



การค้ำมนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : สาธารณรัฐสิงคโปร์*

นางสาวอรพรรณ แซ่เอี้ยว^๑

๑. บทนำ

บทความนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ภายในประเทศสมาชิกอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยทำการศึกษาต่อเนื่องจากกรณีศึกษาการค้ำมนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : ฟิลิปปินส์^๒ กัมพูชา^๓ บรูไน^๔ สปป.ลาว^๕ เวียดนาม^๖ มาเลเซีย^๗ เมียนมา^๘ และอินโดนีเซีย^๙ ซึ่งอยู่ระหว่างการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๖๐ (Trafficking in Persons Report June 2017)^{๑๐} เป็นสำคัญ โดยบทความนี้จะศึกษาปัญหาการค้ำมนุษย์ในสิงคโปร์^{๑๑} ซึ่งเป็น ๑ ใน ๖ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ถูกจัดให้อยู่ใน Tier 2^{๑๒}

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑

^๑ นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ำมนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : สาธารณรัฐฟิลิปปินส์”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^๓ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ำมนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : ราชอาณาจักรกัมพูชา”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^๔ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ำมนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : บรูไนดารุสซาลาม”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^๕ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ำมนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^๖ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ำมนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^๗ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ำมนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : สาธารณรัฐมาเลเซีย”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^๘ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ำมนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : เมียนมา”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^๙ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ำมนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : สาธารณรัฐอินโดนีเซีย”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^{๑๐} Department of State USA, “Trafficking in Persons Report June 2017. ”, Accessed 1 March 2018, <https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>

^{๑๑} *Ibid*, p. 355.



ของการค้ามนุษย์ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้ ด้วยตระหนักดีว่าการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง และอาเซียนเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ประสบปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีหลายประเทศในอาเซียนเป็นทั้งประเทศ ต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ของการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง และการศึกษาสถานการณ์การค้ามนุษย์ การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศให้่องแก่ จะช่วยให้ทราบถึงปัญหา และสาเหตุของการค้ามนุษย์ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแนวทางในการแก้ไขและป้องกันปัญหา การค้ามนุษย์ในอาเซียนได้ดียิ่งขึ้น

๒. สถานการณ์การค้ามนุษย์ในสิงคโปร์

สถานการณ์การค้ามนุษย์ในสิงคโปร์ตลอดระยะเวลากว่า ๕ ปี ที่ผ่านมาสิงคโปร์เป็น ประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ทางเพศและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานซึ่งเหยื่อที่เป็นชาย สตรี และ เด็กผู้หญิงชาวเอเชีย และเป็นประเทศต้นทางการค้ามนุษย์ทางเพศซึ่งเหยื่อที่เป็นสตรีและเด็ก รวมทั้ง เป็นประเทศทางผ่านของการค้ามนุษย์ด้านแรงงานซึ่งเหยื่อที่เป็นชายชาวเอเชียที่ถูกส่งผ่านสิงคโปร์เพื่อ บังคับใช้แรงงานในเรือประมง โดยพบว่ามีการค้ามนุษย์ต่างชาติดูอยู่ประมาณ ๑ ใน ๓ ของแรงงานทั้งหมดใน สิงคโปร์ ที่ถูกบังคับใช้แรงงาน ซึ่งส่วนมากอพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ฟิลิปปินส์ และเมียนมา ฯลฯ เพื่อมาทำงานทำในสิงคโปร์ โดยองค์กรที่มีใช้ภาครัฐรายงานว่าพบชายชาว ฟิลิปปินส์และกัมพูชาจำนวนหนึ่งถูกกับตันผู้ควบคุมเรือประมงบังคับใช้แรงงานและบังคับขู่เชิญให้ ทำงานบนเรือประมงเป็นเวลานาน

อนึ่ง อุปสรรคด้านภาษายังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างชาติเสี่ยงต่อการถูกค้า มนุษย์ได้ง่ายยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น นายจ้างบางรายยังคงกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น ไม่อนุญาตให้ แรงงานหรือลูกจ้างเข้าถึงช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับโลกภายนอก ซึ่งองค์กรที่มีใช้ภาครัฐเปิดเผย ว่า แรงงานที่ถูกพบในสิงคโปร์บางรายต้องประสบกับสภาพแวดล้อมหรือสภาวะที่บ่งชี้ถึงการถูกบังคับ ใช้แรงงานโดยฝ่าฝืนกฎหมายในสิงคโปร์ ทั้งยังถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวร่างกายและการ ติดต่อสื่อสาร รวมทั้งถูกคุกคามทางเพศ ถูกกดขี่ข่มเหง ตลอดจนไม่ได้รับอนุญาตจากนายจ้างให้หยุด งานตามวันหยุดที่กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วย

^{๑๒} Tier 2 หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อ การค้ามนุษย์ (TVPA) อย่างเต็มที่ แต่ก็มี ความพยายามอย่างสำคัญที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานของกฎหมายคุ้มครอง เหยื่อมนุษย์



ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ รัฐบาลเมียนมาได้ประกาศห้ามชาวเมียนมาอพยพไปยังสิงคโปร์ โดยอ้างว่าผู้อพยพชาวเมียนมาที่ไปทำงานในสิงคโปร์อาจถูกกดขี่ข่มเหงและอาจต้องทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง และมีแรงงานต่างชาติหลายรายที่ต้องตกเป็นหนี้ตัวแทนหรือนายหน้าจัดหางานเป็นเงินจำนวนมาก และต้องเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงาน และตกเป็นเหยื่อแรงงานขัดหนี้ (debt bondage) รวมทั้งต้องตกเป็นเหยื่อการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนยึดบัตรประจำตัวประชาชน หรือเอกสารประจำตัวอื่น ๆ เช่น หนังสือเดินทาง และใบอนุญาตทำงาน และถูกบังคับให้เดินทางกลับประเทศโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ถึงแม้ว่ากฎหมายของสิงคโปร์จะบัญญัติห้ามกระทำการดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม แต่เรื่องดังกล่าวกลายเป็นเรื่องปกติสำหรับนายหน้าจัดหางาน และนายจ้างบางราย และเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในสิงคโปร์ ในขณะที่แรงงานต่างชาติต้องหวาดกลัวที่จะสูญเสียหนังสือเดินทางหรือใบอนุญาตทำงานของตนเองไป และนายจ้างมีสิทธิที่จะเลิกจ้างและส่งคนงานกลับประเทศได้ตลอดช่วงระยะเวลาสัญญาจ้าง เพียงแค่บอกกล่าวล่วงหน้าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งยิ่งนับเป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้แรงงานเหล่านี้ตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ได้ง่ายยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ยังมีสตรีชาวต่างชาติบางรายที่เดินทางมาทำงานให้บริการอื่น ๆ ในสถานค้าประเวณี ด้วยความเต็มใจ และมีสตรีชาวต่างชาติจำนวนไม่มากนักที่ถูกจัดหามาด้วยวิธีการอื่น ๆ เพื่อส่งไปทำงานให้บริการ แต่กลับถูกบังคับให้ค้าประเวณี ในขณะที่สตรีและเด็กชาวสิงคโปร์เองยังคงอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกค้ำมนุษย์ทางเพศภายในประเทศด้วยเช่นกัน ส่วนในแง่ของการท่องเที่ยวเพื่อมีเพศสัมพันธ์กับเด็กนั้น พบว่ามีผู้ที่อาศัยอยู่ในสิงคโปร์ที่ช่วยอำนวยความสะดวกและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเพื่อมีเพศสัมพันธ์กับเด็กในสิงคโปร์อยู่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

๓. การฟ้องร้องดำเนินคดีค้ำมนุษย์ในสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์เพิ่มความพยายามในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ โดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการค้ำมนุษย์ ค.ศ. ๒๐๑๔ (Prevention of Human Trafficking Act, 2014 : PHTA (No. 45 of 2014)) ซึ่งกำหนดให้การค้ำมนุษย์ทุกรูปแบบเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้จำคุก โดยกำหนดโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำความผิดไว้สูงสุดถึง ๑๐ ปี และโทษปรับสูงสุดถึง ๑๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ รวมทั้งบัญญัติถึงคำจำกัดความของถ้อยคำต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ^{๑๓} ซึ่งถือเป็นอัตราโทษที่รุนแรงพอสมควร เมื่อเทียบกับการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงอื่น ๆ

^{๑๓} PART 1 PRELIMINARY...



นอกจากนี้ กฎบัตรของสตรี (the Women’s Charter) ของสิงคโปร์ยังบัญญัติให้ การบังคับค้าประเวณี รวมถึงการกักขังหน่วงเหนี่ยว หรือการกระทำอันโดยการใช้อย่างรุนแรงทางกายภาพ และการเคลื่อนย้ายหรือส่งตัวสตรีหรือเด็กผู้หญิงไปเพื่อการค้ามนุษย์เป็นความผิด^{๑๔} โดยกำหนดโทษ

3. (1) Any person who recruits, transports, transfers, harbours or receives an individual (other than a child) by means of — (a) the threat or use of force, or any other form of coercion; (b) abduction; (c) fraud or deception; (d) the abuse of power; (e) the abuse of the position of vulnerability of the individual; or (f) the giving to, or the receipt by, another person having control over that individual of any money or other benefit to secure that other person’s consent, for the purpose of the exploitation (whether in Singapore or elsewhere) of the individual shall be guilty of an offence. (2) Any person who recruits, transports, transfers, harbours or receives a child for the purpose of the exploitation (whether in Singapore or elsewhere) of the child shall be guilty of an offence. ...

4. (1) Any person who is guilty of an offence under section 3, upon conviction — (a) in the case of a first offence, shall be punished with a fine not exceeding \$100,000 and with imprisonment for a term not exceeding 10 years, and shall be liable to caning not exceeding 6 strokes; and (b) in the case of a second or subsequent offence, shall be punished with a fine not exceeding \$150,000, with imprisonment for a term not exceeding 15 years and with caning not exceeding 9 strokes. (2) In determining the appropriate sentence for an offence under section 3, the court may take into account the aggravating factors relevant to the offence including the following: (a) - (h)...

^{๑๔} **PART XI OFFENCES AGAINST WOMEN AND GIRLS**

140. Offences relating to prostitution (1) Any person who — (a) sells, lets for hire or otherwise disposes of or buys or hires or otherwise obtains possession of any woman or girl ... ; (b) procures any woman or girl to have either within or without Singapore carnal connection ...; (c) by threats or intimidation procures any woman or girl to have carnal connection ...; (d) brings into Singapore, receives or harbours any woman or girl knowing or having reason to ...; (e) knowing or having reason to believe that any woman or girl has been procured by threats or intimidation for the purpose of having carnal connection ..., receives or harbours ...; (f) knowing or having reason ... in breach of section 142 or ... paragraph (a) receives or harbours her with intent ...; (g) - (h) detains any woman or girl ...; (i) has carnal connection with any girl below the age of 16 years except by way of marriage; or (j) attempts to do any act in contravention of this section, shall be guilty of an offence and shall on conviction be punished with *imprisonment for a term not exceeding 5 years and shall also be liable to a fine not exceeding \$10,000.*



จำคุกสูงสุดไว้เพียง ๕ ปี เท่านั้น สำหรับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ทางเพศภายใต้กฎบัตรนี้ และห้ามมิให้ยกเอาความสำคัญผิดเกี่ยวกับอายุของเด็กมาเป็นข้อแก้ตัว ซึ่งถือเป็นอัตราโทษที่ยังไม่ได้สัดส่วนเมื่อเทียบกับการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงอื่น ๆ

รัฐบาลสิงคโปร์ทำการสืบสวนสอบสวนคดีต้องสงสัยว่าเป็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment of Foreign Manpower Act: EFMA) ที่กำหนดอัตราโทษไว้ต่ำกว่าอัตราโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการค้ามนุษย์ ค.ศ. ๒๐๑๔

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รัฐบาลสิงคโปร์ได้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยคดีค้ามนุษย์จำนวน ๘ ราย ประกอบด้วยคดีค้ามนุษย์ทางเพศจำนวน ๓ ราย และคดีค้ามนุษย์ด้านแรงงานจำนวน ๕ ราย และศาลได้ตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ทางเพศจำนวน ๒ ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๘^{๑๕} และยังมีรายงานว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจของสิงคโปร์ยังได้ทำการสืบสวนสอบสวนคดีค้ามนุษย์ทางเพศจำนวน ๒๐ คดี และเริ่มฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาชาวมาเลเซียรายหนึ่ง ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการการค้ามนุษย์ ค.ศ. ๒๐๑๔ เนื่องมาจากผู้ต้องสงสัยรายดังกล่าวเป็นผู้จัดหาผู้เยาว์ไปเพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากผู้เยาว์นั้น และรับเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนอันเนื่องมาจากการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อ ซึ่งในระหว่างที่จัดทำรายงานนี้ คดีดังกล่าวยังอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาของศาล

(2) Any male person who is convicted of a second or subsequent offence under subsection (1)(a), (b), (c), (d), (e) or (f) shall, in addition to any term of imprisonment awarded in respect of such offence, be liable to caning.

(3) For the purposes of this section, it shall be presumed until the contrary is proved that — (a) - (c)...

(4) Subject to subsection (5) and notwithstanding anything in section 79 of **the Penal Code** (Cap. 224), a reasonable mistake as to the age of a girl shall not be a defence to a charge of an offence under subsection (1)(i)...

141. Traffic in women and girls — (1) Any person who buys, sells, procures, traffics in, or brings into or takes out of Singapore for the purpose of such traffic, and whether or not for the purpose of present or subsequent prostitution, any woman or girl, shall be guilty of an offence and shall on conviction be punished with imprisonment for a term *not exceeding 5 years and shall also be liable to a fine not exceeding \$10,000*....

^{๑๕} ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ศาลได้ตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ทางเพศจำนวน ๑ ราย



ศาลสูงสุดของสิงคโปร์ได้พิพากษายืนลงโทษชาวสิงคโปร์ที่การกระทำที่ท่องเที่ยวเพื่อมีเพศสัมพันธ์กับเด็กเป็นรายแรก โดยตัดสินให้ลงโทษจำคุกเป็นเวลา ๕๖ เดือน อีกทั้งกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ยังได้ทำการสืบสวนสอบสวนคดีค้ามนุษย์ด้านแรงงานจำนวน ๒ คดี โดยมีผู้ต้องสงสัยรวม ๔ ราย ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการการค้ามนุษย์ ค.ศ. ๒๐๑๔ และทำการสืบสวนสอบสวนคดีค้ามนุษย์ด้านแรงงานภายใต้พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติอีกจำนวน ๔ คดี โดยมีผู้ต้องสงสัยรวม ๑๑ ราย และได้เริ่มฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยจำนวน ๕ ราย ใน ๓ คดี ซึ่งนับว่าเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีค้ามนุษย์ด้านแรงงานครั้งแรกในสิงคโปร์ ในช่วงระยะเวลาของการจัดทำรายงานปี พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้

นอกจากนี้ยังพบข้อมูลว่า มีคดีหนึ่งซึ่งผู้ต้องสงสัยจำนวน ๒ รายถูกกล่าวหาว่าเจตนาบังคับใช้แรงงานสตรีชาวบังกลาเทศจำนวน ๗ ราย ด้วยการบังคับให้ทำการแสดงในสถานบันเทิงร่วมกับเหยื่อรายอื่น ๆ อีก ๕ รายในสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างจัดทำรายงานนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ยังไม่ได้ตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการการค้ามนุษย์ ค.ศ. ๒๐๑๔ นี้แต่อย่างใด

เกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีค้ามนุษย์ทางเพศของสิงคโปร์นั้นพบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ศาลได้พิพากษาจำคุกผู้ค้ามนุษย์ทางเพศจำนวน ๒ ราย เป็นระยะเวลา ๓ ปี ๒ เดือน และ ๔ ปี ตามลำดับ และยังได้ตัดสินว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ เนื่องจากการปล่อยให้คนงานอดอาหาร บังคับให้ทำงานเกินเวลามากเกินไป และกีดกันคนงานจากการติดต่อสื่อสาร โดยตัดสินลงโทษจำคุกเป็นเวลา ๓ เดือน ๓ สัปดาห์ และปรับ ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ ตามพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติด้วย ซึ่งในระหว่างที่จัดทำรายงานนี้คดีดังกล่าวยังอยู่ระหว่างพนักงานอัยการยื่นอุทธรณ์

อนึ่ง รัฐบาลสิงคโปร์พยายามพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภาครัฐ โดยการจัดให้มีประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศเพื่อให้ความรู้แก่พนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ผู้ใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยได้ส่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานเข้าร่วมการฝึกอบรมและสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกว่า ๑๕๐ ราย เข้าร่วมการฝึกอบรมและการประชุมในระดับระหว่างประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะเพิ่มความพยายามให้มากยิ่งขึ้นแล้ว แต่เมื่อพิจารณาถึงความก้าวหน้าในการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในคดีที่มีการค้าแรงงานทาสหรือค้าประเวณีแล้ว ยังคงพบว่ากระบวนการดังกล่าวยังถูกขัดขวางด้วยการขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่บางกลุ่ม และยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายที่มีส่วนร่วมในการค้ามนุษย์อยู่ ซึ่งในระหว่างที่จัดทำรายงานนี้ ยังไม่ได้พบข้อมูลว่ารัฐบาลได้ทำการสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดี หรือตัดสินลงโทษกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่



๔. การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ในสิงคโปร์

ในมิติของการให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อตามกฎหมายของสิงคโปร์นั้น สิงคโปร์มีมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการค้ามนุษย์ ค.ศ. ๒๐๑๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแก่เหยื่อจากผลกระทบและการถูกละเมิดอันเนื่องมาจากการถูกค้ามนุษย์ และให้ความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ แก่เหยื่อค้ามนุษย์ โดยกำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการสังคม (Director of Social Welfare) มีอำนาจหน้าที่ในการให้ช่วยเหลือแก่เหยื่อค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดให้มีที่พักพิงชั่วคราวและบริการให้คำปรึกษาแก่เหยื่อในกรณีที่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถปฏิบัติได้และมีความจำเป็น ทั้งนี้ภายใต้พระราชบัญญัติเด็กและคนวัยหนุ่มสาว ค.ศ. ๑๙๙๓ (Children and Young Persons Act, 1993 (Cap. 38))

รัฐบาลสิงคโปร์ได้เพิ่มความพยายามในการคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีการกำหนดขั้นตอนมาตรฐานในการค้นหาและคัดกรองเหยื่อ และกำหนดกระบวนการระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และผู้แทนทางการทูตของต่างประเทศ ในการส่งต่อเหยื่อไปยังหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นกระบวนการเหล่านี้ยังคงถูกขัดขวางโดยการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้รัฐบาลไม่อาจให้บริการคุ้มครองแก่เหยื่อค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

รัฐบาลสิงคโปร์รายงานว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รัฐบาลสามารถค้นหาและคัดกรองเหยื่อค้ามนุษย์ทางเพศได้จำนวน ๒๐ ราย และเหยื่อค้ามนุษย์ด้านแรงงานจำนวน ๑๓ ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๘^{๑๖} นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดให้มีบริการแก่เหยื่อที่เป็นสตรีจำนวน ๒๒ ราย ประกอบด้วยเหยื่อค้ามนุษย์ทางเพศจำนวน ๑๐ ราย และเหยื่อค้ามนุษย์ด้านแรงงานจำนวน ๑๒ ราย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ได้รายงานถึงการค้นหาหรือคัดกรองและการให้บริการใด ๆ แก่เหยื่อที่เป็นเด็กตลอดปีดังกล่าว และองค์กรที่มีใช้ภาครัฐหลายองค์กรรายงานทำนองว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐยังประสบความล้มเหลวในการคัดกรองเหยื่อค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในคดีที่ต้องสัมภาษณ์เหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และยังไม่มีความมาตรฐานในทางปฏิบัติเพื่อการส่งต่อเหยื่อไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ตามกลไกที่รัฐบาลกำหนดไว้

อย่างไรก็ดี รัฐบาลสิงคโปร์ยังคงเดินหน้าเพิ่มความพยายามต่อไป โดยได้สนับสนุนงบประมาณเพื่อใช้ในกิจกรรมด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ และจัดให้มีมาตรการสนับสนุนเพิ่มเติม

^{๑๖} ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ รัฐบาลสามารถค้นหาและคัดกรองเหยื่อค้ามนุษย์ทางเพศได้จำนวน ๗ ราย และเหยื่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานจำนวน ๗ ราย



อื่น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของเหยื่อ รวมทั้งการจัดให้มีล่ามแปลภาษา บริการทางการแพทย์ และใบอนุญาตทำงานชั่วคราว ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในการอพยพย้ายถิ่นฐานไปตั้งรกรากใหม่แก่เหยื่อด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลยังสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรที่มีใช้ภาครัฐที่ให้บริการฟื้นฟูบาดแผลทางจิตใจแก่เหยื่อค้ำมนุษย์ด้านแรงงานที่เป็นเพศหญิงไปแล้วจำนวน ๑๒ ราย และเหยื่อค้ำมนุษย์ทางเพศที่เป็นเพศหญิงอีกจำนวน ๑๐ ราย

รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดให้มีที่พักพิงแก่เหยื่อหลายแห่งด้วยกัน โดยจำแนกออกเป็นที่พักพิงสำหรับเหยื่อที่เป็นเด็กจำนวน ๒๒ แห่ง ที่พักพิงสำหรับเหยื่อที่เป็นสตรีและบุตรจำนวน ๔ แห่ง ที่พักพิงสำหรับเหยื่อที่เป็นแรงงานต่างชาติเพศชายจำนวน ๒ แห่ง และที่พักพิงสำหรับเหยื่อที่เป็นชาวต่างชาติเพศหญิงและเหยื่อที่เป็นเพศหญิงที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานภายในประเทศอีกจำนวน ๑ แห่ง นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้สิทธิในการขอใบอนุญาตทำงานในระยะสั้นแก่เหยื่อรวม ๑๒ ราย ซึ่งสามารถใช้ได้ภายใต้แผนการทำงานชั่วคราวที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม องค์กรที่มีใช้ภาครัฐ องค์กรอื่น ๆ รายงานว่า ยังมีเหยื่อที่เข้าที่พักพิงและรับบริการจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ เพราะไม่สามารถเข้าถึงบริการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลสิงคโปร์ได้

นอกจากนี้ ถึงแม้รัฐบาลจะได้เพิ่มความพยายามในการให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อ โดยได้แถลงนโยบายที่จะไม่ลงโทษเหยื่อสำหรับการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นจากการถูกค้ำมนุษย์ แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานตำรวจยังไม่สามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลได้ โดยเฉพาะเรื่องของตัวบ่งชี้ในการคัดกรองเหยื่อซึ่งเป็นสตรีที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมมา พบว่ายังมีเหยื่อค้ำมนุษย์ต้องถูกดำเนินคดีและถูกลงโทษสำหรับการกระทำอันเนื่องมาจากการถูกค้า แต่ทั้งนี้ไม่มีรายงานว่ามีเหยื่อซึ่งตกเป็นผู้เสียหายได้รับการเยียวยาใด ๆ จากรัฐบาลสิงคโปร์หรือไม่ และอย่างไร

อนึ่ง องค์กรที่มีใช้ภาครัฐและผู้แทนทางการทูตของต่างประเทศยังรายงานถึงภาพรวมของการประสานงานระหว่างผู้ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้อง ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนของสิงคโปร์นั้น โดยภาพรวมถูกพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น

๕. การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์ได้เพิ่มความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มากยิ่งขึ้นกว่าปีก่อน ๆ โดยคณะทำงานเฉพาะกิจได้ประสานความพยายามเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ตามแนวทางของยุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ของสิงคโปร์ (National Approach Against Trafficking in Persons) ซึ่งได้รับการปรับปรุงและเผยแพร่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามที่ได้ประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันกับองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ โดยคณะทำงานฯ ได้ทำการรณรงค์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ แผ่นภาพ และช่องทางอื่น ๆ โดยมีสาระสำคัญเพื่อมุ่งให้



ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของแรงงาน ตลอดจนยกระดับความตระหนักรู้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และพยายามประกาศให้ทราบถึงบทลงโทษสำหรับการค้ามนุษย์และการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ของนายจ้าง เป็นต้น และยังได้ยกระดับความตระหนักรู้ของสาธารณะให้แก่ปัจเจกชนและองค์กรที่มีใช้ภาครัฐเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ คณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมแห่งชาติ (National Crime Prevention Council) ของสิงคโปร์ยังได้ให้การสนับสนุนโครงการทางโทรทัศน์ที่มุ่งนำเสนอประเด็นของการพิพาทคดีการค้ามนุษย์คดีแรกของสิงคโปร์ โดยทำการถ่ายทอดเป็นสี่ภาษา และมีผู้เข้าชมถึง ๑.๗ ล้านคนด้วย

อนึ่ง เพื่อยกระดับความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเพื่อพัฒนาความสามารถของบุคลากรของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้จัดให้มีการฝึกอบรมที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานที่กำลังจะเดินทางออกจากสิงคโปร์ให้แก่แรงงานต่างชาติ และได้จัดให้มีการฝึกอบรมเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้แก่บุคลากรทางการทูต ตลอดจน พยายามลดอุปสงค์ของการค้ามนุษย์ทางเพศ รวมทั้งจัดให้มีโครงการด้านการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะ และพยายามจะจัดการกับปัญหาของอุปสงค์การค้ามนุษย์ด้านแรงงานควบคู่ไปด้วย

๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สิงคโปร์เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ซึ่งเหยื่อที่เป็นชาย สตรี และเด็ก โดยเหยื่อส่วนใหญ่เป็นชาวเอเชีย อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมนั้น สิงคโปร์มีลักษณะเป็นประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ มากกว่าเป็นประเทศต้นทางและประเทศทางผ่านของการค้ามนุษย์

รัฐบาลสิงคโปร์มีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่อย่างครอบคลุมในทุกมิติของความพยายามเพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับในการฟ้องร้องดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิด การให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อ และการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสิงคโปร์ กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการการค้ามนุษย์ ค.ศ. ๒๐๑๔ (PHTA) กฎบัตรของสตรี พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (EFMA) และพระราชบัญญัติเด็กและคนวัยหนุ่มสาว ค.ศ. ๑๙๙๓ (CYP Act) ตลอดจน ยังมีแนวทางปฏิบัติในการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามยุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ของสิงคโปร์ (National Approach Against Trafficking in Persons) อีกด้วย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลสิงคโปร์ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าสิงคโปร์ได้พยายามที่จะขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้มากยิ่งขึ้นกว่าปีก่อน ๆ ด้วยการบังคับกฎหมายในการฟ้องร้องดำเนินคดีและ



ตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ให้มากยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดให้มีบริการให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งให้การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่องค์กรที่มีใช้ภาครัฐเพื่อจัดให้มีบริการฟื้นฟูสภาพจิตใจแก่เหยื่อค้ามนุษย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลสิงคโปร์จะพยายามใช้บังคับกฎหมายที่มีอยู่อย่างสุดความสามารถ แต่รัฐบาลก็ยังไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act: TVPA) ในหลายเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากยังพบว่ามีแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์เป็นจำนวนมากที่ต้องเผชิญกับสถานะหรือสถานการณ์ที่บ่งชี้ถึงการถูกบังคับใช้แรงงาน เพราะยังมีตัวแทน หรือนายหน้าจัดหางาน และนายจ้างในสิงคโปร์ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายด้านแรงงานอยู่อย่างแพร่หลาย ในขณะที่หน่วยงานของรัฐยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการค้นหาและคัดกรองเหยื่อค้ามนุษย์ ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดมาตรฐานบังคับการค้ามนุษย์ในประชากรและชาวต่างชาติที่เป็นกลุ่มเสี่ยงในสิงคโปร์จึงทำให้ไม่สามารถคัดกรองเหยื่อที่แท้จริงได้ นำไปสู่การลงโทษหรือเนรเทศเหยื่อออกนอกประเทศโดยไม่ได้รับความคุ้มครองหรือความช่วยเหลือใด ๆ จากภาครัฐในที่สุด นอกจากนี้ รัฐบาลยังขาดข้อมูลที่เหมาะสมเพียงพอเกี่ยวกับมาตรการในการลงโทษบุคลากรภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ อีกทั้ง อัตราโทษที่กำหนดไว้สำหรับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายบัตรสตรีนั้น ยังไม่รุนแรงเพียงพอและไม่ได้สัดส่วนเมื่อเทียบกับการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงอื่น ๆ และผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์ได้เพิ่มความพยายามเพื่อที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น แม้ความพยายามเหล่านี้จะไม่ได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๆ อย่างมีนัยสำคัญก็ตาม แต่ก็สามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลที่จะขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ จึงทำให้สิงคโปร์ยังคงถูกจัดให้อยู่ใน Tier 2 ของการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อไป

อนึ่ง เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง ซึ่งนับเป็นอาชญากรรมร้ายแรงรูปแบบหนึ่ง ที่มีความหลากหลายด้านรูปแบบของการกระทำและมีระดับความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างมาก และด้วยเหตุที่สิงคโปร์และประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ต่างมีพรมแดนที่เชื่อมโยงถึงกันได้ง่าย ทำให้ต่างก็เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางการค้ามนุษย์ในอาเซียน การที่สิงคโปร์จะสามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการพัฒนาประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ด้วย และท้ายที่สุดก็จะส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในที่สุด



ดังนั้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงควรพยายามอย่างแข็งขันเพื่อดำเนินการฟ้องร้องและลงโทษกับตัวแทนหรือนายหน้าจัดหางาน และนายจ้างในสิงคโปร์ที่ปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ตลอดจนควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนของบริษัทลงทะเบียนตามกฎบัตรสตรีของสิงคโปร์ ให้มีความเหมาะสมเพียงพอและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ซึ่งเหยื่อที่เป็นสตรีและเด็กผู้หญิง นอกจากนี้ รัฐบาลควรเพิ่มความพยายามเพื่อพัฒนากลไกในการค้นหาและคัดกรองเหยื่ออย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาการลงทะเบียนและเนรเทศเหยื่อโดยไม่ได้รับความคุ้มครองใด ๆ จากภาครัฐ และเพื่อป้องกันไม่ให้เหยื่อเหล่านี้ต้องถูกค้ามนุษย์ซ้ำแล้วซ้ำอีก