที่ใช้ความรุนแรงหรือทำร้ายร่างกายแรงงานประมงจะต้องรับผิดชอบต่อผลของการกระทำของตนตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น และต้องได้รับโทษอาญา

(๔) คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินนโยบายขั้นเด็ดขาดโดยระบุอย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์หรือเป็นผู้สมรู้ร่วมคิดโดยให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการกระทำความผิดจะต้องถูกดำเนินคดีอย่างถึงที่สุดภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเฉพาะในมาตรา ๑๓ ที่กำหนดเรื่องการลงโทษเจ้าพนักงานของรัฐเป็นสองเท่าในกรณีที่พบว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

(๕) คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตำรวจป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และตำรวจน้ำ สามารถดำเนินการสอบสวนโดยครอบคลุมเพื่อปราบปรามการใช้เอกสารประจำตัวลูกเรือประมงปลอมแปลง เพื่อให้มีการจับกุมและดำเนินคดีถึงที่สุดซึ่งบุคคลดังกล่าว ได้แก่ ผู้ออกเอกสาร คนกลางหรือนายหน้าที่ได้รับคำสั่งซื้อเอกสารดังกล่าวและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกเอกสารปลอมแปลง อีกทั้งควรเสริมสร้างศักยภาพเกี่ยวกับการพิจารณาคดี เพื่อสนับสนุนการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ โดยประสานงานกับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนและสามารถดำเนินคดีค้ามนุษย์ให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็ว

(๖) คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการและบังคับใช้นโยบายระยะยาวในการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้ตรงตามความต้องการของภาคส่วนอุตสาหกรรม และในขณะเดียวกันควรจัดให้มีระบบคุ้มครองแรงงานที่สอดคล้องกันด้วย

(๗) คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา กับภาคเอกชน เช่น ผู้ประกอบการเรือประมงและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง หรือองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นปัญหาอย่างใกล้ชิด เนื่องจากองค์กรดังกล่าวอาจมีมุมมองในการแก้ปัญหา การสนับสนุนด้านเทคนิค และแหล่งทรัพยากรจากภายนอก ไปจนถึงการปฏิบัติการอื่นๆ ที่แตกต่างจากภาครัฐ ความชำนาญเฉพาะทาง ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายและกิจกรรมป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(๘) คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรพิจารณาทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม เพื่อจัดทำโครงการรณรงค์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในจังหวัดที่เป็นแหล่งรวมผู้ใช้แรงงานตามจังหวัดที่สำคัญของประเทศไทยและในแหล่งรวมผู้ใช้แรงงานในประเทศกัมพูชา และพม่า เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัย และการล่อลวงแรงงานชายจากจุดส่งต่อต่างๆ ในกรุงเทพมหานครสู่อุตสาหกรรมประมง

(๙) ปัญหาแรงงานประมงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาคและไม่ได้เป็นเพียงความรับผิดชอบของประเทศที่จ้างแรงงานประมงเหล่านั้น แต่ยังเป็นความรับผิดชอบของประเทศต้นทางด้วย คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสมควรดำเนินการเร่งรัดให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค อาทิ ประเทศที่ได้รับผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อร่วมกันหาแนวทางการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งผิดกฎหมายและละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงให้หมดสิ้นไป

(๑๐) คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการพัฒนาวิธีการต่างๆ ในภูมิภาค โดยพิจารณาถึงเกณฑ์มาตรฐานของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๘๕ ว่าด้วยเอกสารประจำตัวของคนประจำเรือ (Seafarers' Identity Documents Convention) และอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๘๘ ว่าด้วยการทำงานในภาคประมงทะเล และมาตรฐานแรงงานประมง (Work in Fishing Convention, 2007) รวมถึงการพิจารณาการให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๘๕ และ ๑๘๘ ดังกล่าว

(๑๑) คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) อนุสัญญาว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ฉบับที่ ๑๘๒ (Convention on the Worst Forms of Child Labour No.182) อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๔๗ (Abolition of Forced Labour Convention, 1957, No. 105) และพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Child)

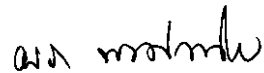
/ ๕. ข้อเสนอ ...

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ ผลเป็นประการใด ขอความกรุณาแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน)
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๔๕ (ร่มฉัตร วชิรรัตนกรกุล)
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๗