



การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐: บรูไนดารุสซาลาม*

นางสาวอรพรรณ แซ่เอี้ยว^๑

๑. บทนำ

เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งรวมถึงอาเซียนเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ประสบปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากการเปิดพรมแดนในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้การเดินทางข้ามแดนมีความสะดวกมากขึ้น และมีหลายประเทศในอาเซียนเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับการแก้ไขและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของการค้ามนุษย์ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแนวทางในการแก้ไขและป้องกันปัญหาดังกล่าวในอาเซียนได้ดียิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาสถานการณ์การค้ามนุษย์ ตลอดจนการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศให้่องแท้ ซึ่งบทความนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ภายในประเทศสมาชิกอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ทำการศึกษาต่อเนืองจากกรณีศึกษาการค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐: สาธารณรัฐฟิลิปปินส์^๒ และราชอาณาจักรกัมพูชา^๓ ซึ่งผู้เขียน ได้ทำการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๖๐ (Trafficking in Persons Report June 2017)^๔ ที่จัดทำขึ้นโดยสหรัฐอเมริกา โดยบทความนี้

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ (ข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการ)

^๑ นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

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

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

^๔ Department of State USA, “Trafficking in Persons Report June 2017. ”, Accessed 1 March 2018, <https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>



เป็นการศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในบรูไนดารุสซาลาม^๕ ซึ่งเป็น ๑ ใน ๖ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ถูกจัดให้อยู่ใน Tier ๒^๖ ของการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. สถานการณ์การค้ามนุษย์ในบรูไนดารุสซาลาม

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ๕ ปี บรูไนเป็นทั้งประเทศปลายทางและประเทศทางผ่านของการค้ามนุษย์ที่เป็นเพศชาย สตรี และเด็ก เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ทางเพศ และพบว่าชายและสตรีชาวอินโดนีเซีย ชาวบังกลาเทศ ชาวจีน ชาวฟิลิปปินส์ ชาวไทย และชาวมาเลเซียที่ย้ายถิ่นฐานมายังบรูไนนั้น ส่วนใหญ่จะเข้ามาเพื่อทำงานในประเทศ ซึ่งบางครั้งบุคคลเหล่านี้ต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะจำยอมและถูกบังคับให้ทำงานโดยไม่สมัครใจ รวมทั้งตกเป็นแรงงานทาสหรือแรงงานขัดหนี้ (debt bondage) และต้องทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ตลอดจนถูกนายจ้างหรือนายหน้ายึดเอกสารหนังสือเดินทาง ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกกักตัวไว้ นอกจากนี้ ยังพบว่า มีชาวต่างชาติบางรายถูกส่งผ่านบรูไนไปยังมาเลเซียหรืออินโดนีเซีย เพื่อเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและการค้ามนุษย์ทางเพศต่อไป ในขณะที่สตรีและเด็กชาวบรูไนบางรายต้องตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทางเพศภายในประเทศของตนเอง อนึ่ง แม้ว่าการระงับค่าจ้างของลูกจ้างสำหรับการทำงานภายในประเทศไว้เป็นเวลานานกว่า ๑๐ วัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระงับค่าจ้างเพื่อนำไปหักเป็นค่านายหน้า และการยึดเอกสารการเดินทางของคนงานชาวต่างชาติไว้โดยนายหน้านั้น จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในบรูไน

อย่างไรก็ดี รัฐบาลบรูไนได้มีความพยายามเพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มมากขึ้นจากปีก่อน ๆ แต่ความพยายามดังกล่าวนี้ไม่ได้มีเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเพียงพอที่จะทำให้บรูไนขยับขึ้นไปอยู่ใน Tier ๑ เหมือนฟิลิปปินส์ได้ บรูไนจึงยังคงอยู่ใน Tier ๒ ติดต่อกันเช่นนี้มาเป็นเวลาหลายปี

๓. การฟ้องร้องดำเนินคดีการค้ามนุษย์ในบรูไนดารุสซาลาม

รัฐบาลบรูไนได้เพิ่มความพยายามในการบังคับใช้กฎหมาย โดยอาศัยคำสั่งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งบรูไน ข้อ ๘๓ (๓) ว่าด้วยเรื่องการค้าและการลักลอบนำเข้าซึ่งมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ([2004 Trafficking and Smuggling of Persons Order](#)) ซึ่งกำหนดอัตราโทษจำคุกสูงถึง ๓๐ ปี

^๕ *Ibid*, p.100.

^๖ Tier ๒ หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (TVPA) อย่างไรก็ตาม แต่ก็มีมีความพยายามอย่างสำคัญที่จะนำตนเองเข้าสู่มาตรฐานของกฎหมายดังกล่าว



ถือเป็นอัตราโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนสำหรับการกระทำความผิดร้ายแรง นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญาของบรูไนยังได้บัญญัติห้ามการท่องเที่ยวเพื่อการค้ามนุษย์ทางเพศกับเด็กนอกประเทศ และได้กำหนดอัตราโทษจำคุกสูงถึง ๑๐ ปี สำหรับการกระทำความผิดดังกล่าว

หน่วยการค้ามนุษย์ (Human Trafficking Unit: HTU) แห่งกองกำลังตำรวจแห่งชาติบรูไน (Royal Brunei Police Force: RBPF) ได้ทำการคัดกรองการค้ามนุษย์ จากกรณีของการค้าประเวณี การทำงานโดยไม่มีค่าจ้าง คนงานที่หนีจากสถานที่ทำงาน หรือการทำร้ายร่างกายคนงาน แต่ยังไม่แน่ชัดว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น รัฐบาลได้ทำการสอบสวนคดีเหล่านี้ไปแล้วเป็นจำนวนเท่าใด (ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ทำการสอบสวนไปแล้วจำนวน ๖๖ คดี) ทั้งนี้ การคัดกรองเหยื่อจากตัวบ่งชี้ดังกล่าวเป็นผลให้หน่วยการค้ามนุษย์สามารถทำการสอบสวนคดีหนึ่งซึ่งต้องสงสัยว่าเป็นการบังคับใช้แรงงานผิดกฎหมายโดยนายหน้าที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย และทำการฟ้องร้องดำเนินคดีกับนายหน้าชาวไทยจำนวน ๓ ราย ซึ่งต่อมาศาลได้พิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยทั้งสามคนละ ๔ ปี และลงโทษปรับรายบุคคลเป็นเงินจำนวน ๒๒,๒๕๐ ดอลลาร์สหรัฐ ๑๔,๘๓๖ ดอลลาร์สหรัฐ และ ๗,๔๑๘ ดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ (แต่จำเลยทั้งสามในคดีนี้ถูกเพิ่มโทษจำคุกแทนค่าปรับของแต่ละคน) แต่มีข้อน่าสังเกตว่าการสอบสวนคดีอื่น ๆ เช่น การลักลอบขนย้ายมนุษย์ข้ามแดน (human smuggling) หรือแรงงานผิดกฎหมาย (labor violation) นั้น กลับถูกตัดสินว่าไม่เป็นการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ หน่วยงานของรัฐบาลบรูไนถูกสอบสวนสำหรับการสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ซึ่งรวมถึง การเอาคนลงเป็นทาส และนอกจากนี้ ศาลยังได้พิพากษาการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และลงโทษปรับบุคคลสัญชาติมาเลเซียที่มีส่วนร่วมในการกระทำทางเพศในเชิงพาณิชย์กับผู้เยาว์ชาวบรูไนที่ถูกบังคับให้ค้าประเวณีด้วย

ในเรื่องของการฟ้องร้องดำเนินคดีการค้ามนุษย์ทางเพศนั้น รัฐบาลไม่ได้เพียงแต่ดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งพบข้อมูลว่าหน่วยการค้ามนุษย์ของบรูไนได้บังคับใช้กฎหมายภายในประเทศและร่วมมือกับหน่วยงานของฟิลิปปินส์เพื่อทำการสอบสวนคดีที่ต้องสงสัยว่าเป็นการกระทำความผิดฐานค้าแรงงานขัดหนี้และค้ามนุษย์ทางเพศในประเทศมาเลเซีย ทำให้สามารถเข้าช่วยเหลือ และส่งเหยื่อกลับประเทศได้ในที่สุด

อนึ่ง ความพยายามในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ด้วยมาตรการในการฟ้องร้องดำเนินคดีของรัฐบาลที่มีเพิ่มมากขึ้นจากปีก่อน ๆ เห็นได้จากการตัดสินลงโทษจำคุกผู้ค้ามนุษย์ (รายแรกของปี) เป็นระยะเวลา ๔ ปี ตลอดจนการขยายขอบเขตของมาตรการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามกฎหมาย และดำเนินการคัดกรองเหยื่อควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการสอบสวนคดีการละเมิดสิทธิแรงงาน (labor rights) ที่ต้องสงสัย



ว่าอาจเป็นการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลตามรายงานพบว่า ในทางปฏิบัติศาลมักจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดในสถานเบากว่าที่ควร

๔. การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ในบรูไนดารุสซาลาม

รัฐบาลบรูไนได้เพิ่มความพยายามในการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และได้พยายามลดความเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ซ้ำอีก โดยสภาอัยการสูงสุด (Attorney General's Chambers: AGC) ได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายในเรื่องของการยอมให้เหยื่อที่ไม่ประสงค์จะให้การเป็นพยานในชั้นศาล สามารถแสดงหลักฐานผ่านระบบการเชื่อมต่อทางวิดีโอได้ อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏข้อมูลแน่ชัดว่า ได้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่นี้แล้วหรือไม่

ในเรื่องของความพยายามในการค้นหาเหยื่อนั้น หน่วยการค้ามนุษย์ (HTU) ยังคงใช้การประมวลผลแบบสอบถามที่ได้มาตรฐานเพื่อคัดกรองและค้นหาผู้ที่อาจตกเป็นเหยื่อ ในขณะที่เข้าทำการจับกุมบุคคลในการค้าประเวณี การอพยพเข้าเมือง และในกรณีต้องสงสัยว่าข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านแรงงานปฏิบัติหน้าที่โดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการในการค้นหาเหยื่อหลังจากได้ทำการควบคุมตัวและตั้งข้อกล่าวหาว่าพวกเขากระทำการค้าประเวณีแล้ว นอกจากนี้ ยังพบข้อมูลตามรายงานขององค์กรนอร์ธอัลลาว่า เจ้าหน้าที่ได้ทำการจับกุมสตรีและเด็กชาวต่างชาติในขณะที่เข้าจู่โจมสถานค้าประเวณี (ซ่อง) รวมทั้งควบคุมตัวและเนรเทศแรงงานผิดกฎหมายออกจากประเทศไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งการปฏิบัติการเช่นนี้ทำให้เหยื่อเกิดความหวาดกลัวที่จะต้องตอบคำถามต่อเจ้าหน้าที่ และอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานต่อไปอย่างมีนัยสำคัญต่อการค้นหาเหยื่อ ตลอดจนทำให้เกิดช่องว่างของการใช้บังคับกฎหมายด้านการให้บริการแก่เหยื่อได้

รัฐบาลยังคงดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือเหยื่อ โดยได้จัดให้มีที่พักพิงแก่เหยื่อที่สามารถรองรับได้ทั้งเหยื่อที่เป็นเพศหญิงและเหยื่อที่เป็นเพศชายที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี แต่กำหนดให้เหยื่อที่จะออกจากที่พักพิงได้จะต้องมีพี่เลี้ยงหรือผู้ติดตามหนึ่งคน ซึ่งในขณะที่จัดทำรายงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ พบว่ามีปัจเจกชนหนึ่งรายที่เข้ารับความช่วยเหลือจากที่พักพิงดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ได้ส่งต่อชาวอินเดียจำนวน ๔ ราย ไปยังสถานทูตแห่งท้องถิ่นของพวกเขา เพื่อรับบริการให้ความคุ้มครองอนึ่ง มีข้อสังเกตว่าการให้ที่พักพิงดังกล่าวแก่เหยื่อยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่อาจเชื่อมั่นเป็นเครื่องมือในการให้ความช่วยเหลือเหยื่อที่เป็นเพศชายซึ่งอายุเกิน ๑๘ ปี ได้^๗

ในเรื่องของมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อนั้น คำสั่งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งบรูไน ข้อ ๘๓ (๓) ว่าด้วยเรื่อง การค้าและการลักลอบนำเข้า พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้มีกองทุนทดแทนสำหรับชดเชยความเสียหายให้แก่เหยื่อ ซึ่งครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายในการส่งเหยื่อกลับไปยัง

^๗ Department of State USA, *Supra* note 3, p.101.



ถิ่นฐานเดิม อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจกำหนดโทษจำคุกแทนค่าปรับสำหรับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในทางปฏิบัติ กลับกลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กองทุนดังกล่าวต้องขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินอย่างต่อเนื่อง และทำให้รัฐบาลไม่อาจจัดสรรงบประมาณสำหรับกลไกดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมเพียงพอ

อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่รัฐบาลบรูไนกำลังประสานงานกับสถานทูตแห่งท้องถิ่นของเหยื่อเพื่อจัดหาเอกสารการเดินทางฉบับใหม่ หรือประสานงานเพื่อการให้ความช่วยเหลือในการส่งเหยื่อกลับประเทศนั้น เหยื่อชาวต่างชาติสามารถได้รับสิทธิในการขออาศัยในบรูไนเป็นการชั่วคราวได้ และยังสามารถร้องขอเพื่อทำงานชั่วคราวเป็นการเฉพาะกิจได้ตามกฎหมายของบรูไน แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่ามีเหยื่อที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัตินี้ไปแล้วเป็นจำนวนเท่าใด

๕. การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในบรูไนดารุสซาลาม

รัฐบาลบรูไนมีความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาโดยตลอด ถึงแม้ว่าบรูไนจะไม่ได้เข้าร่วมในพิธีสารต่อต้านการค้ามนุษย์ฯ แห่งสหประชาชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ([United Nations \(UN\) Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime, 2000](#): the 2000 UN TIP Protocol) แต่รัฐบาลก็ได้รับเอาขั้นตอนทางกฎหมายบางส่วนมาใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อลดการค้ามนุษย์^๘ โดยจัดการฝึกอบรมสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ บุคลากรทางการทูต และองค์กรนอก รัฐบาล ตลอดจนดำเนินโครงการสร้างความตระหนักแก่ประชาชน ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น กรมแรงงาน (immigration department) ได้เดินทางไปถ่ายทอดความรู้ยังสถานที่ต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้แก่นายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับกฎหมายการจ้างงาน การสรรหาบุคคล และสิทธิแรงงานรวม ๙ ครั้ง และมีการเปิดตัวโครงการรณรงค์เพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อีกจำนวน ๕๕๕ โครงการทั่วประเทศ (ลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่มีโครงการดังกล่าวจำนวน ๑,๒๐๐ โครงการ) นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนว่า นายจ้างไม่มีสิทธิยึดหนังสือเดินทางของคนงานหรือลูกจ้างได้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในขณะจัดทำรายงานการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๖๐ พบว่าในทางปฏิบัติยังไม่มีกรณีฟ้องร้องดำเนินคดีกับนายหน้าหรือนายจ้างที่ยึดหนังสือเดินทางของคนงานหรือลูกจ้างเลย ทั้ง ๆ ที่มีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในบรูไน

ในเรื่องของการต่อต้านการค้ามนุษย์นั้น รัฐบาลบรูไนยังดำเนินการวางแผนปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ (national action plan to combat trafficking) ไม่แล้วเสร็จ แต่ในทางปฏิบัติ

^๘ Ibid,



ได้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติกฎหมายที่มีด้วยความพยายามในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และรัฐบาลยังคงพยายามวางกฎเกณฑ์หรือแนวทางสำหรับการประกาศใช้บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน และการดำเนินการตามกฎหมายต่อนายจ้างที่ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานผิดกฎหมาย ตลอดจนนายหน้าที่ขึ้นทะเบียนจัดหางานในประเทศอังกฤษและมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะได้เพิ่มความพยายามในการแจ้งเตือนประชาชนเกี่ยวกับผลของการละเมิดสิทธิแรงงานและกฎหมายแรงงาน แต่ความพยายามเหล่านี้ยังไม่มากพอที่จะลดอุปสงค์ของการกระทำอันเป็นค้ามนุษย์ทางเพศ ภายในประเทศให้แตกต่างไปจากปีก่อน ๆ ได้อย่างมีนัยสำคัญ

๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บรูไนเป็นทั้งประเทศปลายทางและประเทศทางผ่านของการค้ามนุษย์ที่เป็นเพศชาย สตรีและเด็กเพื่อบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ทางเพศ ซึ่งเหยื่อส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในภูมิภาคอาเซียน เช่น ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย เป็นต้น

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ บรูไนเป็นประเทศ ๑ ใน ๖ ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ถูกจัดให้อยู่ใน Tier ๒ และติดต่อกันมาหลายปี ซึ่งเมื่อพิจารณาภาพรวมของความพยายามในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ของบรูไนแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีความพยายามเพิ่มมากขึ้นจากปีก่อน ๆ ทั้งโดยการตัดสินใจโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การขยายขอบเขตของมาตรการคุ้มครองเหยื่อ และดำเนินการคัดกรองเหยื่อควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการสอบสวน แต่ก็ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act: TVPA) อย่างเต็มที่ ถึงแม้ว่าจะได้พยายามอย่างสุดความสามารถแล้วก็ตาม และถึงแม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลจะให้ความสำคัญและมีความพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศ ทั้งโดยอาศัยความร่วมมือในระดับชาติ และในระหว่างประเทศมาโดยตลอด แต่ยังไม่อาจพัฒนาความสามารถขึ้นจากปีก่อน ๆ อย่างมีนัยสำคัญพอที่จะทำให้บรูไนขยับขึ้นไปอยู่ใน Tier ๑ เหมือนฟิลิปปินส์ได้

ปัญหาสำคัญในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ของบรูไนที่พบ คือ แม้กฎหมายของบรูไนจะกำหนดอัตราโทษสำหรับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้เหมาะสมเพียงพอและได้สัดส่วนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติศาลกลับพิพากษาลงโทษปรับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และจบลงด้วยลงโทษจำคุกบุคคลดังกล่าวแทนค่าปรับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การใช้บังคับกฎหมายในลักษณะนี้อาจมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณและเงินทุนสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาและยกระดับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนมาตรการในการเยียวยาความ



เสียหายแก่เหยื่อ เพื่อขจัดปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ นอกจากนี้ แม้บรูไนจะมีมาตรการในการคัดกรองเหยื่อ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการดังกล่าวภายหลังจากที่ได้จับกุมหรือควบคุมตัวและตั้งข้อหาแก่เหยื่อแล้ว ทำให้เหยื่อเกิดความหวาดกลัวที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ทำให้รัฐอาจไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากเหยื่อเท่าที่ควร และส่งผลกระทบต่อ การคัดกรอง การค้นหา และให้ความช่วยเหลือเหยื่อ ตลอดจนทำให้เกิดช่องว่างในการใช้บังคับกฎหมายได้ อันจะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ได้จริง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลบรูไนอาจต้องเพิ่มความพยายามในการใช้มาตรการคัดกรองผู้ที่อาจตกเป็นเหยื่อก่อนทำการจับกุม ควบคุมตัว และตั้งหาข้อหาแก่เหยื่อ ทั้งนี้เพื่อช่วยลดความหวาดกลัวและทำให้เหยื่อเกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มากยิ่งขึ้น

ในประเด็นของการให้ที่พักพิงแก่เหยื่อที่ยังคงมีข้อจำกัดและอาจทำให้ไม่สามารถลดปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ โดยเฉพาะที่พักพิงที่จำกัดไว้สำหรับการรองรับเหยื่อที่เป็นเพศหญิงและเพศชายอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เท่านั้น ทำให้เหยื่อที่อยู่นอกเงื่อนไขดังกล่าว ไม่ได้รับความช่วยเหลือ อันอาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติและเกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ทำให้เหยื่อไม่ได้รับความคุ้มครอง และเสี่ยงต่อการต้องตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์ซ้ำอีก

ข้อมูลตามรายงานการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสหรัฐอเมริกา ได้ให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลบรูไนในทำนองเดียวกันโดยมีสาระสำคัญว่า รัฐบาลควรเพิ่มความพยายามในการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดี พิพากษาการกระทำผิด และตัดสินลงโทษผู้ค้ำมนุษย์ทางเพศและบังคับใช้แรงงาน ตลอดจนดำเนินการเช่นว่านั้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สมรู้ร่วมคิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ด้วย และรัฐบาลควรเพิ่มบริการความคุ้มครองเพื่อเป็นแรงจูงใจสำหรับเหยื่อในการเข้าร่วมหรือให้ความร่วมมือในการสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยการยอมให้เหยื่อที่เป็นผู้ใหญ่ (ทุกเพศ) อยู่ในที่พักพิงของรัฐบาลและสามารถเดินทางได้อย่างอิสระ โดยการออกใบอนุญาตสำหรับการทำงานให้แก่เหยื่อทั้งหมด ยุติการจับกุม ยุติการเนรเทศ และยุติการลงโทษเหยื่อสำหรับการกระทำความผิดอาญาที่เป็นผลโดยตรงมาจากการค้ำมนุษย์ อีกทั้ง ควรจัดสรรทรัพยากรในการปรับปรุงที่พักพิงและขยายขอบเขตการให้บริการที่พักพิงที่มีอยู่ให้เหมาะสมเพียงพอ สามารถรองรับเหยื่อการค้ำมนุษย์ที่เป็นผู้ใหญ่ได้ และเพื่อตั้งกองทุนสำหรับเหยื่อการค้ำมนุษย์ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ และอนุมัติเงินทุนสำหรับการชดเชยค่าเสียหายให้แก่เหยื่อโดยตรง

นอกจากนี้ รัฐบาลควรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินขั้นตอนในการค้นหาเหยื่อจากกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง รวมทั้งฝึกอบรมผู้พิพากษาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการตามกฎหมายต่อต้านการค้ำมนุษย์ที่มีความแม่นยำและมีประสิทธิภาพ และขยายขอบเขตการตรวจค้นให้ความรู้และสร้างความตระหนักเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ำมนุษย์ที่มีความครอบคลุมและชัดเจน โดยมุ่งเน้นไปที่นายจ้างของแรงงานต่างชาติและลูกค้าในการค้ำมนุษย์ทางเพศ รวมทั้ง ควรเร่งอนุมัติแผนปฏิบัติการ



แห่งชาติ และปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนดังกล่าว ตลอดจน รับเอาหลักเกณฑ์ของพิธีสารต่อต้านการค้ามนุษย์ฯ แห่งสหประชาชาติมาใช้^๔

อย่างไรก็ดี เนื่องจากบรูไนและประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ต่างมีพรมแดนที่เชื่อมโยงถึงกัน ทำให้ต่างก็เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางการค้ามนุษย์ทั้งในภูมิภาคและในระดับโลกได้ ดังนั้น การที่บรูไนจะจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ย่อมส่งผลต่อความสามารถในการพัฒนาประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ด้วย และท้ายที่สุดจะส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในที่สุด ซึ่งหากบรูไนสามารถยกระดับความพยายามของตนเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาตนเองขึ้นไปอยู่ใน Tier ๑ ได้ ก็จะมีผลดีต่อประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยเช่นกัน

^๔ Department of State USA, *Supra note 4*.