

แนวทางการแก้ปัญหาการก้ำกัมนุญย์เพื่อความมั่นคงของประเทศ

โดย

พลตำรวจตรี จารุวัฒน์ ไวกษยะ

รองเรตำรวจ (สบ.7)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2557 – 2558

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์เพื่อความมั่นคงของประเทศ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

ผู้วิจัย พลตำรวจตรี จารุวัฒน์ ไวศยะ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 57

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยอาศัยเครื่องมือ ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การศึกษาและวิเคราะห์โดยใช้เทคนิค Focus Group ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน และประสบการณ์ตรงของผู้ศึกษา ผลการศึกษาพบว่าปัญหาการไม่เข้าใจนิยามการค้ำมนุษย์ ซึ่งเป็นเหตุสำคัญทำให้หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถดำเนินงานกับกระบวนการค้ำมนุษย์ได้เต็มที่ ปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย กฎหมายที่ใช้ในการปราบปรามการค้ำมนุษย์ปัจจุบันเป็นกฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เข้าข่ายกระทำผิดกฎหมาย แต่ยังไม่มีความเหมาะสมเฉพาะการเอาผิดการค้ำมนุษย์ ข้อจำกัดในการทำงานของทีมสหวิชาชีพ เน้นกระบวนการเชิงตั้งรับมากกว่าการทำงานเชิงรุก ปัญหาเกี่ยวกับการต้องรับผิดชอบภาระหน้าที่ที่หลากหลายของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ข้อจำกัดในเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของชุมชน การไม่ให้ความร่วมมือของเหยื่อ ข้อจำกัดในการติดตามผลการดำเนินงาน ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณในการขับเคลื่อนกระบวนการดำเนินงานที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยได้ขอเสนอแนะเชิงนโยบาย คือปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายควรมีการทบทวน และพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องใหม่ เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติหน้าที่ และมีความเข้าใจที่ตรงกันในการดำเนินงาน มีนิยามความหมายของคำว่า การค้ำมนุษย์ ที่มีทิศทางเดียวกันทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในระดับปฏิบัติ โดย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้ริเริ่มเพราะเป็นหน่วยงานหลัก และมีความสำคัญต่อกรณีศึกษาโดยตรง กลไกขับเคลื่อนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ควรมีความพยายามในการสร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานที่หลากหลาย ขอเสนอแนะในการนำไปปฏิบัติ ปัญหาการไม่เข้าใจนิยามการค้ำมนุษย์ในระดับปฏิบัติ ควรกำหนดนิยามความหมายให้ชัดเจนครอบคลุม เป็นรูปธรรม สอดคล้องกับความเป็นจริง เป็นสิ่งสำคัญ ข้อจำกัดในเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของชุมชนควรให้ประชาชน/ชุมชน เข้ามามีบทบาทนำในการเป็นหูเป็นตาให้กับทางราชการ เป็นพลังในการดูแลสังคม ชุมชน ไม่ให้มีกระบวนการค้ำมนุษย์เกิดขึ้น ข้อจำกัดในการติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละโครงการ ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการการค้ำมนุษย์ และเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ต่อสังคมให้ได้รับรู้รับทราบ

คำนำ

การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญในระดับสากล เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และวิถีชีวิตของผู้คนและสังคมในหลายระดับ สถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์มีความซับซ้อน หลากหลายมิติ อาทิ การบังคับใช้แรงงานทาสในสถานประกอบการ บนเรือประมง การแสวงหาประโยชน์ บังคับขู่ขาน กักขังหน่วงเหนี่ยว ทำร้ายทรมาน ข่มขืน บังคับให้ขายบริการทางเพศ หลายกรณี เปิดบริสุทธิตึก รับสินบน การปลอมแปลงเอกสาร ปกปิดพยานหลักฐานและมีลักษณะการกระทำที่เป็นการสนับสนุนกระบวนการค้ำมนุษย์จนยากต่อการบังคับใช้กฎหมาย

แม้ว่าประเทศไทยได้บังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา กลับพบว่าสถานการณ์การค้าผู้หญิงและเด็กเข้าสู่ธุรกิจการค้าประเวณีไม่ว่าจะเป็นการบังคับ ล่อลวง หลอกลวง กักขัง เอารัดเอาเปรียบ ยังเป็นสถานการณ์ที่รุนแรง

การปราบปรามการค้ำ และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ได้สัมผัส และทำงานทางด้านนี้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน มองเห็นปัญหา และความรุนแรงของสถานการณ์ในอนาคต จึงได้รวบรวม ศึกษากรณีต่างๆ จากแหล่งความรู้ที่หลากหลาย จากประสบการณ์ตรงของผู้ศึกษา และจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง เพื่อนำมาซึ่งข้อเสนอแนะที่สามารถป้องกันและปราบปรามกระบวนการการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย เพื่อความมั่นคงของประเทศ สืบไป

พล.ต.ต.

(จาร์วัฒน์ ไวยยะ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ผู้วิจัย

สารบัญ

| | หน้า |
|---|-----------|
| บทคัดย่อ | ก |
| คำนำ | ข |
| สารบัญ | ค |
| สารบัญตาราง | จ |
| สารบัญแผนภาพ | ฉ |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 2 |
| ขอบเขตของการวิจัย | 3 |
| วิธีดำเนินการวิจัย | 3 |
| ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย | 3 |
| คำจำกัดความ | 4 |
| บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 6 |
| แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการค้ำมนุษย์ | 6 |
| การแบ่งประเภทของการค้ำมนุษย์ | 16 |
| การดำเนินการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง | 18 |
| แนวคิดว่าด้วยการค้ำมนุษย์ | 43 |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 47 |
| บทที่ 3 สภาพทั่วไป และปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย | 51 |
| สถานะของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาการค้ำมนุษย์ | 51 |
| สาเหตุปัญหาการค้ำมนุษย์ | 54 |
| สถานการณ์การค้ำมนุษย์ในประเทศไทย | 58 |
| ปัจจัยที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดกระบวนการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย | 65 |
| สรุป | 77 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|--|------------|
| บทที่ 4 แนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อความมั่นคงของประเทศ | 80 |
| การป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ | 80 |
| การช่วยเหลือ เยียวยาเหยื่อการค้ามนุษย์ | 86 |
| แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ | 91 |
| สรุป | 98 |
| บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ | 100 |
| สรุป | 100 |
| ข้อเสนอแนะ | 107 |
| บรรณานุกรม | 110 |
| ผนวก พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 | 113 |
| ประวัติย่อผู้วิจัย | 132 |

สารบัญตาราง

| | หน้า |
|---|------|
| ตารางที่ | |
| 3-1 : แสดงด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Policy) | 60 |
| 3-2 : แสดงด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Prevention) | 61 |
| 3-3 : แสดงด้านการป้องกัน (Protection) | 61 |
| 3-4 แสดงด้านนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (Prosecution) | 62 |

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่

| | |
|--|----|
| 2-1 : แผนที่ตั้งสถานการณ์การค้ามนุษย์ในรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา ประจำปี 2557 | 34 |
| 2-2 : รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ 2014 | 43 |
| 3-1 : แสดงรูปแบบการค้ามนุษย์ | 57 |
| 3-2 : แสดงโครงสร้างศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ | 59 |
| 3-3 : แสดงกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง | 76 |
| 3-4 : แสดงกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง | 77 |

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การค้ามนุษย์เป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญในระดับสากล เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และวิถีชีวิตของผู้คนและสังคมในหลายระดับ เกิดขึ้นและมีความเกี่ยวข้องกับหลายประเทศทั่วโลก มีผู้คนนับแสนนับล้านคน โดยเฉพาะเด็กและสตรี ต้องถูกแสวงหาประโยชน์และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมากมาย สูญเสียและได้รับความเสียหายทั้งร่างกายและจิตใจ โอกาสและอนาคต ความปลอดภัยและความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงเกิดความสูญเสียและเสียหายต่อบุคคลรอบข้าง ชุมชน และสังคม ซึ่งอาจไม่สามารถประเมินมูลค่าได้เป็นตัวเงิน โดยการค้ามนุษย์นั้น โดยมากปรากฏให้เห็น ในรูปแบบที่ผ่านนายหน้าหรือเอเยนต์ และผ่านการบริการทางอินเทอร์เน็ต เพื่อการค้าประเวณีและการค้าแรงงาน

สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์มีความซับซ้อน หลากหลายมิติ อาทิ การบังคับใช้แรงงานทาสในสถานประกอบการ บนเรือประมง การแสวงหาประโยชน์ บังคับขู่ขาน กักขัง หน่วงเหนี่ยว ทำร้ายทรมาน ข่มขืน บังคับให้ขายบริการทางเพศ หลายกรณีมักพบเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องและแสวงหาประโยชน์ เปิดบริษัทเด็ก รับสินบน มีส่วนร่วมในการปลอมแปลงเอกสาร ปกปิดพยานหลักฐานและมีลักษณะการกระทำที่เป็นการสนับสนุนกระบวนการค้ามนุษย์ จนยากต่อการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่ถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ยังไม่ค่อยผลิดอกออกผลนัก ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัตินี้ กำหนดลักษณะความผิดของการกระทำที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลทุกเพศทุกวัย และครอบคลุมวิธีการค้ามนุษย์อันหลากหลายซับซ้อน ได้แก่ การนำบุคคลมาค้าประเวณี การบังคับถ่ายภาพโป๊ การบังคับใช้แรงงาน การบังคับให้ขู่ขาน การขายอวัยวะ หรือ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบแบบอื่นๆ ประเทศไทยจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น เพราะต้องทำตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และการปฏิบัติตามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ที่ประเทศไทยไปลงนามไว้ บวกกับการเคลื่อนไหวผลักดันของนักสิทธิสตรีของไทยเอง ที่เห็นว่ากฎหมายอาญาเดิม

ที่เกี่ยวข้องมีช่องว่าง เพราะมุ่งไปที่การลงโทษผู้หญิงที่ถูกค้ามนุษย์ มากกว่าเน้นการป้องกันปัญหา และคุ้มครองสิทธิผู้หญิงในฐานะผู้เสียหายจากขบวนการค้ามนุษย์ กฎหมายใหม่จึงให้ความสำคัญกับการป้องกันและคุ้มครองผู้หญิงและเด็กหญิงที่ได้รับความเสียหายจากการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังเน้นความร่วมมือในการทำงานแบบทวิสาขาชีพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าประเทศไทยได้บังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา กลับพบว่าสถานการณ์การค้าหญิงและเด็กหญิงเข้าสู่ธุรกิจการค้าประเวณี ไม่ว่าจะเป็นการบังคับ ล่อลวง หลอกลวง กักขัง เอารัดเอาเปรียบ ยังเป็นสถานการณ์ที่รุนแรง รายงานระดับโลกว่าด้วยการค้ามนุษย์ที่ผ่านมา (Trafficking in Persons :TIP Report 2012) ยืนยันว่าประเทศไทย ถูกประเมิน โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้อยู่ในกลุ่มประเทศ Tier 2-Watch List คือ เป็นประเทศที่ถูกจับตามองเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นพิเศษ รัฐบาลไทยถูกเตือนว่ายังไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลขั้นต่ำว่าด้วยการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ เพราะการจับกุมคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ยังเป็นปัญหาหนักหน่วงอยู่ ประเทศไทยจึงถูกจัดไว้ในกลุ่มประเทศที่ถูกจับตามองในเรื่องนี้เป็นพิเศษมาสามปีติดต่อกัน คือ ตั้งแต่ปี 2553, 2554 และ 2555 ถ้าเรายังไม่จริงจังกับปัญหาการค้ามนุษย์ คาดว่าเราอาจจะถูกลดอันดับให้อยู่ในกลุ่มประเทศ Tier 3 นั่นหมายความว่า เราอาจเป็นประเทศที่ถูกมาตรการกีดกันด้านการค้าจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ผู้วิจัยในฐานะที่เคยปฏิบัติงานด้านนี้มาเป็นเวลานาน จึงสนใจที่จะทำการศึกษา เพื่อหาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด เพื่อความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพโดยทั่วไปด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ
3. เพื่อศึกษาแนวทาง การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อความมั่นคงของประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อความมั่นคงของประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยเน้นศึกษาในเรื่อง พฤติกรรมของกระบวนการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ
2. ขอบเขตด้านประชากร ศึกษากรณีการค้ามนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทย
3. ขอบเขตด้านเวลา ศึกษาสถิติการค้ามนุษย์ที่พบในห้วง 20 ปี ที่ผ่านมา

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาวิจัย ดังนี้.-

1. การรวบรวมข้อมูล
 - 1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ศึกษาจากเอกสาร ผลการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลต่างๆ
 - 1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการค้ามนุษย์ เป็นต้น
2. การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการโดย
 - 2.1 วิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา ได้แก่ ข้อความ คำบรรยาย ลักษณะของสิ่งต่างๆ ที่รวบรวมได้จากข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ
 - 2.2 วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลในห้วง พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ.2557

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงสภาพโดยทั่วไปด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
2. ได้ทราบถึงปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ
3. ได้แนวทาง การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อความมั่นคงของประเทศ
4. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อความมั่นคงของประเทศ

คำจำกัดความ

| | | |
|---------------------------|---------|--|
| อาชญากรรมข้ามชาติ | หมายถึง | การกระทำความผิดโดยละเมิดกฎหมายอาญา โดย ผู้ก่อกระทำขึ้นในประเทศหนึ่ง มีผลเสียหายเชื่อมโยงอีกประเทศหนึ่ง |
| อาชญากรรมองค์กร | หมายถึง | อาชญากรรมซึ่งอาชญากรได้รวมตัวเข้าด้วยกัน ตามสายการบังคับบัญชาในรูปแบบ องค์กรโดยวางแผนและดำเนินงานเพื่อประกอบธุรกิจผิดกฎหมายประเภทต่างๆ |
| การค้ำมนุษย์ | หมายถึง | การกระทำและความพยายามใด ๆ ในการหา ขนส่ง ลำเลียง ซื่อ ขาย ส่งต่อ รับ กักขัง หน่วงเหนี่ยวคนเพื่อให้คนไม่ว่าจะเป็นเด็ก ผู้ใหญ่ หญิงหรือชาย ยอมทำในสิ่งไม่ยอมทำหรือตกอยู่ในสภาพที่ลำบากโดยถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกแสวงหาประโยชน์ |
| การค้ำมนุษย์ในประเทศ | หมายถึง | การค้ำมนุษย์จากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่อื่นของประเทศไทย |
| การค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ | หมายถึง | การค้ำมนุษย์ (คนไทย หรือคนต่างด้าว) จากประเทศไทยไปต่างประเทศ หรือจากต่างประเทศมายังประเทศไทย |
| “TVPA” | หมายถึง | Trafficking Victims Protection Act 2000 |
| “TVPRAs” | หมายถึง | Trafficking Victims Protection Reauthorization Acts |
| “พระราชบัญญัติ” | หมายถึง | พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 |
| “Palermo Protocol” | หมายถึง | Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children |

| | | |
|---------------------|---------|---|
| “TIP Report” | หมายถึง | The Trafficking in Persons Report ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้ Trafficking Victims Protection Act 2000 |
| “Tier” | หมายถึง | การจัดระดับการดำเนินการของแต่ละประเทศต่อปัญหาการค้ามนุษย์ภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการค้ามนุษย์ที่ระบุใน TVPA |

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการค้ำมนุษย์

“การค้ำมนุษย์”¹ หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสียหายจากการค้ำมนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับหรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ

เพื่อให้การป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์มีทิศทางจัดการเท่าทันกับสถานการณ์และ แนวโน้มที่จะเกิดขึ้น และสามารถขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การดำเนินมาตรการต่างๆ จึงได้กำหนดนโยบาย และให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้การกำหนดมาตรการ/กลยุทธ์ และการปฏิบัติงานร่วมกันของภาคีเครือข่ายมีความเหมาะสม สามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้ ดังนี้

นโยบาย

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

¹ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัดกาญจนบุรี, สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดกาญจนบุรี, (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.kanchanaburi.m-society.go.th/sopen.htm>. 20 ม.ค.2557.

2. ให้ความสำคัญและผลักดันมาตรการการป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ และการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนและการพัฒนาและบริหารข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

4. ส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงบริการของรัฐอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

5. ผลักดันการดำเนินการอย่างจริงจัง เข้มงวด ในการจัดการกับผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์และองค์กร

อาชญากรรมข้ามชาติกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ค้ามนุษย์ และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
กลุ่มเป้าหมาย

1. กลุ่มผู้ค้ามนุษย์ และกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

2. กลุ่มเสี่ยง

3. กลุ่มประชาชนทั่วไป

4. กลุ่มที่เป็นภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ และภาคประชาสังคมทั้งภายในและระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554 – 2559

1. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการป้องกัน

1.1 เป้าประสงค์

1.1.1 ประชาชน ตระหนัก และให้ความร่วมมือในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์

1.1.2 ครอบครัวและชุมชนเอาใจใส่ในการดูแลบุตรหลาน

1.2 กลุ่มเป้าหมาย

1.2.1 ประชาชนทั่วไป

1.2.2 กลุ่มเสี่ยง

1.2.3 ภาคีเครือข่าย ได้แก่ หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน ผู้ประกอบการ

1.2.4 นักธุรกิจการท่องเที่ยว

1.3 มาตรการ/กลยุทธ์

1.3.1 รณรงค์และประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อทุกประเภท เพื่อให้กลุ่มเป้าหมาย เข้าใจถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างปลอดภัย ความเสี่ยงของการค้ามนุษย์ และให้ความร่วมมือในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์

1.3.2 สร้างจิตสำนึก และเจตคติในเรื่องสิทธิมนุษยชนและกระบวนการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้แก่ภาคีเครือข่ายและนักธุรกิจการท่องเที่ยว

1.3.3 ส่งเสริมกลไกชุมชนให้เข้มแข็งในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์

1.3.4 ส่งเสริมความมั่นคงในการดำรงชีวิตของสมาชิกในครอบครัว

1.3.5 ผลักดันให้มีการบรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก และการค้ามนุษย์ไว้ใน การเรียน การสอน ทั้งในและนอกระบบการศึกษาทุกระดับ

1.3.6 ส่งเสริมให้มีการอบรมเผยแพร่ความรู้แก่กลุ่มเสี่ยงเพื่อมิให้ตกเป็น ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

1.3.7 จัดสรรทรัพยากร และรูปแบบการดำเนินงานป้องกันให้เหมาะสมกับ สถานการณ์ของพื้นที่ทั้งสถานะต้นทางสถานะทางผ่านและสถานะปลายทาง

คำนิยาม การค้ามนุษย์

คำนิยามที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน² คือ คำนิยามที่ปรากฏอยู่ใน พิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ได้ให้คำนิยามคำว่า “การค้ามนุษย์” ไว้ใน มาตราที่ 3 ความว่า

(ก) การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ ซึ่งตัวบุคคล ด้วยวิธีการข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว การถือโทษ หลอกลวง ใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือการใช้สถานะ ความอ่อนแอต่อภัยของบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้ความยินยอมของบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์การแสวงหา

² ศิษย์ นพประเสริฐ, “ความมั่นคงของมนุษย์: การค้ามนุษย์ในไทย”, จุลสารความมั่นคงศึกษา, ตุลาคม 2553 ปีที่ 84. หน้า 4-17.

ประโยชน์อย่างน้อยที่สุด คือการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับหรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

(ข) ในกรณีที่มีการใช้วิธีการใดตามที่ระบุไว้ในข้อ (ก) ไม่จำเป็นต้องนำความยินยอมของผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ที่ต้องการตามที่ระบุไว้ในข้อ (ก) มาพิจารณา

(ค) ส่วนการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งตัวเด็ก สำหรับวัตถุประสงค์ในเรื่องของการแสวงหาประโยชน์ ก็จะถูกพิจารณาว่าเป็นการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะมิได้มีการใช้วิธีการตามที่ระบุในข้อ (ก) ก็ตาม

(ง) เด็ก หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

คำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ข้างต้นนี้ เป็นคำนิยามที่ได้รับความนิยมนำมาใช้แพร่หลายในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการอ้างถึงคำนิยามดังกล่าวในเอกสารทางวิชาการหรืองานเขียนต่างๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ ที่ได้ใช้คำนิยามเดียวกันกับที่ปรากฏในพิธีสารฯ นอกจากนี้ คำนิยามดังกล่าวนี้ยังได้ถูกนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องของไทยอีกด้วย เช่น คำนิยามตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 รวมทั้งคำนิยามตามที่ปรากฏในบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า รวมทั้งเวียดนาม ซึ่งทั้งในพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ของไทย กับบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศทั้งสองฉบับข้างต้น เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์แล้ว ก็จะพบว่ามีความสอดคล้องกับคำนิยามที่ปรากฏในพิธีสารฯ จนแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นคำนิยามเดียวกัน

นอกจากนี้ คำนิยามของคำว่า “การค้ามนุษย์” ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นั้น มิได้กล่าวถึงคำนิยามในรูปแบบคำคำเดียว แต่ได้เสนอคำนิยามต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น

1. แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอทาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการการบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็

2. การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของ

บุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เชือดด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดใจได้

3. องค์การอาชญากรรม หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งมีการจัดโครงสร้างโดยสมคบกัน ตั้งแต่สามคนขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และไม่ว่าจะเป็น โครงสร้างที่ชัดเจน มีการกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างแน่นอนหรือมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่สี่ปีขึ้นไป หรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

4. เด็ก หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

และในหมวดที่ 1 บททั่วไป ในมาตราที่ 6 ได้ระบุถึงพฤติกรรมที่เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ว่า ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว น้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการ แสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

โดยมาตราที่ 6 ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีรายละเอียดของมาตราที่มีความสอดคล้องกับคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ ตามที่ปรากฏในพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะขององค์กรอย่างเห็นได้ชัดเจน เพียงแต่ว่าพระราชบัญญัติของไทยนี้มีการให้คำนิยามที่มีความละเอียดกว่าในพิธีสารฯ อันเนื่องมาจากการเพิ่มการอธิบายของความหมายของคำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เพิ่มเติมขึ้นมาอีกด้วยและถ้าหากมองย้อนกลับไปที่ก่อนหน้านั้น ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติมาตรการความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยวหรือกักขังซึ่งหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับ การกระทำใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมาย

1. การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน หมายถึง การแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ
2. การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เข็ญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้
3. ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน หมายความว่า บุคคลที่ตกเป็นผู้ถูกกระทำในการค้ามนุษย์ด้านแรงงานโดยตรง
4. แรงงานเด็ก หมายความว่า ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีแต่ไม่ถึง 18 ปี ตามความในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
5. เด็กที่ถูกใช้แรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า บุคคลอายุต่ำกว่า 15 ปี ยกเว้นเด็กอายุตั้งแต่ 13 ปีบริบูรณ์ ในงานเกษตรกรรมที่ไม่ทำตลอดทั้งปี ซึ่งถูกใช้แรงงานและพึงได้รับการช่วยเหลือตามแนวปฏิบัติฉบับนี้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลดังกล่าวจะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานหรือไม่ หรือบุคคลผู้เป็นนายจ้างจะทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นใดหรือไม่ก็ตาม

นอกจากนี้ยังจะเห็นได้ว่า คำนิยามข้างต้น มิได้มีการแบ่งแยกว่าจะต้องเป็นผู้เสียหายชาวไทย หรือผู้เสียหายชาวต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่คำนิยามดังกล่าวข้างต้น ได้กล่าวถึงลักษณะของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ หรือรูปแบบของการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน หรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยที่มิได้ระบุถึงประเภทของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อแต่อย่างใด นั่นก็เท่ากับว่า คำนิยามและการขยายความของคำตามที่ปรากฏในคำนิยามนั้น ได้คุ้มครองครอบคลุมไปถึงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ที่เป็นผู้ลักลอบเดินทางเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายด้วย ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ผู้ลักลอบเดินทางเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายนั้น ย่อมมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์หรือการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน มากกว่าผู้ที่เดินทางเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องมาจากว่าผู้ที่ลักลอบเดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมายนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการในเรื่องใดๆ ก็ตาม เช่น การเดินทาง การหางานทำ รวมไปถึงการจ้างงานนั้น จะต้องลักลอบดำเนินการด้วยกันทั้งสิ้น เพื่อให้พ้นจากสายตาของเจ้าหน้าที่ทางการของไทย และเมื่อการดำเนินการทุกอย่างต้องไปเป็นไปโดยลักลอบและรอดพ้นจากสายตาเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว นั่นหมายความว่าแรงงานต่างด้าวย่อมตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม หรืออาจจะตกเป็นเหยื่อของการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานไปในที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีคำนิยามของคำว่า การค้ามนุษย์ ตามที่ระบุโดยพันธมิตร โลกเพื่อต่อต้าน การค้าผู้หญิง (Global Alliance Against Trafficked in Women : GAATW) ที่ระบุว่า การค้ามนุษย์ หมายถึง การกระทำและความพยายามใดๆ ที่เป็นการจัดหา ขนส่ง ลำเลียงภายในหรือข้ามพรมแดน การซื้อขาย การส่งต่อ หรือการรับหรือกักขังหน่วงเหนี่ยวบุคคลด้วยการล่อลวง การบังคับ รวมทั้ง การขู่ที่จะใช้กำลังหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือการผูกมัดด้วยภาระหนี้สิน เพื่อกักขังหน่วงเหนี่ยวบุคคลนั้นให้ตกอยู่ในภาวะจำยอม (เช่นในรูปแบบของงานรับใช้ในบ้าน งานบริการทางเพศ หรืองานบริการการเจริญพันธุ์ ซึ่งหมายถึงงานให้บริการดูแลภายในครอบครัว รวมถึงการให้บริการทางเพศแก่ผู้ชาย) ไม่ว่าจะมิหรือไม่มีค่าจ้างก็ตาม เพื่อบังคับใช้แรงงาน หรือเป็นแรงงานติดหนี้ หรือทำให้ตกอยู่ในสภาพการทำงานเยี่ยงทาสในชุมชนอื่นที่มีใช้ภูมิลาเนาที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ในขณะที่เกิดการล่อลวง บังคับ หรือมีหนี้สินผูกมัดขึ้น

และเมื่อปี พ.ศ. 2537 ยังได้ปรากฏคำจำกัดความเรื่องการค้ามนุษย์ของสหประชาชาติ โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติรับรองและประกาศเรื่องการค้าหญิงและเด็กหญิงไว้ว่า การค้าหญิงและเด็กหญิงเป็น “การเคลื่อนย้ายบุคคลภายในประเทศและข้ามพรมแดนระหว่างประเทศในลักษณะที่ต้องห้ามและลักลอบ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการเคลื่อนย้ายจากประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าหมายเพื่อบังคับให้หญิงและเด็กตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกแสวงหาประโยชน์และถูกกดขี่ทางเศรษฐกิจ และทางเพศ เพื่อกำไรของผู้จัดหาคนเค็ลือก ผู้ค้าและเครือข่ายอาชญากรรม รวมถึงกิจกรรมที่ผิดกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กหญิงอื่นๆ เช่น การบังคับใช้แรงงานในบ้าน การแต่งงานจอมปลอม การจ้างแรงงานแบบลักลอบและการหลอกล่อมแปลงรับบุตรบุญธรรม”

และในปี พ.ศ. 2538 ได้มีรายงานโดยเลขาธิการสหประชาชาติในการชี้แจงถึงการที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมุ่งความสนใจไปที่มิติระหว่างประเทศของการค้ามนุษย์ และยังสามารถขยายความสนใจไปไกลกว่าการมองเรื่องการค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณีแต่อย่างเดียวน โดยยังได้คำนึงถึงรูปแบบอื่นๆ ของการบังคับใช้แรงงานและการล่อลวงอีกด้วย ทางด้านองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration : IOM) ยังได้กำหนดคำนิยามของคำว่า การค้ามนุษย์เมื่อ พ.ศ. 2542 โดยพิจารณาว่าการค้ามนุษย์นั้นจะเกิดขึ้น “เมื่อผู้ย้ายถิ่นได้รับการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย เช่น การถูกจัดหา ถูกลักพา หรือถูกขาย เป็นต้น และ/หรือถูกเคลื่อนย้าย ไม่ว่าจะภายในประเทศหรือข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ (และ) ในระหว่างส่วนใดของกระบวนการนี้ ตัวกลาง (นักค้ามนุษย์) ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์อื่นโดยการใช้อุบายหลอกลวง บีบบังคับ และ/หรือการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นภายใต้เงื่อนไขซึ่งละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ย้ายถิ่น”

จากคำนิยามของ IOM ข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นคำนิยามที่สอดคล้องกับคำนิยามของพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ เนื่องจากว่าคำนิยามของ IOM นี้ เป็นคำนิยามที่มีเนื้อความกว้างขวาง ครอบคลุมเหยื่อจากการค้ามนุษย์ทุกประเภท โดยจะเห็นได้ว่าคำนิยามนี้มีได้ระบุเจาะจงลงไปว่าเหยื่อการค้ามนุษย์จะต้องเป็นเพศใดและเป็นเหยื่อของการแสวงประโยชน์แต่เพียงด้านใด ด้านหนึ่งเท่านั้น แต่ได้ใช้คำว่า “ผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย” นั่นก็หมายความว่าไม่ว่าจะเป็นงานประเภทใดที่เป็นการทำงานโดยผิดกฎหมาย ทั้งการค้าประเวณีหรือการใช้แรงงาน นอกจากนี้ คำนิยามของ IOM ยังได้ระบุถึงวิธีการของการจ้างงานโดยผิดกฎหมาย เช่น การถูกจัดหา ถูกลักพา หรือถูกขายโดยที่ตัวกลาง (นักค้ามนุษย์) ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์อื่นโดยการใช้อุบายหลอกลวง บีบบังคับ และ/หรือการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่น ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับวิธีการตามที่ระบุในคำนิยามของพิธีสารฯ ที่ระบุถึงการ จัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การลักพาตัว การฉ้อโกง หลอกลวง ใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือการใช้ สถานะความอ่อนแอต่อภัยของบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์อื่นเพื่อให้ได้ ความยินยอมของบุคคลหนึ่ง ที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการ แสวงหาประโยชน์ทั้งในเรื่องเพศและเรื่องการค้าประเวณีหรือการใช้แรงงาน นอกจากนี้ ยังปรากฏคำนิยามในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้ แรงงานเด็ก (The International Convention on the Worst Forms of Child Labour) ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวได้ให้คำนิยามของ “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก” ว่ามีการกระทำที่รวมไปถึง

1. การกระทำเยี่ยงทาสหรือการปฏิบัติที่คล้ายกับความเป็นทาส ซึ่งรวมไปถึงพันธะ หนี้สิน การขายเด็ก สภาพความเป็นทาส รวมทั้งการบังคับหรือใช้กำลังในการนำเด็กเข้าไปใช้ในการต่อสู้ที่เป็นความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ

2. การใช้ การจัดหา การล่อลวงเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณีหรือสื่อลามก

3. การใช้เด็กในการกระทำที่ผิดกฎหมาย รวมไปถึงการค้ายาเสพติด

4. การทำงานที่มีความเสี่ยงที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรม ของเด็ก

และในข้อเสนอแนะที่ 190 ของอนุสัญญาดังกล่าว ที่ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการ โดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กนั้น ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับกรณีของรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งจะต้องเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นว่าเด็กนั้นต้องประสบกับ

1. การคุกคามทางเพศทั้งทางร่างกายและจิตใจ

2. การทำงานใต้ดิน การทำงานใต้น้ำ หรือการทำงานในที่สูงที่อันตราย หรือการทำงานในที่แคบ

3. การทำงานกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่มีอันตราย

4. การยกของที่มีน้ำหนักมาก

5. การทำงานท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะหรือเสี่ยงอันตราย ทั้งในทางร่างกาย ขั้นตอนกระบวนการ อุณหภูมิ ระดับเสียง ความสั่นสะเทือนที่อันตรายต่อสุขภาพ

6. การทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ยากลำบาก เช่น ทำงานเป็นระยะเวลาานานหรือทำงานในเวลากลางคืน

7. การถูกกักบริเวณ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในสถานประกอบการของนายจ้าง

8. กรณีเหยื่อการค้ามนุษย์

สำหรับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีที่ต้องทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะได้รับค่าจ้างหรือไม่ ก็จะได้รับคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาดังกล่าว

โดยสรุปแล้ว ในเรื่องของคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์นั้น แม้ว่าในปัจจุบันคำนิยามตามพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จะเป็นคำนิยามที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายทั่วไป ดังจะเห็นได้จากหนังสือหรือเอกสารต่างๆ ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ต่างก็ยกคำนิยามของพิธีสารฯ ดังกล่าวมาเป็นคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ในเอกสารหรือหนังสืออื่นๆ รวมทั้งยังจะเห็นได้จากกฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้นำคำนิยามดังกล่าวมาเป็นมาตรฐานในการกำหนดคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ในกฎหมาย แต่ถึงกระนั้น ก็ไม่อาจจะเลยในการพิจารณาถึงคำนิยามในรูปแบบอื่นๆ ที่อาจจะมียาก่อนหน้านี้หรือที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระดับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะระบุถึงคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งคำนิยามแต่ละคำนั้นก็อาจจะมีความหมายที่ครอบคลุมไปถึงการกระทำต่างๆ ที่คำนิยามอื่นๆ ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงการกระทำนั้นๆ ด้วย หรือในทางตรงกันข้าม คำนิยามหนึ่งๆ ก็อาจจะไม่ได้มีความหมายที่ครอบคลุมไปถึงการกระทำที่อีกคำนิยามหนึ่งได้กล่าวถึง ดังนั้น แม้ว่าจะมีคำนิยามที่มีความหมายครอบคลุมมากที่สุดแล้วในปัจจุบัน แต่ก็ควรที่จะนำคำนิยามอื่นๆ มาประกอบการพิจารณาถึงความหมายของคำว่าการค้ามนุษย์ด้วย เพื่อที่จะได้เป็นการรับรู้และเข้าใจถึงรูปแบบของการค้ามนุษย์ประเภทต่างๆ ได้กว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้น

ทั้งนี้ องค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาว่าการกระทำนั้นๆ เป็นการค้ามนุษย์ ได้แก่

1. ความรุนแรงหรือการข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรง ซึ่งจะรวมไปถึงการหมกมุ่นเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและการกำหนดชีวิตของตนเอง
2. การหลอกลวง คือ การไม่บอกความจริงในเรื่องของสภาพการทำงาน รวมทั้งลักษณะงานที่จะต้องทำ
3. ภาระหนี้สิน การทำงานเพื่อหักล้างหนี้สินที่ถูกนำมาอ้างว่าเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ
4. มีการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากอำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งที่อยู่เหนือกว่า เช่น การใช้อำนาจในฐานะที่เป็นผู้บังคับเกิดเกล้าแสวงประโยชน์จากบุตรของตนเอง
5. การตกเป็นแรงงานบังคับหรือแรงงานเยี่ยงทาสเมื่อเดินทางมาถึงถิ่นปลายทาง

การแบ่งประเภทของการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์แบ่งออกเป็น³ 2 ประเภท ได้แก่

1. การค้ามนุษย์ในประเทศ หมายถึง การค้ามนุษย์จากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่อื่นของประเทศ ไทย กลุ่มเป้าหมายหลัก ได้แก่ เด็ก และผู้หญิงสาวเหตุของการค้ามนุษย์ ได้แก่ ความยากจน เหตุผลทางวัฒนธรรมและครอบครัว (การเอาแบบอย่างจากครอบครัวอื่นที่มีรายได้จากขบวนการค้ามนุษย์) การด้อยโอกาสทางการศึกษา

กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในขบวนการค้ามนุษย์ได้แก่ นายหน้า (ล่อลวง ใช้กลอุบาย) พ่อแม่ของเหยื่อ นักท่องเที่ยวทางเพศ (ค่านิยมชอบการพักผ่อนหย่อนใจด้วยการใช้บริการทางเพศ) แรงงานต่างด้าว (คนโสด) รวมทั้งตัวผู้หญิงและเด็ก (เคยตัวจากการมีรายได้จำนวนมาก และใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย วิธีการได้แก่ หลอกลวงว่าไปทำงานโรงงาน แต่นำไปขายต่อให้สถานประกอบการที่มีการค้าประเวณี (ร้านอาหารคาราโอเกะ) อาจเป็นการดำเนินการแบบขายตรง หรือโดยการบังคับทางอ้อม ด้วยการให้ค่าแรงต่ำ เพื่อบีบให้เหยื่อเข้าสู่ระบบธุรกิจค้ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการถูกบังคับหรือสมัครใจ

2. การค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ หมายถึง การค้ามนุษย์ (คนไทย หรือคนต่างด้าว) จากประเทศไทยไปต่างประเทศ หรือจากต่างประเทศมายังประเทศไทย กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก และผู้หญิงต่างด้าว (กรณีของคนไทยพบว่าธุรกิจทางเพศที่เกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศลดน้อยลง เนื่องจากมีคนต่างด้าวเข้ามาทดแทนเป็นจำนวนมาก โดยคนไทยส่วนใหญ่ที่เคยผ่าน

³ พงษ์นคร นครสันติภาพ, พตท., ดร. “บทบาทของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์”. หน้า

ธุรกิจทางเพศ จะเดินทางไปยังต่างประเทศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจทางเพศ) สาเหตุของการค้ามนุษย์ได้แก่ ปัญหาทางเศรษฐกิจ (ประเทศไทยมีเศรษฐกิจดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน มีความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม) มีความต้องการทำงาน (ไม่มีงานทำในโรงงาน จึงเข้าสู่ระบบให้บริการทางเพศ) กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในขบวนการค้ามนุษย์ได้แก่ นายหน้าวิธีการ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับภายในประเทศ

เหยื่อการค้ามนุษย์

1. เหยื่อประเทศเพื่อนบ้าน

ช่องทางตามกฎหมาย มีเอกสารเดินทางถูกต้อง (หนังสือเดินทาง หรือบัตรผ่านแดน) ได้รับการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทย เมื่อครบกำหนดไม่มีการขอยืดต่อแต่อย่างใด

ช่องทางธรรมชาติ ไม่มีเอกสารการเดินทาง มีนายหน้าพาหลบหนีเข้ามา โดยผิดกฎหมาย

2. เหยื่อประเทศอื่น (เอเชียตะวันออกเฉียง, เอเชียใต้)

มีเอกสารการเดินทางถูกต้อง ส่วนใหญ่เดินทางผ่านท่าอากาศยาน

3. เหยื่อคนไทย

มีเอกสารเดินทางถูกต้อง ถูกหลอกให้เดินทางไปค้าแรงงาน ค่าประเพณีที่ต่างประเทศ

ผู้เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

ปัจจุบันเครือข่ายการค้ามนุษย์ มีรูปแบบการจัดการที่ดี มีเครือข่ายซับซ้อน มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีการตัดตอนตัวการสำคัญ โดยมีผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ดังนี้

1. นายหน้า มีหน้าที่ติดต่อ ชักชวน ใช้กลอุบาย และนำพาเหยื่อมาส่งต่อให้ผู้ค้า
2. ผู้ค้า มีหน้าที่ให้ที่พักพิงแก่เหยื่อที่นายหน้านำมาส่ง รวมทั้งการติดต่อไปยังปลายทางเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารปลอม หนังสือเดินทางปลอม ในการอำนวยความสะดวกแก่การเดินทางทั้งภายในและภายนอกประเทศ
3. ผู้นำทาง มีหน้าที่รับเหยื่อจากผู้ค้า เพื่อพาไปยังเป้าหมาย รวมทั้งกระบวนการติดตามเจ้าหน้าที่ เช่นการสมรสหลอก การเป็นนักท่องเที่ยวน เป็นต้น
4. ผู้รับ มีหน้าที่รับเหยื่อเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ เช่น การค้าบริการทางเพศ การนำแรงงานลงเรือประมง รวมทั้งเป็นนายหน้าติดต่อให้ลูกค้ามาใช้บริการ
5. ผู้ควบคุมดูแล มีหน้าที่บังคับให้เหยื่อยินยอมทำงาน หากขัดขืนจะถูกทำร้ายร่างกาย
6. ลูกค้า คือผู้มาซื้อบริการทุกรูปแบบ

การดำเนินการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นิติกรต่อต้านการค้ามนุษย์ประกอบด้วย 5Ps

5Ps ได้แก่ การป้องกัน⁴ (Prevention) การคุ้มครอง (Protection) การดำเนินคดี (Prosecution) การมีนโยบาย (Policy) และการประสานความเป็นหุ้นส่วนในการแก้ไขปัญหา (Partnership) ซึ่งการแก้ไขปัญหาในแต่ละมิติควรที่จะต้องสอดรับกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สหรัฐอเมริกาประสงค์ที่จะเห็นการเพิ่มประสิทธิภาพของไทยในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กระทำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดส่งผลให้ไทยต้องรีบแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ การที่ไทยเสนอ P ที่ 6 หรือ Pathway Ahead ซึ่งเป็นนิมิตหมายอันดีและเป็น การแสดงเจตจำนงที่ไทยจะมุ่งมั่นแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแต่ละมิติ ซึ่งความตั้งใจดังกล่าวจะนำไปสู่การแก้ไขป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในรากเหง้าของปัญหา (Root Causes) และเพื่อจัดการการค้ามนุษย์ให้หมดไปอย่างแท้จริงเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของความเป็น มนุษย์อันจะเป็นการดำเนินการใน “เชิงคุณภาพ” ควบคู่กับการดำเนินการบังคับคดี เพื่อการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างยั่งยืนสืบไป ทั้งนี้ ประเทศไทยมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 ซึ่งเห็นชอบ นโยบายยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้ง ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม ใช้เป็นแนวทางในการ ดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ร่วมกัน ตามหลักบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมจาก ภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน เพื่อเป็นการระดมสรรพกำลังและความคิดเห็นจากปัญหาและอุปสรรคใน การทำงานทุกระดับและให้บรรลุความมุ่งหวังร่วมกันตามเจตนารมณ์ของนโยบาย ยุทธศาสตร์ และ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 โดยมีกระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเจ้าภาพหลักในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีศูนย์

⁴ ศิระ สว่างศิลป์. “แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมาย ต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษา เปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันประปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล, หลักสูตรนักรับราชการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 11-30.

ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.แห่งชาติ) สังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานกลาง ในการประสานการ ขับเคลื่อนการดำเนินงานใน 5 ด้าน คือ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนา กลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและบริหารข้อมูล และภายใต้้นนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งองค์กรกลุ่มที่สำคัญเพื่อเป็นกลไกบริหารนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีอำนาจหน้าที่

1. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดคน นโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์

2. สั่งการและกำกับดูแลให้มีการศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการเพื่อ ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ ยังจัดตั้งคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปกค.) ตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ โดยมีรอง นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีอำนาจหน้าที่

1. จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนประสานงานของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ชุมชนและประชาสังคม ให้ สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

2. จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนงานและแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของ บุคลากรที่เกี่ยวข้อง

3. จัดให้มีและกำกับการดำเนินการตามโครงการรณรงค์และการให้การศึกษาแก่ ประชาชนทั่วไป

4. จัดให้มีการรายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ ยังได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการตามประเด็นยุทธศาสตร์ ทั้ง 5 ด้าน ได้แก่

1. คณะอนุกรรมการป้องกัน
2. คณะอนุกรรมการดำเนินคดี
3. คณะอนุกรรมการคุ้มครองช่วยเหลือ
4. คณะอนุกรรมการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน
5. คณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารข้อมูล

เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนและบูรณาการการดำเนินงานตามมาตรการของแต่ละประเด็นในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รายงานผลต่อคณะกรรมการ ปคม. และคณะกรรมการ ปกค. ต่อไป อนึ่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งฉบับที่ 73/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) และคำสั่งที่ 74/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (อกนร.) เพื่อสนับสนุนการทำงานของ กนร.(ภาคผนวก ข) ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า กนร. และ อกนร. มีความคล้ายคลึงกับ ปคม. และ ปกค. ภายใต้พระราชบัญญัติฯ หากแต่ กนร. และ อกนร. จัดตั้งขึ้นในสภาวะการณ์พิเศษเพื่อดำเนินภารกิจแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นการเร่งด่วนและมีสถานะกึ่งชั่วคราว โดยสามารถยุบเลิกหรือปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ได้ตามความเหมาะสมเมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติ

บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลัก

บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนเป้าประสงค์หนึ่งในห้ายุทธศาสตร์เพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนเป้าประสงค์ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลักร่วมกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่รับผิดชอบการส่งเสริมและขยายความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายทุกระดับ ทั้งในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยมีภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทั้งในและระหว่างประเทศ เป็นกลุ่มเป้าหมาย สำหรับมาตรการ/กลยุทธ์ สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. เสริมสร้างความร่วมมือสำหรับการเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศที่มีสถานะต้นทางทางผ่าน และปลายทางในเรื่องการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัย การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ การจัดหาตลาดแรงงานสำหรับผู้หญิง
2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาคเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัยอย่างแข็งขันและต่อเนื่อง
3. เสริมสร้างและเพิ่มพูนความเป็นหุ้นส่วนระหว่างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภูมิภาค

⁵ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2555-2559, หน้า 27-28.

4. ดำเนินขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อประเทศไทย สามารถให้สัตยาบันพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและ เด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) (สถานะล่าสุด: ไทยได้ออกพระราชบัญญัติป้องกันและปรามปรามการมีส่วนร่วมใน องค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 และมีผลใช้บังคับแล้ว ส่งผลให้ไทยมีกฎหมายอนุวัติการ และสามารถให้สัตยาบันพิธีสารฯ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556)

5. ทบทวนและประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อ พัฒนาระบบงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์และพระราชบัญญัติป้องกันและปรามปรามการค้า มนุษย์ พ.ศ. 2551

6. ส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรการ และเพื่อขจัดปัจจัยเสี่ยงต่อกระบวนการ ค้ามนุษย์

7. ส่งเสริมศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางมาตรการและการ ดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายประชาคมที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนเพื่อป้องกัน ฝึกระวัง สืบเสาะ ติดตาม และช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการติดตามฝึกระวัง ควบคุมบุคคล หรือนิติ บุคคลผู้กระทำความผิดจากการกระทำผิดซ้ำ

ความตกลงระหว่างประเทศที่ไทยลงนามในกรอบการป้องกันและปรามปราม การค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีความตกลงเกี่ยวกับการป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์⁶ ทั้งในระดับ ทวิภาคี และพหุภาคี รวมแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ฉบับ อันสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของไทยในการร่วมมือ กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศในการป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์อย่างไรก็ ดี ในส่วนของความร่วมมือในเชิงหุ้นส่วนกับสหรัฐอเมริกาในการป้องกันและปรามปรามการค้า มนุษย์ซึ่งยังไม่ปรากฏในรูปแบบความตกลงใดๆ ในปัจจุบัน นั้น เมื่อสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญ กับการปรามปรามการค้ามนุษย์ ไทยก็ควรพิจารณาจัดทำความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาเพื่อการ ปรามปรามการค้ามนุษย์ โดยอาจพิจารณาจากต้นแบบของความร่วมมือไตรภาคีระหว่าง สหรัฐอเมริกาและไทย ซึ่งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง ประเทศ (ส.พ.ร.) และ รัฐบาลสหรัฐอเมริกา โดยเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ได้จัดทำข้อตกลง (Letter of Agreement – LOA)

⁶เอกสารประกอบการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ เอกอัครราชทูต Luis CdeBaca วันที่ 6 ธันวาคม 2556 ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี., หน้า 45.

เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือที่รัฐบาลสหรัฐฯ ให้แก่รัฐบาลไทยในการสนับสนุนการดำเนินงาน ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมถึงอาชญากรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดย LOA ประกอบด้วยแผนงาน วงเงินงบประมาณ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนงานดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐฯ โดย Narcotics Affairs Section (NAS) ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น Transnational Crime Affairs Section (TCAS) จะทำหน้าที่บริหารความร่วมมือที่ให้แก่ไทย โดยผ่านช่องทางของ ส.พ.ร. โดยแผนงานหลักที่รัฐบาลสหรัฐฯ ให้ความร่วมมือแก่ไทย คือ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การควบคุมพืชเสพติด และแผนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเสพติด เช่น การพิจารณาคดียาเสพติด การป้องกันและปราบปรามทุจริตในราชการ การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

การดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรม ประมง

ซึ่งมีส่วนสำคัญของแรงงานต่างด้าวถึงร้อยละ 99 ประเทศไทยได้ดำเนินการที่สำคัญๆ ดังนี้⁷

1. การจัดตั้งศูนย์ประสานงานประมง โดยเป็นโครงการนำร่องในพื้นที่ 7 จังหวัด คือ สมุทรสาคร ระยอง ตราด ชุมพร สงขลา ระนอง และสตูล โดยเบื้องต้นได้เปิดให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานประมงที่มีนายจ้างอยู่ในปัจจุบันมาจดทะเบียน โดยเปิดรับจดทะเบียนปีละสองครั้ง ๆ ละสามเดือน ปัจจุบันมีแรงงานจำนวน 4,250 คน ได้รับใบอนุญาตทำงานแล้ว

2. จัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำ เบื้องต้นในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลในประเทศไทย (Good Labor Practices Guidelines for Primary Processing Workplaces in the Shrimp and Seafood Industry of Thailand – GLP/PPW) ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อเดือนกันยายน 2556 โดยจัดทำขึ้นบนพื้นฐานกฎหมายแรงงานของไทยและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เน้นประเด็นการใช้แรงงานบังคับ การใช้แรงงานเด็ก เสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรองร่วม และความร่วมมือในสถานประกอบการ การไม่เลือกปฏิบัติ ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน ค่าชดเชย ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อม ในการ

⁷ วัฒนวิทย์ กษเสนี. การวิเคราะห์บทบาทของไทยในการเป็นหุ้นส่วนกับประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่สาม (ความร่วมมือไตรภาคี). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สถาบันเทวะวงศัวโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ 2555, หน้า 29-30.

ทำงานและสวัสดิการ อนึ่ง ประเทศไทยอยู่ระหว่างการจัดทำ GLP สำหรับฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และ GLP สำหรับเรือประมง

3. เพิ่มความเข้มข้นการตรวจแรงงานประมง โดยจัดทำโครงการตรวจเรือประมงและแรงงานประมงแบบบูรณาการระหว่างตำรวจน้ำ กระทรวงแรงงาน กรมประมง กรมเจ้าท่า และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนมกราคม 2557

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ส่วนหนึ่งของปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมประมง เกิดจากการที่แรงงานประมงบางส่วน ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานประมงในงานประมงทะเลที่มีจำนวนลูกจ้างน้อยกว่ายี่สิบคน และไม่ครอบคลุมเรือประมง ที่ไปดำเนินการประจำอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ซึ่งผู้ค้ำมนุษย์อาจสบช่องในการใช้ประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจแรงงานและความรับผิดชอบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

การดำเนินงานด้านการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

1. ศูนย์ช่วยเหลือสังคม (One Stop Crisis Center – OSCC) เป็นโทรศัพท์สายด่วน หมายเลข 1300 เพื่อรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาสังคมรวมถึงปัญหาการค้ำมนุษย์ เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศในประเทศไทย โดยมีล่ามภาษาเพื่อนบ้านให้บริการ และเปิดดำเนินงานตลอด 24 ชั่วโมง

2. การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์โดย

2.1 อนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวเพื่อฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ รวมทั้งการฝึกอาชีพและทักษะ

2.2 อนุญาตให้ผู้เสียหายออกไปทำงานนอกบ้านพักเมื่อมีความพร้อม

2.3 การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายจากภาครัฐ และจากผู้กระทำผิดฐานค้ำมนุษย์

การดำเนินงานด้านการป้องกัน

รัฐบาลไทยมีมาตรการในการป้องกันและลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในกรณีการค้ำมนุษย์ ในรูปแบบการบังคับใช้แรงงาน ได้แก่

1. การส่งเสริมการจ้างงาน โดยภาครัฐ โดยเฉพาะการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านภายใต้ความตกลงทวิภาคี

2. การส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยโดยรัฐเป็นผู้จัดส่งเอง เช่น การส่งแรงงานไทยไปทำงานตามข้อตกลงไทย-อิสราเอล

3. การเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะในสถานประกอบการที่เป็นกลุ่มเสี่ยงที่ใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก

4. การป้องกันเพื่อลดการแสวงประโยชน์ทางเพศจากเด็กในธุรกิจท่องเที่ยว

อนึ่ง รัฐบาลไทยควรพิจารณาการเข้าเป็นภาคี Migrant Workers Convention 1990 ซึ่งมีข้อบทในเชิงป้องกันการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงาน เช่น ข้อ 11 กำหนดมิให้นำแรงงานลงเป็นทาส เป็นต้น

การสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคม

1. ความร่วมมือที่สำคัญ อาทิเช่น

1.1 ความร่วมมือกับผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการให้เบาะแสสำคัญว่าพบกรณีการค้ามนุษย์ซึ่งจะนำไปสู่การช่วยเหลือผู้เสียหายและการจับกุมผู้กระทำผิด

1.2 ความร่วมมือกับทีมสหวิชาชีพในกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

1.3 ความร่วมมือกับภาครัฐในระดับนโยบาย โดยมีตัวแทนภาคประชาสังคมเป็นสมาชิกในคณะกรรมการ ปกค.

ในส่วนของการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาตินั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานกลางตำรวจสากลแห่งประเทศไทย (Interpol Thailand) ได้จัดกิจกรรมรณรงค์ต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ภายใต้ชื่อ “Turn Back Crime Public Awareness” เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2557 โดยเป็นการสัมมนาร่วมกับภาคเอกชน และภาคธุรกิจการเงิน เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพในการท างานของภาครัฐ โดยสำนักงานตำรวจสากลพยายามที่จะสนับสนุนประเทศสมาชิกทั้งหมด 190 ประเทศ จัดโครงการรณรงค์ดังกล่าว นอกจากนี้ ในอนาคตของประชาคมอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องของอาชญากรรมข้ามชาติจะเป็นเจ้าภาพในการจัดอบรมเรื่องที่ตนเชี่ยวชาญ อาทิเช่น ประเทศไทยรับจะจัดการอบรมในเรื่องการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ฟิลิปปินส์จะรับจัดการอบรมในเรื่องการค้ามนุษย์ และสิงคโปร์จะรับจัดการอบรมในเรื่องอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

สถานะล่าสุดของการดำเนินการของไทยต่อการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ จากข้อมูล ณ วันที่ 16 มิถุนายน 2557 ไทยได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ 5 P อย่างบูรณาการกับหน่วยงานไทย ซึ่งประกอบไปด้วย

1. การดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Prosecution and Law Enforcement) เพิ่มขึ้นเป็น 674 คดี ในจำนวนนี้ มีการฟ้องร้องผู้กระทำผิด 483 ราย (จาก 56 ราย ในปี 2555) ลงโทษผู้กระทำผิด 225 ราย (จาก 49 รายในปี 2555) ดำเนินคดีบริษัทจัดหางาน 15 บริษัท (ถอนใบอนุญาต 2 บริษัท พักใบอนุญาต 4 บริษัท และดำเนินคดีอาญา 9 บริษัท) และดำเนินคดีกับนายหน้าเถื่อน 155 คดี

2. การคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือ (Protection and Rehabilitation) มีการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ จำนวนกว่า 600 คน เป็นเงินรวมกว่า 6 ล้านบาท

3. การป้องกัน (Prevention) ได้มีการปรับปรุงและขยายการตรวจแรงงานให้ครอบคลุมพื้นที่และสาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในภาคการประมงมีการจัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมงใน 7 จังหวัด เพื่อให้กระบวนการด้านแรงงานเป็นไปตามกฎหมาย

4. นโยบายและกลไก (Policy) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณพิเศษกว่า 190 ล้านบาทเพื่อดำเนินกิจกรรมเชิงรุกด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

5. ความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ และระหว่างประเทศ (Partnership with Involved Agencies, Other Countries and International Organizations) มีการจัดทำ MOU กับองค์การเอกชน ภาคประชาสังคมและประเทศ เพื่อนบ้านในกลุ่มน้ำโขงเพื่อร่วมมือป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และอยู่ระหว่างการเจรจา MOU เพิ่มเติมกับหลายประเทศ เช่น จีน มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา

มาตรการเร่งด่วน

เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ⁸ แผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2556 ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในหัวข้อสำคัญ 9 ข้อ คือ

1. การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน
2. การดูแลแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์
3. การปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

⁸ กระทรวงการต่างประเทศ, “สถานะล่าสุดของการดำเนินการของไทยต่อการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์”. (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก: <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/28/46634.17>.

4. ระบบการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
5. การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี
6. การอนุญาตให้ผู้เสียหายอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว (ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551)
7. การค้ามนุษย์กับการท่องเที่ยว
8. การให้ข้อมูลและภาพลักษณ์ของประเทศไทย
9. ทรัพยากรในการดำเนินงานตามแผนแม่บทเร่งด่วน

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นั้น ยังรอการพิจารณาร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอการศึกษา TVPA ของสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาหากจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติฯ ในอนาคตต่อไป

ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Human Smuggling)

ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Human Smuggling) และกฎหมายไทยในเรื่องดังกล่าว⁹ โดยที่ปัญหาการค้ามนุษย์มีความคาบเกี่ยวกับการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด กำหนดความแตกต่างของการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานไว้อย่างละเอียด ซึ่งประเด็นสำคัญประการหนึ่งซึ่งนักวิชาการยังมีความเห็นที่แตกต่างกันคือ ประเด็นความยินยอมของเหยื่อ (Consent) ซึ่งการค้ามนุษย์ เป็นกรณีที่เหยื่อไม่ยินยอมที่จะถูกพาไปแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ หรือแม้จะยินยอม ในครั้งแรกแต่ความยินยอมดังกล่าวมักมีสาเหตุหรือเหตุผลอยู่เบื้องหลัง เช่น ถูกหลอกลวงเกี่ยวกับสภาพที่แท้จริงของงานที่ต้องทำถูกบังคับ อยู่ในภาวะจำเป็น ต้องยอมตามไม่สามารถขัดขืนได้ ขณะที่การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เกิดจากความยินยอมหรือสมัครใจของผู้ที่ถูกนำพาข้ามแดนมา ผู้รับจ้างพาข้ามแดนเป็นผู้ที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก หรือช่วยให้ผู้ที่ประสงค์ข้ามแดน สามารถเดินทางไปยังประเทศปลายทางตามความต้องการ อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์วิทิต มั่นตราภรณ์ ได้ให้ความเห็นในการเสวนาในหัวข้อ “ประเทศไทยกับปัญหาข้ามชาติ : ปัญหาสิทธิมนุษยชน” ในหลักสูตรนักบริหารการทูตกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2557 ว่าไม่ควรนำประเด็นของความยินยอมเข้ามา

⁹อริยพร โพธิ์ใส, โรฮิงญากับการค้ามนุษย์, จุลนิตี 6,2 (มีนาคม-เมษายน 2552): 115-117.

อยู่ในองค์ประกอบทั้งในกรณีของการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เพราะเป็นเรื่องของ Absolute Protection แต่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์เป็นสำคัญว่ามีการ Exploit ในเชิงค้ามนุษย์หรือไม่ ดังนั้น แม้จะสมัครใจให้ได้รับการขนย้ายถิ่นหรือตกเป็นผู้เสียหายแต่หากถูกแสวงประโยชน์ในเชิงค้ามนุษย์ ย่อมถือเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ทั้งสิ้นซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยที่กฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานมีความแตกต่างกัน และสภาพของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานถือเป็น Irregular Migration รูปแบบหนึ่ง จึงส่งผลให้มีความเสี่ยงต่อความเปราะบาง โดยเฉพาะสภาพและลักษณะปัญหาระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานอาจมีความปะปนกันเนื่องจากการยินยอมที่จะให้ลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานอาจเกิดจากสภาวะกดดันจากความยากจน การขาดโอกาสที่จะได้รับการจ้างงาน ปัญหาวิกฤติด้านมนุษยธรรม ปัญหาคอร์รัปชัน รวมทั้งการข่มขู่ผู้ที่ยินยอมว่าจะแจ้งเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮิงจา (ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในบริเวณตอนเหนือของรัฐอาระกัน (Arakan) หรือเมืองยะไข่ในเมียนมาร์ซึ่งมีเขตพรมแดนติดกับประเทศบังคลาเทศ ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากพ่อค้าชาวอาหรับที่เดินทางมาค้าขายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเวลายาวนาน และมีภาษาเป็นของตัวเองคือภาษาอินดิก (Indic) ที่มีความคล้ายคลึงกับภาษาเบงกาลี ที่ใช้พูดกันในประเทศบังคลาเทศและอินเดีย ชาวโรฮิงจาลี้ภัยอย่างผิดกฎหมายและอพยพมาจากประเทศบังคลาเทศในสมัยที่พม่าตกอยู่ภายใต้อาณานิคม ของจักรวรรดินิยมอังกฤษ ทำให้ประชาชนชาวโรฮิงจาไม่ได้รับการรวมเข้าเป็นกลุ่มชนพื้นเมืองของพม่า ส่งผลให้ไม่ได้รับสัญชาติพม่า และไม่ได้รับความคุ้มครองใดๆ รวมทั้งถูกเลือกปฏิบัติในทุกระดับจากรัฐบาลซึ่งรวมถึงสิทธิในการนับถือศาสนา การศึกษา สิทธิในการรักษาโรค ถูกบังคับให้ใช้แรงงาน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ไม่สามารถเดินทางออกนอกพื้นที่เพื่อไปประกอบอาชีพได้ทำให้ประสบสภาวะยากจนมาก ไม่ได้รับการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน รัฐบาลพม่าไม่ยอมรับชาวโรฮิงจาเป็นประชาชนพม่าและชาวพม่าก็ไม่ยอมรับชาวโรฮิงจาด้วยเช่นกัน ซึ่งแม้ชาวโรฮิงจาจะจ่ายเงินเพื่อให้เกิดการลักลอบเข้าเมืองแต่เมื่อเข้าเมืองแล้วมีการใช้แรงงาน (Exploitation) ก็เข้าข่ายการค้ามนุษย์ได้ อีกทั้งถือว่าการแสวงประโยชน์โดยมิชอบ อันมีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ดังจะเห็นได้จากผู้หลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮิงจาจำนวนมากซึ่งหลบหนีปัญหาความรุนแรงทางเชื้อชาติเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อผ่านไปยังประเทศมาเลเซีย แม้ว่าไม่ใช่ปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งหมดแต่ก็มิได้หมายความว่าจะไม่ตกอยู่ในข่ายการค้ามนุษย์โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นอีกว่า ปัญหาความกดดันด้านมนุษยธรรมในกรณีของชาวโรฮิงจาถือเป็นปัญหาระดับสากลเนื่องจากประชาคมโลกและโดยเฉพาะสังคมนัก

สิทธิมนุษยชนในสหรัฐอเมริกา¹⁰ให้ความสำคัญและติดตามสถานการณ์ของปัญหาด้านมนุษยธรรมอย่างใกล้ชิด ยกตัวอย่างจากพาดหัวข่าวหน้า 1 ของหนังสือพิมพ์ Washington Post ฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม 2014 หัวข้อ “Health Care Elusive for Burma’s Refugees” โดยกล่าวถึงสภาพแร้นแค้นด้านการสาธารณสุขของชาวโรฮิงจาที่อาศัยอยู่ที่เมือง Sittwe ของพม่า ได้รับการบริการทางสาธารณสุขในลักษณะต่ำกว่ามาตรฐานและมีกรณีกลับกลายเป็นที่คนไข้กลุ่มนี้จะได้รับการรักษาให้หายจากโรคร้ายไข้เจ็บ แต่กลับต้องเสียชีวิตด้วยการรักษาที่อาจมีเงื่อนไขซึ่งอธิบายไม่ได้แน่ชัดว่าเกิดจากความจงใจของบุคลากรด้านสาธารณสุขที่ส่งมาจากทางการหรือไม่ จากตัวอย่างที่เกิดขึ้นอยู่ ณ ปัจจุบัน แม้ความยินยอมของเหยื่อที่จะเดินทางข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้นทั้งในแง่ของงานและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ แต่หากความยินยอมดังกล่าวเกิดขึ้นจากสภาวะกดดันและแรงผลักดันทางมนุษยธรรม ก็ไม่น่าจะถือได้ว่าความยินยอมในลักษณะดังกล่าวเป็น “ความยินยอมโดยแท้” อันจะทำให้เข้าไปอยู่ในกรอบของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน หากแต่ไม่น่าจะถือว่าเหยื่อมีความยินยอมและควรที่จะเข้าไปอยู่ในกรอบของการค้ามนุษย์ซึ่งสะท้อนความเป็นจริงที่เกิดขึ้นมากกว่า

อนึ่ง โดยที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันและเข้าเป็นภาคี Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556 ขณะที่ไทยลงนามใน Protocol Against The Smuggling of Migrants By Land, Sea And Air, Supplementing The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2544 แต่ยังมีได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีพิธีสารฉบับดังกล่าว อีกทั้งกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ยังคงใช้บังคับกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองเป็นหลักซึ่งหากไทยสามารถออกกฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีในพิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานเพื่อการเข้าเป็นภาคีพิธีสารฉบับดังกล่าว ก็จะช่วยให้การแยกแยะการกระทำและการบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนต่อปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของกลุ่มคนจากประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งจะช่วยให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย รวมทั้งการนำเสนอรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการในแต่ละปีเป็นไปได้อย่างชัดเจนโดยไม่ถูกนำประเด็นการลักลอบขนโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาเจือปน และยังคงแสดงออกถึงความตั้งใจจริงของไทยในการสร้าง Human Security ควบคู่กับการสร้างเสริม State Security ด้วย

¹⁰ Neil Boister, An Introduction to Transnational Criminal Law, p.36.

การค้ำนุขย์กับองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) และอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)

โดยที่การค้ำนุขย์มีความเกี่ยวเนื่องกับองค์กรอาชญากรรม และอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งคาบเกี่ยวกับอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันแบ่งได้เป็น

1. การค้ำนุขย์ที่มีใช้อาชญากรรมข้ามชาติ (เกิดในราชอาณาจักร) จะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งมี MOU แก้ไขปัญหาความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน

2. การค้ำนุขย์ที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ (มีการกระทำคาบเกี่ยวกับนอกราชอาณาจักร) อำนาจหน้าที่จะเป็นของพนักงานอัยการ ซึ่งในประเด็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่คาบเกี่ยวกันในคดีการค้ำนุขย์

กฎหมาย TVPA และ TVPRAs

TVPA : ความเป็นมาและสาระสำคัญ

โดยที่สหรัฐอเมริกา¹¹ มีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหาค้ำนุขย์โดยเป็นผู้นำเสนอร่าง Palermo Protocols³⁹ อย่างไรก็ดี โดยที่ Palermo Protocols ขาดอำนาจบังคับใช้และกลไกในการติดตามตรวจสอบ (Monitoring) ว่าประเทศสมาชิก Palermo Protocols ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ใน Protocols หรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งพิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ำนุขย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก จึงเป็นที่มาของ TVPA โดยถือเป็นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาฉบับแรกที่ครอบคลุมการปราบปรามการค้ำนุขย์ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ อีกทั้งเป็นกฎหมายฉบับต้นแบบสำหรับนานาประเทศ โดยสะท้อนประเด็นการปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และทัศนคติร่วมของกลุ่มสิทธิสตรี กลุ่มอนุรักษ์นิยมคริสเตียน และกลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชน อันได้แก่ ทัศนคติในเรื่องพฤติกรรมทางเพศ โสเภณี หลักคุณธรรม ความเบี่ยงเบนทางเพศ นโยบายคนเข้าเมือง อัตลักษณ์ของสตรีเพศ และการสาธารณสุขและ TVPA ยังเป็นส่วนหนึ่งของ “Crime Bill” ฉบับใหญ่คือ The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 (VTVPA) โดยวัตถุประสงค์ของ TVPA มุ่งเน้นการปราบปรามการค้ำนุขย์โดยเฉพาะการค้าประเวณี การนำคนลงเป็นทาส ทั้งที่เกิดขึ้นในดินแดนสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ ผ่านกระบวนการป้องกัน กระบวนการลงโทษ และการบวนการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำการค้ำนุขย์ รวมทั้งการคุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อของการค้ำนุขย์

¹¹ Neil Boister, An Introduction to Transnational Criminal Law, p.40.

สำหรับสาระสำคัญของ TVPA ประกอบด้วย¹²

1 TVPA เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมความผิดฐานค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การค้ามนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศและการบังคับใช้แรงงานทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักสามประการคือ การป้องกัน (Prevention) การคุ้มครอง (Protection) และการฟ้องคดี (Prosecution) สรุปได้ดังนี้

1.1 การป้องกัน : TVPA กำหนดการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ในการยก ร่างกฎหมายป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ในลักษณะข้ามชาติ ส่งเสริมการสืบสวน การฟ้องร้องคดีผู้ค้ามนุษย์ และโครงการช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ แลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ของรัฐใน โครงการที่เน้นเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์ TVPA เปรียบเหมือนแผนยุทธศาสตร์ของ สหรัฐอเมริกาในการแก้ปัญหาการค้าหญิงและเด็ก

1.2 การคุ้มครอง : TVPA ให้การคุ้มครองแก่เหยื่อโดยให้สิทธิพำนักชั่วคราว (T-Visas) ตามมาตรา 107 (C) (3) และวางยุทธศาสตร์หลัก (key strategy) เพื่อปราบปรามการค้าหญิง และเด็กโดยปกป้องคุ้มครองผู้เสียหาย ดึงผู้เสียหายเข้ามาเป็นพันธมิตรเพื่อให้ได้มาซึ่งข่าวสาร ข้อมูลของกระบวนการค้ามนุษย์

1.3 การฟ้องคดี : TVPA ได้แยกนิยามคำว่า “รูปแบบการค้ามนุษย์ที่รุนแรง” (Severe forms of Trafficking in Person) กับ “การค้ามนุษย์ทางเพศ” (Sex Trafficking) รวมทั้งให้คำ นิยาม “กิจกรรมในทางเพศพาณิชย์” และ “การทำให้ตกอยู่ได้บังคับโดยไม่สมัครใจ” (Involuntary Servitude) ดังนี้¹³

1.3.1 “รูปแบบการค้ามนุษย์ที่รุนแรง” หมายถึง

1.3.1.1 กิจกรรมทางเพศพาณิชย์ในการค้าทางเพศซึ่งได้ถูกกระทำลง โดยการ ใช้กำลัง การฉ้อโกง การบังคับ หรือการค้ามนุษย์ทางเพศที่ได้กระทำลงต่อบุคคลที่มีอายุไม่ เกินสิบแปดปี หรือ

1.3.1.2 การจัดหา การจัดให้อยู่อาศัยการขนส่ง การจัดให้ หรือการรับไว้ ซึ่งบุคคลเพื่อการ ใช้แรงงานหรือการบริการด้วยวิธีการ ใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบังคับโดยมี

¹² Mary Catherine Hendrix, Enforcing the U.S. Trafficking Victims Protection Act in Emerging Markets: The Challenge of Affecting Change in India and China, 43 Cornell Int'l L.J. 173 (2010), Pp. 178-179.

¹³ รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์, “มาตรการพิเศษในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีค้ามนุษย์กรณีแสวงหาประโยชน์ทางเพศ”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 70-73.

วัตถุประสงค์ในการทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ ให้มีสภาพเป็นเข้ารับใช้ การผูกพันด้วยภาระหนี้สิน หรือเพื่อเอาคน ลงเป็นทาส

1.3.2 “การค้ามนุษย์ทางเพศ” หมายถึง การจัดหา การจัดให้ที่อยู่อาศัย การขนส่ง การจัดให้ หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ในกิจการทางเพศพาณิชย์

1.3.3 “กิจกรรมในทางเพศพาณิชย์” หมายถึง กิจกรรมทางเพศใด ๆ ที่ได้กระทำลงอันเนื่องมาจากการให้หรือรับสิ่งมีค่าโดยบุคคล ใด ๆ ก็ตาม

1.3.4 “การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ” หมายถึง สภาพของการใด ๆ ที่ได้กระทำลงโดยวิธีการ

1.3.4.1 การใช้อุบาย วิธีการ หรือแผนการใด ๆ โดยเจตนาที่จะทำให้นับบุคคลเชื่อว่าหากไม่เข้าสู่หรือยอมอยู่ต่างต่อเนื่องในสภาวะเช่นว่า บุคคลนั้นเองหรือบุคคลอื่นจะได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือถูกทำให้ปราศจากซึ่งอิสรภาพ

1.3.4.2 การใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายในทางที่มีชอบ

บทกำหนดโทษ

TVPA มาตรา 112 กำหนดโทษจำคุกในความผิดค้ามนุษย์ในระดับสูง¹⁴ คือ ตั้งแต่ยี่สิบปีถึงตลอดชีวิตหากการกระทำผิดมีเหตุฉกรรจ์ หรือผู้เสียหายถึงแก่ความตาย มีการลักพาตัวหรือพยายามลักพาตัว มีการล่วงละเมิดทางเพศอย่างรุนแรง หรือพยายามฆ่า ในส่วนของความผิดฐานค้ามนุษย์ทางเพศหากไม่ปรากฏว่ามีการใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบังคับขู่เข็ญ หรือบุคคลที่ถูกค้ามีอายุเกินกว่าสิบสี่ปีในขณะที่ความผิดได้ถูกกระทำลง ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจลงโทษจำคุกมากกว่าที่กำหนดเพียงใดก็ได้จนถึงจำคุกตลอดชีวิต หากปรากฏว่ามีการใช้กำลัง การฉ้อโกง การบังคับขู่เข็ญ หรือหากบุคคลที่ถูกค้าเป็นเด็กที่มีอายุไม่เกินสิบสี่ปีในขณะที่ความผิดได้ถูกกระทำลง

นอกจากนี้ TVPA ยังได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเอกสารในกรณีบุคคลที่ทาลาย ปิดบังเอาไปเสีย รับไว้ ยึดเอาไว้ซึ่งหนังสือเดินทางหรือเอกสารอื่นใดที่มีลักษณะเดียวกันกับหนังสือเดินทาง เอกสารการเดินทาง หรือเอกสารสำหรับระบุตัวบุคคลอื่นใดที่ออกให้โดยราชการของ

¹⁴ ทรงพล พันธุ์วิชาดิกุล, “ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ.2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี “: วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557, หน้า 177.

บุคคลอื่นใดเพื่อการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือ ทั้งจำ ทั้งปรับ รวมทั้งศาลสามารถริบทรัพย์สินของผู้กระทำผิดได้ด้วย

การจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report – TIP Report) และรายงานของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ

TVPA กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) เป็นรายงานประจำปีเผยแพร่ในเดือนมิถุนายน เพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐฯ เกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์และการดำเนินการของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จำนวนกว่า 188 ประเทศ โดยจัดระดับเป็น Tier 1, Tier 2, Tier 2 Watch List และ Tier 3 ตามมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ที่ระบุใน TVPA โดยเป็นการประเมินความคืบหน้าการดำเนินการของแต่ละประเทศเปรียบเทียบกับการดำเนินการของประเทศนั้นๆ ในปีที่ผ่านมา โดยแต่ละ Tier หมายความว่าดังนี้

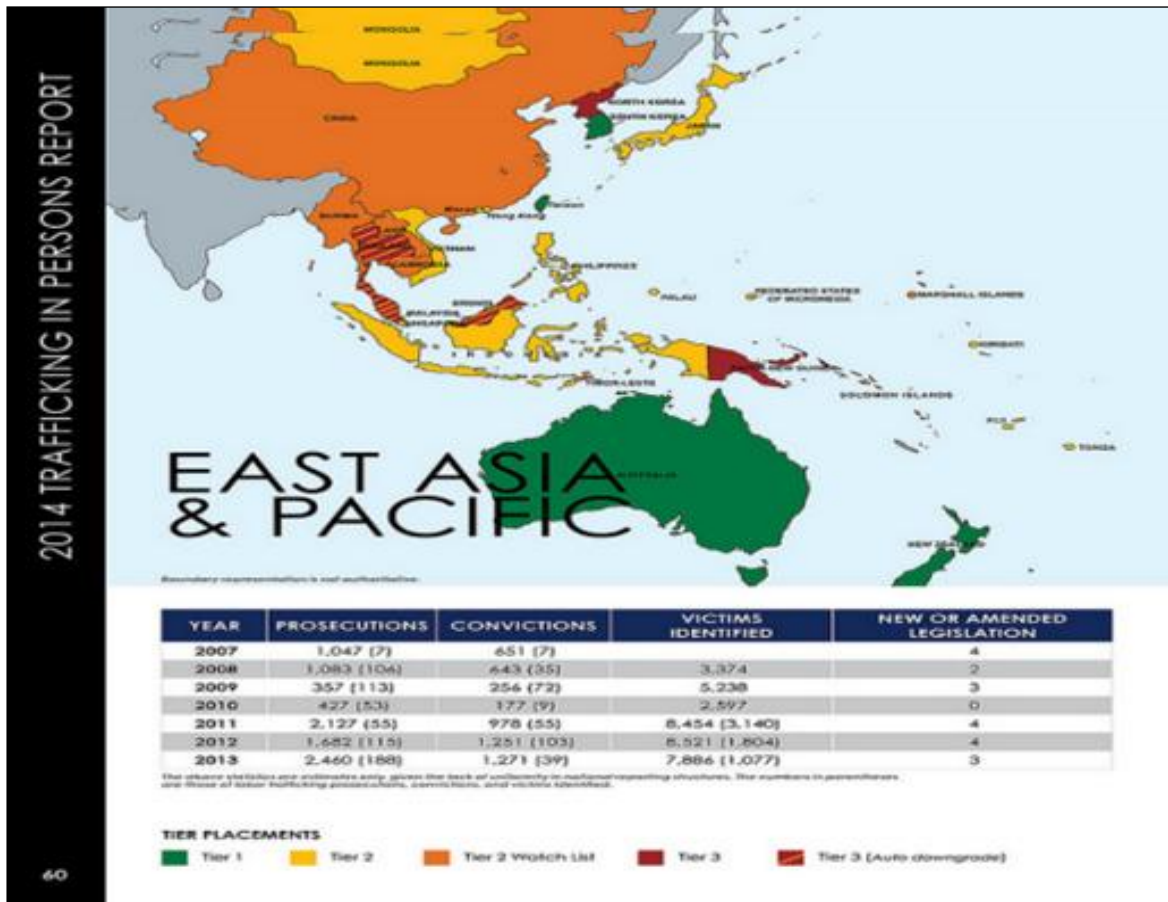
1. Tier 1 หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลดำเนินการ โดยสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ตาม TVPA
2. Tier 2 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข
3. Tier 2 Watch List คล้ายกับ Tier 2 แต่มีเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นมาก หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์
4. Tier 3 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญ

ประเทศที่อยู่ใน Tier 3 อาจถูกสหรัฐฯ พิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า (Non Humanitarian and Non-Trade-Related Foreign Assistance) รวมทั้งสหรัฐฯ อาจพิจารณาไม่ให้งบประมาณสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศดังกล่าวในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งสหรัฐฯ อาจคัดค้านความช่วยเหลือ (ยกเว้นความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า และบางความช่วยเหลือด้านการพัฒนา) ที่รัฐบาลประเทศดังกล่าวอาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ทั้งนี้ มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้น โดยอัตโนมัติทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 เนื่องจากประธานาธิบดีสหรัฐฯ (โดยปรึกษาหารือภายในกับหน่วยงานต่างๆ ของสหรัฐฯ อาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ USAID เป็นต้น)

สามารถใช้สิทธิในการยกเว้นมาตรการระงับความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ใน TIER 3 ดังกล่าวได้ หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่สหรัฐฯ หรือหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งรวมถึงสตรีและเด็ก โดยการพิจารณาดังกล่าวของประธานาธิบดีสหรัฐฯ จะเป็นกระบวนการภายในของสหรัฐฯ เอง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทยมีความสอดคล้องกับ Tiers เป็นเป้าประสงค์หลักในการดำเนินการเพื่อยกระดับประเทศไทยในสายตาของสหรัฐอเมริกาหรือประชาคมโลกเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์หรือเพื่อเป้าประสงค์ทางการพาณิชย์เพื่อรักษาภาพลักษณ์ของสินค้าไทยในสายตาผู้บริโภค เนื่องจากการประเมินหรือจัดตาม Tier มีลักษณะแบบปีต่อปี และมีได้เป็นหลักประกันว่าการต่อต้านการค้ามนุษย์ภายใต้ Tier จะสามารถดำเนินการเป็นไปได้อย่างยั่งยืนหากระบบและกลไกการบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ ในทางกลับกันโดยที่ปัญหาการค้ามนุษย์ถือเป็น Non-Traditional Threat และเป็น Global Issue ที่ส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่ออุตสาหกรรมและคุณค่าทางสิทธิมนุษยชน ภาครัฐจึงควรปรับปรุงศักยภาพของกลไกการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ และสร้างความตระหนักเกี่ยวกับการปกป้องคุณค่าทางเสรีภาพ ศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ และค่านิยมสากลให้เป็นที่แพร่หลายรวมทั้งสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในฐานะ Stakeholders และเป็น Collective Security เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ เพื่อความยั่งยืนของการแก้ไขปัญหาจากรัฐบาลคู่รัฐบาลและจากรุ่นสู่รุ่นอันจะนำมาซึ่งความสุขและความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจทั้งต่อประเทศไทย ประเทศเพื่อนบ้าน และทุกภูมิภาคของโลกสืบไป

ในส่วนของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ จะจัดทำรายงานและจัดพิมพ์บัญชีรายชื่อสินค้าจากประเทศต่างๆ ที่กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ มีเหตุผลเชื่อว่า ผลิตโดยการใช้แรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับ (List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor) เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อให้ตระหนักถึงการไ้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับในการผลิตสินค้าจากประเทศนั้นๆ และผลักดันให้ประเทศเหล่านั้นแก้ไขปัญหา ปัจจุบันมีสินค้ากว่า 130 รายการ จาก 74 ประเทศ อยู่ในบัญชีรายชื่อสินค้านี้ดังกล่าว โดยกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ได้ระบุสินค้าของไทยจำนวน 5 รายการ คือ กุ้ง เสื้อผ้า (ผลิตจากแรงงานเด็กและแรงงานบังคับ) อ้อย สีส้ม (ผลิตจากแรงงานเด็ก) ปลา (ผลิตจากแรงงานบังคับ)

แผนภาพที่ 2-1 : แผนที่สถานการณ์การค้ามนุษย์ในรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประจำปี 2557



ที่มา : หนังสือพิมพ์ประชาไท (Online วันที่ 21 มิถุนายน 2557)

มาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard) และหลักเกณฑ์พิจารณา

(Criteria) 47 ปรากฏตามมาตรา 108 ซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลอเมริกัน¹⁵ จะนำไปใช้ในการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ดังนี้

1. มาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการค้ามนุษย์ซึ่งใช้กับรัฐบาลของประเทศที่เป็นต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง ได้แก่

¹⁵ วันชัย รุจนวงศ์ และคณะ, “การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ 2)”. (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 57.

1.1 รัฐบาลควรห้ามการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง และลงโทษการกระทำการค้ามนุษย์ดังกล่าว

1.2 เมื่อรับทราบว่ามีกรณีการค้ามนุษย์ด้านเพศที่เกี่ยวข้องกับการบังคับ หลอกลวง ชู่เชิญ หรือเป็นกรณีที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นเด็กที่ไม่สามารถให้ความยินยอมอย่างแท้จริงได้ หรือเป็นกรณีการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการข่มขืนหรือการลักพาตัวหรือก่อให้เกิดความตาย รัฐบาลควรมีบทลงโทษที่ได้สัดส่วน เพียงพอเหมาะสมกับอาชญากรรมที่ร้ายแรงดังกล่าว

1.3 เมื่อรับทราบว่ามีกรณีการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง รัฐบาลควรมีบทลงโทษที่เข้มงวดเพียงพอที่จะป้องปรามและสะท้อนความรุนแรงของการกระทำผิดการค้ามนุษย์ดังกล่าวได้

1.4 รัฐบาลควรมีความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่องในการจัดการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง

2. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่องในการจัดการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง ได้แก่

2.1 รัฐบาลมีความเข้มแข็งในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดค้ามนุษย์หรือไม่

2.2 รัฐบาลได้ให้การคุ้มครองผู้เสียหายและให้การสนับสนุนให้ผู้เสียหาย ให้ความร่วมมือกับการสืบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดหรือไม่

2.3 รัฐบาลมีการดำเนินมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์หรือไม่

2.4 รัฐบาลมีความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการสืบสวน สอบสวนและดำเนินคดีผู้กระทำผิดค้ามนุษย์หรือไม่

2.5 รัฐบาลได้มีการส่งผู้กระทำผิดค้ามนุษย์ข้ามแดนเพื่อให้ได้รับการดำเนินคดีหรือไม่

2.6 รัฐบาลได้ตรวจการเดินทางเข้า-ออกเมืองเพื่อแสวงหาหลักฐานการค้ามนุษย์ และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นเมื่อพบหลักฐานดังกล่าวหรือไม่

2.7 รัฐบาลมีความเข้มข้น (โดยเปรียบเทียบกับกำลังทางทรัพยากรของรัฐบาล) ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรืออำนวยความสะดวกการค้ามนุษย์หรือไม่

2.8 ร้อยละของจำนวนผู้เสียหายที่มีที่พักพิงของประเทศไทยมีจำนวนมากหรือไม่

2.9 รัฐบาลมีการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการอย่างเป็นระบบหรือไม่

2.10 รัฐบาลมีความคืบหน้าในการดำเนินการเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาหรือไม่

2.11 รัฐบาลได้ดำเนินการหรือไม่เพื่อลดอุปสงค์สำหรับการกระทำที่เกี่ยวกับเพศพาณิชย์ และการเข้าร่วมในการท่องเที่ยวค้าประเวณีระหว่างประเทศโดยผู้ถือสัญชาติของประเทศตน
 ทั้งนี้ มาตรา 134 ให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การเอกชน องค์การระหว่างประเทศ ในการดำเนินกิจการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อยกระดับให้ประเทศเหล่านั้นบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำ

Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003 (TVPRA 2003)

รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมาย TVPRA 2003 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการค้ามนุษย์โดยกำหนดการเผยแพร่เอกสารข้อมูลเพื่อกระตุ้นเตือนนักท่องเที่ยวให้ทราบว่าการท่องเที่ยวเชิงใช้บริการทางเพศ (Sex Tourism) มีความผิดตามกฎหมายและได้สร้างกลไกเพื่อให้เหยื่อการค้ามนุษย์สามารถฟ้องร้องผู้ค้ามนุษย์ในศาลมลรัฐได้ รวมทั้งกำหนดให้อัยการสูงสุดจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับความพยายามในการจัดการค้ามนุษย์

Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA 2005) รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมาย TVPRA 2005 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายขอบข่ายการปกป้องคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะต่อเหยื่อซึ่งเป็นคนชาติสหรัฐฯ และเหยื่อซึ่งเป็นคนต่างชาติที่พำนักอยู่ในสหรัฐฯ อย่างถาวร (Permanent Resident) โดยกำหนดโปรแกรมเพื่อช่วยเหลือการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับมลรัฐ การให้บริการช่วยเหลือเหยื่ออย่างครบวงจรซึ่งรวมถึงการตั้งถิ่นฐาน และการขยายเขตอำนาจศาล (Extraterritorial Jurisdiction) ให้ครอบคลุมการพิจารณาคดีต่อพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่กระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์ด้วย

Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2008 (TVPRA 2008) TVPRA 2008 หรือ The William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2008 มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 2008 ถึงปี ค.ศ. 2011 เป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางในการนำกฎหมาย TVPA 2000 มาใช้บังคับให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและให้สามารถนำทรัพยากรของรัฐบาลกลาง พร้อมทั้งก่อตั้งหน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ทางเพศในสหรัฐอเมริกาและต่างประเทศ

บทบาทของ TVPRA 2008 ที่สำคัญ ได้แก่¹⁶

1. ขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงเหยื่อที่เป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาและผู้ที่พำนักอยู่ในสหรัฐฯ อย่างถาวร ที่ถูกผู้ค้ามนุษย์กระทำในลักษณะรูปแบบการค้ามนุษย์ที่รุนแรง (Severe forms of Trafficking in Person) โดยให้สามารถเข้าโครงการต่างๆ ที่จัดไว้ตามกฎหมายฉบับนี้
2. เพิ่มบทบัญญัติคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส เช่น การคุ้มครองเหยื่อมิให้ถูกแก้แค้น โดยเพิ่มการคุ้มครองแก่ญาติ (พ่อแม่หรือพี่น้องที่ยังมิได้จดทะเบียนสมรสและอายุต่ำกว่าสิบแปดปี) ของคนต่างด้าวที่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ หรือกรณีเหยื่อไม่ให้ความร่วมมือในการสืบสวน หรือการฟ้องร้องคดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงภายใน (Department of Homeland Security) มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของ วีซ่าเพื่อให้เหยื่อมีสิทธิพำนักในสหรัฐอเมริกา หรือการคุ้มครองเหยื่อเยวหาเหยื่อ เป็นต้น
3. ปรับปรุงแก้ไขบทนิยามของ “การล่อลวงให้เป็นทาส” ดังนี้
 - 3.1 ผู้ใด
 - 3.1.1 ลักพาตัวหรือเอาไปซึ่งบุคคลใดโดยมีเจตนาที่จะขายบุคคลนั้นเพื่อเอาคนลงเป็นทาสหรือให้รับใช้โดยไม่สมัครใจหรือปราศจากความยินยอม
 - 3.1.2 ล่อลวงหรือชักพาบุคคลใดเดินทางไปต่างประเทศโดยพาหนะใดหรือสถานที่อื่นใดโดยเจตนาให้บุคคลนั้นเป็นทาสหรือส่งออกนอกประเทศเพื่อเอาคนลงเป็นทาส
 - 3.1.3 ชักขวางหรือพยายามชักขวางหรือแทรกแซงหรือป้องกันมิให้สามารถบังคับใช้ได้ตามบทบัญญัตินี้ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินยี่สิบปีหรือมีโทษปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ
 - 3.2 ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้จะต้องถูกจำคุกตลอดชีวิตหรือทั้งจำทั้งปรับหาก
 - 3.2.1 การฝ่าฝืนเป็นเหตุให้เหยื่อถึงแก่ความตาย หรือ
 - 3.2.2 การฝ่าฝืนดังกล่าวซึ่งรวมถึงการลักพาตัว การพยายามลักพาตัว การล่อลวงละเมิดทางเพศในลักษณะที่รุนแรง หรือพยายามฆ่า

¹⁶ Alliance To End Slavery & Trafficking, Summary of the Trafficking Victims Protection Act (TVPA) and Reauthorizations [Online], Available from <http://www.endslaveryandtrafficking.org/fy2014/Relevant-Authorization-Statutes.php>.

4. สร้างความเป็นเอกภาพของกฎหมายในการปราบปรามการค้ามนุษย์ของกฎหมายรัฐบาลกลางและกฎหมายระดับมลรัฐในบริบทของ TVPA 2000 TVPRA 2003 TVPRA 2005 และกฎหมายที่ออกโดยกระทรวงยุติธรรม ความว่า

4.1 ไม่ยินยอมให้มีการตีความว่าการค้าประเวณีเป็นการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมายภายใต้กฎหมายของรัฐบาลกลาง

4.2 ให้ถือว่ากฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้เหนือกว่ากฎหมายอาญาของรัฐบาลกลางและกฎหมายต่างๆ ของมลรัฐ

5. กำหนดภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางสหรัฐฯ (federal) เช่น การจัดทำรายงานประจำปีว่าด้วยสถานการณ์การค้ามนุษย์ การส่งเสริมมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็ก มาตรการตรวจสอบการออกหนังสือเดินทางเพื่อการเดินทางมาท่องเที่ยวทางเพศ และกำหนดมาตรการในการพิจารณาตรวจลงตรา เป็นต้น

Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2013 (TVPRA 2013)

กำหนดห้ามให้หน่วยงานด้านความช่วยเหลือของสหรัฐฯ เดินทางไปปฏิบัติภารกิจในประเทศที่ใช้ทหารเด็ก กำหนดบทลงโทษผู้ค้ามนุษย์ซึ่งยึดเอกสารแสดงตนของเหยื่อเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากเหยื่อ กำหนดโปรแกรมให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินเรื่องควนเพื่อการคุ้มครองเด็กที่ประสบเคราะห์กรรมจากภัยพิบัติมิให้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เช่น กรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวรุนแรงในเฮติ ให้อำนาจ TIP Office ในการสร้างกลไกความร่วมมือเชิงหุ้นส่วนกับต่างประเทศเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าเด็ก เพิ่มศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการท่องเที่ยวทางเพศโดยขยายเขตอำนาจศาลเพื่อพิจารณาคดีบุคคลสัญชาติอเมริกันที่พำนักในต่างประเทศซึ่งใช้ประโยชน์จากเด็กในเชิงเพศพาณิชย์

หน่วยงานของสหรัฐอเมริกา ภายใต้ TVPA และ TVPRAs

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสหรัฐฯ ภายใต้ TVPA และ TVPRAs โดยประกอบด้วยหน่วยงานและภารกิจของต่างๆ ซึ่งสะท้อนการบูรณาการการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยหลอมรวมและเชื่อมต่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมายลงไปในทุกภาคส่วนราชการและภาคส่วนของสังคมอันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

The President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking (PITF)

มีสถานะเป็นองค์กรระดับคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานความพยายามระดับรัฐบาลกลางในการปราบปรามการค้ามนุษย์

Senior Policy Operating Group (SPOG)

ก่อตั้งขึ้นภายใต้ TVPRA 2003 ประกอบด้วยผู้แทนระดับสูงของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ PITF โดย SPOG ท หน้าที่ประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานและองค์กรร่วมต่างๆ (Interagency Policy) ศึกษาค้นคว้าวิจัย และจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศและการบังคับใช้ TVPA

กระทรวงการต่างประเทศ (Department of State)

ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons / Bureau of Population, Refugees, and Migration (PRM) / Bureau of Democracy Human Rights, and Labor (DRL) / Bureau of Diplomatic Security / Office of Global Women's Issues (GWI) / Bureau of Consular Affairs และ Human Smuggling and Trafficking Center

กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)

ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด / Child Exploitation and Obscenity Section (CEOS) / Civil Rights

Division ซึ่งมีหน่วยงานสำคัญคือ Federal Bureau of Investigation (FBI) ท หน้าที่สืบสวน

สอบสวนอาชญากรรมค้ามนุษย์ และเป็นหน่วยงานร่วมในหน่วยเฉพาะกิจเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์

กระทรวงแรงงาน (Department of Labor)

แบ่งออกเป็น Labor Bureau of International Labor (ILAB) / Wage and Hour Division (WHD) เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแรงงานฉบับ The Fair Labor Standards Act (FLSA) / The Migrant and Seasonal Agricultural Workers Protection Act (AWPA) / Office of the Inspector General (DOL OIG) / Employment and Training Administration/ Bureau of International Labor Affairs (ILAB)

กระทรวงบริการสาธารณสุขและชุมชน (Department of Health and Human Services – HHS)

ดำเนินการภายใต้ Anti-Trafficking Persons Division (Anti-Trafficking in Persons Program) ได้แก่ Rescue and Restore Campaign / Rescue and Restore Program / National Human Trafficking Resource Center (NHTRC) และ Trafficking Victim Assistance Program

กระทรวงคมนาคม (Department of Transportation – DOT)

ดำเนินการเกี่ยวกับ Training on Human Trafficking Awareness / Transportation Leaders Against Human Trafficking / แนวร่วมระหว่างกระทรวงคมนาคมและกระทรวงความมั่นคงภายใน ภายใต้ “Blue Campaign” ได้แก่ แนวร่วมกับ Amtrak ในฐานะผู้ให้บริการคมนาคมขนส่งทางรถไฟทั่วสหรัฐฯ ในการฝึกฝนพนักงานเพื่อเป็นหูเป็นตาและรายงานการพบเห็นพฤติกรรมค้ำมนุษย์ และ “Blue Lightning” ได้แก่ แนวร่วมกับสายการบินพาณิชย์ของสหรัฐฯ เพื่อสร้างศักยภาพและทักษะทั้งด้านการสังเกตและทักษะทางคอมพิวเตอร์ในการระบุและรายงานการพบพฤติกรรมการค้ามนุษย์ต่อหน่วยงานรัฐบาลกลางแบบ Real Time

กระทรวงความมั่นคงภายใน (Department of Homeland Security – DHS)

ประกอบด้วยภารกิจบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองและศุลกากรโดยหน่วยงาน Human Smuggling and Trafficking Unit / Child Exploitation/Operation Predator ซึ่งเป็นการปฏิบัติการโดย U.S. Immigration and Customs Enforcement’s (ICE) Homeland Security Investigation (HIS) ร่วมกับ FBI, National Center for Missing and Exploited Children – NCMEC, กระทรวงยุติธรรม และ Internet Crimes against Children Task Forces (ICAC) / United States Citizenship and Immigration Services (USCIS) / Federal Law Enforcement Training Center (FLETC) / U.S. Customs and Border Protection และ Blue Campaign

กระทรวงกลาโหม (Department of Defense – DOD)

ดำเนินการภายใต้ Combating Trafficking in Persons (CTIP) Program Office ซึ่งยึดนโยบาย zero tolerance ต่ออาชญากรรมค้ำมนุษย์

กระทรวงมหาดไทย (Department of Interior)

ดำเนินการโดยประสานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการป้องกันการค้ำมนุษย์ต่อชาวอินเดียนแดง และประสานร่วมกับรัฐบาลกลาง มลรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น และกลุ่มชนเผ่าอินเดียนแดงเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เพิ่มมากขึ้นต่อชาวอินเดียนแดง นอกจากนี้ ยังร่วม กับ

ผู้ตรวจการระดับมลรัฐของเกาะกวมและ Northern Mariana Island เพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนคดีค้ามนุษย์

กระทรวงเกษตร (Department of Agriculture – USDA)

ดำเนินการภายใต้ Consultative Group to Eliminate the Use of Child Labor and Forced Labor in Imported Agricultural Products

กระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education (ED))

ดำเนินการภายใต้ Office of Safe and Drug-Free Schools เนื่องจากเล็งเห็นว่าการค้ามนุษย์มักจะเกี่ยวโยงกับเด็กในวัยเรียน โดยเฉพาะเด็กที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบิดามารดาซึ่งถือกลุ่มเสี่ยงสำคัญต่อการถูกหลอกลวงเพื่อการค้ามนุษย์เนื่องด้วยเทคโนโลยีการติดต่อ สื่อสารสมัยใหม่ หรือแม้กระทั่งบนถนนหนทาง ในห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ และรวมถึงการใช้เด็กหญิงด้วยกันเองเป็นตัวล่อลวงเด็กหญิงคนอื่นๆ เข้ามาสู่การถูกค้ามนุษย์ ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อต่อต้านปราบปรามประกอบด้วย

1. การเข้าถึงชุมชนของโรงเรียน ผู้นำโรงเรียน เจ้าหน้าที่ นักเรียน และผู้ปกครองเพื่อสร้างความตระหนักรู้ในปัญหาการค้ามนุษย์
2. ช่วยเหลือโรงเรียนเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับการเรียนการสอน และความสำคัญของบทบาทของโรงเรียนในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งสนับสนุนการให้ข้อมูลต่อบุคลากรของโรงเรียนที่ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัย และสำรวจโรงเรียน
3. พัฒนาและเผยแพร่เอกสารข้อมูลเพื่อการต่อต้านปราบปรามการค้ามนุษย์ผ่านช่องทางสารสนเทศต่างๆ อาทิเช่น Website “Readiness and Emergency Management for Schools” และจัดทำ fact sheet เกี่ยวกับ Human Trafficking of Children in the United States

U.S. Agency for International Development (USAID)

โดยการดำเนินการในด้านการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ภายใต้ Counter-Trafficking In Persons Program / Counter-Trafficking in Persons Campus Challenge / Counter-Trafficking in Persons Policy ทั้งนี้ USAID ได้เผยแพร่ C-TIP Field Guide เมื่อเดือนเมษายน 2013 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินการของ USAID ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะช่วยให้บุคลากรทั้งของ USAID เองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศต่างๆ มีความเข้าใจปัญหาการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้นเพื่อการขยายขอบข่ายการดำเนินการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นแนวทางต่อบุคลากรของ USAID ในการรายงานพฤติกรรมซึ่งต้องสงสัยว่าเป็นการค้ามนุษย์ของบุคลากรด้วยกันเอง คู่สัญญาของ USAID เพื่อนำไปสู่การสืบสวนสอบสวนต่อไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าลักษณะการดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงระบบ Check and

Balance และการสร้างความโปร่งใส (Transparency) และการตรวจสอบได้ (Accountability) และเปรียบเสมือนจุดสกัดหรือจุดตรวจทั้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร คู่สัญญา และองค์กร USAID เองในลักษณะ 360 องศา อันเป็นมาตรการที่ช่วยลดโอกาสของผู้ที่จะกระทำหรือกระทำการค้ามนุษย์มิให้ขยายวงกว้างขึ้นไปเรื่อยๆ / USAID's Counter-Trafficking Code เป็นกรอบการฝึกอบรม บุคลากรของ USAID เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาในด้านจริยธรรมเพื่อมิให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยยึดถือ The Federal Acquisition Regulation (FAR) และ TVPA เป็นแม่บทในการพิจารณาจัดจ้างและปฏิบัติงานร่วมกับคู่สัญญาของ USAID อีกทั้งยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องรายงานเมื่อพบเห็นหรือรับทราบพฤติกรรมการค้ามนุษย์อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย เป็นการวางระบบการสอดส่องและเป็นหูเป็นตาให้กับ USAID อันจะช่วยลดโอกาสของบุคลากรและคู่สัญญาที่ประสงค์จะใช้ภารกิจของ USAID บังหน้าหรือแอบแฝงเพื่อยุ่งเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

U.S. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC or Commission)

มีสำนักงานตั้งอยู่ใน 53 แห่งทั่วสหรัฐฯ ทำหน้าที่ภายใต้ Anti-Discrimination Laws เพื่อสืบสวนสอบสวนและแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นกับเหยื่อการค้ามนุษย์จากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สีผิว ต้นกำเนิด เพศ ศาสนา อายุ ความพิการ และพันธุกรรม อันจะนำมาซึ่งการยุติความขัดแย้งและการจ่ายเงินชดเชยหรือการทดแทนในรูปแบบอื่นแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งถือเป็นกลไกและมาตรการที่สำคัญในการช่วยเหลือเยียวยาเหยื่อมิให้ถูกซ้ำเติมทางสังคม

นอกจากหน่วยงานจำนวน 14 หน่วยที่กล่าวมาแล้ว หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีก 4 หน่วยงาน ได้แก่ Domestic Policy Council (DPC), National Security Council (NSC), Office of Management and Budget (OMB) และ Office of the Director of National Intelligence (ODNI)

โดยสรุปแล้ว TVPA และกฎหมายลูกบท เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ดังนี้

1. เป็นการบูรณาการกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างกลมกลืนมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนของสหรัฐอเมริกา (ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษาและผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนท้องถิ่น)

2. TVPA แสดงให้เห็นถึงความชัดเจนของบทบาทของสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ในการปฏิบัติต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เสนอมาตรการคุ้มครอง บำบัด ฟื้นฟู ทางเลือกสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

3. ครอบคลุมมาตรการป้องกันปัญหา การพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่นทั้งในสหรัฐอเมริกาและต่างประเทศที่จะปฏิบัติการช่วยเหลือ ปกป้อง เสนอ ทางเลือกทางออก รวมถึงสร้างเกณฑ์ในการจับวัดบุคคลที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

4. เป็นกฎหมายที่สามารถดำเนินการได้ทั้งต่อผู้ค้ามนุษย์รายใหญ่และรายย่อย รวมทั้งมี มาตรการติดตาม ดูแลปกป้องผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อันเป็นตัวอย่างที่ดีในการออกกฎหมาย ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยในเวลาต่อมา

แผนภาพที่ 2-2 : รายงานสถานการณ์ค้ามนุษย์ 2014



แนวคิดที่ว่าด้วยการค้ามนุษย์

ทฤษฎีที่ว่าด้วยการค้ามนุษย์ นั้นมีพัฒนาการไปตามความเปลี่ยนแปลงทางสังคม จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะกล่าวถึงทฤษฎี โดยไม่วิเคราะห์ ศึกษา รวมไปถึงความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงทฤษฎี อันเป็นผลมาจากการนำเอาทฤษฎีไปใช้ในภาคปฏิบัติการทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งในสังคมต่างประเทศ (โดยเฉพาะประเทศตะวันตก) และในสังคมไทย ทั้งนี้ในปัจจุบัน ปัญหา ปราบปรามการค้ามนุษย์ซับซ้อนมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต โดยเฉพาะในสังคมโลกที่เชื่อมโยงถึงกันอย่างรวดเร็ว ใกล้ชิดกัน ที่เรียกกันว่ายุคโลกภิวัตน์ การค้า

ประเวณี การค้าทาส การย้ายถิ่น ลักลอบเข้าเมืองอาจเกิดขึ้นทับซ้อนกัน จนยากที่จะแยกแยะออกมา เป็นปรากฏการณ์เดี่ยว ๆ ได้เช่นในอดีต

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะใช้แนวคิดหลักประกอบการดำเนินการศึกษาได้แก่ คุณค่าทางเสรีภาพ (Values of Freedom) และศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (Basic Human Dignity) ซึ่งเป็นค่านิยมสากล (Universal Values) ที่ประชาคมระหว่างประเทศมีพันธกรณีที่จะต้องปกป้องคุ้มครองหลักการดังกล่าว ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอนุสัญญาและพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยสหรัฐอเมริกายึดถือทฤษฎีคุณค่าทางอุดมการณ์ของหลักสิทธิมนุษยชนและค่านิยมสากล (Human Rights / Universalistic Ideologies) รวมทั้งจัดระเบียบเพื่อกำกับดูแลและติดตามการปกป้องคุณค่าทางอุดมการณ์ของหลักสิทธิมนุษยชนและค่านิยมสากลดังกล่าว โดยใช้ Tiers ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเป็นตัวชี้วัดและประเมินประสิทธิผลของการดำเนินการของแต่ละประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ อนึ่ง ไทยอาจพิจารณาข้อเสนอแนะใน TIP Report และข้อบทใน TVPA ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ มาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขสถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทยตามที่เห็นสมควรต่อไป

คุณค่าทางเสรีภาพ (Values of Freedom)

คุณลักษณะของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย ควรแสดงออกซึ่งคุณค่าหรือเจตคติดังต่อไปนี้

1. ควรมีความสามารถที่จะรักความเป็นธรรมและความเสมอภาค และตระหนักในผลร้ายของความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาค
2. เชื่อมั่นในความเป็นธรรมในสังคม เชื่อมั่นในการปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียม เคารพความเท่าเทียมทางเพศ สิทธิมนุษยชน
3. ใช้หลักความยุติธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญของสังคมประชาธิปไตย รู้จักแยกแยะได้ว่าอะไรคือความเป็นธรรม อะไรคือความไม่เป็นธรรม และอะไรคือความเสมอภาค อะไรคือความไม่เสมอภาค
4. เข้าใจผู้อื่น (Consider Others) ปฏิบัติในอย่างเท่าเทียมกัน (Treat Others as Equal) เรียกร้องหรือต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม บอกได้ว่าอะไรเป็นความยุติธรรม ไม่ยุติธรรมในสถานการณ์ต่างๆ

5. เชื่อในเสรีภาพที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม เคารพในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เคารพในเสรีภาพที่จะแสดงออกหรือการกระทำ รับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตนเองที่จะมีผลต่อผู้อื่น

6. ใช้เสรีภาพอย่างรับผิดชอบ แก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ให้ความสำคัญกับสิทธิและผลประโยชน์ของผู้อื่น รับผิดชอบต่อผลอันเกิดจากการกระทำ มีส่วนร่วมกับวิถีชุมชนด้วยการทำงานอาสาสมัคร เห็นคุณค่าของการใช้สิทธิแต่ไม่ละทิ้งหน้าที่ และตระหนักในผลร้ายของการใช้สิทธิอย่างไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ ยึดหลักการใช้สิทธิแต่ไม่ละทิ้งหน้าที่ไว้เสมอ

ศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (Basic Human Dignity)

สิทธิมนุษยชน (Human Right) หมายถึง สิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง ทั้งความคิดและการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

1. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) หมายถึง คุณสมบัติ จิตใจ สิทธิเฉพาะตัวที่พึงสงวนของมนุษย์ทุกคน และรักษาไว้มิให้บุคคลอื่นมาล่วงละเมิดได้ การถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการคุ้มครองและได้รับความยุติธรรมจากรัฐ

2. สาเหตุที่มนุษย์ต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เกิดจากมนุษย์ทุกคนเกิดมาแล้วย่อมมีสิทธิในตัวเอง มนุษย์เป็นสัตว์สังคม มีเกียรติภูมิที่เกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนเกิดมามีฐานะไม่เท่าเทียมกัน

3. หลักการสำคัญที่สุดของสิทธิมนุษยชน คือ มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ และกำหนดให้รัฐบาล ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐดำเนินการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนทุกคน

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

1. สังคมไทยเป็นสังคมที่ต่างเชื้อชาติ ศาสนา เผ่าพันธุ์ สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสันติ จนกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวในความเป็นไทย โดยไม่มีการแตกแยก ขอมรับความหลากหลาย มีจิตใจเอื้อเพื่อเกื้อกูลกัน จึงไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องการแบ่งชนชั้น หรือเผ่าพันธุ์ แต่การละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่อง เช่น การละเมิดสิทธิเด็ก เช่น การละเมิดทางเพศ แรงงาน ยาเสพติด อบายมุข ความรุนแรงในการลงโทษ การละเมิดสิทธิสตรี ใน

สังคมไทยยังปรากฏการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงในครอบครัว ความรุนแรงทางเพศในที่สาธารณะ ที่บ้าน ที่ทำงาน สถานักกัน การล่อลวงทางอินเทอร์เน็ต โรงภาพยนตร์ บันรอมมัล

2. การเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน บุคคลควรมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ดังต่อไปนี้

2.1 ศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยที่พัฒนาความรู้ ทักษะ ค่านิยมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2.2 ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของตนเอง บุคลิกภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเต็มที่

2.3 มีส่วนร่วมในกิจกรรมของชาติบ้านเมืองอย่างมีอิสระเสรีภาพ

2.4 ใช้สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมให้มีประสิทธิภาพ

2.5 ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right: UDHR) โดยสมัชชาแห่งสหประชาชาติ ถือเป็นการกำหนดมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งไทยเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ร่วมกับประเทศต่างๆ ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ สิทธิเด่นๆ ที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิต่อชีวิต เสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล การศึกษา เสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา เสรีภาพแห่งความคิดเห็น การแสดงออก การมีงานทำ การแสวงหาและได้รับการลี้ภัย ในประเทศอื่น

พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสันติสัญญา ด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งสหประชาชาติถือเป็น สันติสัญญาหลัก จำนวน 5 ฉบับได้แก่

1. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
2. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
3. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
5. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พัทธกร ศาสนะสุพินธ์¹⁷ ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย : ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทางเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลตามแนวทางการสัมภาษณ์โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติคนไทยจำนวน 12 คน และนักค้ามนุษย์ข้ามชาติ จำนวน 6 คน รวมทั้งใช้การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างกับบุคลากรที่ต่อต้านการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย จำนวน 12 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการจำแนกข้อมูล จัดกลุ่มข้อมูล และสังเคราะห์แบบแผนความสัมพันธ์จนได้ข้อสรุป ผลการศึกษาพบว่า ผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติคนไทยที่ศึกษา ตกเป็นเหยื่อระหว่างย้ายถิ่นข้ามชาติโดยถูกชักชวนและหลอกลวงให้เดินทางไปทำ งานประเทศปลายทางหรือภูมิภาคอื่นในประเทศไทย และถูกแสวงหาประโยชน์โดยการขูดรีดค่าเดินทาง ส่วนผู้ที่คิดสิ่งเสพติดถูกชักชวนและหลอกลวงให้เสพสิ่งเสพติดโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้ที่ถูกนำ พาเข้าประเทศปลายทางโดยถูกกฎหมาย มักถูกหลอกลวงให้เดินทางโดยใช้เอกสารเดินทางปลอมและเอกสารที่มีระยะเวลาอนุญาตพำ นักจำกัดและมักถูกขูดรีดค่าเอกสารเดินทางดังกล่าว ส่วนผู้ที่ไม่สมัครใจย้ายถิ่นข้ามชาติมักถูกลักพาตัว ในลักษณะถูกวางยาสลบในอาหาร เครื่องดื่ม หรือสิ่งเสพติด ผู้ที่คิดสิ่งเสพติดมักถูกมอมเมาด้วยสิ่งเสพติด และถูกลักหรือถูกข่มขู่บังคับเอาเงิน/ทรัพย์สินติดตัว เมื่อถึงประเทศปลายทางถูกนายจ้างซื้อไว้ทำ งาน ถูกนายจ้างข่มขู่ มีบางส่วนถูกทำ ร้ายร่างกายและถูกหน่วงเหนี่ยวกักขังให้ทำงาน และมักถูกแสวงหาประโยชน์โดยถูกขูดรีดค่าหัว ผู้ที่ทำงานด้านเพศถูกแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีมีบางส่วนถูกบังคับค้าประเวณี โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ผู้ที่เป็นแรงงานมักถูกนายจ้างเอาเปรียบค่าจ้าง โดยถูกจัดให้ทำงานเกินกำหนดเวลาหรือจัดให้ทำงานควบกับงานอื่นที่ไม่มีในข้อตกลงหรือสัญญาโดยไม่ได้รับค่าจ้างเพิ่มเติม ส่วนผู้ที่ทำงานเป็นคนประจำ เรือประมงมักถูกบังคับใช้แรงงาน โดยทารุณกดขี่ ถูกข่มขู่และถูกทำร้ายร่างกายเพื่อบังคับให้ทำงานหนักโดยไม่มีเวลาพักผ่อน ไม่ได้รับค่าจ้างแรงงาน และแม้เจ็บป่วยก็ตาม ผลการวิจัยพบว่ากระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทยครอบคลุมลักษณะหรือวิธีการต่าง ๆ ที่เหยื่อถูกนักค้ากระทำ ควบคุม และแสวงหาประโยชน์โดยมีรายละเอียดผลการวิจัยดังต่อไปนี้ ลักษณะที่เหยื่อถูกนักค้ากระทำ พบว่าเหยื่อส่วนใหญ่ถูกนักค้ากระทำ ให้ออก

¹⁷ พัทธกร ศาสนะสุพินธ์. “กระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย : ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง”. เอกสารวิจัยหลักสูตรศิลปศาสตรคุณวุฒิบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, หน้า 102.

จากถิ่นเดิมโดยการจัดหาในลักษณะถูกนักค้าที่เป็นนายหน้าค้ามนุษย์ชักชวนไปทำงานประเทศปลายทาง ซึ่งนายหน้าค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เข้าถึงและชักชวนเหยื่อ โดยการออกไปแสวงหาและชักชวนเหยื่อตามสถานที่ทำงานของเหยื่อหรือตามสถานที่เสี่ยงต่าง ๆ เช่น ร้านอาหารหรือร้านเสริมสวย หรือร้านอาหารหรือสถานบริการ แต่มีนายหน้าค้ามนุษย์บางส่วนใช้การบอกต่อข้อมูลความต้องการแรงงานต่างชาติของนายจ้างเพื่อขอให้เหยื่อเข้ามาหา โดยอาศัยการบอกต่อจากผู้ที่เคยย้ายถิ่นข้ามชาติหรือผู้ที่เคยตกเป็นเหยื่อหรือนักค้าอื่น หรือความสัมพันธ์ทางสังคมกับเหยื่อในลักษณะต่าง ๆ เช่น ญาติหรือเพื่อนหรือการประกอบอาชีพตามสถานที่เสี่ยงที่ทำให้เข้าถึงเหยื่อได้ง่าย ดังจะเห็นได้จาก คำให้สัมภาษณ์ของนักค้ามนุษย์ข้ามชาติที่แสวงหาประโยชน์จากเหยื่อในด้านเพศ อายุ 60 ปี “คนที่เขาแนะนำ เด็กมาให้ผม เขาเป็นคนแถวบ้านเด็กนั้นแหละเขารู้ว่าผมพาคนไปญี่ปุ่นได้จากพวกผู้หญิงไทยที่กลับมาจากญี่ปุ่น” ส่วนเหยื่อที่ไม่สมัครใจย้ายถิ่นข้ามชาติที่ไม่ติดสิ่งเสพติด เหยื่อด้านเพศมักถูกนักค้าชักชวนไปทำงานในโรงงานหรือนครแดนไทย (สปป) ในภูมิภาคอื่นของไทย (โดยเฉพาะจังหวัดทางภาคใต้)

แสงจันทร์ มาน้อย¹⁸ ได้ทำการศึกษา เรื่อง การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ปัจจุบันสถานการณ์การค้ามนุษย์ได้ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนอกจากจะถือว่าเป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและสตรีแล้ว ยังพบว่าขบวนการค้ามนุษย์ยังมีความเชื่อมโยงกับการประกอบอาชญากรรมอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะถูกใช้เป็นช่องทางในการหารายได้ให้แก่กลุ่มก่อการร้ายและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติด้วยเหตุนี้ทั่วโลกจึงได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญต่อการต่อต้านและปราบปรามกิจกรรมการค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเพิ่มมากขึ้น จากกรณีที่สหรัฐอเมริกาได้แถลงรายงานประจำปี เรื่อง สถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี 2557 ที่วอชิงตัน ดีซีเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2557 เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั่วโลก 188 ประเทศ ผลปรากฏว่าประเทศไทยถูกลดอันดับจาก Tier 2 Watch List ไปอยู่ Tier 3 ซึ่งเป็นอันดับต่ำสุดร่วมกับอีก 23 ประเทศ รวมทั้งมาเลเซียด้วย หลังจากที่ไทยถูกจัดอยู่ใน Tier 2 ที่ต้องจับตามองมาก่อนหน้านี้ 4 ปี แล้ว ในรายงานระบุเหตุผลว่าเป็นเพราะรัฐบาลไทยไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจัดการกับ ปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งความล้มเหลวในระบบการสืบสวนตรวจสอบและตัดสินผู้กระทำผิด รวมทั้งการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง แม้ว่าไทยจะมีการจับกุมและดำเนินคดีด้านการค้ามนุษย์ถึง 225 คดีก็

¹⁸ แสงจันทร์ มาน้อย, “การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์”, บทความวิชาการ กลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ปีที่ 4 ฉบับที่ 15 สิงหาคม 2557, หน้า ก.

ตามแต่ก็ยังไม่เพียงพอ กล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และ ประเทศปลายทาง สำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณีเหยื่อทั้งหลายมาจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้ง จีน เวียดนาม รัสเซีย อุซเบกิสถาน อินเดีย และพิจิ ซึ่งเข้ามาไทยเพื่อหางานทำ มีแรงงานอพยพประมาณสองถึงสามล้านคนในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นชาวเมียนมาร์ กัมพูชา และลาว เหยื่อค้ำมนุษย์ที่พบในไทยส่วนใหญ่ถูกบังคับ ชูเชื้อ หรือล่อลวงมาบังคับใช้แรงงานหรือในธุรกิจทางเพศหรือค้าประเวณีเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมประมง การผลิตเสื้อผ้าราคาถูกรการทำงานในโรงงานต่าง ๆ เป็นต้น และงานรับใช้ตามบ้าน นอกจากนี้ยังปรากฏว่าบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามถนนในรายงาน TIP Report ระบุว่ามีความพยายามของการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ยังถือว่าไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหาในไทย และที่สำคัญปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับเป็นตัวขัดขวางความสำเร็จของความพยายามนั้นนอกจากนี้ไทยยังประสบปัญหาการขาดแคลนผู้ทำหน้าที่สื่อสารล่ามภาษาต่างชาติอย่างหนักในหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้การระบุสัญชาติและการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ถูกจำกัดลงไปอีก

กล่าวสำหรับประเทศไทยแล้ว ได้มีการดำเนินความพยายามในมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และมีกลไกการดำเนินงานที่สำคัญตามกฎหมาย คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ต่อมาประเทศไทยได้ประกาศใช้นโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นแผนระยะยาว 6 ปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 – 2559 โดยคำนึงถึงสภาพปัญหา รายงานการค้ามนุษย์และข้อเสนอแนะของสหประชาชาติองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและสหรัฐอเมริกา ในส่วนของข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์สิ่งที่สำคัญที่สุดต้องเริ่มต้นจากการศึกษาข้อมูล รมัถระวังตัว และอาศัยความรอบคอบของผู้เสียหายด้วยเหตุที่การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างจริงจังและควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับมาทำซ้ำอีก โดยเฉพาะคนต่างด้าว ควรยกระดับการประชาสัมพันธ์ปัญหาการค้ามนุษย์ต่อสาธารณะทั้งในด้านปัญหาและแนวทางการป้องกัน เพื่อจะได้เกิดการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไข เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ควรมีความจริงจังและไม่ละเว้นในการปราบปรามกับคนทุกกลุ่ม เนื่องจากในบางท้องถิ่นมีผู้มีอิทธิพลในพื้นที่กระทำธุรกิจในรูปแบบการค้ามนุษย์แต่ไม่มีการจับกุมดำเนินคดีเนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพล อีกทั้งต้องให้ความสำคัญและ

จริงจัง ในการร่วมมือกับต่างประเทศในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันรณรงค์ส่งเสริมให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งและอบอุ่นซึ่งจะเป็นเกราะป้องกันที่สำคัญในการที่จะไม่ทำให้คนในครอบครัวถูกชักจูงหรือถูกหลอกลวงไปสู่ขบวนการค้ายมนุษย์และที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง คือ ต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินงานภายใต้หลักการ 5P ทั้งด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Policy) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Prevention) ด้านการป้องกัน (Protection) ด้านนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (Prosecution) ด้านความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ (Partnership) ให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่อไป โดยเริ่มต้นจากการมีสติอย่าหลงเชื่อผู้อื่นเพื่อป้องกันปัญหาและไม่ให้เกิด “การค้ามนุษย์” อย่างเร่งด่วน

บทที่ 3

สภาพทั่วไป และปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย

สถานะของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาการค้ำมนุษย์

สถานะของประเทศไทย¹

ประเทศไทยประสบปัญหาการค้ำมนุษย์ใน 3 สถานะ คือ

1. เป็นประเทศต้นทาง มีการนำคนจากพื้นที่ชนบทชุมชนชาวไทยภูเขา หรืออื่น ๆ ส่งไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2. เป็นประเทศทางผ่าน ขบวนการค้ำมนุษย์ใช้เป็นทางผ่านพาคนจากประเทศพม่า ลาว จีน เขมร ฯลฯ ไปยังประเทศอื่น ๆ

3. เป็นประเทศปลายทาง มีการนำคนจากที่อื่นเข้ามาพักและแสวงหาประโยชน์ ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์มาตั้งแต่ปี 2551 แล้ว แต่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยยังคงล้มเหลว มีการดำเนินการอย่างมีข้อจำกัด เกิดจากสาเหตุหลายประการ ทั้งความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย การเพิกเฉยต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง มีการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์เป็นสิ่งที่เราทุกคนไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล(ไหนก็ตาม) หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเอาจริงเอาจัง และประชาชนที่จะต้องเป็นหูเป็นตาช่วยกันสอดส่องแก้ไข ก่อนที่ไทยเราจะถูกกล่าวหาจากต่างชาติ ซึ่งจะนำมาซึ่งความเสียหายไม่น้อยกว่าความแตกแยกทางการเมืองที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันเช่นกัน

การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ของรัฐบาลไทย²

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะประกาศให้ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นวาระแห่งชาติเมื่อหลายปีก่อน ทว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ภายในประเทศ ทำที่การแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ของรัฐบาลไทยกลับถูกกำหนดและถูกทำให้เดินไปตาม รายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของรัฐบาล

¹ ชำนาญ จันทร์เรือง. "ไทยกับการค้ำมนุษย์". (ออนไลน์), 1962.

² มูลนิธิกระจกเงา. "รายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ประเทศไทย พ.ศ. 2554-2555". (ออนไลน์), 2557.

สหรัฐอเมริกา (Trafficking in Person –TIP Report) ซึ่งออกโดยกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาทุกปี แนวนโยบายและกิจกรรม ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของ รัฐบาลไทย จึงเป็นแนวนโยบายเพื่อออกมาตอบโต้หรืออุดช่องว่างจากรายงานของรัฐบาล สหรัฐอเมริกามากกว่าสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงทั้งหมดในประเทศ ดังจะเห็นได้จากการตั้ง อนุกรรมการบางอนุ ซึ่งมีการประชุมเพียงไม่กี่ครั้ง และไม่มีรูปธรรมของการแก้ไขปัญหา หรือ กิจกรรมในเชิงป้องกันบางกิจกรรมที่ไม่สอดคล้องหรือเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย ทิศทางหรือ หลักสูตรในการทำงานเชิงป้องกันของแต่ละพื้นที่ ไม่เป็นหลักสูตรแบบแผนเดียวกัน การทำงานให้ ความรู้เชิงป้องกัน จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้การสร้างความรู้แก่สังคมใน วงกว้าง หรือในระดับสาธารณะยังยึดติดอยู่ในรูปแบบเดิมๆ และขาดการประสานในการทำงานเชิง ป้องกันระหว่างหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

ปัญหาเรื่องการคัดแยกผู้เสียหายจากการถูกค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการบังคับเด็กให้ขอลา ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ ที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของไทย ขาดประสิทธิภาพในการคัดแยก ผู้เสียหาย มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหลายหน่วยให้ความช่วยเหลือเด็กขอลาต่างชาติในพื้นที่ ต่างๆ จำนวนมาก ในลักษณะกวาดล้างตามข้างถนน โดยขาดการสืบสวนขยายผลไปยังผู้อยู่ เบื้องหลัง การกวาดจับลักษณะดังกล่าวมีผลต่อตัวเลขในการช่วยเหลือเด็กในจำนวนที่สูง แต่การคัด แยกผู้เสียหายกลับขาดประสิทธิภาพในการสอบสวน การคัดแยกผู้เสียหายหลายกรณีมักให้ขอลา ผู้ใหญ่ที่พูดภาษาไทยได้เป็นผู้แปลภาษาให้เด็กขอลาฟัง หรือหากเป็นกรณีเด็กเล็กที่ยังพูดไม่ได้ ก็ จะรับฟังความการสอบสวนจากผู้ใหญ่ที่อุ้มเด็กมาฝ่ายเดียว โดยขาดการตรวจพิสูจน์ผลเลือด (DNA) เพื่อยืนยันสถานะความเป็นแม่ลูก การคัดแยกผู้เสียหายในกรณีขอลา จึงมักด่วนสรุปว่าไม่ใช่ ผู้เสียหายจากการถูกค้ามนุษย์ และถูกผลักดันออกนอกประเทศทันทีตามข้อหาเข้าเมืองโดยไม่ได้รับ อนุญาต

ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายและการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการถูกค้า มนุษย์ เป็นปัญหาสำคัญที่ฝังรากลึกอีกประการหนึ่งของการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศ ไทย มีลักษณะ “บรรยากาศแห่งความกลัว” ระหว่างผู้เสียหายกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานเอกชน กับหน่วยงานภาครัฐ แม้กระทั่งหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง ผู้เสียหายจำนวน มากไม่กล้าเข้าไปขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานตำรวจ ด้วยเพราะ เกรงว่าตำรวจอาจเข้าข้างหรือมีผลประโยชน์กับผู้กระทำความผิด ในขณะที่หน่วยงานเอกชนส่วน ใหญ่จำเป็นต้องสืบสวนหาข่าวกันเองจนแน่ชัดว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แล้วจึงค่อย พิจารณาคัดเลือกหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในการเข้าดำเนินการร่วมกัน สาเหตุเพราะกลัวว่าจะ เกิดเหตุการณ์ “ข่าวรั่ว” แม้ว่าปัจจุบันจะมีหน่วยงานตำรวจที่ทำงานด้านการปราบปรามการค้า

มนุษย์โดยตรงก็ตาม ทั้งนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ซึ่งมีหน่วยงานศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์อยู่ในสังกัด เริ่มที่จะทำงานสืบสวนขยายผลเครือข่ายการค้ำมนุษย์อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากกว่าแต่ก่อน โดยเฉพาะปัญหาการค้ำมนุษย์ข้ามชาติ

แม้ว่าคดีค้ำมนุษย์ในรอบปีที่ผ่านมาอาจจะมีสถิติตัวเลขคดีน้อยกว่าปีก่อนๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ไม่มีการค้ำมนุษย์เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจำเป็นที่หน่วยงานรัฐต้องพิจารณาถึงสภาพการเข้าถึงผู้เสียหาย ความไว้วางใจของผู้เสียหายต่อผู้บังคับใช้กฎหมาย ความรู้ความสามารถของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนขยายผล และระยะเวลาในการดำเนินคดี ซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญให้ผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด

แนวโน้มสภาพปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย จะแปรผันไปตามสภาพความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างไม่ปลอดภัยและการลดต้นทุนการผลิตด้านแรงงานในกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน จะนำมาซึ่งปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยอาจต้องตกอยู่ในสภาพตั้งรับกับปัญหาการค้ำมนุษย์ในทุกประเภทที่เข้ามารอบด้าน ประเทศที่เผชิญกับบรรยากาศแห่งความกลัวในความยุติธรรมของกระบวนการยุติธรรม เป็นสัญญาณอันตรายที่ทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศนั้นเคลื่อนตัวอยู่กับที่

ประเทศไทย³จัดอยู่ในกลุ่มบัญชีกลุ่มที่ 3 ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกาและไม่มีความพยายามแก้ไขปัญหา เป็นประเทศต้นทางปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็ก เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งได้แก่ จีน เวียดนาม รัสเซีย อุซเบกิสถาน อินเดียและฟิลิปปินส์เข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างเต็มใจ เพื่อหางานทำโดยมักได้รับความช่วยเหลือจากญาติเพื่อนจากชุมชนเดียวกันหรือผ่านเครือข่ายจัดหาแรงงานอย่างไม่เป็นทางการและเครือข่ายลักลอบนำคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีแรงงานอพยพประมาณสองถึงสามล้านคนในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า เหยื่อค้ำมนุษย์ที่พบในไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับ ชูเชื้อหรือล่อลวงมาเพื่อการแสวงประโยชน์บังคับใช้แรงงานหรือในธุรกิจทางเพศ ซึ่งมีการประมาณการอย่างต่ำว่า จำนวนประชากรกลุ่มนี้น่าจะมีหลายหมื่นคน เหยื่อการค้ำมนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่

³ สถานทูตสหรัฐอเมริกา. “รายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html>.

เกี่ยวกับการประมง อุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้าราคาถูก โรงงานต่างๆ และงานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามถนน

ผลกระทบต่อประเทศไทย เมื่อถูกจัดอยู่ในกลุ่มบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3)⁴

ประเทศไทยถูกจัดอันดับให้อยู่ใน Tier 3 คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และไม่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข นั้น อาจส่งผลต่อการส่งออกสินค้าทั้งหมดของไทยไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสินค้าไทยที่ส่งออกไปยังทั่วโลก ในเดือนกันยายน กระทรวงแรงงานของสหรัฐฯ จะดำเนินการประกาศรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์และการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด (Findings on the Worst Forms of Child Labor) ของประเทศคู่ค้าของสหรัฐฯ ที่ได้รับสิทธิพิเศษ GSP. ไทยอยู่ในระดับ “Significant Advancement” (มี 9 ประเทศ จาก 143 ประเทศที่ถูกจัดทำรายงาน) ซึ่งบัญชีรายชื่อสินค้าที่มีเหตุผลให้เชื่อว่าผลิตโดยการใช้แรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับ (List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor – TVPRA List) ได้แก่ กุ้ง เสื้อผ้า (แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับ) อ้อย สีส้ม (แรงงานเด็ก) ปลา (แรงงานบังคับ)

สาเหตุปัญหาการค้ามนุษย์

สาเหตุของการค้ามนุษย์ ได้แก่ ปัญหาทางเศรษฐกิจ ความยากจน เหตุผลทางวัฒนธรรม และครอบครัว (การเอาแบบอย่างจากครอบครัวอื่นที่มีรายได้จากขบวนการค้ามนุษย์) การด้อยโอกาสทางการศึกษากลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในขบวนการค้ามนุษย์ ได้แก่ นายหน้า (ล่อลวง ใช้กลอุบาย) พ่อแม่ของเหยื่อ นักท่องเที่ยวทางเพศ (ค่านิยมชอบการพักผ่อนหย่อนใจด้วยการใช้บริการทางเพศ) แรงงานต่างด้าว (คนโสด) รวมทั้งตัวผู้หญิงและเด็ก (เคยตัวจากการมีรายได้จำนวนมาก และใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย วิธีการ ได้แก่ หลอกลวงว่าไปทำงานโรงงาน แต่นำไปขายต่อให้สถานประกอบการที่มีการค้าประเวณี (ร้านอาหารคาราโอเกะ) อาจเป็นการดำเนินการแบบขายตรงหรือโดยการบังคับทางอ้อม ด้วยการให้ค่าแรงต่ำ เพื่อบีบให้เหยื่อเข้าสู่ระบบธุรกิจค้ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็น

⁴ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. “หอการค้าไทยเสนอจุดยืนแก้ไขปัญหาแรงงานรับนโยบาย คสช. จัดการแรงงานทั้งระบบ”. ข่าวประชาสัมพันธ์ ฉบับที่ 017 วันที่ 2 กรกฎาคม 2557.

การถูกบังคับหรือสมัครใจ

กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในขบวนการค้ามนุษย์⁵ ได้แก่

1. นายหน้า มีหน้าที่ติดต่อ ชักชวน ใช้อกลอุบาย และนำพาเหยื่อมาส่งต่อให้ผู้ค้า
 2. ผู้ค้า มีหน้าที่ให้ที่พักพิงแก่เหยื่อที่นายหน้านำมาส่ง รวมทั้งการติดต่อไปยังปลายทาง
 เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารปลอม หนังสือเดินทางปลอม ในการอำนวยความสะดวกแก่การ
 เดินทางทั้งภายในและภายนอกประเทศ

3. ผู้นำทาง มีหน้าที่รับเหยื่อจากผู้ค้า เพื่อพาไปยังเป้าหมาย รวมทั้งกระบวนการตบตา
 เจ้าหน้าที่ เช่นการสมรสหลอก การเป็นนักท่องเที่ยว เป็นต้น

4. ผู้รับ มีหน้าที่รับเหยื่อเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ เช่น การค้าบริการทางเพศ การนำ
 แรงงานลงเรือประมง รวมทั้งเป็นนายหน้าติดต่อให้ลูกค้ามาใช้บริการ

5. ผู้ควบคุมดูแล มีหน้าที่บังคับให้เหยื่อยินยอมทำงาน หากขัดขืนจะถูกทำร้ายร่างกาย

6. ลูกค้า คือผู้มาซื้อบริการทุกรูปแบบ

รูปแบบการค้ามนุษย์ที่พบในประเทศไทย

1. การบังคับค้าประเวณี

2. การบังคับเพื่อธุรกิจทางเพศอื่น

3. การบังคับใช้แรงงาน (ประมง)

4. การบังคับขอทาน

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของมนุษย์⁶
 เนื่องจากเป็นปัญหาที่ “มนุษย์” ถูกลดทอนศักดิ์ศรีของความเป็นคนให้เป็นเพียง “สินค้า” ที่มีการซื้อขาย
 และเอารัดเอาเปรียบโดยไม่คำนึงถึงสภาพร่างกาย จิตใจและความรู้สึก ปัญหาการค้ามนุษย์จึง
 เป็นเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการไร้ซึ่งมนุษยธรรม

ทั้งนี้ “การค้ามนุษย์” (การทำให้มนุษย์กลายเป็นสินค้า) นั้นมีมาตั้งแต่การค้าทาสใน
 สังคมก่อนสมัยใหม่ เพื่อใช้เป็นแรงงานในกระบวนการผลิตแบบเกษตรกรรม และการสงคราม
 และมีพัฒนาการเรื่อยมาจนถึงยุคล่าอาณานิคม เช่นการล่าอาณานิคมและการกวาดต้อนผู้คน มาเป็น
 ทาส อันได้แก่การค้าทาสชาวผิวดำ หรือชนเผ่าพื้นเมืองมาเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์โดยตรง ทั้งนี้มี

⁵ พงษ์นคร นครสันติภาพ, พ.ด.ท.ดร., “บทบาทของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์”, หน้า 1-3.

⁶ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.m-society.go.th/article attach

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งโฉมหน้าของสังคมโลก คือ นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมที่เริ่มขึ้นในยุโรปตะวันตกตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา

มนุษย์ (โดยเฉพาะชาวพื้นเมือง/ชาวชนบท) ได้กลายเป็นแรงงาน (ทุน) ในการผลิตภาคอุตสาหกรรมในโรงงานต่าง ๆ จากความเร้นแค้นถูกเอารัดเอาเปรียบรวมไปถึงการถูกปฏิบัติเยี่ยงทาสได้ก่อให้เกิดการต่อต้านเรียกร้องถึงสังคมที่มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นทั้งในเชิงของเรื่องสิทธิเสรีภาพ และการแบ่งปันจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำรงชีพของมนุษย์ในสังคม

ทว่า การตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของมนุษย์นั้น ได้มาพร้อมกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโลกาภิวัตน์ อันนำมาซึ่งการเอารัดเอาเปรียบข้ามรัฐ/ข้ามชาติในรูปแบบใหม่ผ่านกลไกการผลิตแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมก้าวหน้า ที่ประเทศผู้ได้เปรียบในการค้าระดับโลกแสวงหาแรงงานราคาถูกจากประเทศด้อยหรือกำลังพัฒนาให้ผลิตสินค้าของตน เมื่อมองในมิติดังกล่าวจึงมีผู้เสนอแนวคิด ว่าภาวะเช่นนี้เสมือนกับเป็นการล่าจักรวรรดินิยมแบบใหม่ หรืออาณาจักรใหม่ (Empire) ที่มีบรรษัทข้ามชาติเป็นกลไกสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การอธิบายเชิงโครงสร้างขนาดใหญ่ (Macro Level) ดังกล่าวยังไม่อาจทำให้เราเข้าใจได้ถึงปรากฏการณ์ทางสังคมนี้ได้อย่างครบถ้วนรอบด้าน ความพยายามศึกษาในแง่มุมของกระบวนการการค้ามนุษย์ในมิติเชิงสังคม/วัฒนธรรม ความเชื่อ ประเพณี ค่านิยม ที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบความสัมพันธ์ทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาใน ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน ที่เน้นถึงมิติความไม่เท่าเทียมทางเพศ และการ “พัฒนา” ที่มุ่งเน้นแต่เพียงความเจริญทางเศรษฐกิจอันส่งผลกระทบต่อรูปแบบการใช้ชีวิตทั้งในชุมชนชนบท และเมือง ล้วนเป็นแนวทางการศึกษาในเรื่องการค้ามนุษย์ที่สำคัญเช่นกัน

ทั้งนี้ปรากฏการณ์ ปัญหาการค้ามนุษย์นั้น สามารถแบ่งออกเป็นประเภทได้กว้าง ๆ ตามวัตถุประสงค์การค้า คือ เพื่อนำไปบังคับเป็นแรงงาน และการค้าประเวณี ทว่า การค้าทั้งสองประเภทนั้นมิได้เป็นอิสระจากกันหากแต่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น ทั้งนี้ยังต้องรวมไปถึงเหยื่อที่มีทั้งสตรี เด็ก และผู้อพยพข้ามชาติ ปัญหาการค้ามนุษย์ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงทั้งต่อตัวเหยื่อเอง ครอบครัว ชุมชน สังคม และต่อระดับประเทศ (เช่น การกีดกันทางการค้าจากชาติตะวันตก เนื่องจากมีการค้ามนุษย์ในประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องของการลดทอนสิทธิเสรีภาพของมนุษย์อันเป็นบรรทัดฐาน ข้ออ้างสำคัญของการค้าระหว่างประเทศในสังคมเสรีนิยม โลกาภิวัตน์ ในปัจจุบัน) นั่นยิ่ง ทำให้ความพยายามในการแก้ปัญหาและการสร้างความเข้าใจต่อ การค้ามนุษย์จึงยังมีความซับซ้อนซ้อนทับของเงื่อนไขบริบทต่าง ๆ มากขึ้นไปในหลายระดับ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงทางบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ ปัญหาการค้ามนุษย์มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบันรูปแบบของการค้ามนุษย์ได้พัฒนาไปจากเดิมและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นโดยมีสาเหตุจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดสภาวะโลกไร้พรมแดน เกิดความเจริญก้าวหน้าในเส้นทางคมนาคม และเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนนิยามหรือคำจำกัดความทางกฎหมาย เช่น หลายประเทศทั้งในยุโรป และ อเมริกา ได้พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการจ่ายค่าหัวหรือนายหน้าที่สูงเกินความเป็นจริง เป็นผลผูกพันให้ผู้นั้นมีภาระหนี้สิน และจ่ายอมถูกเอารัดเอาเปรียบแรงงาน เป็นการค้ามนุษย์รูปแบบใหม่ นอกจากนี้ยังเกิดเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมายที่มีกระบวนการซับซ้อนมากขึ้น จนกลายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ จึงกล่าวได้ว่า ปัจจัยหลักทางเศรษฐกิจ คือ ความยากจนทำให้เกิดการแสวงประโยชน์จากผู้ที่ต้องการหางานทำเพื่อรายได้ที่ดีกว่า รวมทั้งปัจจัยทางสังคมที่มีเจตคติ ค่านิยมพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมที่เอารัดเอาเปรียบต่อเด็กและหญิง และปัจจัยอื่น ๆ เช่น การขาดโอกาสทางการศึกษาและการฝึกอบรมอาชีพ การเข้าถึงบริการของรัฐ ช่องว่างของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ปริมาณความต้องการในการใช้บริการทางเพศ แรงงานเด็ก และหญิงราคาถูกมีมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงได้ให้ความห่วงใยและดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เพราะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง

แผนภาพที่ 3 – 1 : แสดงรูปแบบการค้ามนุษย์



สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ประเทศไทย⁷ เป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เขื่อนจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งได้แก่ จีน เวียดนาม รัสเซีย อุซเบกิสถาน อินเดียและพิจิ อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างเต็มใจเพื่อหา งานทำโดยมักได้รับความช่วยเหลือจากญาติ เพื่อนจากชุมชนเดียวกันหรือผ่านเครือข่ายจัดหา แรงงานอย่างไม่เป็นทางการและเครือข่ายลักลอบนำคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีแรงงานอพยพ ประมาณสองถึงสามล้านคนในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า เขื่อนค้ามนุษย์ที่พบในไทย ส่วนใหญ่เป็นผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับ ชูเชิญหรือล่อลวงมาเพื่อการแสวง ประโยชน์บังคับใช้แรงงานหรือในธุรกิจทางเพศ ซึ่งมีการประมาณการอย่างต่ำว่า จำนวนประชากร กลุ่มนี้น่าจะมีหลายหมื่นคน เขื่อนการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูก แสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง อุตสาหกรรมการผลิต เสื้อผ้าราคาถูก โรงงานต่างๆ และงานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามถนน

การดำเนินงานของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์⁸

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2548 เห็นชอบให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการ ด้านการค้ามนุษย์ 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิด กลไกประสานงานกลางด้านการค้ามนุษย์ บูรณาการข้อมูล บริการและความช่วยเหลือจากส่วน ราชการทุกกระทรวง รวมทั้ง เกิดระบบสนับสนุนข้อมูล เพื่อการตัดสินใจสำหรับผู้บริหารในระดับ นโยบายในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ตามโครงสร้าง ดังนี้

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดย แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ส่วนกลาง กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นศูนย์ ประสานงานกลางระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน

⁷ สถานทูตสหรัฐอเมริกา. “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html>.

⁸ แสงจันทร์ มาน้อย. “การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์ (Thailand’s operation for anti-Trafficking in Persons)”. บทความวิชาการ, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.ปีที่ 4 ฉบับที่ 15 สิงหาคม 2557. หน้า 13-18.

2. ส่วนภูมิภาค ศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขานุการ เพื่อดำเนินการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตามความเหมาะสม

3. ต่างประเทศ ศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ประจำประเทศ โดยมีเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ เป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วยทูตแรงงาน ผู้แทนด้านความมั่นคง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคเอกชนและชุมชนไทยในประเทศนั้นๆ ทำหน้าที่ในการประสานการให้ความช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ และประสานข้อมูลกับศูนย์ประสานงานกลางอย่างใกล้ชิด

แผนภาพที่ 3-2 : แสดง โครงสร้างศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์



ที่มา : ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

ประเทศไทยได้พยายามดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้ประกาศใช้

นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นแผนระยะยาว 6 ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 -2559 ตลอดจนได้ดำเนินงานภายใต้หลักการ 5P ดังนี้

1. ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Policy) โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Prevention) โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
3. ด้านการป้องกัน (Protection) โดยกระทรวงแรงงาน
4. ด้านนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (Prosecution) โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
5. ด้านความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ (Partnership) โดยกระทรวงการต่างประเทศ

ตารางที่ 3-1 : แสดงด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Policy)

| สถิติคดีที่เริ่มสอบสวน | | | | | |
|------------------------|----------|----------------------|-------------------------|--------|-------|
| ปี พ.ศ. | จำนวนคดี | ร้อยละที่ เพิ่ม / ลด | รูปแบบการแสวงหาประโยชน์ | | |
| | | | เพศ | แรงงาน | ขอตาน |
| 2552 | 103 | + 194.3 | 63 | 28 | 12 |
| 2553 | 81 | - 21.4 | 65 | 12 | 4 |
| 2554 | 97 | +19.8 | 74 | 19 | 4 |
| 2555 | 306 | + 215.5 | 226 | 44 | 36 |
| 2556 | 674 | +120.2 | 520 | 80 | 74 |

ตารางที่ 3-2 : แสดงด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Prevention)

| จำนวนผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครอง จำแนกตามประเภทของการถูกแสวงหาประโยชน์ | | | | | | | | |
|--|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| สัญชาติ | ปี 2555 | | | | ปี 2556 | | | |
| | แรงงาน | เพศ | ขอทาน | รวม | แรงงาน | เพศ | ขอทาน | รวม |
| ไทย | 47 | 106 | 13 | 166 | 66 | 210 | 29 | 305 |
| กัมพูชา | 34 | 1 | 33 | 68 | 29 | 6 | 36 | 71 |
| ลาว | 52 | 62 | - | 114 | 20 | 85 | - | 105 |
| เมียนมาร์ | 134 | 42 | - | 176 | 106 | 60 | 21 | 187 |
| จีน | 1 | 1 | - | 2 | - | 1 | - | 1 |
| อุซเบกิสถาน | - | - | - | - | - | 2 | - | 2 |
| อินเดีย | - | - | - | - | 7 | - | - | 7 |
| ไม่ทราบสัญชาติ | 7 | 4 | 1 | 12 | 3 | - | - | 3 |
| รวม | 275 | 216 | 47 | 538 | 231 | 364 | 86 | 681 |

ตารางที่ 3-3 : แสดงด้านการป้องกัน (Protection)

| ปีงบประมาณ | นายจ้างแจ้งความต้องการนำเข้าแรงงาน | | | | อนุญาตให้ทำงาน | | | | ร้อยละ |
|------------|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|-------------|
| | เมียนมาร์ | ลาว | กัมพูชา | รวม | เมียนมาร์ | ลาว | กัมพูชา | รวม | |
| 2553 | 66,693 | 16,457 | 28,542 | 111,674 | 551 | 7,828 | 9,806 | 18,185 | 16.3 |
| 2554 | 31,707 | 17,239 | 81,860 | 130,806 | 4,658 | 8,740 | 41,745 | 55,143 | 42.2 |
| 2555 | 94,279 | 15,892 | 108,647 | 218,818 | 21,848 | 8,496 | 57,549 | 87,893 | 40.2 |
| 2556 | 111,772 | 22,211 | 96,377 | 230,360 | 44,556 | 12,712 | 75,702 | 132,970 | 57.7 |
| รวม | 304,451 | 138,437 | 358,787 | 801,675 | 71,613 | 47,726 | 193,398 | 312,737 | 39.0 |

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย
ประจำปี 2556

มาตรการการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ตามบันทึกความเข้าใจทวิภาคีว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงาน

ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติ 2 คณะ ประกอบด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และได้จัดตั้ง “OSCC ศูนย์ช่วยเหลือสังคม” โดยมีสถิติเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2556 ถึง 13 มกราคม 2557 ดังนี้

ตารางที่ 3-4 แสดงด้านนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (Prosecution)

| ลำดับ | ประเภทบริการ | หน่วยงานหลักรับผิดชอบ | จำนวน | ร้อยละ |
|------------|---|--|--------------|---------------|
| 1. | การใช้ความรุนแรงต่อเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการ | กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ | 1,604 | 45.83 |
| 2. | ค้ามนุษย์ | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ | 197 | 5.63 |
| 3. | ตั้งครรภ์ไม่พร้อม (คุณแม่วัยใส) | กระทรวงสาธารณสุข | 316 | 9.03 |
| 4. | แรงงานเด็ก | กระทรวงแรงงาน | 17 | 0.49 |
| 5. | ปัญหาสังคมอื่น ๆ (เช่น เด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้า คนไร้ที่พึ่ง คนหาย ฯลฯ) | กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ | 1,366 | 39.03 |
| รวม | | | 3,500 | 100.00 |

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2556.

ซึ่งการแก้ไขปัญหาในแต่ละมิติควรที่จะต้องสอดรับกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาประสงค์ที่จะเห็นการเพิ่มประสิทธิภาพของไทยในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กระทำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดส่งผลให้ไทยต้องรีบแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง นอกจากนี้ การที่ไทยเสนอ P ที่ 6⁹ หรือ Pathway Ahead ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นนิมิตหมายอันดี

⁹ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน, โทรเลข, ที่ WAS 265/2557, 1 พฤษภาคม 2557.

และเป็นการแสดงเจตจำนงที่ไทยจะมุ่งมั่นแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในแต่ละมิติ ซึ่งความตั้งใจดังกล่าวจะปูทางไปสู่การแก้ไขป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในรากเหง้าของปัญหา (Root Causes) และเพื่อจัดการค้ำมนุษย์ให้หมดไปอย่างแท้จริงเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ อันจะเป็นการดำเนินการใน “เชิงคุณภาพ” ควบคู่กับการดำเนินการบังคับคดีเพื่อการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างยั่งยืนสืบไป ทั้งนี้ ประเทศไทยมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 ซึ่งเห็นชอบนโยบายยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ร่วมกัน ตามหลักบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน เพื่อเป็นการระดมสรรพกำลังและความคิดเห็นจากปัญหาและอุปสรรคในการทำงานทุกระดับและให้บรรลุความมุ่งหวังร่วมกันตามเจตนารมณ์ของนโยบายยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 โดยมีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเจ้าภาพหลักในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ โดยมีศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์แห่งชาติ (สปคม.แห่งชาติ) สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานกลาง ในการประสานการขับเคลื่อนการดำเนินงานใน 5 ด้าน คือ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน การพัฒนา การบริหารข้อมูล ภายใต้ต้นนโยบายยุทธศาสตร์

มาตรการดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งองค์กรกลุ่มที่สำคัญเพื่อเป็นกลไกบริหารนโยบายยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (ปคม.) ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีอำนาจหน้าที่

1. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์
2. สั่งการและกำกับดูแลให้มีการศึกษาวิจัย และจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

นอกจากนี้ ยังจัดตั้งคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (คณะกรรมการ ปกค.) ตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีอำนาจหน้าที่

1. จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ชุมชนและประชาสังคม ให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

2. จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนงานและแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

3. จัดให้มีและกำกับการดำเนินการตามโครงการรณรงค์และการให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป

4. จัดให้มีการรายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตามประเด็นยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ด้าน ได้แก่

1. คณะกรรมการป้องกัน
2. คณะกรรมการดำเนินคดี
3. คณะกรรมการคุ้มครองช่วยเหลือ
4. คณะกรรมการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน
5. คณะกรรมการพัฒนาและบริหารข้อมูล

เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนและบูรณาการการดำเนินงานตามมาตรการของแต่ละประเด็นในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รายงานผลต่อคณะกรรมการ ปคม. และคณะกรรมการ ปกค. ต่อไป¹⁰

อนึ่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งฉบับที่ 73/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) และคำสั่งที่ 74/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (อกนร.) เพื่อสนับสนุนการทำงานของ กนร. ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า กนร. และ อกนร. มีความคล้ายคลึงกับ ปคม. และ ปกค. ภายใต้พระราชบัญญัติฯ หากแต่ กนร. และ อกนร. จัดตั้งขึ้นในสถานการณ์พิเศษเพื่อดำเนินภารกิจแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นการเร่งด่วนและมีสถานะกึ่งชั่วคราว โดยสามารถยุบเลิกหรือปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ได้ตามความเหมาะสมเมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติ

¹⁰ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2555-2559, หน้า 27-28.

ปัจจัยที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ปัจจัยดึงดูด¹¹

เนื่องจากประเทศไทย มีความเจริญทางด้านคมนาคม มีการสร้างสะพานสร้างถนน เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งเป็นช่องทางทำให้เส้นทางติดต่อสะดวก อำนาจประโยชน์ให้เกิดการเคลื่อนย้ายของมนุษย์เข้ามาภายในประเทศมากขึ้นทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการสิ้นสุดของความขัดแย้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการสิ้นสุดของสงครามเย็นถือเป็นจุดเปลี่ยนทางกระบวนการที่สำคัญที่ทำให้ประเทศในภูมิภาคนี้หันมาแสวงหาความร่วมมือ เดินทางไปมาหาสู่ระหว่างกัน จากการเชื่อมต่อการขนส่งข้ามแดนที่เป็นไปอย่างสะดวกมากขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะกิจกรรมของมนุษย์ที่กระทำในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย การพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจของไทย เริ่มเห็นได้ชัดในปี พ.ศ.2535 หลังจากรัฐบาลสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531 – 2534) ได้ริเริ่มนโยบายเปิดความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อประเทศไทยได้ลงนามในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub – region Cooperation –GMS) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือ และส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุน การคมนาคมขนส่ง พลังงาน การเกษตร การท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนที่เป็นการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจ มี 3 แนวพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ ดังนี้

1. แนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก – ตะวันตก หรือเส้นทางเศรษฐกิจตามแนวตะวันออก – ตะวันตก (East West Economic Corridor – EWEC) ที่เชื่อมโยงเวียดนาม – สปป.ลาว - ไทย – พม่า หรือเป็นการเชื่อมโยงระหว่างทะเลจีนใต้กับทะเลอันดามัน โดยผ่านเส้นทาง R9 จากฝั่งตะวันออกของเวียดนาม ผ่าน สปป.ลาว ข้ามสะพานแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 (มุกดาหาร – สะหวันนะเขต) เข้าเขตไทยและเขตพม่า รวมระยะทาง 1,450 กม. เส้นทาง R9 จะเชื่อมโยงเมืองสำคัญของประเทศ เริ่มจากมะละแหม่ง – เมียวดี (พม่า) – แม่สอด – พิชญ โลก – กากพินธุ์ – มุกดาหาร (ไทย – สะหวันนะเขต – แคนสะหวัน (สปป.ลาว) – ลาวบาว – เว้ – ดองฮา – ดานัง (เวียดนาม) ส่วนจุดข้ามแดนของเส้นทาง R9 มี 3 จุดได้แก่

1.1 จุดข้ามแดนเมียวดี (พม่า) – แม่สอด (ไทย)

¹¹ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. การค้ามนุษย์ในประเทศไทย ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข. (กรุงเทพฯ :ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ฯ). 2556, หน้า 55-71.

1.2 จุดข้ามแดนมุกดาหาร (ไทย) – สะหวันนะเขต (สปป.ลาว)

1.3 จุดข้ามแดนสะหวันนะเขต (สปป.ลาว) – ลาวบาว (เวียตนาม)

2. แนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ – ใต้ หรือเส้นทางเศรษฐกิจตามแนวเหนือ – ใต้ (North South Economic Corridor – NSEC) ที่เชื่อมโยงไทย – พม่า และสปป.ลาว – จีน โดยผ่านเส้นทาง 3 เส้นทาง ได้แก่ เส้นทาง R3E, R3W และ R5 แต่เส้นทางที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวพม่า กัมพูชา และสปป.ลาว จะมีเฉพาะเส้นทาง R3E และ R3W ดังนี้

2.1 เส้นทาง R3E เชื่อมโยงเมืองชายแดนสำคัญๆ ของจีนผ่าน สปป.ลาว และเข้าสู่ไทย โดยเริ่มจากคุนหมิง – ยูซี – หยวนเจียง – โมเฮย – ซีเมา – เฉียวเมิงหยาง – บ่อหาน (จีน) – บ่อเต็น – ห้วยทราย (สปป.ลาว) – เชียงของ – เชียงราย – ดาก – กรุงเทพฯ โดยมีจุดข้ามแดน 2 จุด คือ จุดข้ามแดนบ่อหาน (จีน) – บ่อเต็น (สปป.ลาว) และจุดข้ามแดนห้วยทราย (สปป.ลาว) – เชียงของ (ไทย)

2.2 เส้นทาง R3W เป็นเส้นทางที่เชื่อมเมืองชายแดนพม่า – ไทย ได้แก่ เชียงตุง – ท่าจีเหล็ก (พม่า) – แม่สาย – เชียงราย – ดาก – กรุงเทพฯ โดยมีจุดข้ามแดน 1 จุดคือ จุดข้ามแดนท่าจีเหล็ก (พม่า) – แม่สาย (ไทย)

การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ชายแดนได้ถูกยกระดับให้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทั้งในส่วนของไทยและของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งทำให้เห็นภาพของความสำคัญของเส้นเขตแดนที่ลดลง และความชัดเจนของเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ก็ถูกทำให้จางลงด้วยเส้นทางคมนาคมต่างๆ ที่เชื่อมชายแดนไทยกับชายแดนประเทศเพื่อนบ้านออกจากกล่าวได้ว่า การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจทำให้พื้นที่ชายแดนไทยที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านถูกเปิดมากขึ้น เพื่อสานสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่งการเปิดชายแดนมากขึ้นและปรับบทบาทของพื้นที่ชายแดนเช่นนี้ หมายความว่าความเข้มข้นในการควบคุมพื้นที่ชายแดนในเชิงความมั่นคงทางทหารได้ผ่อนคลายลง และการกระทำที่ผิดกฎหมายต่างๆ ที่ได้เคยเกิดขึ้นตามแนวชายแดนไทย – เพื่อนบ้านอยู่แล้ว โดยเฉพาะการลักลอบเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว ซึ่งได้มีการพัฒนามาสู่ระดับของการค้ามนุษย์ที่มีการโยกย้ายไปสู่ระดับภูมิภาคย่อมมีช่องทางในการขยายกิจกรรมได้กว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งมีการเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยได้หลายช่องทาง และยังทำให้การแก้ปัญหาของภาครัฐต้องอาศัยเครื่องมือและกลไกมากขึ้น

ความจำเป็นของการใช้แรงงานภายในประเทศ อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมตลอดจน การเปิดประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเกิดความต้องการ

แรงงานราคาถูกเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อัตราการแข่งขันกับตลาดโลกสูงขึ้น การลดต้นทุนในการผลิต การจ้างแรงงานราคาถูก จึงเป็นทางเลือกของผู้ประกอบการ ในขณะที่แรงงานไทยมีการศึกษาสูงขึ้นและมีค่านิยมที่ไม่ทำงานบางประเภทที่เสี่ยงอันตราย งานหนัก งานสกปรก หรืองานที่ต้องใช้ความอดทนสูง แต่ได้ค่าจ้างต่ำ จึงเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญให้มีการเคลื่อนย้ายผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาภายในประเทศ ซึ่งเกี่ยวโยงไปถึงการถูกหลอกลวงบังคับ ชู่เจี๋ย เอารัดเอาเปรียบจากขบวนการค้ายมนุษย์ โดยเฉพาะการจ้างงานที่นำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลที่ว่า การกดค่าจ้างแรงงานประเภทของงาน และการควบคุมดูแลสามารถทำได้โดยง่ายในประเด็นของการกดค่าจ้างแรงงานที่สามารถกระทำได้ง่าย เนื่องจากนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานเด็ก แรงงานสตรีหรือแรงงานต่างด้าว ส่วนมากมักจะเป็นนายจ้างที่ขึ้นอยู่กับตลาดของผู้มีอำนาจซื้อต่ำ ดังนั้นสินค้าที่ผลิตขึ้นจึงเป็นสินค้าที่มีต้นทุนและคุณภาพต่ำ ราคาถูก เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีอำนาจซื้อต่ำ ในขณะเดียวกัน นายจ้าง กลุ่มนี้มีขนาดการลงทุนที่จำกัดและไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตจากปัจจัยการผลิตอื่นๆ เช่น เครื่องจักร อาคาร สถานที่ หรือวัตถุดิบที่จะมาป้อนโรงงาน เว้นแต่เพียงค่าจ้างที่สามารถกดได้เพื่อลดต้นทุน ดังนั้นจึงทำให้นายจ้างระดับล่างต้องการจ้างแรงงานเด็ก แรงงานสตรี หรือแรงงานต่างด้าวโดยที่แรงงานในประเภทนี้ไม่สามารถติดต่อ ทำสัญญาจ้างงานกับนายจ้างได้โดยตรงแต่ต้องผ่านตัวกลาง ผู้ค้าแรงงานหรือนายหน้าเข้ามาติดต่อ การที่แรงงานเด็กหรือแรงงานต่างด้าวไม่สามารถตกลงกับนายจ้างได้โดยตรงเช่นนี้เอง ที่ก่อให้เกิดการค้าแรงงานข้ามชาติ โดยมีตัวกลางคือ ผู้ค้ามนุษย์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการพบปะและตกลงจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างประเภทนี้ สำหรับประเด็นของการควบคุมดูแล ที่สามารถกระทำได้ง่ายนั้น นายจ้างที่จ้างแรงงานเด็ก แรงงานสตรีหรือแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มักจะเป็น นายจ้างที่กระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานและการค้ามนุษย์ เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายคนเข้าเมือง ดังนั้นนายจ้างจึงต้องลักลอบดำเนินกิจการ และไม่ต้องการให้บุคคลใดๆมารู้ถึงข้อมูลกิจการของตน นายจ้างเหล่านี้จึงจ้างแรงงานเด็ก แรงงานสตรีและแรงงานต่างด้าว เนื่องจากว่าควบคุมง่าย และมั่นใจว่าแรงงานเหล่านี้จะไม่สามารถเปิดเผยข้อมูล กิจการผิดกฎหมายของตนให้ผู้อื่นทราบ จึงทำให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานประเภทดังกล่าว นอกจากนี้กลุ่มแรงงานดังกล่าวข่มขู่ไม่กล้าเรียกร้องสิทธิต่างๆ ตามกฎหมาย แรงงาน เนื่องจากเกรงว่าจะต้องถูกดำเนินคดีและถูกส่งกลับประเทศของตนส่งผลให้ตนเองต้องหมดโอกาสในการหารายได้ ความเกรงกลัวดังกล่าวจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดขบวนการค้ายมนุษย์ตามมา อีกทั้งลักษณะของงานบางประเภทที่ต้องใช้แรงงานเด็กทำ เนื่องจากเด็กมีนิ้วมือที่เล็กเหมาะสมกับงาน เช่นการบรรจุผลิตภัณฑ์ด้วยมือ หรืองานประเภทจำเจ ซ้ำซากที่นายจ้างไม่อาจบังคับให้แรงงานผู้ใหญ่ทำได้อย่างต่อเนื่องเพราะความเบื่อหน่ายจำเจ

แรงงานเด็กจึงมีแนวโน้มที่จะถูกบังคับ ข่มขู่ จนเด็กอาจตกอยู่ในวงจรของการค้ามนุษย์ซึ่งกำลังเป็นที่ต้องการในสังคมปัจจุบัน

3. เจ็อนไซปัจจัยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยหรือสภาพธรรมชาติที่เอื้ออำนวยต่อการดึงดูดให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์

เมื่อพิจารณาจากความยาวของแนวเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 ด้าน ที่มีความยาวรวมประมาณ 5,656 กม. โดยแยกเป็นทางบก 3,787 กม. ทางน้ำ 1,869 กม. เป็นเขตแดนไทย – พม่า ประมาณ 2,401 กม. ไทย – สปป.ลาว ประมาณ 1,810 กม. ไทย – กัมพูชา ประมาณ 798 กม. และไทย – มาเลเซีย ประมาณ 647 กม. ซึ่งมีพื้นที่ชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 2,614 กม. ครอบคลุม 23 จังหวัด แยกเป็นชายฝั่งอ่าวไทยประมาณ 1,660 กม. และชายฝั่งทะเลอันดามันประมาณ 954 กม. ประกอบกับ ประเทศไทยยังมีจุดผ่านแดนเฉพาะที่เป็นทางการ ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว จุดผ่อนปรนมากมายในพื้นที่ชายแดนแต่ละด้านรวม 78 จุด ยังไม่นับรวมถึงช่องทางไม่เป็นทางการ อีกหลาย 100 ช่องทาง ตลอดจนพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีความยาวตลอดพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนของความเปราะบางของไทยต่อการรับมือปัญหาการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวทั้งจากพม่า กัมพูชา สปป.ลาว อีกทั้งยังเป็น ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนและชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการควบคุมการเข้าออกราชอาณาจักรของบุคคลต่างด้าวที่หลบหนีมาจากพม่า กัมพูชา สปป.ลาว จีนตอนใต้ ซึ่งคนเหล่านี้สามารถเดินทางข้ามพรมแดนไป – มา ชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศพม่า สปป.ลาว กัมพูชา และสามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้โดยง่ายเพราะได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือแสดงตนซึ่งได้แก่ หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เจ็อนไซที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย นอกจากจะเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญแล้ว ยังส่งผลให้ประเทศไทยมีสถานะเป็นเส้นทางการค้ามนุษย์จากประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่ใช้ประเทศไทยเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์เพื่อที่จะเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม ซึ่งส่วนใหญ่ เส้นทางของขบวนการค้ามนุษย์จะมีจุดเริ่มต้นที่สำคัญจากบริเวณชายแดนซึ่งเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยและประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ได้แก่ เส้นทางจากจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) ผ่าน อ.ท่าซี้เหล็ก พม่า เข้าไทย ด้านจ.เชียงราย เส้นทางแนวชายแดนไทย – พม่า เส้นทางแนวชายแดน ไทย – สปป.ลาว เส้นทางแนวชายแดนไทย – กัมพูชา และเส้นทางแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย

4. ในด้านอุปสงค์พบว่า การที่กลุ่มผู้ซื้อบริการทางเพศยังมีความต้องการเด็กและสตรี เพื่อตอบสนองความต้องการทางเพศ

ส่วนหนึ่งเกิดจากความคิดและค่านิยมที่ไม่เหมาะสมด้านเพศ เช่นมีความต้องการใช้บริการทางเพศจากเด็กเมื่อมีตลาดธุรกิจบริการทางเพศทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน จึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้เกิดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะเด็กและสตรี ทั้งนี้จากรายงานกรณีการค้ามนุษย์เพื่องานบริการทางเพศ ในระยะหลังๆผู้ใช้บริการทางเพศมีความต้องการสตรีอายุน้อยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งความต้องการเป็นอันมากเหล่านี้ ได้รับการตอบสนองโดยใช้หญิงสาวจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง มีการประมาณการกันว่า จำนวนสตรีที่ทำงานในอุตสาหกรรมทางเพศในประเทศไทยมีประมาณ 200,000 คน ในจำนวนนี้มีถึง 20,000 – 30,000 คน ที่มาจากกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน อีกประเด็นหนึ่งในเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางเพศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง วัฒนธรรมทางซีกโลกด้านตะวันออก ความต้องการทางเพศของผู้ชายนอกจากจะต้องได้รับการตอบสนองแล้วผู้ชายจะต้องมีประสบการณ์ทางเพศ และนิยมการมีเพศสัมพันธ์กับผู้หญิงในขบวนการค้าประเวณีที่เรียกว่า กระบวนการเปิดบริสุทธิ์ ซึ่งมีราคาแพง ปัจจุบันอุปสงค์หรือ Demand การบริการธุรกิจทางเพศ จึงเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญของขบวนการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งเป็นประชากรในกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ง่าย

5. ปัจจัยดึงดูดสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีความรุนแรงเนื่องจากเครือข่ายการค้ามนุษย์ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงาน จากเดิมที่แต่ละเครือข่ายต่างคนต่างทำ พัฒนามาเป็นเครือข่ายที่ซับซ้อน มีการจัดการที่ดี และให้การสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนายหน้า ผู้ค้า ผู้นำพา ผู้รับ ผู้ควบคุมดูแล และลูกค้า จากรายงานขององค์กร Child Worker in Asia พบว่าเครือข่ายการค้ามนุษย์ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จะมีการแผ่กระจายไปทั่วอนุภูมิภาคมีความสลับซับซ้อนทั้งการดำเนินงานใต้ดิน และไกลจากเงื้อมมือของกฎหมาย ทั้งมีการทำตามรูปแบบที่แฝงมากับการย้ายถิ่น และแรงงานข้ามชาติ ยากที่จะแสดงตนหรือระบุได้ว่า นักค้ามนุษย์เป็นใคร เพราะนักค้ามนุษย์ส่วนใหญ่มีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงหลบซ่อนหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐและสามารถทำงานได้สะดวกรวดเร็ว เนื่องจากมีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า เช่น โทรศัพท์มือถือ แฟกซ์ อินเทอร์เน็ต เพื่อขยายเครือข่าย นอกจากนี้ยังมีการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการระหว่างประเทศต้นทางทางผ่าน ปลายทาง ทั่วทุกประเทศตามลุ่มน้ำโขง โดยมีประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ทำให้เครือข่ายการค้ามนุษย์สามารถดำเนินการได้ครบวงจรก็คือการที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมรู้ร่วมคิดรู้เห็นในการกระทำผิด โดยเฉพาะการตรวจตราคนเข้าเมืองตามแนวชายแดน

ปัจจัยผลักดัน

1. ความยากจน เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ความยากจนเป็นปรากฏการณ์ที่ยังมีอยู่ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทประชากรมากกว่า 1 ใน 3 ของประชากรในกัมพูชา สปป.ลาว และเวียดนาม จัดได้ว่าเป็นคนยากจน ซึ่งส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในชนบทและมักประกอบอาชีพเกษตรกรรม จากรายงานการประเมินความยากจนของศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง พบว่าประชากรส่วนใหญ่ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงไม่ถึงกับอดอยากอาหารเนื่องจากยังพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติจากป่าไม้ได้ แต่ปัจจุบันการพึ่งพาป่าไม้ เริ่มเป็นหนทางที่ไม่ยั่งยืน เนื่องจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดลงของผลผลิตจากป่าไม้และสัตว์น้ำ ทำให้ประชาชนต้องตกอยู่ในภาวะของความยากจน ซึ่งนอกจากจะมีแนวโน้มสูงขึ้นแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย ทั้งนี้การกระจายตัวของความยากจน สามารถวัดได้ ในเชิงพื้นที่ภูมิศาสตร์ระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ใน 4 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา สปป.ลาว เวียดนาม และพม่า ภาวะความยากจนในชนบทมีมากกว่าในเมือง โดยผู้ที่อยู่ในเมืองหลวงจะมีรายได้สูงมากกว่าในพื้นที่ชนบทด้วยกัน เช่นใน สปป.ลาว อัตราส่วนคนจนในพื้นที่ที่ไม่มีถนนเข้าถึง มีสูงกว่าพื้นที่ในเขตเดียวกันที่มีถนนเข้าถึงอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามการกระจายตัวดังกล่าวได้สะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของความไม่เพียงพอของสาธารณูปโภค ภาวะมลพิษและการเพิ่มขึ้นของชุมชนแออัดทั้งนี้เป็นที่น่าเสียดายว่า กัมพูชาและ สปป.ลาว กำลังดำเนินรอยตามมาในทิศทางเดียวกันซึ่งนำไปสู่การกระจุกตัวและความทันสมัยที่มีต้นทุนสูง นอกจากนี้ความยากจนยังปรากฏอยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ทั้งใน กัมพูชา สปป.ลาว พม่า และเวียดนาม เช่น ชนชาติขมุ ใน สปป.ลาว ที่วิถีชีวิตของพวกเขาคูกคามจากกลุ่มนักธุรกิจ ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย กรณีของพม่าก็เช่นเดียวกัน การเติบโตทางเศรษฐกิจมีอย่างจำกัดอยู่เฉพาะแต่ในภาคส่วนที่ได้รับการสนับสนุนจากทหาร ส่วนความยากจน ก็ยังมีให้เห็นอยู่ทั่วไปในพม่า เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจกับความยากจนมีความสัมพันธ์กันจึงไม่เป็นที่แปลกใจที่รัฐบาลในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงนิยมใช้นโยบายที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์เพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยคาดหวังว่าจะเกิดการกระจายผลประโยชน์ลงไปสู่ความยากจน สรุปล ปัญหาความยากจนจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเกิดจากระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างประเทศไทยกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้กลุ่มคนยากจนจาก สปป.ลาว กัมพูชา พม่า ตัดสินใจหนีสภาพความอดอยาก แร้นแค้นโดยใช้ประเทศไทยเป็นช่องทางเข้ามา

แสวงหาโอกาสในขณะที่บรรดานักค้ามนุษย์ใช้ช่องทางความยากจนของกลุ่มคนดังกล่าว แสวงหาผลประโยชน์จากมวลมนุษย์ด้วยกัน

2. ปัจจัยด้านการเมือง สถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองภายในประเทศ ได้กลายเป็นแรงกดดัน และเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรข้ามแดนจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะเข้ามาในประเทศไทยตามช่องทางต่างๆ ซึ่งมีความปลอดภัยกว่า และต้องการมีชีวิตที่ดีกว่า เพื่อความอยู่รอด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนเช่น สถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองในพม่าที่ยังมีความขัดแย้ง มีการสู้รบของชนกลุ่มน้อย มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการบังคับเกณฑ์แรงงานโดยไม่มีค่าตอบแทน บังคับโยกย้ายประชากรออกจากถิ่นที่อยู่เดิมทำให้ไม่สามารถหางานทำในภูมิลำเนาเดิมของตนได้ เช่น ชนกลุ่มน้อย กลุ่มไทยใหญ่กะเหรี่ยงและคะฉิ่น ที่ตกเป็นเหยื่อหรือถูกกระทำ ที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามแม้ว่าสถานการณ์ปัจจุบัน พม่ามีแนวโน้มของกระบวนการทางการเมืองที่นำไปสู่ประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติพม่ายังประสบปัญหาโดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นกลุ่มคนรากหญ้าที่ไม่ได้รับความยุติธรรม ไม่ได้รับสิทธิ ผลเมืองอย่างเท่าเทียมกันจากกลุ่มผู้ใช้อำนาจ

3. วัฒนธรรม ค่านิยมและทัศนคติ วัฒนธรรม ค่านิยม ทัศนคติ เป็นปัจจัยผลักดันประการหนึ่งที่ทำให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์ เช่น สังคม หรือชุมชนที่นิยมและผลักดันผู้หญิง ให้เข้าสูขบวนการค้ามนุษย์ ขายลูกส่งเงินมาให้ครอบครัว ทำให้เกิดปัญหาภายในครอบครัวเด็กถูกล่วงละเมิดทางเพศ ทารุณกรรม ถูกละเลยขาดการเอาใจใส่ดูแล หลบหนีออกจากครอบครัวเกิดภาวะเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ความด้อยโอกาสทางการศึกษาและการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในสังคมก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการศึกษาที่ไม่สามารถตอบสนองต่อการดำรงชีพของคน ตัวอย่างเช่นชาวไทยภูเขา ตามแนวชายแดน เมื่อเด็กไม่สามารถเรียนต่อในระดับที่สูงได้ ก็จะไม่สามารถกลับมาประกอบอาชีพหรือสร้างฐานะได้ตามที่ตนเองต้องการ บางรายขาดการศึกษาจึงทำให้ไม่มีความรู้และขาดทักษะที่จำเป็นต่อการใช้งาน ต้องกลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือในที่สุดหรือถูก เอารัดเอาเปรียบจากกระบวนการทำงานที่ถูกกดขี่บังคับจากนายจ้าง ส่วนการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในสังคม เช่น การไม่มีใบแจ้งเกิด การไม่มีสถานะบุคคล การเป็นกลุ่มบุคคลไร้สัญชาติตามแนวชายแดนเนื่องจากขาดโอกาสในการจดทะเบียนลงสถานะบุคคล ไม่ได้แจ้งเกิด ไม่ได้ทำในกระบวนการตามระเบียบที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกำหนด หรือการขาดหลักฐานตั้งแต่เกิด หรือการเลือกปฏิบัติที่มีสาเหตุมาจากความเป็นชนเผ่า เป็นชาวเขา ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยเป็นกลุ่มที่ด้อยในสังคมส่วนใหญ่ บุคคลเหล่านี้อาจรู้เท่าไม่ถึงการณ์และง่ายต่อการถูกล่อลวงรวมทั้งมีโอกาสสูงที่จะตกเป็นเหยื่อของวงจรการค้ามนุษย์

4. ความเชื่อตามทฤษฎี Trickle Down Theory ที่กล่าวว่า การไหลบ่าของการพัฒนาจะกระจายไปสู่คนยากจนทั่วประเทศได้ อย่างที่เราทราบกันดีว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในกลุ่มน้ำโขง ภายใต้การสนับสนุนของ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) ที่มุ่งพัฒนาการเชื่อมเส้นทางคมนาคมในกลุ่มน้ำโขงที่เรียกว่า Economic Corridor โครงการนี้ได้สร้างการพัฒนาให้กับประเทศที่อยู่ในกลุ่มอินโดจีนเดิมคือ สปป.ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ให้มีความทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้วในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้มีการพัฒนาไปในระดับหนึ่งซึ่งทิ้งห่างจาก สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม ไปพอสมควร ในช่วงที่ สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม เป็นสังคมนิยมอยู่และมุ่งที่จะพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวอยู่ภายใต้ความเชื่อของทฤษฎี Trickle Down Theory ที่กล่าวว่า การไหลบ่าของการพัฒนาจะกระจายไปสู่คนยากจนทั่วประเทศได้ ซึ่งในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นดังทฤษฎีดังกล่าวแต่สิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่กลุ่มน้ำโขงทั้ง 3 ประเทศ สปป.ลาว กัมพูชา และเวียดนาม คือการเสื่อมโทรมของทรัพยากร ธรรมชาติ ความต้องการรายได้มากมาย การเข้ามาของสินค้าต่างชาติ และวัฒนธรรมต่างชาติ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชากร สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม ในอันที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในประเทศให้สูงขึ้น ในทางตรงกันข้ามสิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นปัจจัยผลักดันให้ประชาชน สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม อพยพข้ามแดนเข้าสู่ประเทศไทย ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ทั้งในรูปถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในลักษณะการถูกล่อลวงของขบวนการค้ามนุษย์ เพื่อผลักดันให้ตัวเองมีวิถีชีวิตที่ได้รับการพัฒนาตามให้ทันโลกสมัยใหม่

ปัจจัยเสริม

1. กระแสโลกาภิวัตน์ นับตั้งแต่เกิดการจัดระเบียบโลกใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นโลกยุคโลกาภิวัตน์ ได้เกิดการไหลเวียนของทุน คน ข้อมูลข่าวสาร และที่สำคัญคือทำให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติในระดับภูมิภาคมากขึ้น ในอดีตเราจะเห็นว่าการย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นการย้ายจากประเทศโลกที่สาม หรือประเทศที่กำลังพัฒนา ไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ว่าในยุคปัจจุบัน นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาได้มีการไหลเวียนแรงงานในภูมิภาคมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงทั้ง ไทย พม่า กัมพูชา สปป.ลาว เวียดนาม โลกาภิวัตน์จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงเป็นบริเวณที่ถูกรวมเข้าไปในยุคของโลกาภิวัตน์ด้วยจากกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว กลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง ย่อมมีหนทางและวิธีการที่จะจัดการกับโลกาภิวัตน์แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามการก้าวรุดไปอย่างรวดเร็วของกระบวนการโลกาภิวัตน์

วัฒน์ ได้นำไปสู่ความไม่เสมอภาคที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้บรรดากลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ยากจน โดยเฉพาะ กัมพูชา สปป.ลาว พม่า จะได้รับผลกระทบในเรื่องนี้เพราะผลประโยชน์ที่เกิดจากโลกาภิวัตน์ได้ถูกประเทศที่พัฒนาแล้ว ดักตวงไปจนเกือบหมด ดังเช่นที่ อุตสาหกรรมทางเศรษฐกิจของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รั้งสรรค์ ชนะพรพันธุ์ ได้กล่าวไว้ว่า “โลกาภิวัตน์เป็นศัตรูของคนยากจน และไม่เป็นมิตรกับสถาบันครอบครัว วัฒนธรรมของชาติ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ”

ดังนั้น จากอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ ได้ทำให้ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง นอกจากจะต้องแบกรับภาระในการต่อสู้กับความยากจนแล้ว โลกาภิวัตน์ยังมาพร้อมกับปัญหามากมาย อีกทั้งยังทำให้การไหลเข้าออกของการย้ายถิ่นข้ามแดนรวมทั้งการย้ายถิ่นในประเทศกระทำได้สะดวกยิ่งขึ้น ที่สำคัญคือ การย้ายถิ่นเป็นการถาวรเพื่อแสวงหางานและรายได้ แต่สำหรับผู้ที่ไม่ได้เป็นพลเมืองหรือผู้ที่ข้ามพรมแดน จะต้องแบกรับภาระของการเป็นคนนอกกฎหมาย เพิ่มขึ้นและยังทำให้คนเหล่านี้ถูกขูดรีดและถูกเอาเปรียบมากยิ่งขึ้น ผู้ย้ายถิ่นมักจะเป็นที่ต้องการในช่วงเศรษฐกิจขาขึ้น และกลายเป็นส่วนหนึ่ง ในการทำงานของภาคอุตสาหกรรมที่มีอยู่มากมายในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง อย่างไรก็ตามความเป็นพวกนอกกฎหมายยังคงเป็นเครื่องมือที่ถูกใช้ในการเลือกปฏิบัติ และเป็นเครื่องกีดกันในยามที่โอกาสการจ้างงานมีลดน้อยลง หรือเมื่อผู้ใช้แรงงานเหล่านี้ เรียกร้องสภาพการทำงานตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการถูกล่อลวงเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ดังนั้นกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดสถานะโลกไร้พรมแดน จึงมีอิทธิพลต่อการขยายเครือข่ายของขบวนการค้ามนุษย์ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น จนกลายเป็นหนึ่งในประเภทของอาชญากรรมข้ามชาติในระดับต้นๆ ที่เริ่มสร้างปัญหาทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับอนุภูมิภาค ซึ่งยากต่อการปราบปรามเนื่องจากการพัฒนารูปแบบ เทคนิคเครือข่าย วิธีการดำเนินการที่ขยายเป็นวงกว้าง

สรุป

ประเทศไทยหนึ่งในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ได้กลายเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และประเทศปลายทาง ของขบวนการค้ามนุษย์ ในขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์เป็นปัจจัยเสริมให้ขบวนการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและนอกประเทศกระทำได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว

ปรากฏการณ์การเชื่อมโยงระหว่างการค้ามนุษย์ข้ามชาติของแรงงานสตรีในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่เข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ วงจรการค้าบริการทางเพศจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งประกอบไปด้วย 6 ประเทศ ได้แก่ จีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) สปป.ลาว พม่า กัมพูชา ไทย เวียดนาม มีจำนวนประชากรประมาณ 240 ล้านคน ได้ร่วมกันพัฒนา

เศรษฐกิจการค้า การท่องเที่ยว มีการสร้างถนนเชื่อมต่อระหว่างประเทศ การเปิดชายแดนหรือจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าได้ส่งผลให้ จำนวนแรงงานย้ายถิ่นระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง มีความซับซ้อนมากขึ้น เกิดปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อป้อนตลาดแรงงานในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการย้ายถิ่นจากพม่า กัมพูชา สปป.ลาว จีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) เข้าสู่ประเทศไทย โดยมีปัจจัยร่วมในการมองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังนี้

1. การขยายตัวของธุรกิจบริการทางเพศที่รวดเร็ว รวมทั้งผู้ให้บริการทั้งทางตรงและประเภทแอบแฝง เป็นรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อสตรีและเด็ก โดยเฉพาะจำนวนสตรีและเด็ก ได้ตกเป็นเหยื่อของการล่อลวงเพื่อแลกกับโอกาสการทำงาน ในประเทศปลายทางโดยเฉพาะประเทศไทย ซึ่งเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญที่สุดสำหรับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง การเชื่อมโยงระหว่างการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานสตรีในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ที่เข้าสู่วงจรการค้าบริการทางเพศโดยผิดกฎหมาย เพื่อการทำงานที่มีผู้คุ้มครองและได้ค่าตอบแทนที่มากกว่าการทำงานประเภทอื่น ทำให้มีการเพิ่มจำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์เพื่อการค้าบริการทางเพศมากขึ้น เพราะเป้าหมายคือการมีรายได้และส่งเงินกลับให้ครอบครัวที่มีฐานะยากจนตลอดจน ค่านิยมทางวัตถุที่ได้มาด้วยเงินที่หาง่าย ข้อเสนอแนะในประเด็นการขยายตัวของธุรกิจการค้าบริการทางเพศที่สร้างรายได้ให้ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะในจังหวัดรอยต่อชายแดน ไทย สปป.ลาว พม่า กัมพูชา เนื่องจากกระแสความนิยมทั้งผู้เที่ยวและผู้ขายบริการ เช่น ค่านิยมของนักท่องเที่ยวชายไทยที่ต้องการเปลี่ยนเป้าหมายจากหญิงบริการคนไทยเป็นหญิงต่างชาติ เมื่อมีทั้งอุปสงค์และอุปทาน ทำให้มีผลต่อกระแสการย้ายถิ่น มาตรการควบคุมโรคที่ไม่สามารถรองรับกับจำนวนประชากรที่ย้ายถิ่นและผู้ให้บริการ/การควบคุม และติดตามผู้ติดเชื้อกระทำได้อย่างยาก ส่วนใหญ่ประชากรวัยแรงงานทั้งชายและหญิงที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมายและแรงงานหญิงที่อายุน้อยจะถูกล่อลวงหรืออยู่ในภาวะจำยอมเข้าสู่วงจรการค้าบริการทางเพศ ประกอบกับ การย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางสู่ประเทศปลายทางมีรูปแบบและความซับซ้อนที่กฎหมายเข้าไปคุ้มครองได้ไม่ทั่วถึงเพราะเป็นขบวนการที่มีเครือข่ายมีการปรับวิธีการและการทำงานที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่เท่าทัน สตรีย้ายถิ่นข้ามชาติสามารถเดินทางไปหางานทำในประเทศที่ 2 ประเทศที่ 3 นั้น มีวิธีการที่เครือข่ายนายหน้าวางแผนไว้อย่างรัดกุม เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่จับกุมและส่งกลับประเทศ

2. ปัจจัยร่วมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาเสพติดของประชากรแรงงานข้ามชาติ ดังที่ทราบกันดีว่า กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีเครือข่ายการค้ายาเสพติดระดับประเทศที่ยากต่อการปราบปราม การซื้อขายยาเสพติดทำได้ง่ายระหว่างผู้ค้าและผู้เสพ กลุ่มประชากรวัยแรงงานมีพฤติกรรมเสพยาเสพติด ร่วมกับการใช้บริการทางเพศและประเด็นที่ตามมาคือ ทำให้เชื้อ HIV กระจายได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งปัจจุบันกำลังเป็นปัญหาสังคมที่เร่งแก้ไขอยู่

3. ปัจจัยร่วมที่เป็นปัญหาในระดับมหภาคของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงคือการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองที่เป็นจุดศูนย์กลางทางเศรษฐกิจบริเวณรอยต่อชายแดนและเมืองขนาดใหญ่ เช่น แนวพรมแดนไทย – พม่า ที่มีระยะทาง 2,400 กิโลเมตร แนวพรมแดนไทย – สปป.ลาว ที่มีระยะทาง 1,800 กิโลเมตร ที่เอื้อต่อการกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติจากประเทศต้นทางมุ่งสู่เมืองศูนย์กลางประเทศปลายทางต่าง ๆ ที่เป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่ สามารถดึงดูด แรงงานเข้าสู่เมืองศูนย์กลางที่มีปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาการค้ายาเสพติดการเติบโตของธุรกิจบริการทางเพศได้เป็นอย่างดี ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ประชากรวัยแรงงาน คือส่วนหนึ่งของการเกิดกระแสการย้ายถิ่นซึ่งเป็นกระแสหลัก และทราบได้ที่ตลาดแรงงานยังต้องการแรงงานราคาถูกขบวนการค้ามนุษย์จะยังคงดำเนินต่อไป

การที่จะเข้าใจถึงปรากฏการณ์ของการเคลื่อนย้ายประชากรวัยแรงงานรวมทั้งสตรีและเด็ก จากกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง อันมีสาเหตุมาจากการเกิดปัจจัยดึงดูด ปัจจัยผลักดัน และปัจจัยเสริม ที่ทำให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทยตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาริบททางด้านสภาพสังคมของประเทศต้นทางอัน ได้แก่ พม่า กัมพูชา สปป.ลาว ว่าผู้คนในประเทศนั้นๆ มีสภาพวิถีชีวิตอย่างไร รวมทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สภาพทางภูมิศาสตร์ และสถานการณ์ทางการเมือง การมองสถานการณ์ดังกล่าวจะเป็นการสะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า การเดินทางลักลอบเข้ามาในประเทศไทยของประชากรกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเกิดขึ้นได้อย่างไร และประเทศไทยจะมีวิธีการจัดการอย่างไรกับปัญหาดังกล่าว

ด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วน และความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership)

ความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) ประจำประเทศไทย Save the children UK สำนักงานสอบสวนกลางแห่งสหรัฐอเมริกา กรมการกงสุล สภาหอการค้าไทย สมาพันธ์ผู้ผลิตสินค้าประมงไทย หน่วยงานสืบสวนและปราบปรามด้านการตรวจคนเข้าเมือง ศุลกากร และได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระดับทวิภาคีกับประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จำนวน 4 ประเทศ คือ

1. MOU ไทย – กัมพูชา ลงนามเมื่อ 31 พฤษภาคม 2546
2. MOU ไทย – ลาว ลงนามเมื่อ 13 กรกฎาคม 2548
3. MOU ไทย – เวียดนาม ลงนามเมื่อ 24 มีนาคม 2551
4. MOU ไทย – เมียนมาร์ ลงนามเมื่อ 24 เมษายน 2552

และอยู่ในขั้นตอนการเจรจาเพื่อลงนามความเข้าใจ (MOU) อีก 4 ประเทศ คือ มาเลเซีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ บรูไนดารุสซาลาม จีน มุ่งเน้นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐทั้งในประเทศต้นทางและปลายทาง

แผนภาพที่ 3-3 แสดงกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง



ที่มา : มูลนิธิวอลค์พีรี, news.uasean.com.

ความร่วมมือในกรอบอาเซียน

1. รัฐบาลไทยให้สัตยาบันสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียนในเดือนมกราคม 2556 โดยสนธิสัญญาดังกล่าวจะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ในภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. กรอบการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน หรือ ASEANAPOL ซึ่งจัดประชุมเป็นประจำทุกปีการค้ามนุษย์ถือเป็นหัวข้อหลักหัวข้อหนึ่งที่ถูกบรรจุเป็นวาระหลักที่ต้องรายงาน ความคืบหน้าแก่ที่ประชุมประเทศสมาชิก 10 ประเทศ โดยมุ่งหวังให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิกโดยมีการกำหนดผู้ประสานการติดต่อ (Focal Point) ไว้สำหรับแต่ละด้านอาชญากรรม
3. กรอบการประชุมอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ หรือ ASEAN Transnational Crimes: ASEANTC ซึ่งมีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting on Transnational Crimes: SOMTC) เป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ยังมีกรอบการประชุมย่อย Head of

Special Units หรือ HSU ซึ่งเป็นเวทีให้ผู้แทนหน่วยงานต่อต้านการค้ามนุษย์จากประเทศสมาชิกได้พบปะเพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและแนวทางในการปฏิบัติระหว่างกันในด้านคดีค้ามนุษย์

แผนภาพที่ 3-4 แสดงกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง



ที่มา : มุลนิธิวอล์คฟรี, news.uasean.com.

สรุป

สภาพทั่วไปของประเทศไทยด้านการค้ามนุษย์

1. แนวโน้มสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย จะแปรผันไปตามสภาพความเลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างไม่ปลอดภัยและการลดต้นทุนการผลิตด้านแรงงานในกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน จะนำมาซึ่งปัญหาการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยอาจต้องตกอยู่ในสภาพตั้งรับกับปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกประเภทที่เข้ามารอบด้าน ประเทศที่เผชิญกับบรรยากาศแห่งความกลัวในความยุติธรรมของกระบวนการยุติธรรม เป็นสัญญาณอันตรายที่ทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศนั้นเคลื่อนตัวอยู่กับที่

2. ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาตั้งแต่ปี 2551 แล้ว แต่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยยังคงล้มเหลว มีการดำเนินการอย่างมี

ข้อจำกัด เกิดจากสาเหตุหลายประการ ทั้งความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย การเพิกเฉยต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง มีการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่เราทุกคนไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล(ไหนก็ตาม) หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเอาจริงจัง และประชาชนที่จะต้องเป็นหูเป็นตาช่วยกันสอดส่องแก้ไข ก่อนที่ไทยเราจะถูกกล่าวหาจากต่างชาติ ซึ่งจะนำมาซึ่งความเสียหายไม่น้อยกว่าความแตกแยกทางการเมืองที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันเช่นกัน

3. แม้ว่ารัฐบาลไทยจะประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติเมื่อหลายปีก่อน ทว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ภายในประเทศ ทำที่การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยกลับถูกกำหนดและถูกทำให้เดินไปตาม รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (Trafficking in Person –TIP Report) ซึ่งออกโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาทุกปี แนวนโยบายและกิจกรรม ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทย จึงเป็นแนวนโยบายเพื่อออกมาตอบโต้หรืออุดช่องว่างจากรายงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกามากกว่าสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงทั้งหมดในประเทศ ดังจะเห็นได้จาก การตั้งอนุกรรมการบางอนุ ซึ่งมีการประชุมเพียงไม่กี่ครั้ง และไม่มีรูปธรรมของการแก้ไขปัญหา หรือกิจกรรมในเชิงป้องกันบางกิจกรรมที่ไม่สอดคล้องหรือเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย ทิศทางหรือหลักสูตรในการทำงานเชิงป้องกันของแต่ละพื้นที่ ไม่เป็นหลักสูตรแบบแผนเดียวกัน การทำงานให้ความรู้เชิงป้องกัน จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้การสร้างความตระหนักรู้แก่สังคมในวงกว้าง หรือในระดับสาธารณะยังยึดติดอยู่ในรูปแบบเดิมๆ และขาดการประสานในการทำงานเชิงป้องกันระหว่างหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

ปัญหาด้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

1. ปัญหาเรื่องการคัดแยกผู้เสียหายจากการถูกค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการบังคับเด็กให้ขอทาน ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ ที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของไทย ขาดประสิทธิภาพในการคัดแยกผู้เสียหาย มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหลายหน่วยให้ความช่วยเหลือเด็กขอทานต่างชาติในพื้นที่ต่างๆ จำนวนมาก ในลักษณะกวาดล้างตามข้างถนน โดยขาดการสืบสวนขยายผลไปยังผู้อยู่เบื้องหลัง การกวาดจับลักษณะดังกล่าวมีผลต่อตัวเลขในการช่วยเหลือเด็กในจำนวนที่สูง แต่การคัดแยกผู้เสียหายกลับขาดประสิทธิภาพในการสอบสวน การคัดแยกผู้เสียหายหลายกรณีมักให้ขอทานผู้ใหญ่ที่พูดภาษาไทยได้เป็นผู้แปลภาษาให้เด็กขอทานฟัง หรือหากเป็นกรณีเด็กเล็กที่ยังพูดไม่ได้ ก็จะได้รับฟังความการสอบสวนจากผู้ใหญ่ที่อุ้มเด็กมาฝ่ายเดียว โดยขาดการตรวจพิสูจน์ผลเลือด (DNA) เพื่อยืนยันสถานะความเป็นแม่ลูก การคัดแยกผู้เสียหายในกรณีขอทาน จึงมักด่วนสรุปว่าไม่ใช่

ผู้เสียหายจากการถูกค้ามนุษย์ และถูกผลักดันออกนอกประเทศทันทีตามข้อหาเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต

2. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายและการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการถูกค้ามนุษย์ เป็นปัญหาสำคัญที่ฝังรากลึกอีกประการหนึ่งของการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย มีลักษณะ “บรรยากาศแห่งความกลัว” ระหว่างผู้เสียหายกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานเอกชนกับหน่วยงานภาครัฐ แม้กระทั่งหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง ผู้เสียหายจำนวนมากไม่กล้าเข้าไปขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานตำรวจ ด้วยเพราะเกรงว่าตำรวจอาจเข้าข้างหรือมีผลประโยชน์กับผู้กระทำความผิด ในขณะที่หน่วยงานเอกชนส่วนใหญ่จำเป็นต้องสืบสวนหาข่าวกันเองจนแน่ชัดว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แล้วจึงค่อยพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในการเข้าดำเนินการร่วมกัน สาเหตุเพราะกลัวว่าจะเกิดเหตุการณ์ “ข่าวรั่ว” แม้ว่าปัจจุบันจะมีหน่วยงานตำรวจที่ทำงานด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์โดยตรงก็ตาม ทั้งนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ซึ่งมีหน่วยงานศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์อยู่ในสังกัด เริ่มที่จะทำงานสืบสวนขยายผลเครือข่ายการค้ามนุษย์อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากกว่าแต่ก่อน โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

บทที่ 4

แนวทางการแก้ปัญหาการข้ามนุษย์เพื่อความมั่นคงของประเทศ

การป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์¹

กระบวนการขับเคลื่อนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในสังคมไทยนั้นเกิดขึ้นอย่างหลากหลาย คือ มีการสร้างและพัฒนากลไกในการทำงานในระดับต่างๆ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. กลไกระหว่างประเทศ
2. กลไกระดับชาติ
3. กลไกระดับจังหวัด

กลไกระหว่างประเทศ

กลไกในระดับนี้เป็นผลพวงมาจากความตระหนักในปัญหาการข้ามนุษย์ร่วมกันของรัฐบาลประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีชายแดนติดกัน รวมถึงความตระหนักขององค์กรพัฒนาเอกชนสากล/นานาชาติ (International Non Government Organization) เช่น การทำการบันทึกข้อตกลงร่วม (MOU) กับประเทศพม่า มีการบันทึกข้อตกลงร่วม MOU กับประเทศพม่า ในเรื่องของการดำเนินการให้มีการทำเอกสารที่ถูกต้องแก่แรงงานต่างด้าว/แรงงานอพยพเหล่านี้ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับ Passport อันจะทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทยได้นานราว 2 ปี

อย่างไรก็ตามกระบวนการทำงานดังกล่าวก็มีข้อจำกัดและปัญหา กล่าวคือ มีแรงงานอพยพ/แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยของพม่า อาทิ คนกะเหรี่ยง คนไทใหญ่ ที่ไม่มีบัตรหรือเอกสารที่ระบุว่าคนพม่า ส่งผลให้รัฐบาลพม่าไม่รับรองว่าเป็นประชากรของพม่า ฉะนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ รัฐบาลไทยโดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน จึงจัดทำโครงการพิสูจน์สัญชาติสำหรับแรงงานต่างด้าวขึ้น โครงการดังกล่าวนี้เป็นโครงการที่จัดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการทำ MOU ดังกล่าวของรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า

¹ “กระบวนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในสังคมไทย”. ออนไลน์, เข้าถึงได้จาก : www.m-society.go.th/article_attach/749/1107.doc

ความร่วมมือในระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ การหารือเพื่อพิจารณาแนวทางร่วม ดำเนินโครงการส่งเสริมความมั่นคงให้กับสำนักงานประสานงานชายแดนในเอเชียตะวันออกเฉียง (BLO) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งประชาชาติ (UNODC) และโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) และโครงการส่งเสริมความมั่นคงให้กับสำนักงานประสานงานชายแดนในเอเชียตะวันออกเฉียง (BLO) มีวัตถุประสงค์หลัก ในการลงพื้นที่ที่คณะเจ้าหน้าที่ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งประชาชาติ (UNODC) และโครงการความร่วมมือ สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) คือ การประชุม หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแนวทางร่วมดำเนินโครงการส่งเสริมความมั่นคงให้กับ สำนักงานประสานงานชายแดนในเอเชียตะวันออกเฉียง (BLO) ซึ่งในประเทศไทยมีการวางแผนจะ จัดทำโครงการฯ ในพื้นที่ 3 อำเภอ คือ

1. อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย
2. อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
3. อำเภอสอง จังหวัดระนอง

BLO เป็นองค์กรที่ทำงานในลักษณะของการแสวงหาความร่วมมือใน 6 ประเทศภูมิภาค กลุ่มน้ำโขง ได้แก่ ประเทศจีน พม่า ลาว ไทย พม่า และกัมพูชา เพื่อการต่อต้านยาเสพติด ในการทำงานในยุคแรก BLO ขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด ในยุคต่อมามีการขยาย ขอบเขตการทำงานให้ครอบคลุมเรื่องของอาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ ร่วมด้วย โดยเฉพาะปัญหา การค้ามนุษย์ ฉะนั้นจึงคิดว่าจะทำอย่างไรให้ BLO และ สปคท.ชาติ สามารถทำงานเชื่อมโยง ประสานกัน โดยไม่ต้อง BLO ในระดับจังหวัดให้ซ้ำซ้อนกับการทำงานของ สปคท.จังหวัด จึงเกิด เป็นแนวความคิดให้ สปคท.จังหวัดและ BLO สามารถประสานข้อมูลกันได้ โดยทางรัฐบาลพม่าได้ เสนอให้มีการนำร่องในการทำโครงการดังกล่าวนี้ในพื้นที่ 3 จุด ดังกล่าวมาข้างต้น

UNODC มีการทำ MOU เมื่อ 8 ปีที่ผ่านมา (ราวปี พ.ศ. 2549) เป็นการลงนามในเรื่อง การปราบปรามปัญหายาเสพติด โดยมีการตั้งสำนักงานประสานงานชายแดนในเอเชียตะวันออกเฉียง หรือ BLO ขึ้น ซึ่งมีทั้งหมด 40 จุดใน 6 ประเทศกลุ่มน้ำโขง โดยที่ในประเทศไทย ณ ปัจจุบันมี สำนักงานดังกล่าวอยู่ 17 จุด หน้าที่หลักของ BLO คือ จะทำอย่างไรให้มีมิตรประเทศที่มีชายแดน ติดกันมีการทำงานประสานความร่วมมือซึ่งกันและกันเป็นไปอย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ทาง UNODC มองว่า BLO เป็นกลไกสำคัญที่ทำงานขับเคลื่อนจนสามารถแก้ไขปัญหายาเสพติดได้ดี ระดับหนึ่ง ฉะนั้นต่อมา BLO มีการขยายขอบเขตการทำงานให้ครอบคลุมเรื่องของอาชญากรรม

ข้ามชาติอื่นๆ โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งในปัจจุบันทางประเทศพม่าได้เสนอว่า ทางพม่าพร้อมที่จะให้การสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง BLO ในพื้นที่ชายแดนระหว่างไทยและพม่า 3 จุด คือ แม่สาย-ท่าจี่เหล็ก, แม่สอด-เมียวดี และเกาะสอง-ระนอง ซึ่งรัฐบาลพมามองว่าเป็น Hot Spot ทดลองทำใน 3 พื้นที่ก่อนเป็นเบื้องต้น ซึ่งผลจากการพูดคุยกับพื้นที่ทั้งในระดับของอำเภอและระดับจังหวัดใน 3 จังหวัด เพื่อเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นแล้ว ก็จะทำการเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Work Shop) ระหว่างหน่วยงานใน 3 พื้นที่/จังหวัด ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสรุปปัญหาในแต่ละพื้นที่ และวางแผนการทำงานร่วมกันต่อไป

กลไกระดับชาติและระดับภาค

กลไกในระดับนี้ เป็นการทำงานหลักที่ให้แนวทางในการขับเคลื่อนในระดับจังหวัดหรือในระดับพื้นที่ต่อไป โดยที่กลไกระดับชาติที่ค้นพบ ได้แก่

1. ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ชาติ (ศป.ค.ม.ชาติ) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปค.ม.แห่งชาติ) โดยไม่ได้จัดตั้งเป็นหน่วยงานพิเศษขึ้นใหม่ แต่ใช้กลไกของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่งตั้งผู้ประสานงานประจำแต่ละหน่วยงาน โดยไม่ต้องมาปฏิบัติงาน ณ กระทรวงฯ ทั้งนี้ ได้กำหนดรูปแบบไว้ดังนี้ คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ระดับชาติ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ อำนวยการ สั่งการ และประสานงานในระดับต่าง ๆ รวมทั้งกำกับดูแล ติดตามการดำเนินงาน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ประธานกรรมการ) ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเจ้าภาพหลัก

2. บันทึกข้อตกลง เรื่อง “แนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีเด็กและหญิงซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ” พ.ศ.2550 หรือ “MOU ภาคเหนือ” การจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันในการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ.2550 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ร่วมกับองค์กรยูนิเซฟ (ประเทศไทย) และองค์กรแพลน ประเทศไทย ดำเนินโครงการจัดทำบันทึกข้อตกลง 9 จังหวัดภาคเหนือขยายให้ครอบคลุม 17 จังหวัดภาคเหนือ เพื่อช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการดำเนินงานดังนี้คือ

2.1 แต่งตั้งคณะทำงานจังหวัด 2 คน คือ ผู้กำกับการด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก และ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตาก ร่วมพิจารณาจัดทำบันทึกข้อตกลง 17 จังหวัด ภาคเหนือ จำนวน 4 ครั้ง ที่จังหวัดเชียงใหม่

2.2 มีพิธีลงนามในบันทึกข้อตกลง ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ.2550 เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2550

กลไกระดับจังหวัด

กลไกระดับชาติและระดับภาคเป็นสิ่งที่ให้แนวทางในการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ สำหรับในการศึกษาครั้งนี้พบว่า กลไกในพื้นที่ที่สำคัญมี 2 ลักษณะ คือ

1. กระบวนการขับเคลื่อนของ “ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จังหวัด” (ศป.ค.ม.จังหวัด) และทีมสหวิชาชีพ อาทิเช่น ในพื้นที่จังหวัดตาก พื้นที่จังหวัดพะเยา พื้นที่จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสมุทรสาคร รวมถึง

2. กระบวนการขับเคลื่อนงานของหน่วยงาน/องค์กรต่างๆที่มีการทำงานเกี่ยวข้องกับการป้องกัน แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นต้นว่า

พื้นที่จังหวัดเชียงราย : กระบวนการทำงานในพื้นที่ มีทีมสหวิชาชีพที่ประกอบไปด้วย ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน มาทำงานร่วมกันในพื้นที่ โดยใช้กระบวนการทั้งในด้านการช่วยเหลือการส่งต่อ และการเยียวยา นอกจากนี้ยังมีองค์กรบางกลุ่ม ทำงานในลักษณะของเชิงป้องกัน สามารถสรุป ประเภทองค์กร และลักษณะงานที่ทำในกระบวนการการทำงานด้านการค้ามนุษย์ดังนี้

2.1 องค์กรที่ทำงานในลักษณะป้องกัน ปราบปราม ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ ตำรวจ ด่านตรวจคนเข้าเมือง และทหาร

2.2 องค์กรที่ทำในลักษณะการป้องกัน กศน.แม่สาย มูลนิธิพัฒนาชุมชนในเขตภูเขา แพลน บ้านนา

2.3 องค์กรที่ทำงานด้านพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่องค์กรเอ็มพาวเวอร์

2.4 องค์กรที่ให้การป้องกันช่วยเหลือ และเยียวยา ได้แก่ ศูนย์ลูกหญิง มูลนิธิศุภนิมิต มูลนิธิเรื่อร่วมเย็น

3. พื้นที่จังหวัดพะเยา จากการที่จังหวัดพะเยาได้ประสบปัญหาจากการเกิดขึ้นของการค้ามนุษย์ในรูปแบบของการค้าประเวณีเป็นจำนวนมาก และมีผลรวมถึงการเกิดสภาวะความรุนแรงในปัญหาเรื่องของการตกเี่ยวตามมา ดังนั้นจังหวัดพะเยาจึงได้เล็งเห็นถึงปัญหา และ

พยายามที่จะหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดกระบวนการในการขับเคลื่อนในพื้นที่ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในจังหวัดพะเยาขึ้นมา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา จังหวัดพะเยาได้พยายามร่วมมือกับหลายภาคส่วน ในการส่งเสริมอาชีพ รายได้ในท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การณรงค์ปรับทัศนคติ ค่านิยม และการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังในการแก้ไขสถานการณ์ปัญหาของการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะการค้าเด็ก และผู้หญิงในจังหวัดพะเยา และได้มีการจัดแบ่งสถานะของกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจนเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มเสี่ยง ผู้ตกเป็นเหยื่อ และกลุ่มผู้ค้า เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติการ และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง นอกจากนี้จังหวัดพะเยาก็ยังได้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ในระดับจังหวัดขึ้น ซึ่งครอบคลุม 9 อำเภอในจังหวัดพะเยา ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้เกิดกลไกความร่วมมือของทุกภาคส่วน และเกิดการผลักดันให้เกิดเป็นทีมงานแบบสหวิชาชีพขึ้นมา โดยมีบุคลากรในระดับอำเภอ ตำรวจ แพทย์ พยาบาล นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา ครู เจ้าหน้าที่อนามัยเป็นกลไกในการช่วยเหลือ และคุ้มครองความเสี่ยง และผู้ตกเป็นเหยื่อ

นอกจากนี้ภายใต้ต้นนโยบายของรัฐ โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์คอยกำกับอยู่นั้น ก็ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่สำคัญแก่จังหวัดพะเยาขึ้นใน ปี 2547 เพื่อให้เกิดมีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องภายใต้กลยุทธ์หลักในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ โดยสามารถแบ่งหลักใหญ่ๆออกได้ดังนี้ คือ การพัฒนากลไกความร่วมมือของศูนย์ปฏิบัติการการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ในระดับจังหวัดและอำเภอ การสร้างความตระหนักู้ในการป้องกันและรณรงค์ประชาสัมพันธ์ การช่วยเหลือและบำบัดเยียวยาเหยื่อคืนสังคม และการปราบปรามและบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นยุทธศาสตร์เหล่านี้ถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยทำให้จังหวัดพะเยาสามารถที่จะแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ที่ถือเป็นปัญหาที่มีการสั่งสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานให้ลด และเบาบางลงผ่านการร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์

4. พื้นที่จังหวัดตาก การดำเนินงานของหน่วยงาน/องค์กรที่ขับเคลื่อนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์โดยตรงในพื้นที่ ประกอบด้วย หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน อาทิเช่น

4.1 มูลนิธิสุกนิมิตแห่งประเทศไทย ศูนย์ประสานงานเขตแม่สอด ทำงานครบกระบวนการทั้งในเชิงการป้องกัน การช่วยเหลือ และการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเยียวยาเหยื่อการค้ำมนุษย์

4.2 องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ของคนพม่า ในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีองค์กรเหล่านี้อยู่ราว 3-4 องค์กร กระบวนการทำงานหลักมีลักษณะเป็นการทำงานที่ยึดชุมชนเป็นฐานใน

การทำงาน หรือ Community Base Organization อาทิ อาคาเป่ คลินิกกฎหมายแรงงาน ที่ทำงานช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว/แรงงานอพยพในด้านคดีแรงงาน ทั้งนี้องค์กรเหล่านี้ถูกขึ้นบัญชีดำ (Black List) โดยรัฐบาลพม่า

4.3 ศูนย์พึ่งได้ (OSCC) ซึ่งมีที่ทำการอยู่ที่โรงพยาบาล ศูนย์ดังกล่าวทำหน้าที่หลักในเรื่องของการช่วยเหลือแก่ผู้หญิงและเด็กที่ถูกทำร้าย ศูนย์ดังกล่าวเป็นหนึ่งในกลไกการทำงานที่เกิดจากการทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ร่วมกันของหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ 17 จังหวัดภาคเหนือ

4.4 หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ บ้านพักเด็กและครอบครัว ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ

5. พื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร มีการดำเนินงานด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยทางสวัสดิการคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร ร่วมกับภาคีที่เกี่ยวข้อง และ เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน ด้วยการสนับสนุนงานวิชาการจาก ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการประชุมปฏิบัติ และนำเสนอ การใช้แรงงานเด็กภาคประมง ต่อเนื่องประมง เกษตรกรรม และคนรับใช้ในบ้าน จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อหาแนวทางการทำงานต่อเนื่องในประเด็นการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยมีข้อเสนอที่น่าสนใจคือ

5.1 การป้องกันไม่ให้เด็กเข้าสู่ระบบการทำงานในรูปแบบที่ไม่เหมาะสม อาทิ การจัดระบบการตรวจสอบ และติดตามการจ้างแรงงานในกิจการประมง และต่อเนื่องจากประมง การแก้ไขปัญหา การจัดบริการทางสังคม การจัดการศึกษาแก่เด็กต่างชาติ

5.2 การคุ้มครองแรงงานเด็ก อาทิ การสร้างกลไกเชิงระบบการช่วยเหลือ และคุ้มครองเด็ก การเสริมสร้างให้ผู้ประกอบการเข้าใจและไม่ละเมิดสิทธิแรงงานเด็ก การสร้างเครือข่ายให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ถูกละเมิดสิทธิ เป็นต้น

5.3 การมีส่วนร่วมกับผู้ประกอบการเพื่อสามารถแทรกแซงให้แรงงานเด็กได้รับบริการทางสังคม การพัฒนาทักษะชีวิตแรงงาน การสนับสนุนการจัดการศึกษาในรูปแบบที่เหมาะสมแก่แรงงานเด็ก การพัฒนาฝีมือ ทักษะอาชีพ ที่เหมาะสมแก่เด็กตามวัย

5.4 การพัฒนาความร่วมมือและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นความพยายามที่จะจัดให้มีการจัดระบบฐานข้อมูลที่ใช้สำหรับปฏิบัติการ การปรึกษาหารือในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการบริหารคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและครอบครัวในจังหวัดสมุทรสาคร

จากกลไกขับเคลื่อนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าในสังคมไทย มิได้นิ่งดูดายกับปัญหาค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น ในทางตรงกันข้าม กลับมีความ

พยายามในการสร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานที่หลากหลาย อย่างไรก็ตามเนื่องด้วยปัญหาการค้ำ
มนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างเป็นพลวัต ฉะนั้นกลไกดังกล่าวอาจจะยังไม่เพียงพอ และ
เหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงไปของปัญหา ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการให้ความสำคัญกับ
การปรับเปลี่ยนกลไกการทำงานต่างๆ ให้สอดคล้องเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป

การช่วยเหลือ เยียวยาเหยื่อการค้ามนุษย์

หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือเยียวยา

1. เหยื่อการค้ามนุษย์ชาวไทย

ส่วนใหญ่ หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือเยียวยา คือ หน่วยงานของรัฐบาลไทย และ
องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั้งในและต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 หน่วยงานของรัฐบาลไทย ได้แก่ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพภาคใต้
จังหวัดสุราษฎร์ธานี บ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดสงขลา สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ
ภาคใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี รพ.ไพศาลี บ้านพักเด็ก จ.นครสวรรค์ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ
บ้านเกร็ดตระการ สถานทูตไทย สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ พมจ.จันทบุรี
สถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านเชียงใหม่ ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่
ตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น

1.2. องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั้งในและต่างประเทศ ได้แก่ TRAFCORD
FACE มูลนิธิผู้หญิง เป็นต้น

2. เหยื่อการค้ามนุษย์ชาวต่างประเทศ

หน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือคือ หน่วยงานของรัฐบาลไทย องค์กรพัฒนาเอกชน
(NGOs) ทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งหน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 หน่วยงานของรัฐบาลไทย ได้แก่ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ บ้านพักเด็กและครอบครัวนครศรีธรรมราช สถานคุ้มครอง
และพัฒนาอาชีพภาคใต้ สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดระนอง สำนักงานพัฒนา
สังคมจังหวัดเชียงราย สำนักงานพัฒนาสังคมจังหวัดนราธิวาส บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัด
เชียงราย บ้านสองแคว บ้านพักเด็กจังหวัดสงขลา บ้านเกร็ดตระการ บ้านพักเด็กครอบครัวจังหวัด
ตาก สถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ บ้านศรีสุราษฎร์ สำนักงานตรวจคน
เข้าเมือง ปดส. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โรงพยาบาลศิริราช โรงพยาบาลตากสิน กรมแรงงาน
บ้านพักเด็กชลบุรี กกสศ. บ้านพักเด็ก แรงงานจังหวัดนนทบุรี

2.2 องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs ทั้งในและต่างประเทศ) ได้แก่ ศูนย์ลูกหญิง มูลนิธิ ศุภนิมิตอำเภอแม่สาย จังหวัดตาก องค์กรพิทักษ์สตรี ศูนย์เมอร์ซี่ TRAFCORD จังหวัดเชียงใหม่ FACE WORD VISION AFISIP CPR

การช่วยเหลือเย็บเย็บ และความต้องการ

เหยื่อการค้ามนุษย์ชาวไทย ส่วนใหญ่ได้รับการช่วยเหลือ เย็บเย็บที่หลากหลายรูปแบบ อาทิเช่น

1. การดำเนินคดีกับนายจ้าง/ผู้ค้ามนุษย์
2. ความช่วยเหลือในเรื่องอาหาร เครื่องนุ่งห่ม
3. การบำบัดฟื้นฟูสภาพ
4. การบำบัดฟื้นฟูสภาพจิตใจ
5. การดูแลสุขภาพอนามัย และการป้องกัน
6. การส่งตัวไปสถานสงเคราะห์หรือสถานพักฟื้นอันเป็นสถานที่ที่มีความ
7. การฝึกอาชีพ

เหยื่อการค้ามนุษย์ชาวต่างประเทศ เหยื่อการค้ามนุษย์ชาวต่างประเทศที่ได้รับการช่วยเหลือเย็บเย็บที่หลากหลายคล้ายคลึงกับเหยื่อการค้ามนุษย์ชาวไทย กล่าวคือ

1. การดำเนินคดีกับนายจ้าง/ผู้ค้ามนุษย์
2. ความช่วยเหลือในเรื่องอาหาร เครื่องนุ่งห่ม
3. การบำบัดฟื้นฟูสภาพ
4. การบำบัดฟื้นฟูสภาพจิตใจ
5. การดูแลสุขภาพอนามัย และการป้องกัน
6. การส่งตัวไปสถานสงเคราะห์หรือสถานพักฟื้นอันเป็นสถานที่ที่มีความ
7. การฝึกอาชีพ
8. การพิสูจน์สัญชาติ
9. การส่งตัวกลับภูมิลำเนา

จากประเด็นเกี่ยวกับการช่วยเหลือ เย็บเย็บที่เหยื่อการค้ามนุษย์ได้รับนั้น หน่วยงานของ รัฐไทย ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ต่างให้ความสำคัญในการให้การช่วยเหลือ เย็บเย็บเหยื่อการค้ามนุษย์อย่างรอบด้าน ทั้งการให้ความช่วยเหลือในระยะแรก เช่น การจัดหาสถานที่พักพิง การให้การรักษาพยาบาล การดูแลสุขภาพอนามัย และการป้องกันโรคติดต่อ การบำบัดฟื้นฟูสภาพร่างกาย ความช่วยเหลือในเรื่องอาหาร เครื่องนุ่งห่ม รวมไปถึงการช่วยเหลือในระยะยาว เช่น การบำบัดฟื้นฟูสภาพจิตใจ การฝึกฝนอาชีพ และการส่งกลับสู่ครอบครัว

ข้อจำกัดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์

ปัญหาการค้ำมนุษย์นั้น มักประสบกับความยากลำบากในการที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหานี้ เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยง เกี่ยวพันกับเงื่อนไขปัจจัยอื่นๆ อย่างซับซ้อนเป็นต้นว่า มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากกระบวนการค้ำมนุษย์ที่มากมายมหาศาล พร้อมทั้งยังมีความคลุมเครือในการตีความ ผู้ที่ตัดสินใจเข้าสู่กระบวนการค้ำมนุษย์ เช่น หญิงขายบริการซึ่งมองว่าการขายบริการทางเพศเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างความกินคืออยู่ดีให้ครอบครัว อันเป็นหน้าที่ของลูกสาวที่ดี พึงกระทำเพื่อตอบแทนพระคุณบุญพาวี หรือในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมองว่าการหลบหนีเข้าประเทศไทย เพื่อไปแสวงหางานที่สร้างรายได้ที่ดีกว่าประเทศของตนเป็นสิ่งที่ตนเองในฐานะมนุษย์พึงกระทำได้ แม้ว่าในบางครั้งจะถูกเอารัดเอาเปรียบก็อาจจะยอม หรือกรณีแรงงานเด็กที่ต้องออกมาทำงานช่วยพ่อแม่หาเลี้ยงครอบครัว ก็มองว่าเป็นหน้าที่ที่ตนเองพึงจะกระทำ เพื่อช่วยพ่อแม่ รวมทั้งความลึกลับของนโยบายในการบริหารประเทศ เช่น การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงให้ความสำคัญกับการใช้แรงงานราคาถูก แต่หากแรงงานเข้ามา มากจนเกินไป นโยบายทางด้านความมั่นคงก็จะกระทบ ส่งผลทำให้ปัญหาการค้ำมนุษย์พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ท่ามกลางความคลุมเครือ ยากจะตัดสินใจได้อย่างชี้ชัดว่าควรจะดำเนินการเช่นไรจึงจะดีที่สุด ทรบเท่าที่สถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ยังคลุมเครือ ไม่ชัดเจน การรับมือกับปัญหาที่ภาคส่วนต่างๆ พอดีที่จะทำได้คือ การขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันปัญหา และการตั้งรับปัญหา ซึ่งปรากฏออกมาในลักษณะของการช่วยเหลือ เยียวยาเหยื่อการค้ำมนุษย์ต่างๆ ฉะนั้นในกระบวนการขับเคลื่อนงานการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ของหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ จึงเต็มไปด้วยข้อจำกัด สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาการไม่เข้าใจนิยามการค้ำมนุษย์ เป็นความไม่เข้าใจในขอบเขตความหมายของการค้ำมนุษย์ ซึ่งเป็นเหตุสำคัญให้หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถดำเนินงานกับกระบวนการค้ำมนุษย์ได้เต็มที่ เช่น ไม่ทราบว่าพฤติกรรมที่กระทำผิดนี้เข้าข่ายการค้ำมนุษย์หรือไม่ หรือแม้แต่กระบวนการดำเนินการต่อเหยื่อ หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ยังสับสนว่านิยามว่าการค้ำมนุษย์คืออะไร ซึ่งเต็มไปด้วยความคลุมเครือปัญหาดังกล่าวนี้อาจจะมาจากการประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานดังกล่าวมีน้อย หรือช่องทางในการประชาสัมพันธ์ หรือเวทีในการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจมีน้อย นอกจากนี้ปัญหานี้ยังมีความซับซ้อนมากขึ้น เพราะมีลักษณะของการมีเครือข่ายข้ามชาติ กลายเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งกระบวนการของกฎหมายอาญายังไม่ถึง ผู้ที่กระทำผิดมิได้จำกัดเฉพาะคนไทยเท่านั้น และหากใช้นิยาม “การค้ำมนุษย์” หากใช้นิยามตามบันทึกข้อตกลง (MOU) ภาคเหนือแล้ว ทำให้เอาผิดผู้

ที่อยู่ในกระบวนการได้น้อย อาทิเช่นไม่สามารถเอาผิดผู้ร่วมในกระบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวได้เพราะถือว่า กระบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวมิใช่การค้ามนุษย์

2. ปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย กฎหมายที่ใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ปัจจุบันเป็นกฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เข้าข่ายกระทำผิดกฎหมายซึ่งมีกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน 4 ฉบับ แต่ยังไม่มีความเฉพาะเจาะจงเอาผิดการค้ามนุษย์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าบทลงโทษของกฎหมาย 4 ฉบับดังกล่าว ยังไม่รุนแรงในการเอาผิดผู้ที่อยู่ในกระบวนการ ทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจค่อนข้างมีปัญหา อันเนื่องมาจากการปราบปรามและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ยังไม่มีความชัดเจนรองรับและบังคับใช้ในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน ในการทำงานได้พยายามหาหลักการในการตีความว่าการกระทำใดเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่ นั่นก็จะยึดประเด็นที่ว่า “การใช้กำลังบังคับ” ให้ทำงาน หรือการค้าประเวณี หรือการทำกิจกรรมต่างๆ ถือเป็นการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ปัญหาของการไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนรองรับในการแก้ไขปัญหานี้ ถือเป็นปัญหาสำคัญในการทำงาน โดยเฉพาะการลงโทษผู้กระทำผิดในปัจจุบันในการทำงานของอัยการและศาลในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายก็ต้องพยายามเอาพรบ.ที่เกี่ยวข้องมาเปรียบเทียบปรับ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทลงโทษอ่อน ดังนั้นความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย กล่าวว่า “ต้องมีการให้นิยามการค้ามนุษย์ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม สอดคล้องกับความเป็นจริง ต้องมีบทลงโทษที่หนัก อย่าเขียนกว้างๆ และกำหนดโทษเบา เพราะจะทำให้ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ”

ในปัจจุบันซึ่งยังไม่มี พรบ.หรือกฎหมายที่ชัดเจนหรือกฎหมายการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์โดยเฉพาะสำหรับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องศึกษากฎหมาย/พรบ.หลายฉบับ ซึ่งล้วนแต่เป็นภาษากฎหมาย ฉะนั้นในเรื่องของการตีความย่อมมีปัญหาอยู่ค่อนข้างมาก นอกจากนี้การใช้ พรบ.หลายฉบับในการทำงาน ทำให้เกิดความสับสนไม่รู้ว่าจะยึดถือ พรบ. ฉบับใดเป็นหลัก

3. ข้อจำกัดในการทำงานของทีมสหวิชาชีพ อันเนื่องมาจากการเน้นกระบวนการเชิงตั้งรับมากกว่าการทำงานเชิงรุก กล่าวคือ การทำงานของทีมสหวิชาชีพในปัจจุบันเน้นกระบวนการทำงานช่วยเหลือเหยื่อเป็นหลัก ดังนั้นการทำงานจึงเป็นลักษณะของการตั้งรับปัญหา และติดตามแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ส่วนการทำงานเชิงป้องกันนั้นยังไม่ปรากฏชัดเจนเท่าที่ควร ฉะนั้นควรพัฒนากระบวนการทำงานในเชิงป้องกัน และเฝ้าระวังปัญหาให้มากยิ่งขึ้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับการต้องรับผิดชอบภาระหน้าที่ที่หลากหลายของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบุคลากรของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแล

ปัญหานี้ และเป็นเลขานุการคณะกรรมการ สปคม.จังหวัด เนื่องจากในภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบมิได้ มีเพียงงานด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์เท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบภารกิจหลักของหน่วยงานและของกรมร่วมด้วย นอกจากนี้ในส่วนคณะกรรมการ สปคม.จังหวัดที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น อัยการจังหวัด เจ้าหน้าที่ตำรวจ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สวัสดิการคุ้มครองแรงงาน ด้านตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ ล้วนมีภารกิจหลักของหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว ฉะนั้นการทำงานทุ่มเทให้กับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างเข้มข้น คงก็ทำได้ไม่เต็มที่นัก

5. ข้อจำกัดในเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของชุมชน การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการขับเคลื่อนการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์น้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ชัดเจนนัก ทั้งนี้เนื่องจาก ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และผู้มีอิทธิพลจำนวนมาก ฉะนั้นการจะให้ชุมชนเข้ามาขับเคลื่อนตรงจุดนี้ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์มีความสำคัญ และความจำเป็น เนื่องจากประชาชน คือ ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ และปัญหานี้เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของคนในชุมชนโดยตรง ดังนั้นหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากยิ่งขึ้น

6. การไม่ให้ความร่วมมือของเหยื่อ การไม่ให้ความร่วมมือของเหยื่อเป็นปัญหาอีกประการ คือ ในบางกรณีผู้เสียหายมีต้องการตกเป็น “เหยื่อ” หรือถูกนิยามว่าเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ เนื่องจากอยากให้เรื่องจบเร็วและไม่อยากเข้าสู่กระบวนการของการคุ้มครอง เยียวยา แก้ไข และกระบวนการยุติธรรมต่างๆ เพราะกลัวอิทธิพลของกลุ่มนายหน้าหรือนักค้ำมนุษย์จึงให้การว่า “สมัครใจ”

7. ข้อจำกัดในการติดตามผลการดำเนินงาน ที่ผ่านมาหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ำมนุษย์ขาดการติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละโครงการในแต่ละปีว่า สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ได้จริงหรือไม่ หรือการแก้ไขปัญหา การเยียวยา และให้ความช่วยเหลือต่างๆแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ำมนุษย์เป็นสิ่งที่เขาต้องการอย่างแท้จริงหรือไม่ เป็นการช่วยเหลืออย่างยั่งยืนหรือไม่ อย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นต้องขบคิดและทบทวน เพราะมีเช่นนั้นการช่วยเหลือต่างๆก็ไม่เกิดประโยชน์มากนัก เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน ควรให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แน่นอน ชัดเจน และทันสมัย มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ

8. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณในการขับเคลื่อนกระบวนการดำเนินงานก็มีอยู่อย่างจำกัด เช่น ในพื้นที่จังหวัดตาก องค์กรที่การทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในจังหวัดตากโดยตรงมีเพียงองค์กรเดียว ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) คือ มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทยที่ทำการอยู่ ณ อำเภอแม่สอด ทำงานเฉพาะการให้การช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์โดยตรง เป็นองค์กรที่มีภารกิจงานเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยตรง

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเน้นกระบวนการทำงานเชิงป้องกัน การให้ความรู้ รวมถึงการสร้างฐานข้อมูลเพื่อส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้บทเรียนการทำงานที่ผ่านมา ตลอดจนสามารถที่จะคาดการณ์แนวโน้มของปัญหาได้ เพื่อให้สามารถตั้งรับปัญหาได้อย่างทันท่วงที ส่วนการแก้ไขปัญหา แม้ว่าป็นที่ยอมรับว่าปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่นับวันจะยิ่งมีความซับซ้อนมากขึ้นทุกขณะ เพราะปัญหานี้เชื่อมโยงกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจอย่างปฏิเสธไม่ได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในเรื่องของการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ฉะนั้นการแก้ไขปัญหานี้ให้หมดสิ้นไปจึงเป็นไปได้ยาก แต่อย่างไรก็ตามเราก็จำเป็นต้องสร้างและพัฒนากลไกเพื่อแก้ไขปัญหาลดลงอย่างไม่หยุดยั้ง เพื่อให้อย่างน้อยที่สุด เราจะได้คลี่คลายความรุนแรงของปัญหาให้ลดลงได้ โดยที่ผลการศึกษาในพื้นที่สะท้อนให้เห็นว่าแนวทางในการสร้างและพัฒนากลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

1. การเสริมสร้างองค์ความรู้และศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

1.1 การเสริมสร้างองค์ความรู้แก่ชุมชน/สังคม เป็นการทำงานเพื่อให้ความรู้แก่ชุมชนและสังคมเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ต้องมีการวางแผนการดำเนินงานเพื่อการให้ความรู้แก่ชุมชนและสังคมอย่างเป็นระบบ และมีเป้าหมาย เป็นต้นว่า การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนต่างๆ การสนับสนุนให้ชุมชนมีการดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในชุมชนของตน โดยรัฐเป็นองค์กรพี่เลี้ยงที่ให้การสนับสนุน ทั้งทางด้านงบประมาณ องค์ความรู้ทางวิชาการในการขับเคลื่อน

1.2 การเสริมสร้างองค์ความรู้แก่กลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือกลุ่มเหยื่อการค้ามนุษย์ เช่น การจัดโครงการอบรมให้ความรู้แก่แรงงานเกี่ยวกับสิทธิของแรงงาน โดยต้องให้ความสำคัญกับทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ

1.3 การเสริมสร้างองค์ความรู้แก่ทีมงาน/เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น การจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับนิยามความหมายของการค้ามนุษย์ ตลอดจนกระบวนการทำงานเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการช่วยเหลือ เยียวยาเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นระบบ และให้เห็นแนวทางที่ชัดเจนในทิศทางเดียวกัน ซึ่งอาจจะเป็นการอบรมในหลักสูตรที่เข้มข้น โดยการเชิญให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาอบรมร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เข้าใจ ความไม่ชัดเจนในกระบวนการทำงาน หรือการจัดโครงการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ต่างๆที่เป็นโครงการในลักษณะของการเสริมสร้างทักษะในการดำเนินงานแก่เจ้าหน้าที่ อาทิ การจัดโครงการอบรมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เรียนรู้ภาษาของแรงงานที่สามารถสื่อสารกับแรงงานได้ โดยตรง

2. การสร้างเครือข่ายการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์

2.1 เครือข่ายการเฝ้าระวังและช่วยเหลือกันระหว่างกลุ่มเสี่ยง เช่น ในกลุ่มแรงงานควรมีการเข้าไปสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการสร้างเครือข่ายช่วยเหลือกันของกลุ่มแรงงาน โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ

2.2 เครือข่ายเฝ้าระวังปัญหาของชุมชน โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการขับเคลื่อนกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในชุมชนของตนเอง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนงาน โดยรัฐให้การส่งเสริม และให้บทบาทแก่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน ในกระบวนการทำงาน ทั้งในเชิงป้องกัน แก้ไข เฝ้าระวัง เพราะจากการศึกษาพบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการทำงานยังมีบทบาทน้อยเกินไป และในบางครั้งเองท้องถิ่นก็เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกระบวนการค้ามนุษย์ มีการกำหนดปัญหาการค้ามนุษย์ลงในแผนการทำงานของท้องถิ่นอย่างชัดเจน รวมทั้งการจัดกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ทั้งด้านการสร้างความตระหนัก การป้องกัน การแก้ไข ช่วยเหลืออย่างจริงจัง ในส่วนของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะชุมชนเฝ้าระวัง การดูแลกันเองของคนในชุมชน อาจออกมาในรูปแบบอาสาสมัครเฝ้าระวังปัญหา

3. การสร้างเครือข่ายขององค์กรภาคี จุดแข็งของการทำงานในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชน ก็คือการมีขนาดองค์กรที่เล็กและคล่องตัวในการทำงานเชิงพื้นที่ แต่ปัญหาขององค์กรเหล่านี้ก็คือ การกำหนดประเด็นการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของแหล่งทุน ทำให้หลายโครงการไม่มีความต่อเนื่อง เมื่อหมดงบประมาณสนับสนุน ในด้านการงานถึงแม้เจ้าหน้าที่จะมีความสามารถในการวิเคราะห์พื้นที่ การเข้าใจสภาพการณ์แต่อุปสรรคคือกำลังของเจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัด ในขณะที่กระบวนการการทำงานเป็นเชิงลึกมิได้เน้นปริมาณเหมือนเช่นในองค์กรภาครัฐ จึงทำให้คนทำงานต้องแบกภาระหนัก และนำไปสู่การขาดแคลนบุคลากรที่มาเข้าสู่

กระบวนการการทำงาน โดยเฉพาะในกลุ่มสายวิชาชีพโดยตรง ฉะนั้นแนวทางหนึ่งในการสร้างให้เกิดกลไกทำงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐควรสนับสนุนให้มีการสร้างเครือข่ายการทำงานระหว่างองค์กรต่างๆ ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเน้นให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นของประสบการณ์การทำงาน เพื่อให้สามารถสร้างเวทีการเรียนรู้ร่วมกันและสามารถเติมเต็มกระบวนการเรียนรู้ให้แกกันได้อีกทางหนึ่ง เช่น การจัดให้มีเวทีกลางที่เปิดโอกาสให้องค์กรเครือข่ายด้านนี้มาพบปะพูดคุยกัน อาทิ การจัดงานรวมพลคนต่อต้านการค้ามนุษย์ เป็นต้น

4. การจัดทำระบบฐานข้อมูล การมีระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัย และมีรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการทำงานอย่างเพียงพอ ข้อมูลด้านอุปทาน อุปสงค์ ข้อมูลด้านกระบวนการและพฤติการณ์ของการค้ามนุษย์ ข้อมูลคดี และบทเรียนจากเหยื่อ หรือผู้เสียหาย ถือเป็นกลไกการทำงานที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้กระบวนการขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพ เพราะฐานข้อมูลดังกล่าวเป็นบทเรียนการทำงานที่ดีว่าที่ผ่านมามีปัญหาข้อจำกัดอย่างไร ควรจะพัฒนาไปในทิศทางใด ตลอดจนทำให้เราสามารถคาดการณ์แนวโน้มปัญหาในอนาคตได้ รวมทั้งการมีฐานข้อมูลซึ่งเป็นสถิติต่างๆทำให้เราสามารถมองเห็นเป้าหมายในการทำงานอย่างชัดเจน เช่น สามารถวางเป้าหมายในการลดจำนวนหญิงสาวที่เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีได้ พร้อมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลที่ดีที่ทำให้เราสามารถติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน หรือการช่วยเหลือ เยียวยาได้

5. การสร้างกลไกทางกฎหมายทั้งในและระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ กล่าวคือ ควรมีการออกกฎหมายที่ชัดเจน มีการดำเนินมาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจัง ตลอดจนช่องทางข้อกฎหมายที่เอื้อให้คนบางกลุ่มเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการค้ามนุษย์ เช่น แก๊ไขกฎหมายการจดทะเบียนแรงงานสามารถตรวจสอบได้ และแรงงานสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง ปรับกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่มีระยะยาวแทนนโยบายแบบปีต่อปี มีเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ที่สามารถบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ให้ร่วมมือกันในการแก้ไขอย่างเป็นรูปแบบและปฏิบัติจริง รวมถึงการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ ประสานงานระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง สร้างความเข้าใจกับแรงงานในประเทศต้นทางเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ ทำข้อตกลงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน (MOU) ในเรื่องการแก้ไขปัญหาการเข้าสู่ กระบวนการค้ามนุษย์และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

การดำเนินการต่อการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์²

การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ 5P อย่างบูรณาการ ซึ่งประกอบไปด้วย

1. การดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Prosecution and Law Enforcement) เพิ่มขึ้นเป็น 674 คดี ในจำนวนนี้ มีการฟ้องร้องผู้กระทำผิด 483 ราย (จาก 56 ราย ในปี 2555) ลงโทษผู้กระทำผิด 225 ราย ดำเนินคดีบริษัทจัดหางาน 15 บริษัท (ถอนใบอนุญาต 2 บริษัท พักใบอนุญาต 4 บริษัท และดำเนินคดีอาญา 9 บริษัท) และดำเนินคดีกับนายหน้าเถื่อน 155 คดี

2. การคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือ (Protection and Rehabilitation) มีการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ จำนวนกว่า 600 คน เป็นเงินรวมกว่า 6 ล้านบาท

3. การป้องกัน (Prevention) ได้มีการปรับปรุงและขยายการตรวจแรงงานให้ครอบคลุมพื้นที่และสาขาอุตสาหกรรมต่างๆ เพิ่มขึ้นในภาคการประมง มีการจัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมงใน 7 จังหวัด เพื่อให้กระบวนการด้านแรงงานเป็นไปตามกฎหมาย

4. นโยบายและกลไก (Policy) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณพิเศษกว่า 190 ล้านบาทเพื่อดำเนินกิจกรรมเชิงรุกด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

5. ความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ และระหว่างประเทศ (Partnership with Involved Agencies, other Countries and International Organizations) มีการจัดทำ MOU กับองค์การเอกชน ภาคประชาสังคมและประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มน้ำโขง เพื่อร่วมมือป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และอยู่ระหว่างการเจรจา MOU เพิ่มเติมกับหลายประเทศ เช่น จีน มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา

เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ แผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2556 ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในหัวข้อสำคัญ 9 ข้อ คือ

1. การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน
2. การดูแลแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์
3. การปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
4. ระบบการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

² กระทรวงการต่างประเทศ. “สถานะล่าสุดของการดำเนินการของไทยต่อการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์”.

5. การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี
6. การอนุญาตให้ผู้เสียหายอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว (ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551)
7. การค้ามนุษย์กับการท่องเที่ยว
8. การให้ข้อมูลและภาพลักษณ์ของประเทศไทย
9. ทรัพยากรในการดำเนินงานตามแผนแม่บทเร่งด่วน

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นั้น ยังรอการพิจารณาร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอการศึกษา TVPA ของสหรัฐอเมริกาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาหากจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติในอนาคตต่อไป

หน่วยงานภายใต้การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์³

หน่วยงานภายใต้การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 11 หน่วยงาน แบ่งเป็นสองส่วนหลักคือ

1. การบังคับใช้กฎหมาย (การตรวจการ การจับกุมผู้กระทำความผิด การสืบสวน สอบสวน การฟ้องคดี การพิจารณาคดีและลงโทษ) ประกอบด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงแรงงาน (ในส่วนของกระทรวงแรงงาน) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ในส่วนของกรมการต่อการท่องเที่ยวเพื่อซื้อบริการทางเพศ) ตำรวจน้ำ กรมประมง กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมประมงและการตรวจเรือ)

ทั้งนี้ ในส่วนอุตสาหกรรมประมง มีข้อสังเกตว่าอำนาจบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเขตทางทะเลขึ้นอยู่กับระยะของเขตทางทะเลอันได้แก่ ตำรวจน้ำ และกรมเจ้าท่า (ทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล และเขตต่อเนื่อง 24 ไมล์ทะเล) กองทัพเรือ และกรมประมง (ตั้งแต่ทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล ออกไปถึงเขตทะเลหลวง) ซึ่งแสดงถึงเขตอำนาจดำเนินการที่

³ ธีระ สว่างศิลป์, “แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551”, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล, หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 34-35.

ทับซ้อนกัน โดยปัจจุบันมีศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งตั้งขึ้นตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2540 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 อันเป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2536 โดย ศรชล. เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2541 โดยมีภารกิจประสานการปฏิบัติกับหน่วยต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ ทางทะเลในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยในส่วนที่คาบเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ได้แก่ การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน แต่มิได้ครอบคลุมถึงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างชัดเจนเนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีผลบังคับในปี พ.ศ. 2551 ภายหลังจากก่อตั้ง ศรชล. ถึง 10 ปี ดังนั้น การตรวจพบการค้ามนุษย์จึงเป็นประเด็นรองหรือคาบเกี่ยวกับการตรวจตราตามกฎหมายอื่นๆ

2. การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และ กระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปคม.) และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปกค.) ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลและประสานการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ทั้งคณะกรรมการ ปคม. และคณะกรรมการ ปกค. ไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด (จะมีอำนาจสั่งการก็เพียงแต่การให้มีการศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งใช้ประโยชน์ในฐานะข้อมูลสนับสนุนการดำเนินการเท่านั้น) นอกจากนี้ การมีทั้งคณะกรรมการ ปคม. และคณะกรรมการ ปกค. มีความแตกต่างจาก TVPA 2000 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงาน The President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking (PITF) เป็นหน่วยงานระดับชาติหน่วยงานเดียวในการประสานการดำเนินการในระดับรัฐบาลกลางในการปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งรวมหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย รวมทั้งมีการประสานงานเชื่อมโยงการปฏิบัติหน้าที่และการติดตามผลการปฏิบัติ (Monitor) อย่างเป็นเครือข่ายและเป็นระบบชัดเจน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์⁴

1. ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ถือเป็นจุดศูนย์รวม (Local Point) ในเรื่องการปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่มีบุคลากรไม่เพียงพอ ไม่มี Authority และหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กรมสอบสวนคดีพิเศษ ต่างหน่วยต่างเป็นอิสระจากกันทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย และต่างปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับที่ให้อำนาจแต่ละหน่วยงาน และส่งผลไปถึงการจัดทำฐานข้อมูล (Database) ซึ่งไม่สามารถบูรณาการข้อมูลการดำเนิน การปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อย่างแท้จริงและกระทบต่อการกำหนดนโยบายปราบปรามการค้ามนุษย์ในภาพรวม

2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปคม.) และ คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปกค.) โดย ปคม. มีบทบาทด้านนโยบาย และ ปกค. มีบทบาทกำกับดูแลการปฏิบัติ แต่เห็นว่าภารกิจของคณะกรรมการทั้งสองยังไม่ชัดเจนและมีความทับซ้อน ดังนั้น การตั้ง คณะกรรมการทั้งสองชุดจึงเปรียบเสมือนเป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ของไทยในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งแตกต่างจาก The President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking (PITF) ซึ่งก่อตั้งภายใต้ TVPA 2000 โดยเป็นคณะกรรมการที่มีสถานะเป็นองค์กรระดับ คณะรัฐมนตรี (Cabinet-Level) และเป็นคณะกรรมการเพียงชุดเดียวที่ทำหน้าที่ประสานความพยายามในระดับรัฐบาลกลางในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลให้ดำเนินการเป็นไปอย่างบูรณาการ เป็นไปในทิศทางเดียวกันและอยู่ภายใต้กฎหมายแม่บทฉบับเดียวกัน

อีกทั้ง TVPA กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบสวนการค้ามนุษย์โดยทำหน้าที่ให้คำแนะนำเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ขณะที่ไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยและต่างมีกฎหมายให้อำนาจต่างกัน พนักงานอัยการจะเข้ามาทำหน้าที่ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว และส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมีภารกิจมากอยู่แล้วและมุ่งเน้นภารกิจปราบปรามมากกว่าภารกิจช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ (ทำให้ขยายผลการปราบปรามไม่ถึงต้นตอ เนื่องจากเขื่อยมกไม่ยอมให้ความร่วมมือหรือให้การที่เป็นประโยชน์)

⁴ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 38-39.

นอกจากนี้ ปัญหาคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการขาดทัศนคติในเชิงหุ้นส่วนของการบังคับใช้กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย

3. การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดำเนิน การต่อปัญหาการค้ามนุษย์ ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) น่าจะช่วยต่อการยกระดับความสำคัญของปัญหาและก่อให้เกิดการบูรณาการสรรพกำลังเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สรุป

เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยในเรื่องแนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อความมั่นคงของประเทศ ที่ต้องการทราบสภาพโดยทั่วไปด้านสิทธิมนุษยชนและปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทย นำไปสู่ข้อเสนอแนะในการศึกษา ผู้ศึกษาขอสรุปดังนี้

สภาพโดยทั่วไปของประเทศไทยด้านสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ชัดเจน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการระดับชาติ จัดทำความตกลงและความร่วมมือในกรอบการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคี ภูมิภาคและสากล ดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงซึ่งเป็นภาคส่วนที่เสี่ยงสูงต่อการค้ามนุษย์ เนื่องจากมีสัดส่วนแรงงานภาคประมงเป็นแรงงานต่างด้าวถึงร้อยละ 99 ดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคม รวมทั้งกำหนดแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามที่ได้นำเสนอในรายละเอียด ซึ่งการดำเนินการทั้งหลายนี้แสดงถึงเจตจำนงอันมุ่งมั่นของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและจะดำเนินการต่อไป (Pathway Ahead) อนึ่ง แม้จะยังไม่สามารถขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปในปัจจุบันเนื่องจากภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ของเครือข่ายการค้ามนุษย์อีกทั้งความสลับซับซ้อนของการค้ามนุษย์ ซึ่งมักกระทำในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ แต่ก็ถือได้ว่าการดำเนินการของประเทศไทย ได้ช่วยให้บรรเทาปัญหาลงได้ในระดับหนึ่งตามศักยภาพในปัจจุบัน ดังนั้น การแก้ปัญหการค้ามนุษย์ในระยะยาวจึงขึ้นกับความเข้มแข็งของระบบกลไกการบังคับใช้กฎหมายและการบูรณาการในทุกมิติ การลดการทุจริตคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการปรับขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหาย

หรือเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นสำคัญ นอกจากนั้น การเสริมสร้างความตระหนักรู้ของประชาชน และการดึงภาคธุรกิจผู้ประกอบการในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหาการค้ามนุษย์ (Stakeholders) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในลักษณะ Public-Private Partnership และ Corporate Governance จะเป็นอีกมาตรการหนึ่งภายใต้ Human Security Approach ที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์ถือเป็น Non-Traditional Threats ที่เป็น Global Issue อันเกี่ยวข้องกับและเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนของสังคมตั้งแต่ระดับท้องถิ่นระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ร่วมของไทยและสังคมโลก

ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ปัญหาการค้ามนุษย์นั้น มักประสบกับความยากลำบากในการที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหา ทั้งนี้เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยง เกี่ยวพันกับเงื่อนไขปัจจัยอื่นๆ อย่างซับซ้อน

ความลึกลับของนโยบายในการบริหารประเทศ รวมทั้งนโยบายทางด้านความมั่นคงก็จะกระทบ ส่งผลทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ท่ามกลางความคลุมเครือ หากจะตัดสินใจได้อย่างชี้ชัดว่าควรจะดำเนินการเช่นไรจึงจะดีที่สุด トラบเท่าที่สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ยังคงคลุมเครือ ไม่ชัดเจน การรับมือกับปัญหาที่ภาคส่วนต่างๆ พอที่จะทำได้คือ การขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันปัญหา และการตั้งรับปัญหา ซึ่งปรากฏออกมาในลักษณะของการช่วยเหลือเยียวยาเหยื่อการค้ามนุษย์ต่างๆ ฉะนั้นในกระบวนการขับเคลื่อนงาน การทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ จึงเต็มไปด้วยข้อจำกัด สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาการไม่เข้าใจนิยามการค้ามนุษย์
2. ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนด กฎหมายที่ใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ปัจจุบันเป็นกฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เข้าข่ายกระทำผิดกฎหมาย
3. ข้อจำกัดในการทำงานของทีมสหวิชาชีพ
4. ปัญหาเกี่ยวกับการต้องรับผิดชอบหน้าที่ที่หลากหลายของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบุคลากรของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลปัญหานี้
5. ข้อจำกัดในเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของชุมชน
6. การไม่ให้ความร่วมมือของเหยื่อ
7. ข้อจำกัดในการติดตามผลการดำเนินงาน
8. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณในการขับเคลื่อนกระบวนการดำเนินงาน

บทที่ 5

สรุป และข้อเสนอแนะ

ในการวิจัยครั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการวิจัย คือเพื่อศึกษาสภาพโดยทั่วไปด้านสิทธิมนุษยชน ปัญหาการคุ้มครองสิทธิที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ แนวทางการแก้ปัญหาการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งเมื่อดำเนินการวิจัยตามลำดับแล้ว จะทำให้ได้แนวทางในการแก้ปัญหาการคุ้มครองสิทธิ เพื่อความมั่นคงของประเทศต่อไป

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การรวบรวมข้อมูลทั้ง 2 แบบผสมกัน คือการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ควบคู่ไปกับการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านเกี่ยวกับปัญหาการคุ้มครองสิทธิในประเทศไทย จากนั้นนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์ และสังเคราะห์ เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ปัญหาการคุ้มครองสิทธิ ต่อไป

สรุป

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยในขั้นต้น นำไปสู่การทบทวนกระบวนการซึ่งทำให้พบความสัมพันธ์ของแนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ดังนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับคุณค่าทางเสรีภาพ (Values of Freedom)

ซึ่งสามารถอธิบายถึงปรากฏการณ์การคุ้มครองสิทธิในประเทศไทย ได้ว่า จากกลไกขับเคลื่อนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิในระดับต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าในสังคมไทยมิได้นิ่งคุดอยู่กับปัญหาการคุ้มครองสิทธิที่เกิดขึ้น ในทางตรงกันข้าม กลับมีความพยายามในการสร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานที่หลากหลาย อย่างไรก็ตามเนื่องด้วยปัญหาการคุ้มครองสิทธิมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างเป็นพลวัตร ฉะนั้นกลไกดังกล่าวอาจจะยังไม่เพียงพอ และเหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงไปของปัญหา ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนกลไกการทำงานต่างๆ ให้สอดคล้องเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป กรอบกับความจำเป็นของการใช้แรงงานภายในประเทศ อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการเปิดประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเกิดความต้องการแรงงานราคาถูกเพิ่ม

มากขึ้น ในขณะที่อัตราการแข่งขันกับตลาดโลกสูงขึ้น การลดต้นทุนในการผลิต การจ้างแรงงานราคาถูก จึงเป็นทางเลือกของผู้ประกอบการ ในขณะที่แรงงานไทยมีการศึกษาสูงขึ้นและมีค่านิยมที่ไม่ทำงานบางประเภทที่เสี่ยงอันตราย งานหนัก งานสกปรก หรืองานที่ต้องใช้ความอดทนสูง แต่ได้ค่าจ้างต่ำ จึงเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญให้มีการเคลื่อนย้ายผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาภายในประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องไปถึงการถูกหลอกลวงบังคับ ชูเชิญ เอารัดเอาเปรียบจากขบวนการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการจ้างงานที่นำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลที่ว่า การกดค่าจ้าง แรงงาน ประเภทของงาน และการควบคุมดูแลสามารถทำได้โดยง่าย เนื่องจากนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานเด็ก แรงงานสตรีหรือแรงงานต่างด้าว ส่วนมากมักจะเป็นนายจ้างที่ขึ้นอยู่กับตลาดของผู้มีอำนาจการซื้อต่ำ ดังนั้นสินค้าที่ผลิตขึ้นจึงเป็นสินค้าที่มีต้นทุนและคุณภาพต่ำ ราคาถูก เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีอำนาจซื้อต่ำ

เงื่อนไขปัจจัยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยหรือสภาพธรรมชาติที่เอื้ออำนวยต่อการดึงดูดให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์ เมื่อพิจารณาจากความยาวของแนวเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 ด้าน ที่มีความยาวรวมประมาณ 5,656 กม. โดยแยกเป็นทางบก 3,787 กม. ทางน้ำ 1,869 กม. เป็นเขตแดนไทย – พม่า ประมาณ 2,401 กม. ไทย – สปป.ลาว ประมาณ 1,810 กม. ไทย – กัมพูชา ประมาณ 798 กม. และไทย – มาเลเซีย ประมาณ 647 กม. ซึ่งมีพื้นที่ชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 2,614 กม. ครอบคลุม 23 จังหวัด แยกเป็นชายฝั่งอ่าวไทยประมาณ 1,660 กม. และชายฝั่งทะเลอันดามันประมาณ 954 กม. ประกอบกับ ประเทศไทยยังมีจุดผ่านแดนเฉพาะที่เป็นทางการ ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว จุดผ่อนปรนมากมายในพื้นที่ชายแดนแต่ละด้านรวม 78 จุด ยังไม่นับรวมถึงช่องทางไม่เป็นทางการ อีกหลาย 100 ช่องทาง ตลอดจนพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีความยาวตลอดพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนของความเปราะบางของไทยต่อการรับมือปัญหาการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนและชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการควบคุมการเข้าออกราชอาณาจักรของบุคคลต่างด้าวที่หลบหนีมาจากพม่า กัมพูชา สปป.ลาว จีนตอนใต้ ซึ่งคนเหล่านี้สามารถเดินทางข้ามพรมแดนไป – มา ชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศพม่า สปป.ลาว กัมพูชา และสามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้โดยง่ายเพราะได้รับการยกเว้น ไม่ต้องมีหนังสือแสดงตน เงื่อนไขที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย นอกจากจะเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญแล้ว ยังส่งผลให้ประเทศไทยมีสถานะเป็นเส้นทางการค้ามนุษย์จากประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงที่ใช้ประเทศไทยเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ เพื่อที่จะเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม ซึ่งส่วนใหญ่ เส้นทางของขบวนการค้ามนุษย์จะมีจุดเริ่มต้นที่สำคัญจากบริเวณชายแดนซึ่งเป็นพื้นที่

เชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยและประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ได้แก่ เส้นทางจากจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) ผ่าน อ.ท่าลี่เหล็ก พม่า เข้าไทย ด้าน จ.เชียงราย เส้นทางแนวชายแดนไทย – พม่า เส้นทางแนวชายแดน ไทย – สปป.ลาว เส้นทางแนวชายแดนไทย – กัมพูชา และเส้นทางแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย

กระแสโลกาภิวัตน์ นับตั้งแต่เกิดการจัดระเบียบโลกใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นโลกยุคโลกาภิวัตน์ ได้เกิดการไหลเวียนของทุน คน ข้อมูลข่าวสาร และที่สำคัญคือทำให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติในระดับภูมิภาคมากขึ้น ในอดีตเราจะเห็นว่าการย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นการย้ายจากประเทศโลกที่สาม หรือประเทศที่กำลังพัฒนา ไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ว่าในยุคปัจจุบัน นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาได้มีการไหลเวียนแรงงานในภูมิภาคมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงทั้ง ไทย พม่า กัมพูชา สปป.ลาว เวียดนาม โลกาภิวัตน์จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ปรากฏการณ์การเชื่อมโยงระหว่างการค้าข้ามชาติของแรงงานสตรีในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่เข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ วงจรการค้าบริการทางเพศ จากการรวมตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งประกอบไปด้วย 6 ประเทศ ได้แก่ จีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) สปป.ลาว พม่า กัมพูชา ไทย เวียดนาม มีจำนวนประชากรประมาณ 240 ล้านคน ได้ร่วมกันพัฒนาเศรษฐกิจการค้า การท่องเที่ยว มีการสร้างถนนเชื่อมต่อระหว่างประเทศ การเปิดชายแดนหรือจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ได้ส่งผลให้ จำนวนแรงงานย้ายถิ่นระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง มีความซับซ้อนมากขึ้น เกิดปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อป้อนตลาดแรงงานในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการย้ายถิ่นจาก พม่า กัมพูชา สปป.ลาว จีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) เข้าสู่ประเทศไทย โดยมีปัจจัยร่วมในการมองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังนี้

1. การขยายตัวของธุรกิจบริการทางเพศที่รวดเร็ว รวมทั้งผู้ให้บริการทั้งทางตรงและประเภทแอบแฝง เป็นรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อสตรีและเด็ก โดยเฉพาะจำนวนสตรีและเด็ก ได้ตกเป็นเหยื่อของการล่อลวงเพื่อแลกกับโอกาสการทำงาน ในประเทศปลายทางโดยเฉพาะประเทศไทย ซึ่งเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญที่สุดสำหรับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง การเชื่อมโยงระหว่างการค้าข้ามชาติของแรงงานสตรีในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ที่เข้าสู่วงจรการค้าบริการทางเพศโดยผิดกฎหมาย เพื่อการทำงานที่มีผู้คุ้มครองและได้ค่าตอบแทนที่มากกว่าการทำงานประเภทอื่น ทำให้มีการเพิ่มจำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์เพื่อการค้าบริการทางเพศมากขึ้น เพราะเป้าหมายคือการมีรายได้และส่งเงินกลับให้ครอบครัวที่มีฐานะยากจนตลอดจน ค่านิยมทางวัตถุที่ได้มาด้วยเงินที่หาได้ง่าย ข้อสังเกตในประเด็นการขยายตัวของธุรกิจการค้าบริการทางเพศที่สร้างรายได้ให้ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะในจังหวัดรอยต่อชายแดน ไทย สปป.ลาว พม่า กัมพูชา เนื่องจากกระแสความนิยมทั้งผู้เที่ยวและผู้ขายบริการ เช่น ค่านิยมของนัก

เที่ยวชายไทยที่ต้องการเปลี่ยนเป้าหมายจากหญิงบริการคนไทยเป็นหญิงต่างชาติ เมื่อมีทั้งอุปสงค์และอุปทาน ทำให้มีผลต่อกระแสการย้ายถิ่น มาตรการควบคุมโรคที่ไม่สามารถรองรับกับจำนวนประชากรที่ย้ายถิ่นและผู้ใช้บริการ/การควบคุม และติดตามผู้ติดเชื้อกระทำได้อย่างยาก ส่วนใหญ่ประชากรวัยแรงงานทั้งชายและหญิงที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมายและแรงงานหญิงที่อายุน้อยจะถูกล่อลวงหรืออยู่ในภาวะจำยอมเข้าสู่วงจรการค้าบริการทางเพศ ประกอบกับ การย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางสู่ประเทศปลายทางมีรูปแบบและความซับซ้อนที่กฎหมายเข้าไปคุ้มครองได้ไม่ทั่วถึงเพราะเป็นขบวนการที่มีเครือข่ายมีการปรับวิธีการและการดำเนินงานที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐู้ไม่เท่าทัน สตรีย้ายถิ่นข้ามชาติสามารถเดินทางไปหางานทำในประเทศที่ 2 ประเทศที่ 3 นั้น มีวิธีการที่เครือข่ายนายหน้าวางแผนไว้อย่างรัดกุม เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่จับกุมและส่งกลับประเทศ

2. ปัจจัยร่วมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหายาเสพติดของประชากรแรงงานข้ามชาติ ดังที่ทราบกันดีว่า กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีเครือข่ายการค้ายาเสพติดระดับประเทศที่ yak ต่อการปราบปราม การซื้อขายยาเสพติดทำได้ง่ายระหว่างผู้ค้าและผู้เสพ กลุ่มประชากรวัยแรงงานมีพฤติกรรมเสพยาเสพติด ร่วมกับการใช้บริการทางเพศและประเด็นที่ตามมาคือ ทำให้เชื้อ HIV กระจายได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งปัจจุบันกำลังเป็นปัญหาสังคมที่เร่งแก้ไขอยู่

3. ปัจจัยร่วมที่เป็นปัญหาหระดับมหภาคของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงคือการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองที่เป็นจุดศูนย์กลางทางเศรษฐกิจบริเวณรอยต่อชายแดนและเมืองขนาดใหญ่ เช่น แนวพรมแดนไทย – พม่า ที่มีระยะทาง 2,400 กิโลเมตร แนวพรมแดนไทย – สปป.ลาว ที่มีระยะทาง 1,800 กิโลเมตร ที่เอื้อต่อการกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติจากประเทศต้นทางมุ่งสู่เมืองศูนย์กลางประเทศปลายทางต่าง ๆ ที่เป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่ สามารถดึงดูด แรงงานเข้าสู่เมืองศูนย์กลางที่มีปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาการค้ายาเสพติดการเติบโตของธุรกิจบริการทางเพศ ได้เป็นอย่างดี ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ประชากรวัยแรงงาน คือส่วนหนึ่งของการเกิดกระแสการย้ายถิ่นซึ่งเป็นกระแสหลัก และทราบได้ที่ตลาดแรงงานยังต้องการแรงงานราคาถูกขบวนการค้ามนุษย์จะยังคงดำเนินต่อไป

ศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (Basic Human Dignity)

ประเทศไทยมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ชัดเจน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการระดับชาติ จัดทำความตกลงและความร่วมมือในกรอบการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคี ภูมิภาคและสากล ดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงซึ่งเป็นภาคส่วนที่เสี่ยงสูงต่อการค้ามนุษย์เนื่องจากมีสัดส่วนแรงงานภาคประมงเป็นแรงงานต่างด้าวถึงร้อยละ 99 ดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สร้างความ

ร่วมมือกับภาคประชาสังคม รวมทั้งกำหนดแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามที่ได้นำเสนอในรายละเอียด ซึ่งการดำเนินการทั้งหลายเหล่านี้แสดงถึงเจตจำนงอันมุ่งมั่นของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและจะดำเนินการต่อไป (Pathway Ahead) อนึ่ง แม้จะยังไม่สามารถจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปในปัจจุบันเนื่องจากภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ของเครือข่ายการค้ามนุษย์อีกทั้งความสลับซับซ้อนของการค้ามนุษย์ ซึ่งมักกระทำในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ แต่ก็ถือได้ว่าการดำเนินการของประเทศไทย ได้ช่วยให้บรรเทาปัญหาลงได้ในระดับหนึ่งตามศักยภาพในปัจจุบัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระยะยาวจึงขึ้นกับความเข้มแข็งของระบบกลไกการบังคับใช้กฎหมายและการบูรณาการในทุกมิติ การลดการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการปรับขั้นตอนและกระบวนการดำเนินคดีให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นสำคัญ นอกจากนี้ การเสริมสร้างความตระหนักรู้ของประชาชน และการดึงภาคธุรกิจผู้ประกอบการ ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ (Stakeholders) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในลักษณะ Public-Private Partnership และ Corporate Governance จะเป็นอีกมาตรการหนึ่งภายใต้ Human Security Approach ที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ได้เป็นอย่างดีเนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์ถือเป็น Non-Traditional Threats ที่เป็น Global Issue อันเกี่ยวข้องกับและเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนของสังคมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับสากล ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ร่วมของไทยและสังคมโลก

ปัญหาการค้ามนุษย์นั้น มักประสบกับความยากลำบากในการที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหา ทั้งนี้เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยง เกี่ยวพันกับเงื่อนไขปัจจัยอื่นๆ อย่างซับซ้อน มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากกระบวนการค้ามนุษย์ที่มากมายมหาศาล พร้อมทั้งยังมีความคลุมเครือในการตีความ ผู้ที่ตัดสินใจเข้าสู่กระบวนการค้า รวมทั้งความลักลั่นของนโยบายในการบริหารประเทศ จึงให้ความสำคัญกับการใช้แรงงานราคาถูก แต่หากแรงงานเข้ามามากเกินไป นโยบายทางด้านความมั่นคงก็จะกระทบ ส่งผลทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ท่ามกลางความคลุมเครือ หากจะตัดสินใจอย่างชี้ชัดว่าควรดำเนินการเช่นไรจึงจะดีที่สุด ทรานส์นาชั่นแนลปัญหาการค้ามนุษย์ยังคลุมเครือ ไม่ชัดเจน การรับมือกับปัญหาที่ภาคส่วนต่างๆ พอดีที่จะทำได้คือ การขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันปัญหา และการตั้งรับปัญหา ซึ่งปรากฏออกมาในลักษณะของการช่วยเหลือ เยียวยาเหยื่อการค้ามนุษย์ต่างๆ ฉะนั้น ในกระบวนการ

ขับเคลื่อนงานการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ของหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ จึงเต็มไปด้วยข้อจำกัด สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาการไม่เข้าใจนิยามการค้ำมนุษย์ เป็นความไม่เข้าใจในขอบเขตความหมายของการค้ำมนุษย์ ซึ่งเป็นเหตุสำคัญให้หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถดำเนินงานกับกระบวนการค้ำมนุษย์ได้เต็มที่ เช่น ไม่ทราบว่าพฤติกรรมที่กระทำผิดนี้เข้าข่ายการค้ำมนุษย์หรือไม่ หรือแม้แต่กระบวนการดำเนินการต่อเหยื่อ หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ยังสับสนว่านิยามว่าการค้ำมนุษย์คืออะไร ซึ่งเต็มไปด้วยความคลุมเครือปัญหาดังกล่าวนี้อาจจะมาจากการประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานดังกล่าวมีน้อย หรือช่องทางในการประชาสัมพันธ์ หรือเวทีในการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจมีน้อย นอกจากนี้ปัญหานี้ยังมีความซับซ้อนมากขึ้น เพราะมีลักษณะของการมีเครือข่ายข้ามชาติ กลายเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งกระบวนการของกฎหมายอาญายังไม่ถึง ผู้ที่กระทำผิดมิได้จำกัดเฉพาะคนไทยเท่านั้น และหากใช้นิยาม “การค้ำมนุษย์” หากใช้นิยามตามบันทึกข้อตกลง (MOU) ภาคเหนือแล้ว ทำให้เอาผิดผู้ที่อยู่ในกระบวนการ ได้น้อย อาทิเช่น ไม่สามารถเอาผิดผู้ร่วมในกระบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวได้เพราะถือว่า กระบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวมิใช่การค้ำมนุษย์

2. ปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย กฎหมายที่ใช้ในการปราบปรามการค้ำมนุษย์ปัจจุบันเป็นกฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เข้าข่ายกระทำผิดกฎหมายซึ่งมีกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน 4 ฉบับ แต่ยังไม่มีความเฉพาะเจาะจงการเอาผิดการค้ำมนุษย์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขการค้ำมนุษย์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าบทลงโทษของกฎหมาย 4 ฉบับดังกล่าว ยังไม่รุนแรงในการเอาผิดผู้ที่อยู่ในกระบวนการ ทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจค่อนข้างมีปัญหา อันเนื่องมาจากในการปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ยังไม่มีความที่รองรับและบังคับใช้ในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน ในการทำงานได้พยายามหาหลักการในการตีความว่าการกระทำใดเป็นการค้ำมนุษย์หรือไม่ นั่น ก็จะยึดประเด็นที่ว่า “การใช้กำลังบังคับ” ให้ทำงาน หรือการค้าประเวณี หรือการทํากิจกรรมต่างๆ ถือเป็นการค้ำมนุษย์ นอกจากนี้ ปัญหาของการไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนรองรับในการแก้ไขปัญหานี้ ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญในการทำงาน โดยเฉพาะการลงโทษผู้กระทำผิดในปัจจุบันในการทำงานของอัยการและศาลในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายก็ต้องพยายามเอาพรบ.ที่เกี่ยวข้องมาเปรียบเทียบปรับ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทลงโทษอ่อน ดังนั้นความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย กล่าวว่า “ต้องมีการให้นิยามการค้ำมนุษย์ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม สอดคล้องกับความเป็นจริง ต้องมีบทลงโทษที่หนัก อย่าเขียนกว้างๆ และกำหนดโทษเบา เพราะจะทำให้ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ” ในปัจจุบันซึ่งยังไม่มี

พรบ.หรือกฎหมายที่ชัดเจนหรือกฎหมายการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะสำหรับการแก้ไข ปัญหาการค้ำมนุษย์ ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องศึกษากฎหมาย/พรบ.หลายฉบับ ซึ่งล้วนแต่เป็น ภาษากฎหมาย ฉะนั้นในเรื่องของการตีความย่อมมีปัญหาอยู่ค่อนข้างมาก นอกจากนี้การใช้ พรบ. หลายฉบับในการทำงาน ทำให้เกิดความสับสนไม่รู้ว่าจะยึดถือ พรบ. ฉบับใดเป็นหลัก

3. ข้อจำกัดในการทำงานของทีมสหวิชาชีพ อันเนื่องมาจากการเน้นกระบวนการเชิงตั้ง รับมากกว่าการทำงานเชิงรุก กล่าวคือ การทำงานของทีมสหวิชาชีพในปัจจุบันเน้นกระบวนการ ทำงานช่วยเหลือเหยื่อเป็นหลัก ดังนั้นการทำงานจึงเป็นลักษณะของการตั้งรับปัญหา และติดตาม แก้ไขปัญหา ส่วนการทำงานเชิงป้องกันนั้นยังไม่ปรากฏชัดเท่าที่ควร ฉะนั้นควรพัฒนากระบวนการ ทำงานในเชิงป้องกัน และเฝ้าระวังปัญหาให้มากยิ่งขึ้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับการต้องรับผิดชอบภาระหน้าที่ที่หลากหลายของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบุคลากรของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแล ปัญหา และเป็นเลขานุการคณะกรรมการ สปคม.จังหวัด เนื่องจากในภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบมิได้ มีเพียงภารงานด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์เท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบภารกิจ งานหลักของหน่วยงานและของกรมร่วมด้วย นอกจากนี้ในส่วนของคณะกรรมการ สปคม.จังหวัดที่ เป็นตัวแทนจากหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น อัยการจังหวัด เจ้าหน้าที่ตำรวจ สำนักงานจัดหางาน จังหวัด สวัสดิการคุ้มครองแรงงาน ด้านตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ ล้วนมีภารกิจหลักของหน่วยงานที่ ต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว ฉะนั้นการทำงานทุ่มเทให้กับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างเข้มข้น คงก็ ทำได้ไม่เต็มที่นัก

5. ข้อจำกัดในเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของชุมชน การเข้า มามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการขับเคลื่อนการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ น้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ชัดเจนนัก ทั้งนี้เนื่องจาก ปัญหา การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และผู้มีอิทธิพลจำนวนมาก ฉะนั้น การจะให้ชุมชนเข้ามาขับเคลื่อนตรงจุดนี้ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก การเข้ามามีส่วนร่วมของ ประชาชนในกระบวนการขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์มีความสำคัญ และ ความจำเป็น เนื่องจากประชาชน คือ ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ และปัญหานี้เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ปลอดภัยของคนในชุมชนโดยตรง ดังนั้นหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเปิด โอกาสให้ประชาชน/ชุมชนเข้า มามีส่วนร่วมในการทำงานมากยิ่งขึ้น

6. การไม่ให้ความร่วมมือของเหยื่อ การไม่ให้ความร่วมมือของเหยื่อเป็นปัญหาอีก ประการ คือ ในบางกรณีผู้เสียหายมีต้องการตกเป็น “เหยื่อ” หรือถูกนิยามว่าเป็นเหยื่อของการค้า

มนุษย์ เนื่องจากอยากให้เรื่องจบเร็วและไม่อยากเข้าสู่กระบวนการของการคุ้มครอง เยียวยา แก้ไข และกระบวนการยุติธรรมต่างๆ เพราะกลัวอิทธิพลของกลุ่มนายหน้าหรือนักค้ามนุษย์จึงให้การว่า “สมัครใจ”

7. ข้อจำกัดในการติดตามผลการดำเนินงาน ที่ผ่านมาหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวข้อง กับกระบวนการค้ามนุษย์ขาดการติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละโครงการในแต่ละปีว่า สามารถ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้จริงหรือไม่ หรือการแก้ไขปัญหา การเยียวยา และให้ความ ช่วยเหลือต่างๆแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่เขาต้องการอย่างแท้จริงหรือไม่ เป็น การช่วยเหลืออย่างยั่งยืนหรือไม่ อย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นต้องขบคิดและทบทวน เพราะมี เช่นนั้นการช่วยเหลือต่างๆก็ไม่เกิดประโยชน์มากนัก เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน ควรให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แน่นอน ชัดเจน และทันสมัย มีการประชุมหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ

8. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณในการขับเคลื่อนกระบวนการดำเนินงานก็มีอยู่อย่าง จำกัด เช่น ในพื้นที่จังหวัดตาก องค์กรที่การทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ใน จังหวัดตากโดยตรงมีเพียงองค์กรเดียว ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) คือ มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย ที่ทำการอยู่ ณ อำเภอแม่สอด ทำงานเฉพาะการให้การช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยตรง เป็นองค์กรที่มีภารกิจงานเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยตรง

ข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิจัยนี้ ได้องค์ความรู้ใหม่ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางในการแก้ปัญหา การค้ามนุษย์ เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงทางด้านนี้ต่อไป แนวทางได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มี ข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายและการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการถูกค้า มนุษย์ เป็นปัญหาสำคัญที่ฝังรากลึก การจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย มีลักษณะ “บรรยากาศแห่งความกลัว” ระหว่างผู้เสียหายกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานเอกชนกับหน่วยงาน ภาครัฐ แม้กระทั่งหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง ดังนั้นจึงควรมีการทบทวน และ พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องใหม่ เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติหน้าที่ และมีความเข้าใจที่ ตรงกันในการดำเนินงาน มีนิยามความหมายของคำว่า การค้ามนุษย์ ที่มีทิศทางเดียวกันทุกภาคส่วน

ที่เกี่ยวข้อง โดย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้ริเริ่มเพราะเป็นหน่วยงานหลัก และมีความสำคัญต่อกรณีศึกษาโดยตรง

2. กลไกขับเคลื่อนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ควรมีความพยายามในการสร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานที่หลากหลาย แต่เนื่องด้วยปัญหาการค้ามนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างเป็นพลวัต ฉะนั้นกลไกดังกล่าวอาจจะยังไม่เพียงพอ และเหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงไปของปัญหา ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนกลไกการทำงานต่างๆ ให้สอดคล้องเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อเสนอแนะในการนำไปปฏิบัติ

1. ปัญหาการไม่เข้าใจนิยามการค้ามนุษย์เป็นความไม่เข้าใจในขอบเขตความหมายของการค้ามนุษย์ในระดับของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นเหตุสำคัญให้หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถดำเนินงานกับกระบวนการค้ามนุษย์ได้เต็มที่ จึงควรมีการให้ความรู้ และทำความเข้าใจในการกำหนดนิยามความหมายให้ชัดเจนครอบคลุมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้ โดยอาศัย พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 เป็นกรอบแนวคิด และยึดถือปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน

2. ข้อจำกัดในการทำงานของทีมสหวิชาชีพ อันเนื่องมาจากการเน้นกระบวนการเชิงตั้งรับมากกว่าการทำงานเชิงรุก การทำงานจึงเป็นลักษณะของการตั้งรับปัญหา และติดตามแก้ไข ปัญหา ส่วนการทำงานเชิงป้องกันนั้นยังไม่ปรากฏชัดเท่าที่ควร ฉะนั้นควรพัฒนากระบวนการทำงานในเชิงป้องกัน และเฝ้าระวังปัญหาให้มากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับการต้องรับผิดชอบภาระหน้าที่ที่หลากหลายของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากในภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบมิได้มีเพียงภารงานด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบภารกิจงานหลักของหน่วยงานและของกรมร่วมด้วย ดังนั้นการทำงานทุ่มเทให้กับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเข้มข้นคงทำได้ไม่เต็มที่นัก

4. ข้อจำกัดในเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของชุมชน น้อยมาก หรือแทบจะไม่มีเลย การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ชัดเจนนัก ดังนั้นการจะให้ชุมชนเข้ามาขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีความสำคัญ และความจำเป็น เนื่องจากประชาชน คือ ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ และปัญหานี้เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของคนในชุมชนโดยตรง ดังนั้นหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากยิ่งขึ้น

5. ข้อจำกัดในการติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละโครงการในแต่ละปีว่า สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ได้จริงหรือไม่ หรือการแก้ไขปัญหา การเยียวยา และให้ความช่วยเหลือต่างๆ แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ำมนุษย์เป็นสิ่งที่เขาต้องการอย่างแท้จริงหรือไม่ เป็นการช่วยเหลืออย่างยั่งยืนหรือไม่ สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นต้องขบคิดและทบทวน เพราะมีเช่นนั้น การช่วยเหลือต่างๆก็ไม่เกิดประโยชน์มากนัก เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน ควรให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แน่นอน ชัดเจน และทันสมัย มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

หากจะมีการต่อยอดในการศึกษาวิจัยในเรื่องลักษณะเช่นนี้ ควรศึกษา ดังต่อไปนี้

1. แนวทางการบูรณาการองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ อย่างเบ็ดเสร็จ
2. แนวทางการพัฒนาการจัดเก็บฐานข้อมูล เพื่อลดหรือป้องกันปัจจัยเอื้อต่อการ

ค้ำมนุษย์

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

วันชัย รุจนวงศ์ และคณะ. การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548.
ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. การค้ามนุษย์ในประเทศไทย ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไก ในการแก้ไข. กรุงเทพฯ :ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์๑, 2556.

วารสาร หนังสือพิมพ์

วารสารคดี นพประเสริฐ. “ความมั่นคงของมนุษย์: การค้ามนุษย์ในไทย”. จุลสารความมั่นคงศึกษา, ตุลาคม 2553 ปีที่ 84.
สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. “หอการค้าไทยเสนอจุดยืนแก้ไขปัญหาแรงงานรับนโยบาย คสช. จัดการแรงงานทั้งระบบ”. ข่าวประชาสัมพันธ์ ฉบับที่ 017 วันที่ 2 กรกฎาคม 2557.
แสงจันทร์ มาน้อย. “การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์ (Thailand’s operation for anti-Trafficking in Persons)”. บทความวิชาการ, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.ปีที่ 4 ฉบับที่ 15 สิงหาคม 2557.
อริยพร โพธิ์ใส. “โรฮิงญากับการค้ามนุษย์” จุลนิตี 6 ,2 มีนาคม-เมษายน 2552.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ทรงพล พันธุ์วิชาติกุล. “ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ.2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
พัทธกร ศาสนะสุพันธ์. “กระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย : ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง”. เอกสารวิจัยหลักสูตรศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2555.

รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์, “มาตรการพิเศษในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีค้ามนุษย์กรณีแสวงหาประโยชน์ทางเพศ”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

วัฒนวิทย์ คชเสนี. “การวิเคราะห์บทบาทของไทยในการเป็นหุ้นส่วนกับประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่สาม (ความร่วมมือไตรภาคี)”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สถาบันเทวะวงศัวโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ 2555.

ศิระ สว่างศิลป์. “แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันประปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล, หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศัวโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2557.

ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2555-2559, 2555.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

พงษ์นคร นครสันติภาพ, พตท., ดร. “บทบาทของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์”. เอกสารประกอบคำบรรยาย, วิชาตรวจคนเข้าเมือง โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, มปป. สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน, โทรเลข, ที่ WAS 265/2557, 1 พฤษภาคม 2557.

เอกสารประกอบการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเอกอัครราชทูต Luis Cdebaça วันที่ 6 ธันวาคม 2556 ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการต่างประเทศ, “สถานะล่าสุดของการดำเนินการของไทยต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์”. ออนไลน์, เข้าถึงได้จาก: http://www.mfa.go.th/main/th/media_center/28/46634.17.

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก : www.m-society.go.th/article_attach/749/1105.doc.

- “กระบวนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในสังคมไทย”. ออนไลน์, เข้าถึงได้จาก : www.m-society.go.th/article_attach/749/1107.doc
- ชำนาญ จันทรเรือง.”ไทยกับการค้ามนุษย์”. ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก : <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=1962>.
- มูลนิธิกระเจา. “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประเทศไทย พ.ศ. 2554-2555”. ออนไลน์, เข้าถึงได้จาก:http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=1562&auto_id=7&TopicPk.
- ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัดกาญจนบุรี, สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดกาญจนบุรี. ออนไลน์, เข้าถึงได้จาก : <http://www.kanchanaburi.m-society.go.th/sopen.htm>.
- สถานทูตสหรัฐอเมริกา. “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html>.center/28/46634.
- Alliance To End Slavery & Trafficking, Summary of the Trafficking Victims Protection Act (TVPA) and Reauthorizations [Online], Available from <http://www.endslaveryandtrafficking.org/fy2014/Relevant-Authorization-Statutes.php>.

ภาษาต่างประเทศ

- Neil Boister, An Introduction to Transnational Criminal Law.
- Mary Catherine Hendrix, Enforcing the U.S. Trafficking Victims Protection Act in Emerging Markets: The Challenge of Affecting Change in India and China, 43 Cornell Int'l L.J. 173 2010.

ผนวก
พระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

พ.ศ. ๒๕๕๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เป็นปีที่ ๖๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปราม
การค้ามนุษย์และเด็ก

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ และ
มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ
แห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
พ.ศ. ๒๕๕๑”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราช
กิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
และเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี
การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็น

ทาส การนำคนมาขอลาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

“การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เชิญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

“องค์กรอาชญากรรม” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งมีการจัดโครงสร้างโดยสมคบกันตั้งแต่สามคนขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และไม่ว่าจะเป็น โครงสร้างที่ชัดเจนมีการกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างแน่นนอนหรือมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงสุดตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปหรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสามซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้ประธานศาลฎีกา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่บอออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อบังคับประธานศาลฎีกา กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๖ ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว น้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(๒) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

มาตรา ๗ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(๑) สนับสนุนการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(๒) อุปการะโดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(๓) ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์พ้นจากการถูกจับกุม

(๔) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ถูกลงโทษ

(๕) ชักชวน ชี้นำ หรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

มาตรา ๘ ผู้ใดเตรียมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๖ ต้องระวางโทษหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา ๙ ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๖ ต้องระวางโทษไม่เกินกึ่งหนึ่งของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าผู้ที่สมคบกันกระทำความผิดคนหนึ่งคนใดได้ลงมือกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกันผู้ร่วมสมคบด้วยกันทุกคนต้องระวางโทษตามที่ได้บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นอีกกระทงหนึ่งด้วย

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้นต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้มีการสมคบกัน ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่ กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้

มาตรา ๑๐ ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๖ ได้กระทำโดยร่วมกันตั้งแต่สามคนขึ้นไป หรือโดยสมาชิกขององค์กรอาชญากรรม ต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้กึ่งหนึ่ง

ในกรณีที่สมาชิกขององค์กรอาชญากรรมได้กระทำความผิดตามมาตรา ๖ สมาชิกของ องค์กรอาชญากรรมทุกคนที่เป็นสมาชิกอยู่ในขณะที่กระทำความผิด และรู้เห็นหรือยินยอมกับการ กระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นแม้จะมีได้เป็นผู้กระทำ ความผิดนั้นเอง

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำเพื่อให้ผู้เสียหายที่ถูกพาเข้ามาหรือส่งออก ไปนอกราชอาณาจักรตกอยู่ในอำนาจของผู้อื่น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของ โทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา ๑๑ ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๖ นอกราชอาณาจักร ผู้นั้นจะต้องรับโทษใน ราชอาณาจักรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้นำมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๒ ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยแสดงตนเป็นเจ้าพนักงานและ กระทำการเป็นเจ้าพนักงาน โดยตนเองมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการนั้น ต้องระวาง โทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา ๑๓ ผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหาร ท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงาน หรือกรรมการองค์กรต่างๆ ตาม รัฐธรรมนูญ กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้ สำหรับความผิดนั้น

กรรมการ กรรมการ ปกค. อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดกระทำความผิดใดตามพระราชบัญญัตินี้เสียเอง ต้องระวางโทษเป็นสามเท่า ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา ๑๔ ให้ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

หมวด ๒

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

มาตรา ๑๕ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปคม.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ปกก. เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี ด้านละหนึ่งคน โดยต้องเป็นภาคเอกชน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขานุการ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสตรี ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๓) กำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๔) กำหนดแนวทางและกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศตลอดจนการให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๕) ตั้งการและกำกับดูแลให้มีการศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๖) วางระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมขององค์กรดังกล่าว

(๗) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน

(๘) วางระเบียบเกี่ยวกับการรายงานสถานะการเงินและการจัดการกองทุนเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) สั่งการและกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ปกค.

(๑๐) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๑๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) นายกรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ขาดการประชุมสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันเป็นกรรมการแทน เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งก็ได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งครบวาระแล้วแต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่

มาตรา ๒๑ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม หากรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด
คณะกรรมการต้องมีการประชุมอย่างน้อยปีละสามครั้ง

มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปกค.” ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟูและการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี ด้านละสองคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ และมีรองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการ ปกค. มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ โดยอาจแต่งตั้งจากข้าราชการหรือภาคเอกชนก็ได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการ ปกค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคมให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๒) จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนงานและแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๓) จัดให้มีและกำกับการดำเนินการตาม โครงการรณรงค์และการให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๔) จัดให้มีการรายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) ติดตามและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสนอต่อคณะกรรมการ

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา ๔๔ (๔)

(๗) จัดทำและกำกับแผนปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๘) ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๒๔ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมของคณะกรรมการ ปกค. โดยอนุโลม

คณะกรรมการ ปกค. ต้องมีการประชุมอย่างน้อยปีละหกครั้ง

มาตรา ๒๕ คณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. มอบหมายก็ได้

ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานโดยอนุโลม

มาตรา ๒๖ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค.

(๒) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) จัดระบบงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งช่วยเหลือเหยื่อฯ และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้มีประสิทธิภาพ

(๔) จัดให้มีการรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) จัดให้มีข้อมูลสารสนเทศและการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๖) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. หรือตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. มอบหมาย

ให้สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอและเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

หมวด ๓

อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๒๗ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดมาให้อัยคำหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน

(๒) ตรวจสอบบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์เมื่อผู้นั้นยินยอม แต่ถ้าผู้นั้นเป็นหญิงจะต้องให้หญิงอื่นเป็นผู้ตรวจ

(๓) ตรวจสอบยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามีพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อยู่ในยานพาหนะนั้น

(๔) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจสอบ ยึด หรืออายัด เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีพยานหลักฐานในการค้ามนุษย์ หรือเพื่อพบและช่วยบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และหากเห็นชัดกว่าจะเอาหมายค้นมาได้ พยานหลักฐานนั้นอาจถูกโยกย้าย ซ่อนเร้น หรือทำลายไปเสียก่อน หรือบุคคลนั้นอาจถูกประทุษร้าย โยกย้าย หรือซ่อนเร้น

ในการใช้อำนาจตาม (๔) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงความบริสุทธิ์ก่อนการเข้าค้นและรายงานเหตุผลที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้ รวมทั้งผลการตรวจสอบเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ตลอดจนจัดทำสำเนารายงานดังกล่าวไว้ให้แก่ผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่ค้น ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งมอบสำเนารายงานนั้นให้แก่ผู้ครอบครองดังกล่าวในทันทีที่กระทำได้ และหากเป็นการเข้าค้นในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตกและขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นต้องดำรงตำแหน่งนายอำเภอหรือรองผู้กำกับตำรวจขึ้นไป หรือเป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับเจ็ดขึ้นไป ทั้งนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นส่งสำเนารายงานเหตุผลและผลการตรวจสอบ บัญชีพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และบัญชีทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ต่อศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่ทำการค้นหรือศาลอาญา ภายในสี่สิบแปดชั่วโมงหลังจากสิ้นสุดการตรวจสอบเพื่อเป็นหลักฐาน

ในการดำเนินการตาม (๒) และ (๓) พนักงานเจ้าหน้าที่อาจสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชาทำแทนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะขอความช่วยเหลือจากบุคคลใกล้เคียงเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ แต่จะบังคับให้ผู้ใดช่วยโดยอาจเกิดอันตรายแก่ผู้นั้นไม่ได้

มาตรา ๒๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และเพื่อคุ้มครองป้องกันภัยแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวได้แต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง ทั้งนี้ ให้รายงานให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้การคุ้มครองบุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายเกินกว่ากำหนดเวลาในวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาต ทั้งนี้ ศาลจะอนุญาตได้ไม่เกินเจ็ดวัน โดยจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

การจัดให้บุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวตามมาตรา นี้ ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานที่อันสมควรซึ่งมิใช่ห้องขังหรือสถานคุมขัง ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา นี้ให้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนโดยเคร่งครัด

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อสารสนเทศอื่นใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับอนุมัติเป็นหนังสือจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาซึ่งเอกสาร หรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับประธานศาลฎีกา

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็น ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(๒) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์จากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(๓) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวัน โดยจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ และให้ผู้เกี่ยวข้องกับเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งดังกล่าวให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้ ภายหลังจากที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไปตามที่ระบุหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ให้ศาลมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

ในการดำเนินการตามคำสั่งของศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจร้องขอให้บุคคลใดช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ได้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกรายละเอียดผลการดำเนินการนั้น และให้ส่งบันทึกนั้นไปยังศาลที่มีคำสั่งโดยเร็ว

บรรดาเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาและใช้ประโยชน์ในการสืบสวนและใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์เท่านั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๑ ก่อนฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พนักงานอัยการ โดยตนเองหรือโดยได้รับคำร้องขอจากพนักงานสอบสวนจะนำผู้เสียหายหรือพยานบุคคลมาขึ้นคำร้องต่อศาล โดยระบุการกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าได้มีการกระทำความผิดและเหตุแห่งความจำเป็นที่จะต้องมีการสืบพยานไว้โดยพลันก็ได้

ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือพยานบุคคลจะให้การต่อศาลเอง เมื่อผู้เสียหายหรือพยานบุคคลแจ้งแก่พนักงานอัยการแล้ว ให้พนักงานอัยการขึ้นคำร้องต่อศาลโดยไม่ชักช้า

ให้ศาลสืบพยานทันทีที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ในกรณีนี้ หากผู้มีส่วนได้เสียในคดีคนใดขึ้นคำร้องต่อศาลแสดงเหตุผลและความจำเป็นขอถามค้านหรือตั้งทนายความถามค้านเมื่อเห็นสมควรก็ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตได้ และให้นำความในมาตรา ๒๓๗ ทวิ วรรคสาม และวรรคสี่แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าต่อมามีการฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยในการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๑ ก็ให้รับฟังพยานดังกล่าวในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นได้

มาตรา ๓๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๔

การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

มาตรา ๓๓ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พักการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้เสียหาย การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณี วัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย

การให้ความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่ง อาจจัดให้บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายได้รับการดูแลในสถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก หรือสถานสงเคราะห์อื่นของรัฐหรือเอกชนก็ได้

มาตรา ๓๔ เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือผู้เสียหาย ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแจ้งให้ผู้เสียหายทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิและประสงค์ที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ให้พนักงานอัยการเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายตามที่ได้รับแจ้งจากปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

การเรียกค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง พนักงานอัยการจะขอรวมไปกับคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะเวลาใดระหว่างที่คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้

คำพิพากษาในส่วนที่เรียกค่าสินไหมทดแทน ให้รวมเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำพิพากษาในคดีอาญาและในกรณีที่ศาลสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษาและให้อธิบดีกรมบังคับคดีมีหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาในกรณีนี้ด้วย

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง และการบังคับคดีตามวรรคสามมิให้เรียกค่าธรรมเนียม และให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาบังคับใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๖ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายระหว่างที่อยู่ในความดูแลไม่ว่าบุคคลนั้นจะพำนักอยู่ ณ ที่ใด ไม่ว่าก่อน ขณะ หรือหลังการดำเนินคดี ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายด้วย

ในกรณีที่ผู้เสียหายจะให้การหรือเบิกความเป็นพยานในความผิดฐานค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นพยานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

ถ้าผู้เสียหายต้องเดินทางกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือถ้าบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายอาศัยอยู่ในประเทศอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานในประเทศนั้นๆ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน และไม่ว่าจะกระทำผ่านสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศนั้นๆ หรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวอย่างต่อเนื่องในประเทศนั้น

มาตรา ๓๗ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟู การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการให้มีการผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก

มาตรา ๓๘ ภายใต้งบับมาตรา ๓๗ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาโดยไม่ชักช้า เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีหลักฐานเอกสารตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรหรือกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลนั้น

มาตรา ๓๙ ในกรณีที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในต่างประเทศ หากผู้นั้นประสงค์จะกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสัญชาติไทยจริงหรือไม่ หากบุคคลนั้นเป็นผู้มีสัญชาติไทยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลนั้นเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่โดยไม่ชักช้า และให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้นั้น

ในกรณีที่ผู้เสียหายในต่างประเทศเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและก่อนออกนอกราชอาณาจักร สถานะของการได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่เป็นการชั่วคราวยังไม่สิ้นสุด เมื่อได้ตรวจพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความถูกต้องของผู้เสียหายที่ถือเอกสารแล้ว หากผู้นั้นประสงค์จะกลับเข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อให้ผู้เสียหายนั้นเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้นั้น และให้ได้รับการพิจารณาให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้ตามสถานะและระยะเวลาที่เป็นอยู่เดิมก่อนออกไปนอกราชอาณาจักร

ในกรณีที่ผู้เสียหายในต่างประเทศเป็นคนต่างด้าวและไม่มีเอกสารประจำตัว แต่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้ที่มีหรือเคยมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อได้ตรวจพิสูจน์สถานะของการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของผู้นั้นแล้ว หากผู้นั้นประสงค์จะกลับเข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อให้ผู้เสียหายนั้นเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้นั้นและให้ได้รับการพิจารณาให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้ตามสถานะและระยะเวลาที่เป็นอยู่เดิมก่อนออกไปนอกราชอาณาจักร

มาตรา ๔๐ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์ จำนวนคดี การดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการดำเนินงานในอนาคตเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔๑ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไปหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตามหรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณีและการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

หมวด ๕

กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

มาตรา ๔๒ ให้จัดตั้งกองทุนในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรียกว่า “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน ประกอบด้วย

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้
- (๔) เงินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๕) ดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน
- (๖) เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินของกองทุนหรือที่ได้จากการจัดหารายได้
- (๗) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๔๓ เงินและดอกผลที่กองทุนได้รับตามมาตรา ๔๒ ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๔๔ เงินและทรัพย์สินของกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) การช่วยเหลือผู้เสียหายตามมาตรา ๓๑

(๒) การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๓๖

(๓) การช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่ตามมาตรา ๓๕

(๔) การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ปกค. กำหนด

(๕) การบริหารกองทุน

มาตรา ๔๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนสามคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนจากภาคเอกชนจำนวนสองคนซึ่งเกี่ยวข้องกับงานด้านพัฒนาสังคม ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือด้านการเงิน เป็นกรรมการ และให้รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๔๖ ให้นำมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุน และการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา ๔๗ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔

(๒) บริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) รายงานสถานะการเงินและการจัดการกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๘ การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๔๙ ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนจำนวนห้าคนประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การสังคมสงเคราะห์ และการประเมินผลด้านละหนึ่งคนและให้รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้นำมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน โดยอนุโลม

มาตรา ๕๐ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน
- (๒) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ
- (๓) เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินผล

มาตรา ๕๑ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำบุคคลและบัญชีทำการส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรองภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อให้คณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

รายงานผลการสอบบัญชีตามวรรคสอง ให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

หมวด ๖

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๕๒ ผู้ใดกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปี แต่ไม่ถึงสิบแปดปีต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสองหมื่นบาทถึงสองแสนสี่หมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุไม่ถึงสิบห้าปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนหกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

มาตรา ๕๓ นิติบุคคลใดกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าว

ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสองหมื่นบาทถึงสองแสนสี่หมื่นบาท

มาตรา ๕๔ ผู้ใดขัดขวางการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องร้อง หรือการดำเนินคดี ความผิดฐานค้ำมนุษย์ เพื่อมิให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถ้าเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้เสียหายหรือพยานเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่ไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือไม่ไปศาลเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ หรือเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความอันเป็นเท็จ หรือไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ ในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ใช้กำลังบังคับ ชูเชิญ ช่มชู้ ช่มขืนใจ หลอกลวง หรือกระทำการอันมิชอบประการอื่น เพื่อมิให้ผู้เสียหายหรือพยานไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือไม่ไปศาลเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ หรือเพื่อให้ผู้นั้นให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความอันเป็นเท็จ หรือไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ ในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหายหรือไร้ประโยชน์ เอาไปเสีย แก้ไข เปลี่ยนแปลง ปกปิด หรือซ่อนเร้น เอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ หรือปลอม ทำ หรือใช้เอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ อันเป็นเท็จในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่กรรมการ กรรมการ ปกค. อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน หรือเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(๕) ใช้กำลังบังคับ ชูเชิญ ช่มชู้ ช่มขืนใจ หรือกระทำการอันมิชอบประการอื่นต่อกรรมการ กรรมการ ปกค. อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๕ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท เว้นแต่เป็นการเปิดเผยในการปฏิบัติตามหน้าที่หรือกฎหมาย

(๑) รู้ว่ามีกรยื่นคำขอเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๓๐ แล้วเปิดเผยแก่บุคคลที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้รู้ว่ามีหรือจะมีการยื่นคำขอเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยประการที่น่าจะทำให้ผู้ยื่นคำขอสู้เสียโอกาสที่จะได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารนั้น หรือ

(๒) รัฐหรือได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามมาตรา ๓๐ แล้วเปิดเผยแก่บุคคลที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้รู้เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

มาตรา ๕๖ ผู้ใดกระทำการหรือจัดให้มีการกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) บันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูป หรือบันทึกเสียง แพร่เสียงหรือสิ่งอื่นที่สามารถแสดงว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ทั้งนี้ ไม่ว่าขั้นตอนใดๆ

(๒) โฆษณาหรือเผยแพร่ข้อความ ซึ่งปรากฏในทางสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือในทางพิจารณาคดีของศาลที่ทำให้บุคคลอื่นรู้จักชื่อตัว ชื่อสกุลของผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์หรือบุคคลในครอบครัวผู้เสียหายนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยสื่อสารสนเทศประเภทใด

(๓) โฆษณาหรือเผยแพร่ข้อความ ภาพหรือเสียง ไม่ว่าโดยสื่อสารสนเทศประเภทใดเปิดเผยประวัติ สถานที่อยู่ สถานที่ทำงาน หรือสถานศึกษาของบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำที่ผู้กระทำจำเป็นต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการในการคุ้มครองหรือช่วยเหลือผู้เสียหาย หรือผู้เสียหายยินยอมโดยบริสุทธิ์ใจ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๕๗ ให้โอนเงินทุนสงเคราะห์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ว่าด้วยการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาเป็นทุนประเดิมแก่กองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมิได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดแต่เฉพาะหญิงและเด็กและกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือส่งไปค้านอกราชอาณาจักร บังคับใช้แรงงานบริการหรือขอตาน บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งในปัจจุบันได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าวเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประวัติย่อผู้วิจัย

| | |
|----------------------------|---|
| ชื่อ | พลตำรวจ จารุวัฒน์ ไวกษะ |
| การศึกษา | - ปริญญาตรี รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต โรงเรียนนายร้อยตำรวจ - ปริญญาโท บริหารรัฐกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแซนดีเอโก สหรัฐอเมริกา - ปริญญาเอก วิทยาและการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม |
| การศึกษาพิเศษ | - หลักสูตรการอาชีวบุคคลสำคัญ โรงเรียนกฎหมายกระทรวงการคลัง สหรัฐอเมริกา - หลักสูตร FBI (PTI) ณ กรุงมนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ - โรงเรียนผู้บริหารตำรวจชั้นสูง รุ่น 26 - หลักสูตร FBI NA 217 ณ กรุงวชิงตัน ดีซี สหรัฐอเมริกา |
| ประวัติการทำงาน | - TFO (Task Force Officer, The Innocent Images Task Force Division FBI) ปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก สหรัฐอเมริกา - ปฏิบัติราชการ ณ สถานเอกอัครราชทูตไทย กรุงเทพมหานคร ประเทศ บาห์เรน - หัวหน้าคณะประชุมการค้ามนุษย์ไทย-ออสเตรเลีย-เวียดนาม ณ กรุงฮานอย - หัวหน้าคณะประชุมการค้ามนุษย์ไทย-ออสเตรเลีย-ฟิลิปปินส์ ณ กรุงมนิลา - หัวหน้าประชุมการค้ามนุษย์ไทย-ออสเตรเลีย ณ นครซิดนีย์ - หัวหน้าคณะประชุมการทำร้ายเด็กทางคอมพิวเตอร์และการค้ามนุษย์ ไทย-ยุโรป ณ กรุงปารีส |
| ตำแหน่งปกติที่สำคัญ | พ.ศ.2527-2532 รองสารวัตรสืบสวนสอบสวน สน.ประชาชน กองบัญชาการตำรวจนครบาล พ.ศ.2535-2536 สารวัตรสอบสวน สภ.อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ พ.ศ.2536-2538 สารวัตรแผนก 2 กองกำกับการ 3 กองบังคับการท่องเที่ยว |

- พ.ศ.2536-2538 สารวัตรสายตรวจรถยนต์และจักรยานยนต์ (191)
 กองกำกับการสายตรวจ กองบังคับการสายตรวจและ
 ปฏิบัติการพิเศษ กองบัญชาการตำรวจนครบาล
- พ.ศ.2539-2540 รองผู้กำกับการสายตรวจ (191)
- พ.ศ.2540-2542 รองผู้กำกับการ กองกำกับการ 4 กองบังคับการตำรวจ
 จราจร กองบัญชาการตำรวจนครบาล
- พ.ศ.2542-2543 รองผู้กำกับการ กองกำกับการอำนวยการ
 กองตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล
- พ.ศ.2543-2544 ผู้กำกับการ 3 กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว
 กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
- พ.ศ.2544-2545 ผู้กำกับการ 3 กองบังคับการตำรวจทางหลวง
 กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
- พ.ศ.2545-2547 ผู้กำกับการ 3 กองบังคับการปราบปราม
 กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
- พ.ศ.2547-2548 รองผู้บังคับการตำรวจน้ำ (รน) กองบัญชาการตำรวจ
 สอบสวนกลาง
- พ.ศ.2548-2550 รองผู้บังคับการปราบปราม การกระทำผิดต่อเด็ก

เยาวชน

และสตรี (ปดส.)

- พ.ศ.2550-2551 รองผู้บังคับการกองบังคับการปราบปราม (ป.)
 กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
- พ.ศ.2551-2552 ผู้บังคับการ ประจำสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- พ.ศ.2552-2553 ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- พ.ศ.2553-2554 ผู้บังคับการตำรวจนครบาล 7
- พ.ศ.2554-2555 ผู้บังคับการศูนย์ฝึกกอบ ตำรวจภูธรภาค 1
- พ.ศ.2555-2556 ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนครนายก

ตำแหน่งปัจจุบัน

รองจเรตำรวจ (สบ.7) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง แนวทางการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์เพื่อความมั่นคงของประเทศ

ผู้วิจัย พลตำรวจตรี จารุวัฒน์ ไวกษยะ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ตำแหน่ง รองจเรตำรวจ (สบ.7) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญในระดับสากล เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และวิถีชีวิตของผู้คนและสังคมในหลายระดับ เกิดขึ้นและมีความเกี่ยวพันกับหลายประเทศทั่วโลก มีผู้คนนับแสนนับล้านคน โดยเฉพาะเด็กและสตรี ต้องถูกแสวงหาประโยชน์และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมากมาย สูญเสียและได้รับความเสียหายทั้งร่างกายและจิตใจ โอกาสและอนาคต ความปลอดภัยและความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงเกิดความสูญเสียและเสียหายต่อบุคคลรอบข้าง ชุมชน และสังคม ซึ่งอาจไม่สามารถประเมินมูลค่าได้เป็นตัวเงิน โดยการค้ำมนุษย์นั้นโดยมากปรากฏให้เห็นในรูปแบบที่ผ่านนายหน้าหรือเอเย่นต์ และผ่านการบริการทางอินเทอร์เน็ตเพื่อการค้าประเวณีและการค้าแรงงาน

สถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์มีความซับซ้อน หลากหลายมิติ อาทิ การบังคับใช้แรงงาน ทาสในสถานประกอบการ บนเรือประมง การแสวงหาประโยชน์ บังคับขู่ขาน กักขังหน่วงเหนี่ยว ทำร้ายทรมาน ข่มขืน บังคับให้ขายบริการทางเพศ หลายกรณีมักพบเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องและแสวงหาประโยชน์ เปิดบริสุทธ์เด็ก รับสินบน มีส่วนร่วมในการปลอมแปลงเอกสาร ปกปิดพยานหลักฐานและมีลักษณะการกระทำที่เป็นการสนับสนุนกระบวนการค้ำมนุษย์จนยากต่อการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่ถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ยังไม่ค่อยผลิดอกออกผลนัก ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัตินี้ กำหนดลักษณะความผิดของการกระทำที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลทุกเพศทุกวัย และครอบคลุมวิธีการค้ำมนุษย์อันหลากหลายซับซ้อน ได้แก่ การนำบุคคลมาค้าประเวณี การบังคับถ่ายภาพโป๊ การบังคับใช้แรงงาน การบังคับให้ขู่ขาน การขายอวัยวะ หรือ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบแบบอื่นๆ ประเทศไทยจำเป็นต้องตรา

พระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น เพราะต้องทำตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และการปฏิบัติตามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ที่ประเทศไทยไปลงนามไว้ บวกกับการเคลื่อนไหวผลักดันของนักสิทธิสตรีของไทยเอง ที่เห็นว่ากฎหมายอาญาเดิมที่เกี่ยวข้องมีช่องว่าง เพราะมุ่งไปที่การลงโทษผู้หญิงที่ถูกค้ามนุษย์ มากกว่าเน้นการป้องกันปัญหา และคุ้มครองสิทธิผู้หญิงในฐานะผู้เสียหายจากขบวนการค้ามนุษย์ กฎหมายใหม่จึงให้ความสำคัญกับการป้องกันและคุ้มครองผู้หญิงและเด็กหญิงที่ได้รับความเสียหายจากการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังเน้นความร่วมมือในการทำงานแบบทวิสาขาชีพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าประเทศไทยได้บังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา กลับพบว่าสถานการณ์การค้าหญิงและเด็กหญิงเข้าสู่ธุรกิจการค้าประเวณี ไม่ว่าจะเป็นการบังคับ ล่อลวง หลอกลวง กักขัง เอารัดเอาเปรียบ ยังเป็นสถานการณ์ที่รุนแรง รายงานระดับโลกว่าด้วยการค้ามนุษย์ในปีที่ผ่านมา (Trafficking in Persons :TIP Report 2012) ยืนยันว่าประเทศไทยถูกประเมินโดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้อยู่ในกลุ่มประเทศ Tier 2-Watch List คือ เป็นประเทศที่ถูกจับตามองเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นพิเศษ รัฐบาลไทยถูกเตือนว่ายังไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลขั้นต่ำว่าด้วยการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ เพราะการจับกุมคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ยังเป็นปัญหาหนักหน่วงอยู่ ประเทศไทยจึงถูกจัดไว้ในกลุ่มประเทศที่ถูกจับตามองในเรื่องนี้เป็นพิเศษมาสามปีติดต่อกัน คือ ตั้งแต่ปี 2553, 2554 และ 2555 ถ้าเรายังไม่จริงจังกับปัญหาการค้ามนุษย์ คาดว่าเราอาจจะถูกลดอันดับให้อยู่ในกลุ่มประเทศ Tier 3 นั่นหมายความว่าเราอาจเป็นประเทศที่ถูกมาตรการกีดกันด้านการค้าจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ผู้วิจัยในฐานะที่เคยปฏิบัติงานด้านนี้มาเป็นเวลานาน จึงสนใจที่จะทำการศึกษา เพื่อหาแนวทางในการป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด เพื่อความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพโดยทั่วไปด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ
3. เพื่อศึกษาแนวทาง การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อความมั่นคงของประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อความมั่นคงของประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยเน้นศึกษาในเรื่อง พฤติกรรมของกระบวนการคุ้มครองการคุ้มครองที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ
2. ขอบเขตด้านประชากร ศึกษากรณีการคุ้มครองซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทย
3. ขอบเขตด้านเวลา ศึกษาสถิติการคุ้มครองที่พบในห้วง 20 ปี ที่ผ่านมา

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาวิจัย ดังนี้.-

1. การรวบรวมข้อมูล
 - 1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ศึกษาจากเอกสาร ผลการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการคุ้มครองและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลต่างๆ
 - 1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการคุ้มครอง เป็นต้น
2. การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการโดย
 - 2.1 วิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา ได้แก่ ข้อความ คำบรรยาย ลักษณะของสิ่งต่างๆ ที่รวบรวมได้จากข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ
 - 2.2 วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลในห้วง พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ.2557

ผลการวิจัย

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยในขั้นต้น นำไปสู่การทบทวนกระบวนการซึ่งทำให้พบความสัมพันธ์ของแนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ดังนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับคุณค่าทางเสรีภาพ (Values of Freedom)

ซึ่งสามารถอธิบายถึงปรากฏการณ์การคุ้มครองในประเทศไทย ได้ว่า จากกลไกขับเคลื่อนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองในระดับต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าในสังคมไทย มิได้นิ่งนอนใจกับปัญหาการคุ้มครองที่เกิดขึ้น ในทางตรงกันข้าม กลับมีความพยายามในการสร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานที่หลากหลาย อย่างไรก็ตามเนื่องด้วยปัญหาการคุ้มครองมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างเป็นพลวัต ฉะนั้นกลไกดังกล่าวอาจจะยังไม่เพียงพอ และเหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงไปของปัญหา ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนกลไกการทำงานต่างๆ ให้

สอดคล้องเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป กรอบกับความจำเป็นของการใช้แรงงานภายในประเทศ อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการเปิดประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเกิดความต้องการแรงงานราคาถูกเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อัตราการแข่งขันกับตลาดโลกสูงขึ้น การลดต้นทุนในการผลิต การจ้างแรงงานราคาถูก จึงเป็นทางเลือกของผู้ประกอบการ ในขณะที่แรงงานไทยมีการศึกษาสูงขึ้นและมีค่านิยมที่ไม่ทำงานบางประเภทที่เสี่ยงอันตราย งานหนัก งานสกปรก หรืองานที่ต้องใช้ความอดทนสูง แต่ได้ค่าจ้างต่ำ จึงเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญให้มีการเคลื่อนย้ายผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาภายในประเทศ ซึ่งเกี่ยวโยงไปถึงการถูกลดลงบังคับ ชู่เจี๋ย เอารัดเอาเปรียบจากขบวนการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการจ้างงานที่นำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลที่ว่า การลดค่าจ้างแรงงานประเภทของงาน และการควบคุมดูแลสามารถทำได้โดยง่าย เนื่องจากนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานเด็ก แรงงานสตรีหรือแรงงานต่างด้าว ส่วนมากมักจะเป็นนายจ้างที่ขึ้นอยู่กับตลาดของผู้มีอำนาจซื้อต่ำ ดังนั้นสินค้าที่ผลิตขึ้นจึงเป็นสินค้าที่มีต้นทุนและคุณภาพต่ำ ราคาถูก

เงื่อนไขปัจจัยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยหรือสภาพธรรมชาติที่เอื้ออำนวยต่อการดึงดูดให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์ ตลอดจนพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีความยาวตลอดพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนของความเปราะบางของไทยต่อการรับมือปัญหาการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ปัญหาในการควบคุมการเข้าออกราชอาณาจักรของบุคคลต่างด้าวที่หลบหนีมาจากพม่า กัมพูชา สปป.ลาว จีนตอนใต้ ซึ่งคนเหล่านี้สามารถเดินทางข้ามพรมแดนไป – มา ชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศพม่า สปป.ลาว กัมพูชา และสามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้โดยง่ายเพราะได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือแสดงตน

กระแสโลกาภิวัตน์ นับตั้งแต่เกิดการจัดระเบียบโลกใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นโลกยุคโลกาภิวัตน์ ได้เกิดการไหลเวียนของทุน คน ข้อมูลข่าวสาร และที่สำคัญคือทำให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติในระดับภูมิภาคมากขึ้น ในอดีตเราจะเห็นว่าการย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นการย้ายจากประเทศโลกที่สาม หรือประเทศที่กำลังพัฒนา ไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ว่าในยุคปัจจุบัน นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาได้มีการไหลเวียนแรงงานในภูมิภาคมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ทั้งไทย พม่า กัมพูชา สปป.ลาว เวียดนาม โลกาภิวัตน์จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เกิดปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อป้อนตลาดแรงงานในหลายรูปแบบ โดยมีปัจจัยร่วมในการมองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังนี้

1. การขยายตัวของธุรกิจบริการทางเพศที่รวดเร็ว เป็นรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อสตรีและเด็ก โดยเฉพาะจำนวนสตรีและเด็ก ได้ตกเป็นเหยื่อของการล่อลวงเพื่อแลกกับโอกาสการทำงาน ในประเทศปลายทาง โดยเฉพาะประเทศไทย ซึ่งเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญที่สุดสำหรับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง การเชื่อมโยงระหว่างการย้ายถิ่นข้ามชาติของ

สำคัญ นอกจากนั้น การเสริมสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนและการดึงภาคธุรกิจผู้ประกอบการ ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหาการข้ามมนุษย์ (Stakeholders) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในลักษณะ Public-Private Partnership และ Corporate Governance จะเป็นอีกมาตรการหนึ่ง ภายใต้ Human Security Approach ที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ได้เป็นอย่างดีเนื่องจากปัญหาการข้ามมนุษย์ถือเป็น Non-Traditional Threats ที่เป็น Global Issue อันเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนของสังคมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับสากล ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ร่วมของไทยและสังคมโลก

ข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิจัยนี้ ได้องค์ความรู้ใหม่ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางในการแก้ปัญห การข้ามมนุษย์ เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงทางด้านนี้ต่อไป แนวทางได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มี ข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายและการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการถูกค้า มนุษย์ เป็นปัญหาสำคัญที่ฝังรากลึก การจัดการปัญหาการข้ามมนุษย์ในประเทศไทย มีลักษณะ “บรรยากาศแห่งความกลัว” ระหว่างผู้เสียหายกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานเอกชนกับหน่วยงาน ภาครัฐ แม้กระทั่งหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง ดังนั้นจึงควรมีการทบทวน และ พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องใหม่ เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติหน้าที่ และมีความเข้าใจที่ ตรงกันในการดำเนินงาน มีนิยามความหมายของคำว่า การข้ามมนุษย์ ที่มีทิศทางเดียวกันทุกภาคส่วนที่ เกี่ยวข้อง โดย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้ริเริ่มเพราะเป็นหน่วยงานหลัก และมีความสำคัญต่อกรณีศึกษาโดยตรง

2. กลไกขับเคลื่อนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการข้ามมนุษย์ ควรมีความพยายามในการ สร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานที่หลากหลาย แต่เนื่องด้วยปัญหาการข้ามมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงไป อย่างเป็นพลวัต ฉะนั้นกลไกดังกล่าวอาจจะยังไม่เพียงพอ และเหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงไปของ ปัญหา ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนกลไกการทำงานต่างๆ ให้สอดคล้องเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อเสนอแนะในการนำไปปฏิบัติ

1. ปัญหาการไม่เข้าใจนิยามการค้ามนุษย์เป็นความไม่เข้าใจในขอบเขตความหมายของ การข้ามมนุษย์ในระดับของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นเหตุสำคัญให้หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถดำเนินงานกับ กระบวนการข้ามมนุษย์ได้เต็มที่ จึงควรมีการให้ความรู้ และทำความเข้าใจในการกำหนดนิยาม

แรงงานสตรีในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ที่เข้าสู่วงจรการค้าบริการทางเพศโดยผิดกฎหมาย เพื่อการทำงานที่มีผู้คุ้มครองและได้ค่าตอบแทนที่มากกว่าการทำงานประเภทอื่น ทำให้มีการเพิ่มจำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์ เพื่อการบริการทางเพศมากขึ้น เพราะเป้าหมายคือการมีรายได้และส่งเงินกลับให้ครอบครัวที่มีฐานะยากจนตลอดจน ค่านิยมทางวัตถุที่ได้มาด้วยเงินที่หาง่าย

2. ปัจจัยร่วมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหายาเสพติดของประชากรแรงงานข้ามชาติ กลุ่มประชากรวัยแรงงานมีพฤติกรรมเสพยาเสพติด ร่วมกับการใช้บริการทางเพศและประเด็นที่ตามมาคือ ทำให้เชื้อ HIV กระจายได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งปัจจุบันกำลังเป็นปัญหาสังคมที่เร่งแก้ไขอยู่

3. ปัจจัยร่วมที่เป็นปัญหาระดับมหภาคของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงคือการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองที่เป็นจุดศูนย์กลางทางเศรษฐกิจบริเวณรอยต่อชายแดนและเมืองขนาดใหญ่ ที่เอื้อต่อการกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติจากประเทศต้นทางมุ่งสู่เมืองศูนย์กลางประเทศปลายทางต่าง ๆ ที่เป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่ สามารถดึงดูด แรงงานเข้าสู่เมืองศูนย์กลางที่มีปัญหาทางสังคม ครอบคลุมที่ตลาดแรงงานยังต้องการแรงงานราคาถูกขบวนการค้ามนุษย์จะยังคงดำเนินต่อไป

ศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (Basic Human Dignity)

ประเทศไทยมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ชัดเจน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการระดับชาติ จัดทำความตกลงและความร่วมมือในกรอบการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคี ภูมิภาคและสากล ดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงซึ่งเป็นภาคส่วนที่เสี่ยงสูงต่อการค้ามนุษย์เนื่องจากมีสัดส่วนแรงงานภาคประมงเป็นแรงงานต่างด้าวถึงร้อยละ 99 ดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคม รวมทั้งกำหนดแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามที่ได้นำเสนอในรายละเอียด ซึ่งการดำเนินการทั้งหลายเหล่านี้แสดงถึงเจตจำนงอันมุ่งมั่นของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและจะดำเนินการต่อไป (Pathway Ahead) อนึ่ง แม้จะยังไม่สามารถขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปในปัจจุบันเนื่องจากภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ของเครือข่ายการค้ามนุษย์อีกทั้งความสลับซับซ้อนของการค้ามนุษย์ ซึ่งมักกระทำในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ แต่ก็ถือได้ว่าการดำเนินการของประเทศไทย ได้ช่วยให้บรรเทาปัญหาลงได้ในระดับหนึ่งตามศักยภาพในปัจจุบัน ดังนั้น การแก้ ปัญหาการค้ามนุษย์ในระยะยาวจึงขึ้นกับความเข้มแข็งของระบบกลไกการบังคับใช้กฎหมายและความเป็นบูรณาการในทุกมิติ การลดการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการปรับขั้นตอนและกระบวนการดำเนินคดีให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็น

ความหมายให้ชัดเจนครอบคลุมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยอาศัย พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 เป็นกรอบแนวคิด และยึดถือปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน

2. ข้อจำกัดในการทำงานของทีมสหวิชาชีพ อันเนื่องมาจากการเน้นกระบวนการเชิงตั้งรับมากกว่าการทำงานเชิงรุก การทำงานจึงเป็นลักษณะของการตั้งรับปัญหา และติดตามแก้ไขปัญหาคำส่วนการทำงานเชิงป้องกันนั้นยังไม่ปรากฏชัดเท่าที่ควร ฉะนั้นควรพัฒนากระบวนการทำงานในเชิงป้องกัน และเฝ้าระวังปัญหาให้มากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับการต้องรับผิดชอบภาระหน้าที่ที่หลากหลายของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากในภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบมิได้มีเพียงภาระงานด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบภารกิจงานหลักของหน่วยงานและของกรมร่วมด้วย ดังนั้นการทำงานทุ่มเทให้กับการแก้ไขปัญหาคำค้ามนุษย์อย่างเข้มข้นคงทำได้ไม่เต็มที่นัก

4. ข้อจำกัดในเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของชุมชน น้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ชัดเจนนัก ดังนั้นการจะให้ชุมชนเข้ามาขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขปัญหาคำค้ามนุษย์มีความสำคัญ และความจำเป็น เนื่องจากประชาชน คือ ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ และปัญหานี้เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของคนในชุมชนโดยตรง ดังนั้นหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคำค้ามนุษย์จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากยิ่งขึ้น

5. ข้อจำกัดในการติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละโครงการในแต่ละปีว่า สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาคำค้ามนุษย์ได้จริงหรือไม่ หรือการแก้ไขปัญหาคำค้ามนุษย์ การเยียวยา และให้ความช่วยเหลือต่างๆ แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่เขาต้องการอย่างแท้จริงหรือไม่ เป็นการช่วยเหลืออย่างยั่งยืนหรือไม่ สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นต้องขบคิดและทบทวน เพราะมีเช่นนั้นการช่วยเหลือต่างๆ ก็ไม่เกิดประโยชน์มากนัก เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาคำค้ามนุษย์ได้อย่างยั่งยืน ควรให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แน่นอน ชัดเจน และทันสมัย มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ