

# แนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างบูรณาการ

โดย

นางภัทราวรรณ เวชศาสตร์  
รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้  
กระทรวงการต่างประเทศ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2557-2558

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** แนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างบูรณาการ

**ลักษณะวิชา** สังคมจิตวิทยา

**ผู้วิจัย** นางภัทราวรรณ เวชศาสตร์ **หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57**

ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ. 2014 (Trafficking in Person Report 2014) เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2557 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act ปี ค.ศ. 2000 ของสหรัฐอเมริกา และในรายงานฉบับดังกล่าวไทยถูกปรับลดระดับจาก Tier 2 Watch List มาเป็นระดับ Tier3 โดยเหตุผลว่า แม้ว่าไทยจะได้ปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลการต่อต้านการค้ามนุษย์และการดำเนินคดี แต่ไทยล้มเหลวในการไขข้อบกพร่องที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการต่อต้านการค้ามนุษย์และยังไม่ดำเนินการเพียงพอกับความรุนแรงของปัญหา ซึ่งเหตุผลดังกล่าวย้อนแย้งกับความเห็นของฝ่ายไทยที่ว่า การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระสำคัญของชาติและที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเข้มข้นจริงจัง และมีผลที่เป็นรูปธรรม

การวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ในสังคมไทย และผลกระทบจากมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ของต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและยุโรปตอนนโยบาย กระบวนการดำเนินการ ตลอดจนกลไกต่าง ๆ ของภาคส่วนต่าง ๆ ของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยข้อเสนอหลัก (argument) ของการวิจัยฉบับนี้คือ แม้ว่าที่ผ่านมา รัฐบาลไทยจะดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเข้มข้น โดยเฉพาะการเน้นแก้ปัญหาจากการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (policy and legal fix) แต่การแก้ปัญหานี้ยังไม่มีคุณภาพบูรณาการของภาคส่วนต่าง ๆ และเป็นดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้ต่างชาติ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ไม่เชื่อมั่นต่อการดำเนินการของรัฐบาลไทยจนเป็นผลให้ไทยถูกปรับลดลงมาอยู่ Tier 3 ในเวลาต่อมา

งานวิจัยฉบับนี้ได้วิเคราะห์การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย และพบว่าไทยกำลังเผชิญกับปัญหาและความท้าทายในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์หลายด้าน อาทิ เชิงนโยบาย เชิงบริหาร และเชิงบูรณาการ โดยประเด็นความท้าทายเชิงบูรณาการนั้น เป็นหนึ่งในประเด็นที่สำคัญที่สุดที่ภาคส่วนต่าง ๆ ของไทยยังไม่คำนึงถึงและนำไปปฏิบัติมากเท่าที่ควร ทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่ผ่านมามีประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือ

งานวิจัยฉบับนี้จึงเสนอแนวทาง (recommendation) การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยให้มีบูรณาการและประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเสนอให้มีการปรับปรุงการสื่อสาร การสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน ทั้งในประเทศและกับต่างประเทศ โดยยึดหลักการสร้างความโปร่งใส (Transparency) การสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) และการสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งหากไทยสามารถปฏิบัติตามแนวทางข้างต้นได้ก็必将ทำให้ปฏิบัติงานและประสานงานการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยมีประสิทธิภาพ มีผลเป็นรูปธรรม และสามารถตรวจสอบได้จากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งจะมีผลต่อการสร้างความน่าเชื่อถือของการดำเนินการของฝ่ายไทย ในการจัดลำดับ TIP Report ในปี 2558 ต่อไป

## คำนำ

ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อทั้งด้านความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมตลอดจนมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศและความเชื่อมั่นที่นานาประเทศมีต่อประเทศไทย ซึ่งสร้างความเสียหายต่อภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของไทยอย่างมาก เนื่องจากประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์มีความเชื่อมโยงกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ค่านิยมสากลเรื่องสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ รวมถึงมีความเกี่ยวเนื่องกับปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐาน ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ จึงเป็นที่มาของขบวนการค้ำมนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและการค้ำมนุษย์ นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์และการพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศยังเป็นปัจจัยที่เพิ่มความซับซ้อนและความรุนแรงของปัญหาการค้ำมนุษย์ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายของข้อมูลข่าวสาร เงินทุน และแรงงาน ไปยังที่ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและยากต่อการตรวจสอบ

โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างบูรณาการ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย และศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ของไทยในปัจจุบัน โดยการวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการ การดำเนินการ ตลอดจนกลไก และบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การแก้ปัญหานี้ยังไม่บูรณาการ และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพทุกมิติจากเอกสาร และรายงานที่เกี่ยวข้อง และโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ซึ่งผลการศึกษาแสดงถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างบูรณาการ โดยเฉพาะการดำเนินการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและกับต่างประเทศ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานและประสานการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ของไทยมีประสิทธิภาพ

(ภัทรารวรรณ เวชศาสตร์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	5
<b>บทที่ 2 ทฤษฎี วรรณกรรม นโยบาย แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>7</b>
แนวคิดทฤษฎี	7
นโยบายของไทย กฎหมาย และกลไกการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ในปัจจุบัน	8
กลไกระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีในประเด็นการป้องกันและปราบปราม	
การค้ามนุษย์	10
นโยบายและมาตรการของสหรัฐฯ เรื่องการค้ามนุษย์และผลกระทบต่อไทย	12
แนวทางการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กร	
ที่มีใช้รัฐบาล	15
แนวทางของประเทศอื่น ๆ	18
แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ	19
องค์ความรู้เรื่องการค้ามนุษย์	23
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	26
สรุป	30

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3 สภาพและปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย</b>	<b>32</b>
รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557 ของกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา	32
การดำเนินการของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ สรุป	34 51
<b>บทที่ 4 แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างบูรณาการ</b>	<b>52</b>
การวิเคราะห์การดำเนินการตามนโยบาย 5P ภายใต้กลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน	52
ภาพรวมอุปสรรคและความท้าทายของการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่าง บูรณาการของไทย	55
ภาพรวมแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีบูรณาการ สรุป	57 59
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>61</b>
สรุป	61
ข้อเสนอแนะ	65
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>71</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>74</b>
ผนวก ก แผนการดำเนินงานต่อไปของรายงานผลการดำเนินงานป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2557	75
ผนวก ข พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2)	77
ผนวก ค การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับนโยบาย	82
ผนวก ง การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับปฏิบัติการ	95
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>100</b>

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่	
2.1 ตารางสรุปการจัดสถานะของประเทศไทยในรายงาน TIP Report ระหว่างปี พ.ศ.2550 – 2557	14
4-1 ความพยายามในการแก้ไขและปราบปรามการค้ามนุษย์ในปี 2557 - มีนาคม 2558	60

## สารบัญแผนภาพ

หน้า

### แผนภาพที่

2-1	สรุปการจัดสถานะของประเทศไทยในรายงาน TIP Report ระหว่างปี พ.ศ. 2550 - 2557	14
5-1	Conceptual Model for “Central Command”	70

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากโลกไร้พรมแดน เกิดการเคลื่อนย้าย อพยพ บุคคลจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่งจากปัญหาความยากจนภายในประเทศ ทำให้บุคคลเหล่านี้ต้องการย้ายถิ่นฐานและแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้น โดยอพยพไปยังแหล่งที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีรายได้ดีกว่าจึงทำให้เกิดขบวนการและบุคคลที่แสวงหาประโยชน์จากแรงงานเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นคนกลางส่งแรงงานหรือนายจ้างเองในขณะที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 อันจะส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามายังไทยมากขึ้น ขณะที่ผู้ประกอบการของไทยเองก็มีความต้องการแรงงานต่างด้าวมาทำงานบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ เช่น งานกรรมกรงานในอุตสาหกรรมประมงและประมงต่อเนื่อง เมื่อเกิดความต้องการแรงงานมากขึ้น จึงเกิดขบวนการนำพาหรือหลอกลวงทั้งจากประเทศต้นทางและปลายทางทั้งที่เดินทางโดยสมัครใจ และที่ถูกหลอกลวงโดยรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่พบในไทย คือ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการนำคนมาขอทาน

การค้ามนุษย์จึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยโดยเฉพาะด้านสังคมจิตวิทยา ทั้งปัญหาจากภายนอกประเทศจากการต่อต้านจากประเทศโลกตะวันตก และในประเทศจากองค์กรต่าง ๆ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน และหลักมนุษยธรรม การค้ามนุษย์ได้รับการต่อต้านจากโลกตะวันตกหลายประเทศ อาทิ สหรัฐฯ สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น โดยประเทศเหล่านี้จะดำเนินการหรือ ออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นการแข่งขันทางการค้ากับประเทศที่ไม่ดำเนินการแก้ปัญหการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง

เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2557 กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report- TIP Report) ประจำปี ค.ศ. 2014<sup>1</sup>

โดยลดระดับประเทศไทยจากระดับ 2 ที่ต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) เป็นระดับ 3 (Tier 3) โดยประเด็นสำคัญที่ถูกรีวิว ได้แก่ การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐที่ยังไม่เพียงพอ สถานการณ์แรงงานบังคับในภาคประมง กรณีโรฮีนจา การระบุและคัดแยกผู้ตกเป็นเหยื่อที่ไม่เพียงพอ และการดำเนินคดีสื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคมบางกรณี ซึ่งประเทศที่

---

<sup>1</sup> U.S. Department of State. *Trafficking in Persons Report*. Online, Washington D.C.: U.S. Department of State, 2014.



ตกอยู่ใน Tier 3 อาจถูกขยายผลโดยองค์กรที่มีใช้รัฐบาลและสื่อมวลชนจนส่งผลกระทบต่อจิตวิทยาทางสังคม และทำให้กระทบต่อภาพลักษณ์สินค้าไทยและผู้ซื้อสินค้าจากประเทศไทย

นอกเหนือจาก TIP Report ซึ่งเป็นการวัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์แล้ว ยังมีรายงานของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ที่ได้จัดทำบัญชีรายชื่อประเทศที่มีเหตุผลให้เชื่อว่าผลิตสินค้าโดยการใช้อย่างรุนแรงหรือแรงงานบังคับ (List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor)<sup>2</sup>

ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ถูกจัดอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว ซึ่งจะส่งผลให้สินค้าของไทย 5 รายการ คือ กุ้ง เสื้อผ้า (ผลิตจากแรงงานเด็กและแรงงานบังคับ) อ้อย สีส้ม (ผลิตจากแรงงานเด็ก) ปลา (ผลิตจากแรงงานบังคับ) ได้รับผลกระทบจากมาตรการของสหรัฐฯ ที่กำหนดให้หน่วยงานรัฐบาลของสหรัฐฯ ละเว้นการจัดซื้อสินค้าที่มีการใช้แรงงานเด็กบังคับหรือแรงงานเด็กชดเชยนี้

ปัญหาการค้ามนุษย์จึงกลายเป็นปัญหาสำคัญลำดับต้นของชาติที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อไม่ให้สินค้าส่งออกของไทยได้รับผลกระทบ อีกทั้งเพื่อเป็นไปตามหลักมนุษยธรรมซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันข้อ 3 ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และให้ประชาชนในประเทศไทยอยู่อย่างสงบสุข และมีความสุข รวมทั้งนโยบายข้อ 6 ที่ต้องเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรวมถึงภาคการส่งออกที่ส่งผลต่อรายได้และการเจริญเติบโตของไทยสูงถึงร้อยละ 75<sup>3</sup>

การแก้ปัญหาก็เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล และประชาชน โดยควรพิจารณาครอบคลุมทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ 1) ปัญหาการค้าคนและบังคับใช้กฎหมาย 2) การปกป้องเหยื่อ 3) การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ 4) การประสานนโยบายและ 5) การสื่อสาร การสร้างความร่วมมือและความเข้าใจกับทุกภาคส่วนรวมถึงต่างประเทศ ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ส่วนเรื่องการค้ามนุษย์ประเทศไทยได้ประกาศใช้กฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้ไทยปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งได้ให้สัตยาบันและเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2556 ทั้งนี้ การดำเนินการแก้ปัญหาทั้ง 5 ด้านข้างต้น ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานหลายภาคส่วนที่ต้องช่วยกันขับเคลื่อนการดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งปัจจุบันยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการและขับเคลื่อนอย่างบูรณาการ

<sup>2</sup> U.S. Department of Labor. *List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor*. [Online], Washington D.C.: U.S. Department of Labor, 2014.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี*. [ออนไลน์], กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557.

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ในสังคมไทย และผลกระทบจากมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ

๒. เพื่อศึกษาการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในปัจจุบันของไทย โดยวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการดำเนินการ ตลอดจนกลไก และบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การแก้ปัญหานี้ยังไม่เป็นบูรณาการและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๓. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่ไทยยังถูกระบุอยู่ในระดับ 3 ในรายงานประจำปีเรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการ กลไกที่ และบทบาทของส่วนราชการที่รับผิดชอบรวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้ไทยหลุดพ้นจากการจัดลำดับในระดับ 3 ในรายงานประจำปีเรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ

## ขอบเขตการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 เน้นการวิจัยเฉพาะกระบวนการดำเนินการ บทบาท และกลไกการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ อันเป็นผลจากการที่ไทยถูกจัดลำดับตามรายงานประจำปี 2557 เรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ฯ ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ

1.2 ในส่วนการแก้ปัญหาจะเน้นรายละเอียดการดำเนินการในด้านที่ 5 ได้แก่ การสื่อสาร การสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและกับต่างประเทศส่วนการปรับบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการดำเนินการอย่างบูรณาการ โดยในการดำเนินการทั้ง 5 ด้านตามที่กล่าวมาข้างต้น จะนำเสนอเพียงแนวคิดและหลักการ รวมทั้งจะไม่พิจารณาไปถึงรายละเอียดโครงสร้างขององค์กร

1.3 จะทำวิจัยและนำเสนอข้อมูลเฉพาะเรื่องที่เปิดเผยได้เท่านั้น

### 2. ขอบเขตด้านประชากร โดยการพูดคุยหรือสัมภาษณ์บุคคล ดังต่อไปนี้

2.1 เจ้าหน้าที่ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติของภาครัฐบาล ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ

2.2 เจ้าหน้าที่องค์กรที่มีใช้รัฐบาล ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจประมง และองค์กรต่อต้านการค้ามนุษย์

**หมายเหตุ** กลุ่มบุคคลที่จะพูดคุยหรือสัมภาษณ์นั้นจะเลือกบุคคลจำนวน 1 คนในแต่ละภาคส่วนโดยจะเป็นผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายหรือระดับปฏิบัติโดยตรง

### 3. ข้อมูลการวิจัย โดยการศึกษาจาก

3.1 สถิติปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย และรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี 2557 กับมาตรการที่จะส่งผลกระทบต่อไทย

3.2 วรรณกรรม หรือเอกสารการวิจัย รายงาน บันทึกการประชุม การหารือต่าง ๆ

3.3 ผลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกลุ่มประชากรการวิจัยข้างต้น

4. รายงานวิจัยนี้มุ่งเน้นการวิจัยเกี่ยวกับการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ด้วยการขับเคลื่อนอย่างบูรณาการของไทย โดยไม่นำประเด็นหรือมุมมองทางการเมืองไทย ที่อาจมีผลกระทบต่อการจัดลำดับประเทศต่าง ๆ ในรายงานประจำปีสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ มาพิจารณา

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขั้นตอนการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสารการวิจัยในห้องสมุด บันทึก และรายงานการประชุม ข้อมูลเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น
2. ศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ คือการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มประชากรที่มีส่วนได้ส่วนเสียข้างต้นรวมประมาณ 5-10 คน
3. การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลมาจัดระเบียบ วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลโดยใช้แนวคิดทฤษฎีต่างๆ ประกอบข้อมูลที่รวบรวมมา เพื่อได้แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างบูรณาการ
4. การประเมินผลเพื่อให้ข้อเสนอแนะ

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบสภาพปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาค้ามนุษย์ในสังคมไทย และผลกระทบจากมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาค้ามนุษย์ในปัจจุบันของไทย โดยวิเคราะห์นโยบายกระบวนการดำเนินการ ตลอดจนกลไก และบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การแก้ปัญหานี้ยังไม่เป็นบูรณาการและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
3. ได้ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการ และทราบถึงปัญหาที่ไทยยังถูกระบุอยู่ในระดับ 3 ในรายงานประจำปีเรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ
4. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการ กลไกที่ และบทบาทของส่วนราชการที่รับผิดชอบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงาน ประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้ไทยหลุดพ้นจากการถูกจัดให้อยู่ในระดับ 3 ในรายงานประจำปีเรื่องการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ

## คำจำกัดความ

**การค้ามนุษย์<sup>4</sup>** หมายถึง โดยเฉพาะสตรีและเด็ก การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับด้วยรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวงด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะการเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การให้คนตกอยู่ใต้อำนาจ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

### Trafficking in Persons

#### Report (TIP Report)<sup>5</sup>

หมายถึง รายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์จัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ตามกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act (TVPA) ค.ศ. 2000 ของสหรัฐฯ เพื่อเสนอต่อรัฐสภา โดยเป็นการประเมินสถานการณ์และการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่างๆ ทั่วโลกกว่า 186 ประเทศ และจัดระดับประเทศต่าง ๆ ตามเกณฑ์ในกฎหมายข้างต้นเป็น 4 ระดับ

- Tier 1** หมายถึง ระดับที่ 1 คือ ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐฯ ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์
- Tier 2** หมายถึง ระดับที่ 2 คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ แต่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข

<sup>4</sup> สหประชาชาติ. อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. [ออนไลน์], กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2543.

<sup>5</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. ปลัดกระทรวงการต่างประเทศแถลงข่าวผลรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons – TIP Report) ของสหรัฐอเมริกา ประจำปี 2557. 21 มิถุนายน 2557. <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/46952-ปลัดกระทรวงการต่างประเทศแถลงข่าวผลรายงานสถานการณ์ก.html> (accessed 1 กุมภาพันธ์ 2558).

Tier 2 Watch List	หมายถึง	ระดับที่ 2 ที่ต้องจับตามอง คือ ประเทศที่มีจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น /ไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์
Tier 3	หมายถึง	ระดับที่ 3 หรือระดับต่ำสุด คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ และไม่มีความพยายามแก้ไข ซึ่งสหรัฐฯ อาจพิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและการค้า

## บทที่ 2

# แนวคิดทฤษฎี วรรณกรรม นโยบาย แนวคิดผู้ทรงคุณวุฒิ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดทฤษฎี

ปัจจุบัน ปัญหาการค้ามนุษย์ได้ทวีความรุนแรงและกลายเป็นปัญหาระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ทั้งในด้านสังคมจิตวิทยาและด้านภาพลักษณ์ของประเทศ รวมทั้งยังสร้างความเสียหายต่อภาคธุรกิจของไทย นอกจากนี้ยังเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์

ประเด็นค้ามนุษย์จึงมีความเชื่อมโยงกับประเด็นสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ในภาพใหญ่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ที่ผ่านมา ประเด็นการค้ามนุษย์ยังผูกโยงกับประเด็นสิทธิมนุษยชนจำเพาะบางประเด็น อาทิ คุณค่าทางเสรีภาพ (value of freedom) และศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (basic human dignity) ซึ่งเป็นค่านิยมสากล (universal values) ที่ประชาคมระหว่างประเทศมีพันธกรณีที่จะต้องปกป้องคุ้มครองหลักการดังกล่าวภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย

รายงานบทนี้จึงพยายามรวบรวมวรรณกรรม นโยบาย แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และประเด็นสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับความพยายามของไทย ในการนิยาม จำกัดความ และทำความเข้าใจกับปัญหาการค้ามนุษย์จากทุกมุมมองและอย่างถ่องแท้

### วรรณกรรม นโยบาย แนวคิดของต่างประเทศ ของผู้ทรงคุณวุฒิ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยจะค้นคว้าและใช้ข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย และกฎหมายของไทยและสหรัฐฯ แนวคิดขององค์การระหว่างประเทศ และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล รวมทั้งผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. นโยบาย และกลไก รวมทั้งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย
2. กลไกระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีในประเด็นการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
3. นโยบาย มาตรการ และกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act 2000(TVPA) ของสหรัฐอเมริกาในฐานะกฎหมายแม่บทของสหรัฐฯ ในการต่อต้านการค้ามนุษย์และ

Trafficking Victims Protection Reauthorization Acts (TVPRAs) ในฐานะกฎหมายลูกบทของ TVPA ของสหรัฐฯ<sup>1</sup>

4. แนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรที่มีใช้รัฐบาล
5. แนวความคิดของประเทศอื่น ๆ
6. แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ
7. องค์ความรู้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์
8. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## นโยบายของไทย กฎหมาย และกลไกการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในปัจจุบัน

รัฐบาลไทยตระหนักว่า การค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงและปัญหาการค้ามนุษย์ไม่สามารถดำเนินการปราบปรามให้หมดสิ้นไปได้ด้วยหน่วยงานใดเพียงหน่วยงานหนึ่ง หรือประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกส่วนของสังคมที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง ภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ. 2546 – 2558<sup>1</sup> (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2553, 1) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ ใช้เป็นแผนแม่บท ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ เกิดการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2547 ณ ทำเนียบรัฐบาล โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ประกาศเจตนารมณ์และนโยบายเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยให้เป็นวาระแห่งชาติ ได้กล่าวว่า “เหยื่อ คือ เหยื่อ ไม่ใช่อาชญากร และต้องไม่ถูกดำเนินคดี แต่ต้องเยียวยา ฟันฟู เพื่อดูแลเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้กลับคืนสู่สังคมได้ และต้องเอาผู้ค้าเป็นอาชญากรและจัดการอย่างเด็ดขาดกับผู้ค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ จึงขอความร่วมมือทุกฝ่าย ทำอย่างจริงจังและจริงจัง ทุกมิติ ด้วยจิตใจรักเพื่อนมนุษย์ มีเมตตาธรรมต่อกันและกัน<sup>2</sup>

ต่อมา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พัฒนานโยบายและแผนระดับชาติฯ กระทรวงพัฒนาสังคม จึงได้จัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือแผนแม่บทฉบับที่ 2 ซึ่งเป็นแผนระยะยาว 6 ปี คือ พ.ศ. 2554 – 2559 โดยมีกระบวนการทำงานทั้งใน

<sup>1</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554 - 2559. [ออนไลน์], กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553.

<sup>2</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. รองนายกรัฐมนตรีสั่งเดินหน้า ต่อต้านการค้ามนุษย์...มอบคณะกรรมการระดับชาติ. 25 พฤษภาคม 2548. [http://www.m-society.go.th/ewt\\_news.php?nid=4135](http://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=4135) (accessed 2 กุมภาพันธ์ 2558).

รูปแบบของคณะกรรมการเพื่อจัดทำร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการฯ ข้างต้น และได้นำร่างดังกล่าวไปจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการยอมรับจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมทั้งหมดจำนวน 5 ครั้ง แล้วจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการฯ ฉบับนี้ ได้ปรับเนื้อหาสาระให้ครอบคลุมบุคคลทุกคน ทุกเพศ และทุกวัย เพื่อจะได้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

การดำเนินงานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของประเทศไทย คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติ 2 คณะ กล่าวคือ

1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดแนวทางและกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

2. คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีอำนาจหน้าที่กำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นชุมชน และภาคประชาสังคม

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ยังได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

2.1 คຸ້ມครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

2.2 ช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่

2.3 ช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ในด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ รัฐบาลไทยเน้นการทำงานรูปแบบทีมสหวิชาชีพเพื่อให้การคุ้มครองผู้เสียหายทั้งคนไทยและคนต่างด้าวโดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้เสียหายเป็นสำคัญ ในด้านการป้องกันไถ่ถอนรังคไค้ความรุ้แก่ประชาชนกลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวเพื่อให้ได้รับรู้ถึงสิทธิและช่องทางที่จะขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และดำเนินนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ รัฐบาลไทยได้แสดงเจตจำนงอย่างยิ่งในการต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 เห็นชอบให้ประกาศใช้นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม ใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน และเพื่อสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการทุกระดับให้สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดมาตรการและการปฏิบัติงานร่วมกันของภาคีเครือข่ายมีความเหมาะสมสามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกัน



สำหรับยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประกอบด้วย 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ด้านการป้องกัน 2) ด้านการดำเนินคดี 3) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ 4) ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และ 5) ด้านการพัฒนาและบริหารข้อมูล

นอกจากนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ ได้มีมติเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 3/2553 เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2553 เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณตามแผนแม่บท โดยให้ตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อความเป็นเอกภาพ และจัดสรรวงเงินตามแผนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการติดตามประเมินผลตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจังหวัด

ในส่วนของการนำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการฯ ดังกล่าว ไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดนั้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปีทุกปี ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการฯ และจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับแผนแม่บท และบูรณาการการดำเนินงานร่วมกัน

## กลไกระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีในประเด็นการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์<sup>3</sup>

### 1. ระดับทวิภาคี

1.1 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและสตรีและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ (MOU on Bilateral Cooperation for Eliminating Trafficking in Children and Women and Assisting Victims of Trafficking) ซึ่งไทยได้มีความตกลงกับ กัมพูชา (ปี 2546) ลาว (ปี 2548) เวียดนาม (ปี 2551) และเมียนมาร์ (ปี 2552) โดยกำลังมีความริเริ่มปรับเนื้อหาของ MoU เพื่อให้เป็นปัจจุบันเพื่อสามารถรองรับสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป และอยู่ระหว่างการหารือเพื่อจัดทำกรอบความร่วมมือกับอีกหลายประเทศที่มีความเป็นไปได้มากกว่าจะเป็นต้นทางของผู้เสียหายในประเทศไทย และ/หรือปลายทางของคนไทยที่ตกเป็น ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

1.2 การจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างไทยกับญี่ปุ่นว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข่าวสารสำหรับการป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ (Memorandum of Cooperation between the Government of Japan and Thailand concerning the Exchange of Information for the Purpose of Preventing and Combating Trafficking in Persons) เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนผู้ต้องสงสัยในคดีค้ามนุษย์ ขยายผลการจับกุมและ

<sup>3</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. 30 มกราคม 2558. <http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9894-การค้ามนุษย์.html> (accessed 6 กุมภาพันธ์ 2558).

ดำเนินคดีผู้กระทำความผิดทั้งในไทยและญี่ปุ่นอย่างมีประสิทธิภาพ สนับสนุนความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

1.3 การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นการลดความเสี่ยงของการค้ามนุษย์ในภาคแรงงาน โดยเฝ้าระวังการแสวงผลประโยชน์โดยมิชอบจากการผลักดันแรงงานอพยพไปทำงานในประเทศปลายทาง ซึ่งในปัจจุบันไทยมีความตกลงในลักษณะนี้กับอิสราเอล และกำลังอยู่พิจารณาร่างความตกลงกับบังกลาเทศ

## 2. ระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศ

2.1 กระบวนการบาหลี (Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime - Bali Process) เป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยสมาชิก 46 ประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ และประเทศผู้สังเกตการณ์ 19 ประเทศ มี Steering Group ซึ่งไทยเป็นสมาชิก สนับสนุนการทำงานของ ออสเตรเลีย และอินโดนีเซียในฐานะประธานร่วม โดยได้จัดตั้ง สนง. สนับสนุนระดับภูมิภาค (Regional Support Office – RSO) ที่กรุงเทพฯ เพื่ออำนวยความสะดวกความร่วมมือระดับภูมิภาค (Regional Co-operation Framework – RCF) ซึ่งเปิดทำการเมื่อเดือนกันยายน 2555

2.2 กลไกในกรอบอาเซียนเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ไทยเป็นภาคี ได้แก่ ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children ปี 2547 ซึ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมาย การคัดแยกเหยื่อออกจากผู้กระทำผิด และการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ และสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน (The Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters among Like-Minded ASEAN Member Countries) ไทยได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญาฯ เมื่อ 31 มกราคม 2556 ซึ่งจะช่วยให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ในอาเซียนได้อีกทางหนึ่ง

2.3 แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคและอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์ ซึ่งอยู่ในระหว่างการจัดทำและคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2558 เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างรอบด้าน ทั้งการป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการสร้างหุ้นส่วนในภูมิภาค

2.4 กลไกอื่น ๆ ในกรอบอาเซียน ได้แก่ การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime – AMMTC) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Officials Meeting on Transnational Crime) โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก คณะกรรมการอาเซียนด้านสตรี (ASEAN Committee on Women) โดยมีสำนักกิจการสตรี และสถาบันครอบครัว เป็นหน่วยงานหลัก และการประชุมผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหัวหน้าฝ่ายกงสุลกระทรวงการต่างประเทศของอาเซียน (Meeting of the ASEAN Directors-General of Immigration Department and Heads of Consular Affairs Divisions of the Ministries of

Foreign Affairs) โดยมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลัก

### 3. ระดับสหประชาชาติ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC) ไทยลงนาม UNTOC เมื่อเดือนธันวาคม 2543 รวมทั้งลงนามพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) และพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยทางบก ทะเล และอากาศ (Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) เมื่อเดือนธันวาคม 2544 ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ฯ ตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2556

### นโยบายและมาตรการของสหรัฐฯ เรื่องการค้ามนุษย์และผลกระทบต่อไทย

สหรัฐอเมริกายึดถือและปกป้องคุณค่าดังกล่าวโดยปฏิบัติการเชิงรุกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศของตนและนานาชาติประเทศโดยใช้ TVPA (Trafficking Victims Protection Act) 2000 ซึ่งมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2543 รัฐสภาสหรัฐฯ (US Congress) ได้ผ่านกฎหมาย TVPA ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งภายในและนอกสหรัฐฯ โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ จัดทำรายงานประจำปี เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาเรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Persons (TIP) Report) ในประเทศต่าง ๆ กว่า 186 ประเทศทั่วโลก โดยรายงานดังกล่าวจะประเมินสถานการณ์และการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลแต่ละประเทศ และจัดระดับประเทศต่าง ๆ เป็น 4 ระดับตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standard) โดยมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว เน้นเรื่องการลงโทษและการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดกฎหมายการค้ามนุษย์<sup>4</sup> ได้แก่

**Tier 1** คือ ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐฯ ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์

**Tier 2** คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ แต่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข

**Tier 2 Watch List** คล้ายกับ Tier 2 และมีจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์

<sup>4</sup> กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้กระทรวงการต่างประเทศ. *การค้ามนุษย์และผลกระทบต่อไทย*. [เอกสาร non-paper], มีนาคม 2558.

**Tier 3** คือ ระดับต่ำสุด หมายถึงประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ และไม่มี ความพยายามแก้ไข ซึ่งสหรัฐฯ อาจพิจารณา ระวังการให้ความช่วยเหลือที่มีค่าใช้จ่าย ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance)

สำหรับประเทศที่อยู่ใน Tier 3 อาจถูกสหรัฐฯ พิจารณา ระวังการให้ความช่วยเหลือที่มีค่าใช้จ่ายช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance) รวมทั้ง สหรัฐฯ อาจพิจารณาไม่ ให้งบประมาณสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศดังกล่าวในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้ง สหรัฐฯ อาจคัดค้านความช่วยเหลือ (ยกเว้นความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า และบางความช่วยเหลือด้านการพัฒนา) ที่รัฐบาลประเทศดังกล่าว อาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF) และธนาคารโลก (World Bank)

ทั้งนี้ มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 เนื่องจาก ประธานาธิบดีสหรัฐฯ (โดยการปรึกษาหารือภายในกับหน่วยงานต่าง ๆ ของสหรัฐฯ อาทิ กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ USAID เป็นต้น) สามารถใช้สิทธิในการยกเว้นมาตรการระงับความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 ดังกล่าวได้ (Presidential Waiver) หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผลประโยชน์แก่สหรัฐฯ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งรวมถึงสตรีและเด็ก โดยการพิจารณาดังกล่าวของประธานาธิบดีสหรัฐฯ จะเป็นกระบวนการภายในของสหรัฐฯ เอง

โดย TIP Report ประจำปี ค.ศ. 2014 (ครอบคลุมช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2556 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2557) จัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยอยู่ในระดับ Tier 3 (ภายหลังจากที่ไทยอยู่ในระดับ Tier 2 Watch list เป็นระยะเวลาสี่ปีติดต่อกัน) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ แม้ว่าไทยจะได้ปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลการต่อต้านการค้ามนุษย์และการดำเนินคดี แต่ไทยล้มเหลวในการแก้ไขข้อบกพร่องที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการต่อต้านการค้ามนุษย์และยังไม่ดำเนินการเพียงพอกับความรุนแรงของปัญหา<sup>5</sup>

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 2-1 ตารางสรุปการจัดสถานะของประเทศไทยในรายงาน TIP Report ระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2557

ปี	ระดับ
2550	Tier 2
2551	Tier 2
2552	Tier 2
2553	Tier 2 Watch List
2554	Tier 2 Watch List
2555	Tier 2 Watch List
2556	Tier 2 Watch List
2557	Tier 3

ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศ

แผนภาพที่ 2-1 สรุปการจัดสถานะของประเทศไทยในรายงาน TIP Report ระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2557



ที่มา : ประชาชาติธุรกิจ

แม้ว่าประธานาธิบดีสหรัฐฯ ใช้อำนาจในการระงับ (waiver) บทลงโทษที่จะมีต่อไทย ในช่วงเดือนกันยายน 2557 แต่ไทยควรใช้ข้อเสนอแนะใน TIP Report และข้อบทใน TVPA ที่จะเป็น ประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ มาประกอบการพิจารณา ประยุกต์ใช้ตามสมควรแก่การแก้ไขสถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของ การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาพบว่า การจะบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้า มนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น นอกจากตัวบทกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนในแง่ของคำจำกัด ความ มีบทกำหนดโทษที่เหมาะสมกับความรุนแรงของปัญหา มีการบูรณาการสรรพกำลังและกำหนด บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนทั้งในเชิงป้องกันและป้องกันแล้ว การสร้างความตระหนักรู้และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และภาคธุรกิจ ผู้ประกอบการ เพื่อสัมฤทธิ์ผลของการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในลักษณะ 360 องศา มีความสำคัญยิ่งควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมาย

ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาสังคมที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแก้ไข ปัญหาอย่างจริงจังและบูรณาการ อันจะนำมาซึ่งการปกป้องคุณค่าทางเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐาน ของความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมที่ยั่งยืนของทั้งไทยและสังคมโลกบนพื้นฐานของ ความมั่นคงของมนุษย์อย่างยั่งยืนสืบไป

## แนวทางการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรที่ มิใช่รัฐบาล

### 1. แนวคิดขององค์กรระหว่างประเทศ

สหประชาชาติภายใต้การประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (UN General Assembly) ได้มีมติรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและพิธีสารอื่น (United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2543 เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติทุกประเภท โดยภายใต้ อนุสัญญาดังกล่าว สหประชาชาติได้มีการรับรองพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก หรือมีชื่อย่อว่า Palermo Protocol (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) เพิ่มเติมเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2546 เพื่อเป็นกรอบในป้องกันและปราบปรามปัญหาค้ามนุษย์ โดยเฉพาะซึ่งอนุสัญญาและพิธีสารข้างต้นอยู่ภายใต้การดำเนินการของสำนักงานป้องกันยาเสพติด และปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime) ปัจจุบัน พิธีสารฯ ได้กลายมาเป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งไทยให้ การยอมรับและได้ปฏิบัติตามในส่วนที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ สหประชาชาติยังได้ตั้งโครงการว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking)<sup>6</sup> ซึ่งมีแนวทางในการสร้างความร่วมมือในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ สรุปได้ดังนี้

1. ไม่ทำให้เสียหาย - มีความเห็นอกเห็นใจ แต่วางตัวเป็นกลาง (Do no harm: be compassionate but neutral)
2. ให้ความสำคัญเรื่องความมั่นคงและความปลอดภัยของบุคคล - จำแนกและ ลดความเสี่ยง (Prioritize personal safety and security: identify and minimize risks)
3. ดำเนินการให้ได้รับความยินยอมในลักษณะที่เป็นความยินยอมหลังจาก รับทราบคำชี้แจงโดยตลอด โดยไม่มีการบีบบังคับ (Get informed consent, with no coercion)
4. ให้แน่ใจว่ามีการปกปิดชื่อ (เป็นนิรนาม) และเป็นความลับมากที่สุดเท่าที่จะ เป็นได้ (Ensure anonymity and confidentiality to the greatest extent possible)
5. คัดเลือกและจัดเตรียมล่ามและเจ้าหน้าที่ภาคสนามให้เพียงพอ (Adequately select and prepare interpreters and field teams)
6. จัดเตรียมข้อมูลในการปฏิบัติงานและเตรียมพร้อมในการแก้ไขเหตุฉุกเฉิน (Prepare referral information, and be prepared for emergency intervention)
7. จงอย่าลังเลใจที่จะช่วยผู้อื่น: ใช้ข้อมูลที่ท่านมีให้เป็นประโยชน์ (Do not hesitate to help others: put your information to good use)

## 2. แนวคิดของภาคประชาสังคม (Non-Governmental Organizations หรือ NGOs)

2.1 โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ “Blue Campaign”<sup>7</sup> เป็นโครงการระดับชาติของ Department of Homeland Security (DHS) สหรัฐฯ ตามแนวคิดริเริ่มของรัฐมนตรี Janet Napolitano ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากหน่วยงานในทุกระดับทั้งในรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐ และท้องถิ่น รวมถึงผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย และ NGOs โดยมีเป้าหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ผ่านทางการสร้างความตระหนักรู้ให้กับสาธารณชนในเรื่องการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และการปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายการค้ามนุษย์และช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ได้อย่างเหมาะสมและทันทั่วถึงและมีแนวทางหลักในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่

<sup>6</sup> ศิระ สว่างศิลป์. แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 กระทรวงการต่างประเทศ, 2557. หน้า 20

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 18

2.1.1 การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างให้ประชาชนทั่วไปสามารถสังเกตเห็นและให้เบาะแสเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ผ่านทางสื่อภาษาอังกฤษและภาษาอื่น ๆ และผ่านทางช่องทางเว็บไซต์ของ DHS

2.1.2 แนวทางการอบรมผู้บังคับใช้กฎหมายและบุคลากรของ DHS เพื่อเสริมสร้างความพยายามในการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องได้แก่ หน่วยงานราชการของสหรัฐฯ เช่น กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการต่างประเทศ และ NGOs ต่าง ๆ (มีการจัดทำ training program ในรูปแบบของ software computer เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้ารับการ training ได้ด้วยตนเองอย่างทั่วถึง)

2.1.3 การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการร่วมกันแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ผ่านทางการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้านการค้ามนุษย์

2.2 เครือข่ายปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์<sup>8</sup> (Thammasarangkoon 2558) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มขององค์กรในการต่อต้านการค้ามนุษย์ มีความเห็นว่า การที่ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องถูกจับตามอง (Tier 2 Watch List) เนื่องจากความพยายามของรัฐบาลไทยมีค่อนข้างจำกัด และยังมีคนไทยถูกแสวงหาประโยชน์ในต่างประเทศอย่างต่อเนื่องเช่นกัน จึงได้นำเสนอสภาพปัญหาข้อเท็จจริงอุปสรรคที่ดำรงอยู่และร่วมแสวงหาแนวทางพร้อมยื่นข้อเรียกร้องต่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553 ณ ทำเนียบรัฐบาล หลายประการ อาทิ

2.2.1 หากพบว่าคดีค้ามนุษย์นั้นเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เช่น การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ พรากผู้เยาว์ กระทำชำเราเด็ก ผู้เสียหาย รั้งเงินจากสถานประกอบการ/สถานบริการ สนับสนุนการทำเอกสารปลอม มีส่วนร่วมการเป็นธุระจัดหาการบังคับกักขังหน่วงเหนี่ยวเหล่านี้ ถือเป็นความผิดอาญาแผ่นดินร้ายแรง และความผิดทางวินัย ให้ออกจากราชการชั่วคราวเพื่อป้องกันการแทรกแซง คณะทำงานขอเรียกร้องให้มีการพิจารณากระดับเป็นคดีพิเศษ และเพื่อเป็นที่ยอมรับนำเชื่อถือขอเพิ่มมาตรการให้สหภาพความหรือนักกฎหมายด้านการค้ามนุษย์เข้ามาร่วมตรวจสอบการดำเนินคดีพิเศษเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใส เช่น กรณีคาราโอเกะชนาทิปจังหวัดลพบุรีกับการค้าเด็กหญิงชาวลาว

2.2.2 รัฐบาลต้องเพิ่มมาตรการ กระตุ้นจิตสำนึก ศีลธรรม จริยธรรม ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องภายใต้ พรบ.การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2551 เพราะในหลายพื้นที่ พบว่า นอกจากการแสวงหาประโยชน์แล้วข้าราชการบางคนยังขาดจิตวิญญาณของการเป็นข้าราชการที่ดี ขาดจิตสำนึกในการนำนโยบายของรัฐบาลสู่การทำงานที่มีผลต่อการปกป้องเด็ก ผู้หญิง แรงงานข้ามชาติจากกระบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้ง ปัญหาของประชาชน

<sup>8</sup> Thammasarangkoon, Phachern. สถานการณ์การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ค่าเด็กค้าผู้หญิง (ตอนที่ 2). 4 มกราคม 2558. <https://www.gotoknow.org/posts/583435> (accessed 5 กุมภาพันธ์ 2558).



และประเทศชาติ ในภาพรวม และหากพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐคนใดเกี่ยวข้องกับกรกระทำผิด ต้องมีการดำเนินการลงโทษอย่างเด็ดขาด

2.2.3 ในฐานะที่นายฯ เป็นประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ระดับชาติ คณะทำงานขอให้นายฯ มีกลไกในการติดตาม และรายงานความก้าวหน้าคดีที่เกี่ยวข้อง กับการค้ำมนุษย์ เพื่อแสดงถึงสถิติที่สะท้อนสถานการณ์จริง และความโปร่งใสให้ประชาชนรับทราบ โดยการจัดเวทีประชุมกับเครือข่ายปฏิบัติการต่อต้านการค้ำมนุษย์/ เครือข่ายภาคประชาชนต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงทุก ๆ 2 เดือน และเพื่อทราบถึงความก้าวหน้าในการบังคับใช้กฎหมาย

## แนวทางของประเทศอื่น ๆ

### ไต้หวัน

ซึ่งได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในระดับ Tier 1<sup>9</sup> มีแนวทางและมาตรการการดำเนินการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ที่ชัดเจน สรุป ดังนี้

1. โครงสร้างรายงานผลการดำเนินงานมีการเรียงเรียงตามหัวข้อภายใต้หลักการ “5P” อันได้แก่ (1) ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (2) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (3) ด้านการป้องกัน (4) ด้านนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ และ (5) ด้านความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ

2. ใช้ตารางอธิบายสถิติต่าง ๆ เพื่อให้ผู้อ่านรายงานมีความเข้าใจประเด็นที่รัฐบาลไทยได้เข้าไปแก้ไขปัญหาย่างตรงจุด เช่น ตารางสถิติการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ตารางแสดงจำนวนผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครอง จำแนกตามสัญชาติ อายุและเพศ ตารางสถิติการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านตามบันทึกความเข้าใจทวิภาคีว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงานระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ตั้งแต่ปี 2553 – 2556 จำแนกตามสัญชาติ เป็นต้น

3. ในด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายมีการจัดทำตารางสถิติย้อนหลังเพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินคดีในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ สถิติคดีที่เริ่มสอบสวน สถิติการฟ้องคดีต่อศาล สถิติการพิพากษาลงโทษของศาลถึงที่สุด ระยะเวลาการดำเนินคดี ตั้งแต่เริ่มการสอบสวนจนถึงศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

4. มีการยกตัวอย่างคดีตัวอย่างจำนวน 9 คดี เพื่อให้ผู้อ่านรายงานฯ เห็นภาพการทำงานของแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับคดีตามกฎหมาย

### มาเลเซีย

สำหรับประเทศมาเลเซียถูกลดอันดับให้อยู่ในระดับ Tier 3 หลังจากถูกจัดอันดับให้อยู่ในระดับ Tier 2 Watch List มา 4 ปีเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยมาเลเซียมีแนวทางการจัดทำรายงานดำเนินการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ สรุปได้ดังนี้

<sup>9</sup> กระทรวงแรงงาน. ไต้หวันถูกจัดลำดับเป็น Tier 1 ในเรื่องการต่อต้านการค้ำมนุษย์. 4 กรกฎาคม 2547. <http://www.mol.go.th/en/node/16555> (accessed 3 กุมภาพันธ์ 2558).

1. โครงสร้างรายงานผลการดำเนินงานเป็นการชี้แจงการดำเนินการของรัฐบาล มาเลเซียตามหลักการ “5P” อันได้แก่ (1) ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (2) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (3) ด้านการป้องกัน (4) ด้านนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ และ (5) ด้านความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ

2. ในรายงานดังกล่าว ยังชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลมาเลเซียดำเนินการอย่างเต็มที่ตามมาตรฐานสากลและความคาดหวังของประชาคมโลก โดยไม่คำนึงถึงเรื่องสัญชาติ ทั้งนี้ รายงานของมาเลเซียได้นำเสนอถึงความก้าวหน้าของการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ อาทิ การออกระเบียบค่าธรรมเนียมการจ้างงานและการออกใบอนุญาตให้กับแรงงานต่างด้าว การจับกุมแรงงานผิดกฎหมาย และการส่งกลับประเทศ การอนุญาตให้ผู้เสียหายจากขบวนการค้ามนุษย์อาศัยและทำงานอยู่ในประเทศได้ เป็นต้น

3. มีการนำเสนอสถิติการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลมาเลเซียในช่วงเวลาที่กำหนด เพื่อแสดงถึงความพยายามในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ของมาเลเซีย โดยนำเสนอข้อมูลการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมอย่างน้อย 2 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะมาตรการในการป้องกันการลักลอบแรงงานต่างด้าวเข้าเมือง อย่างไรก็ตาม รายงานการประเมินการค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Persons (TIP) Report) ประจำปี 2557 ซึ่งลดอันดับของมาเลเซียให้อยู่ในระดับ Tier 3 ชี้แจงว่า การดำเนินการของมาเลเซียยังขาดข้อมูลที่ชัดเจน โดยเฉพาะกระบวนการคัดแยกเหยื่อและขั้นตอนการส่งกลับประเทศของผู้เสียหาย นอกจากนี้ รายงานดังกล่าวยังกล่าวเพิ่มเติมว่า แม้การดำเนินการของรัฐบาลมาเลเซียจะมีพัฒนาการเชิงบวก แต่มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลมาเลเซียยังขาดความโปร่งใสและไม่น่าเชื่อถือ

## แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ

ในภาพรวม ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่มีวิพากษ์เกี่ยวกับการประเด็นการค้ามนุษย์และแรงงานข้ามชาติว่า แม้ว่าประเทศไทยจะมีกลไกต่าง ๆ ในการปัญหาเหล่านี้ อาทิ การออกนโยบาย กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่บุคคลกลุ่มที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ก็มักที่จะถูกมองข้าม ปฏิเสธ เลือกปฏิบัติจากสังคม และสำคัญไปกว่านั้นคือ เจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีบทบาท มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม กลับเพิกเฉย ปิดความรับผิดชอบ มองปัญหาเป็นเรื่องวุ่นวาย และไม่เกี่ยวข้องกับตนเอง ตลอดจนขาดการแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบ เน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและขาดการบูรณาการในภาพรวม เมื่อมีการเข้าช่วยเหลือหรือตรวจจับจะมีการประชาสัมพันธ์ให้สังคมรับรู้ผ่านช่องทางสื่อต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม จะพบได้อยู่เสมอว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียง “การปลุกผักชีโรยหน้า” เพราะผู้เสียหายไม่ได้รับการดูแล คุ้มครองหรือเยียวยา โดยกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องมักล่าช้า และผู้กระทำความผิดยังไม่ได้รับโทษตามกฎหมาย แต่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกระทำซ้ำกลับไม่สามารถดำเนินชีวิตปกติได้เช่นเดิม

นอกจากนี้ ยังปรากฏพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือมีส่วนเกี่ยวข้องภายในศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือหน่วยงานต่าง ๆ อีกหลายหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ในการให้

ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายนั้น กลับไม่มีความรู้และเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมาย โดยสังเกตได้จาก สถิติการจับกุมผู้กระทำความผิดเรื่องการค้ามนุษย์ในโรงงาน สถานประกอบการ หรือเจ้าของ เรือประมงก็ดี ซึ่งมีจำนวนมากพอสมควร แต่สถิติผู้ที่ได้รับโทษตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ฯ ดังกล่าวกล่าวจํานวนน้อยมาก หรือบางครั้งในกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายหรือใน กระบวนการสัมภาษณ์ นักสังคมสงเคราะห์/เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกลับไม่กล้าที่จะลงความเห็น หรือ สอบถามข้อมูลทีนอกประเด็นทำให้ข้อมูลคลาดเคลื่อน อันเป็นผลมาจากการขาดกระบวนการเรียนรู้ และอบรมที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็น หน่วยงานหลักในบังคับใช้ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ จะจัดอบรมเจ้าหน้าที่ในภาค ส่วนที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ยังคงไม่สามารถขับเคลื่อนกลไกได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

**ภัทษา ต้วงกลัด**<sup>10</sup> ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงงานและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ส่งผล ให้ความต้องการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้น โดยมีการคาดการณ์ว่า ประเทศไทย ต้องการแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นอีก 5 – 7 แสนคนภายในระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า ด้วยเหตุนี้ แรงงานข้ามชาติจึงหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องทั้งที่ถูกต้องกฎหมายและลักลอบเข้ามา อย่างผิดกฎหมาย โดยในปัจจุบัน แรงงานข้ามชาติจํานวนมากอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานไม่ ต่ำกว่า 10 ปี โดยมีการตั้งถิ่นฐาน สร้างครอบครัวและมีทายาทรุ่นที่ 2 เข้าสู่ตลาดแรงงานอีกจํานวน หนึ่ง แรงงานเหล่านี้มีกรรมตัวกันเป็นชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดบริเวณชายแดนและเมือง อุตสาหกรรม เช่น ตาก ระยอง สมุทรสาคร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่ประเทศไทยไม่สามารถแก้ไข ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการค้ามนุษย์ ได้อย่าง เบ็ดเสร็จ สืบเนื่องมาจากการมองปัญหาอย่างแยกส่วนของผู้ที่ส่วนเกี่ยวข้องและยังไม่สามารถหาจุด สมดุลในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้โดยมุมมองต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ สามารถจำแนกได้เป็น 3 แนวคิด ดังนี้

1. การจำกัดและควบคุมโดยภาครัฐ รัฐบาลไทยมองแรงงานข้ามชาติเชื่อมโยงกับ ประเด็นความมั่นคง อธิปไตยและเขตแดนของประเทศ นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติยังมาพร้อมกับ ปัญหาต่าง ๆ ที่ภาครัฐต้องเข้ามาดูแล เช่น ปัญหาโรคติดต่อ การค้ามนุษย์ และปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น ภาครัฐจึงให้ความสำคัญกับการจัดการแรงงานข้ามชาติโดยการป้องกัน การควบคุม และการ ปราบปราม แม้ว่าจะมีการมุ่งเน้นเรื่องการค้ามนุษย์ที่รุนแรงขึ้น แต่ในทางปฏิบัติจะยังมีข้อจำกัดอยู่มาก

2. การใช้ประโยชน์และการพึ่งพิงในภาคธุรกิจ ภาคธุรกิจเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ และต้องพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติโดยตรง เนื่องจากเป็นการลดต้นทุนการผลิตเพื่อเพิ่มความสามารถใน การแข่งขันให้กับธุรกิจของตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคธุรกิจส่งออก ทั้งนี้ รายงานจาก

<sup>10</sup> สำนักข่าวไทยพับลิกา. 3 คำ 3 แนวคิด 3 ภาคส่วน: เวทีกำหนดนโยบายแรงงานข้าม ชาติ. 12 พฤศจิกายน 2545. <http://thaipublica.org/2012/11/migrant-working-dangerous-dirty-difficult/> (accessed 30 มกราคม 2558).

International Labour Organization และนักวิชาการไทยชี้ให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาติมีคุณูปการต่อเศรษฐกิจไทยโดยรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจประมงและการก่อสร้าง ซึ่งมีผลต่อการขยายตัวของธุรกิจมาก ช่วยลดอัตราเงินเฟ้อ และลดความกดดันจากการเพิ่มขึ้นของค่าแรง

3. การเคารพในสิทธิมนุษยชน กลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชนและกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ให้ความสำคัญกับการเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติ เรียกร้องการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม สนใจในประเด็นปัญหาการเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติ การรับรองสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ทั้งในระดับโครงสร้างนโยบาย กฎหมาย และระดับในระบอบปฏิบัติโดยภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าภาครัฐจะเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ แต่ภาคธุรกิจ องค์กรสิทธิมนุษยชนและกลุ่ม NGOs ก็มีอำนาจต่อรองและมีอิทธิพลต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

**คุณอดิศร เกิดมงคล ผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติ จาก Migrant Working Group (IRC)**<sup>11</sup> กล่าวไว้เพิ่มเติมว่า ในช่วงที่ผ่านมา องค์การระหว่างประเทศ NGOs ทั้งในและต่างประเทศ และสื่อมวลชนมีบทบาทมากขึ้นในการติดตามและเฝ้าระวังปัญหาของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสิทธิแรงงาน ส่งผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหามาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐฯ ทำให้ภาครัฐต้องเร่งดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานเด็ก อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวได้รับการคัดค้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิและส่งผลต่อสวัสดิภาพของแรงงานข้ามชาติเพศหญิงโดยตรง ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยจึงยังไม่มี

ชัดเจน แต่ปรับเปลี่ยนไปตามอิทธิพลของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง สถานการณ์และบริบทในขณะนั้น แม้ว่าการมีความยืดหยุ่นในการกำหนดนโยบายจะถือเป็นเรื่องที่ดี เพื่อหาจุดที่เหมาะสมได้ ในระยะสั้น แต่ในระยะเดียวกัน ความไม่ชัดเจนจะส่งผลให้เกิดช่องว่างในการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

ที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันในภูมิภาคและความผันผวนทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากแรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาเติมเต็มช่องว่างของตลาดแรงงานในประเทศได้อย่างไม่ขาดสาย จนส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน และขาดการยกระดับความสามารถในการแข่งขัน หรือพัฒนาเทคโนโลยีมากเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ การวางนโยบายระยะยาวที่รับฟังข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะการกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและ

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

ตลาดแรงงาน เพราะเป็นตัวบ่งชี้ว่าแต่ละภาคส่วนต้องทำอะไร เช่น (1) หากประเทศไทยเลือกที่จะคงความได้เปรียบในการแข่งขันด้วยการใช้แรงงานมากราคาถูก นโยบายของภาครัฐต่อตลาดแรงงานต่างชาตก็ควรเน้นการอำนวยความสะดวก ให้สิทธิและการคุ้มครองที่ชัดเจนเพื่อดึงดูดแรงงานข้ามชาติ หรือ (2) หากประเทศไทยต้องการจะก้าวไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่และส่งเสริมการจ้างงานในประเทศ ภาครัฐก็ต้องมีนโยบายที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเข้าถึงสินค้าทุนราคาถูกมากกว่าแรงงานราคาถูก ภาคธุรกิจก็ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตและลดการจ้างแรงงานต่างชาติ เป็นต้น ดังนั้น การขาดทิศทางและนโยบายระยะยาวที่แน่ชัด จึงถือว่าเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ปัญหาแรงงานข้ามชาติไม่ได้รับแก้ไขอย่างยั่งยืน

**นายณพพร เทพสิทธิ์า ประธานสภาผู้ส่งออกสินค้าทางเรือ**<sup>12</sup> กล่าวถึงผลกระทบจากรายงานการค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ที่ระบุว่า ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันกับประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เลวร้ายที่สุดอันดับ 3 หรือ Tier 3 และอาจต้องเผชิญกับมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าการลงทุน และความช่วยเหลือในด้านต่างๆ จากสหรัฐฯ ว่า การลดอันดับดังกล่าวเป็นเรื่องที่น่ากังวลอย่างมากที่จะส่งผลกระทบต่อภาคการส่งออกของไทย โดยจะทำให้ผู้ประกอบการต้องเผชิญภาระการค้าที่มากขึ้นในการทำการค้ากับสหรัฐฯ และยังมีความเสี่ยงที่สหภาพยุโรปจะทบทวนสถานะของไทยภายใต้กฎระเบียบว่าด้วยการป้องกัน ต่อต้าน และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่รายงานและไร้การควบคุม นอกจากนี้ แม้ว่าที่ผ่านมา ภาครัฐและเอกชนของไทยมีความพยายามแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง มีการประชาสัมพันธ์รณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์แก่สาธารณชน ดำเนินการต่อเนื่องในการจัดอบรมแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แต่ปัญหาการค้ามนุษย์มีความสลับซับซ้อนเปลี่ยนรูปแบบหลากหลายการเข้าถึงการแก้ไขปัญหา จึงต้องอาศัยความร่วมมือและการทำงานอย่างจริงจังจากทุกภาคส่วนต่อไป โดยเฉพาะผลกระทบด้านภาพลักษณ์ของภาคเอกชนไทยที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาในเรื่องของการใช้แรงงานให้เป็นระบบสากล

**นายธีรพงศ์ จันศิริ ประธานกรรมการบริหารและประธานเจ้าหน้าที่บริหาร กลุ่มบริษัทไทยยูเนียน** กล่าวว่า บริษัท ไทยยูเนียน โพรเซ่น โปรดักส์ จำกัด (มหาชน) หรือ ทียูเอฟ<sup>13</sup> กล่าวถึงข้อกังวลเรื่องรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาว่า ทุกภาคส่วนของไทยจะต้องร่วมกันทำงานอย่างหนักในฐานะทีมประเทศไทยที่เหมือนกัน เพื่อที่จะจัดการและปรับปรุงมาตรฐานการจัดการแรงงานที่ดีในอุตสาหกรรมประมงไทยแม้ว่าจะเห็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีในปัจจุบัน แต่ผู้ประกอบการไทยควรยึดมั่นในค่านิยมเรื่องการส่งเสริมการจัดการแรงงานที่ดี มุ่งมั่นในการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมสากล เช่น Ethical Trade Initiative (ETI) และตัวบทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนทั้งหมด ซึ่งไม่ใช่เพียงดูแลแต่ธุรกิจ

<sup>12</sup> กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. เอกชนแนะเร่งแก้ปัญหา'ค้ามนุษย์'. 24 มิถุนายน 2557.

<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/589688?view=desktop> (accessed 2 กุมภาพันธ์ 2558).

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน.

ของบริษัทเท่านั้น แต่ต่อรวมถึงการปฏิบัติการธุรกิจของผู้จัดหาวัตถุดิบ (suppliers) ที่ต้องปลอดจากการค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ

นายพจน์ อร่ามวัฒนานนท์ นายกสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย<sup>14</sup> กล่าวกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ที่ได้ปรับระดับไทยให้อยู่ในระดับ 3 (Tier 3) ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด ว่า จะมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประเทศไทย โดยผลกระทบทางตรงนั้น อาจทำให้สหรัฐฯ ตัดความช่วยเหลือ หรือความร่วมมือด้านต่างๆ ที่ให้กับไทย ที่สำคัญสินค้าไทย โดยเฉพาะกุ้ง ปลา น้ำตาล สิ่งทอ ไม่สามารถขายให้กับหน่วยงานราชการของสหรัฐฯ ได้ รวมถึงสหรัฐฯ อาจนำประเด็นดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) ที่ให้กับสินค้าไทยด้วย ส่วนผลกระทบทางอ้อมที่น่าเป็นห่วงมากกว่าคือ ทำให้ภาพลักษณ์ของไทยเสียหาย ผู้บริโภคในสหรัฐฯ ที่ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชน อาจไม่พอใจบริโภคสินค้าไทย แต่ประเด็นนี้สามารถแก้ไขได้โดยการที่แต่ละอุตสาหกรรมของไทยต้องร่วมมือกับผู้นำเข้าสหรัฐฯ สร้างความมั่นใจในห่วงโซ่การผลิตของสินค้านั้นๆ ให้รู้ว่าไทยไม่มีปัญหาแรงงานเด็ก หรือแรงงานบังคับ

## องค์ความรู้เรื่องการค้ามนุษย์

ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีและโลกที่ไร้พรมแดนส่งผลให้รูปแบบของอาชญากรรมมีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอาชญากรรมต่อกลุ่มผู้หญิง เด็ก และเยาวชน ที่ง่ายต่อการตกเป็นเหยื่อในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ที่ผ่านมา ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคที่ตกเป็นเป้าหมายและเป็นทางผ่านของการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ

“การค้ามนุษย์” ตามนิยามซึ่งบัญญัติไว้ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime Article 3)<sup>15</sup> ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย หมายถึง “การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการ

<sup>14</sup> ไทยรัฐออนไลน์. เอกชนห่วงปมค้ามนุษย์ ชูตไทยเสียภาพลักษณ์-โดนคู่แข่งโจมตี. 21 มิถุนายน 2557. <http://www.thairath.co.th/content/431141> (accessed 2 กุมภาพันธ์ 2558).

<sup>15</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554 - 2559. เรื่องเดิม. หน้า 1.

แสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือ การกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจาก ร่างกาย”<sup>16</sup>

จากคำนิยามดังกล่าว การค้ามนุษย์จึงประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน<sup>17</sup> คือ

1. การกระทำ (action) ได้แก่ การเป็นธุระจัดหา ล่อไป ชักพาไป ซ้อ ขาย จำหน่าย (recruitment) นำเข้า พามาจาก ส่งออกไป (transportation, transfer) รั่วไว้ หน่วงเหนี่ยวกักขัง ซ่อนเร้น (harbouring or receipt)

2. วิธีการ (means) ได้แก่ การใช้อุบายหลอกลวง บังคับ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม ชูเชิญ ใช้ กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือ ช่มชู้ใจ (threat, use of force, coercion, abduction, fraud, deception, abuse of power or vulnerability, or giving payments or benefits to a person in control of the victim)

3. วัตถุประสงค์ (purposes) คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (exploitation) จากผู้เสียหายเช่น การนำตัวไปเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศ เพื่อการอนาจารหรือทำการค้าประเวณี เอาตัวลงเป็นทาสหรือมีฐานะคล้ายทาส กดบังคับใช้แรงงานหรือบริการและตัดอวัยวะ (exploiting of prostitution, sexual, exploitation, forced labour, slavery or similar practices, and the removal of organs)”

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น (International Organization for Migration) ได้กำหนดนิยามของตนขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2542<sup>18</sup> โดยพิจารณาว่าการค้ามนุษย์ นั้นเกิดขึ้นเมื่อ “ผู้ย้ายถิ่นได้รับการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย (ถูกจัดหา ถูกลักพา ขายเป็นต้น) และ/หรือถูกเคลื่อนย้าย ไม่ว่าจะภายในประเทศหรือข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ (และ) ในระหว่างส่วนใด ของกระบวนการนี้ ตัวกลาง (นักค้ามนุษย์) ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์อื่น โดย การใช้อุบายหลอกลวง การบีบบังคับ และ/หรือการแสวงหาประโยชน์อื่นโดยการใช้อุบายหลอกลวง การบีบบังคับและ/หรือการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นภายใต้เงื่อนไขซึ่งละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ของผู้ย้ายถิ่น”

สำหรับในประเทศไทย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551<sup>19</sup> ได้ให้คำนิยามหมายรวมถึง

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 1 – 2.

<sup>17</sup> มะลิวัลย์ หาญกาง. อัมบบุญกับการค้ามนุษย์. บทความวิชาการ, สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา, 2557. หน้า 2.

<sup>18</sup> องค์การสากลต่อต้านความเป็นทาส. การค้ามนุษย์สิทธิมนุษยชนกับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ. กรุงเทพฯ: บริษัท ตาลาภ ครีเอทีฟ ทราเวลเอเจนซี จำกัด, 2546.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, (2551, 6 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก., หน้า 28 – 49

1. “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้า ประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอา คน ลงเพนทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้ แรงงานหรือบริการ การบังคับด้วยวิธีอื่นเพื่อ การค้า หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่วาบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

2. “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หมายความว่า การข่มขืนใจให้ ทำงาน หรือให้ บริการ โดยทำให้ กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคล นั้นเอง หรือของผู้อื่น โดยขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ใน ภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

3. “องค์กรอาชญากรรม” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งมีการจัดโครงสร้างโดยสมคบ กันตั้งแต่สามคนขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างที่ชัดเจน มีการกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างแนบแน่นหรือมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมี วัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปหรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ทางทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

4. “เด็ก” หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

5. “กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์” หมายรวมถึง ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์ โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหาซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หนวงเหนี่ยวักขัง จัดให้ อยู่อาศัย หรือรับไว้ ซึ่งบุคคลใด โดยขมขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวงใช้อำนาจ โดยมิชอบ หรือโดยให้ เงินหรือผลประโยชน์ ออย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคล ที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใดหนวงเหนี่ยวักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้น

นอกจากนี้ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด ฐานค้ามนุษย์

(1) สนับสนุนการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(2) อุปการะโดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่ผู้กระทำความผิดฐานค้า มนุษย์

(3) ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์พ้นจากการถูก จับกุม

(4) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดฐาน ค้ามนุษย์เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ถูกลงโทษ

(5) ชักชวน ชี้แนะ หรือติดต่อบุคคลให้เขาเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเพื่อ ประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์



เป็นที่น่าสังเกตว่า กระบวนการนิยามความหมายของการค้ามนุษย์ของหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ นั้นมีจุดร่วมสำคัญ คือ นิยามการค้ามนุษย์ว่าเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดหาและนำพามนุษย์และมีการประพฤติดีกปฏิบัติกับมนุษย์ในลักษณะของสินค้าที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยน นอกจากนี้การค้ามนุษย์ยังมีค่าสำคัญ คือ การแสวงหาประโยชน์จากหญิงและเด็ก และหรือแรงงานข้ามชาติ/แรงงานย้ายถิ่น (ทั้งหญิงและชาย) ทั้งการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและแรงงาน

## ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาของพันตำรวจโท ดร.พงษ์นคร นครสันติภาพ เรื่อง “บทบาทของตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์”<sup>20</sup> ซึ่งสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนของคนต่างด้าวและกฎหมายป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ งานวิจัยมีการนำเสนอประเด็นสำคัญที่น่าสนใจหลายประเด็น กล่าวคือ งานวิจัยพบว่าประเทศไทยเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์ใน 3 ลักษณะ คือ ประเทศต้นทางของการค้ามนุษย์ ประเทศทางผ่านของการค้ามนุษย์ และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ โดยรูปแบบการค้ามนุษย์ที่พบได้บ่อยในประเทศไทยสามารถแบ่งได้ 4 รูปแบบ คือ (1) การบังคับค้าประเวณี (2) การบังคับเพื่อธุรกิจทางเพศ (3) การบังคับใช้แรงงาน (ประมง) และ (4) การบังคับขอทาน นอกจากนี้ประเภทของการค้ามนุษย์ที่มักพบในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) การค้ามนุษย์ในประเทศ หมายถึง การค้ามนุษย์จากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่อื่นของไทย โดยกลุ่มเป้าหมายหลัก ได้แก่ เด็กและผู้หญิง ทั้งคนไทยและคนต่างด้าว อันเป็นผลมาจากความยากจน การด้อยโอกาสทางการศึกษา เหตุผลทางวัฒนธรรมและครอบครัว การเอาแบบอย่างจากครอบครัวอื่นที่มีรายได้จากขบวนการค้ามนุษย์ การใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย และ (2) การค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ หมายถึง การค้ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวจากประเทศไทยไปต่างประเทศ หรือจากต่างประเทศมายังประเทศไทยโดยกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ส่วนใหญ่เป็นเด็กและผู้หญิงต่างด้าว เนื่องจากคนไทยที่เคยผ่านธุรกิจทางเพศ มักจะสมัครใจเดินทางไปยังต่างประเทศเพื่อธุรกิจทางเพศ ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

งานวิจัยดังกล่าวศึกษาพบว่า ในปัจจุบันมีหน่วยงานรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อยู่หลายหน่วยงาน โดยแบ่งเป็น (1) ด้านการป้องกัน เช่น การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ความรู้ด้านการป้องกันไม่ให้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯลฯ และ (2) ด้านการปราบปราม เช่น สำนักงาน

<sup>20</sup> พงษ์นคร นครสันติภาพ. บทบาทของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย. 2557. [http://eeas.europa.eu/delegations/thailand/documents/thailande\\_eu\\_coop/1\\_4\\_forced\\_labour\\_by\\_police\\_lieutenant\\_colonel\\_pongnakorn\\_nakornsantipap\\_th.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/thailand/documents/thailande_eu_coop/1_4_forced_labour_by_police_lieutenant_colonel_pongnakorn_nakornsantipap_th.pdf) (accessed 3 กุมภาพันธ์ 2558).

ตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบคือ กองบังคับการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางฯ นอกจากนี้ งานวิจัยดังกล่าวได้สรุปแนวคิดในการปฏิบัติของหน่วยงานไทยว่ายึดหลักการ “ไม่ให้มา มาให้เข้า ไม่ให้อยู่” กล่าวคือ

1. “หลักการไม่ให้มา” หมายถึง ขั้นตอนการตรวจสอบประวัติก่อนการพิจารณาออก VISA ให้ โดยในกรณีของประเทศไทยมี 2 หน่วยงานได้แก่ (1) กระทรวงการต่างประเทศ สำหรับกรณีคนต่างด้าวยื่นขอ VISA ก่อนการเดินทางเข้าประเทศและ (2) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำหรับกรณีที่คนต่างด้าวยื่นขอ VISA ON ARRIVAL/ NON IMMIGRANT VISA และ RESIDENT VISA

2. “หลักการไม่ให้เข้า” หมายถึง ขั้นตอนก่อนการเดินทางเข้าประเทศสำหรับกรณีคนต่างด้าวอาจได้รับ VISA เรียบร้อยแล้วหรือได้รับสิทธิตามกฎหมายในเรื่องการยกเว้น VISA ให้สำหรับกรณี นักท่องเที่ยวไม่เกิน 30 วัน เป็นต้น แต่คนต่างด้าวประเภทนี้เมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทยแล้วได้รับปฏิเสธการเข้าเมืองโดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ด้วยเหตุผลว่าเป็นคนต้องห้ามไม่ให้เข้ามาในราชอาณาจักร

3. “หลักการไม่ให้อยู่” หมายถึง ขั้นตอนที่คนต่างด้าวเดินทางเข้ามาและพำนักอยู่ในประเทศ เรียบร้อยแล้ว แต่มีการกระทำในภายหลังว่ากระทำผิดกฎหมายไทย หรือมีคุณสมบัติต้องห้ามอยู่ในราชอาณาจักรเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองก็จะจับกุมดำเนินคดีและส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

**การศึกษาของพลตำรวจตรีชัยวัฒน์ เกตุวรชัย เรื่อง “บทบาทและหน้าที่ของกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวเนื่องกับการค้ามนุษย์ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์”<sup>21</sup>** ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยงานวิจัยได้ทำการศึกษาขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวเนื่องกับการค้ามนุษย์ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ วิธีการและรูปแบบการค้ามนุษย์ต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค โดยการวิจัยนี้พบว่ายังมีปัญหาในการปฏิบัติงานหลายประการ เช่น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงไม่ชัดเจน/ครอบคลุมเกี่ยวกับกับการกระทำผิดที่เกิดขึ้นต่อเด็ก เยาวชนและสตรี ซึ่งเป็นความผิดฐานที่จะนำไปปราบปราม สืบสวนขยายผลสู่องค์กรหรือขบวนการค้ามนุษย์ การขาดแคลนบุคลากรที่มีประสบการณ์ หรือมีความรู้เข้าใจในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างแท้จริง การขาดการบริหารจัดการคดีที่ดี (Anti-Human Trafficking Case Management) และที่สำคัญคือ การขาดการติดต่อประสานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ

<sup>21</sup> ชัยวัฒน์ เกตุวรชัย. บทบาทและหน้าที่ของกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวเนื่องกับการค้ามนุษย์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

**การศึกษาของระรินทิพย์ ศิโรรัตน์ เรื่อง “ระบบฐานข้อมูลต้นแบบด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์”<sup>22</sup>** ซึ่งศึกษาระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของภาคเหนือ เพื่อผลักดันการจัดทำฐานข้อมูลในระดับชาติโดยผลการวิจัยพบว่า ระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับชาติจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการดำเนินการแก้ไข ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทย เนื่องจากฐานข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการจัดเก็บข้อมูลบุคคลที่เสี่ยงต่อการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ข้อมูลชุมชนและพื้นที่เสี่ยง ตลอดจนบทเรียนของผู้เสียหาย และเครือข่ายในการเฝ้าระวังและติดตาม ซึ่งจะนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การป้องกันและแก้ไขแก่บุคคลเสี่ยงและพื้นที่เสี่ยง รวมถึงการบูรณาการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ

**การศึกษาของนภา เศรษฐกร เรื่อง “ทิศทางการใหม่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์”<sup>23</sup>** พบว่า ด้านการประสานนโยบาย การจัดโครงสร้างองค์กร ยังไม่เอื้ออำนวยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถทำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากข้อจำกัดด้านโครงสร้างส่งผลต่อการจัดหาทรัพยากรให้เหมาะสมกับเนื้องานและการสนับสนุนข้อริเริ่มใหม่ๆ ที่นำไปสู่การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพเหยื่อการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ยังพบปัญหาการตีความหมายของคำว่าเหยื่อและความรู้เข้าใจในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขาดความขาดตระหนักในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย และทำให้ถูกผลักเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์อีก สำหรับการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ โดยเฉพาะการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ยังขาดความต่อเนื่องและไม่มีมาตรฐานเดียวกัน อันเนื่องมาจากด้วยความแตกต่างกันของกฎหมายในแต่ละประเทศและเจตนารมณ์ทางการเมืองของคู่ภาคีที่แตกต่างกัน งานวิจัยนี้ยังมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจว่า ควรมีการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะระหว่างกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงแห่งมนุษย์และกระทรวงแรงงาน เพื่อทบทวนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานต่างชาติ และควรมีรูปแบบ วิธีการดำเนินงาน เพื่อพัฒนาศักยภาพของเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ได้รับการช่วยเหลือคืนสู่สังคมและพัฒนาระบบส่งต่อการช่วยเหลือระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ

**การศึกษาของสามารถชาย จอมวิญญา เรื่อง “การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์”<sup>24</sup>** พิจารณานโยบาย แนวปฏิบัติ ตลอดจนข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการแปลงนโยบายของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไปสู่การทำงานคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ การศึกษาของสามารถชายฯ มีความน่าสนใจเรื่องสถิติและข้อมูล โดยเฉพาะประเด็นการช่วยเหลือผู้เสียหายชาวไทยกรณีค้ามนุษย์กลับจากต่างประเทศ

<sup>22</sup> ระรินทิพย์ ศิโรรัตน์. ระบบฐานข้อมูลต้นแบบด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552.

<sup>23</sup> นภา เศรษฐกร. ทิศทางการใหม่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550.

<sup>24</sup> สามารถชาย จอมวิญญา. การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 กระทรวงการต่างประเทศ, 2553.

และการคัดแยกผู้ได้รับการช่วยเหลือดังกล่าวออกเป็นผู้เสียหายและผู้ไม่เข้าข่ายเป็นผู้เสียหาย (ซึ่งสถิติระหว่างเดือนมิถุนายน 2551 – ธันวาคม 2552 คิดเป็นร้อยละ 30.5 และร้อยละ 69.5 ตามลำดับ)

การศึกษาของศิริฯ สว่างศิลป์ เรื่อง “แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551”<sup>25</sup> ศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และศึกษา Trafficking Victims Protection Act 2000 (TVPA) ของสหรัฐอเมริกา โดยนำเสนอ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” ประกอบการพิจารณาวางมาตรการเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ทั้งนี้ การศึกษาของศิริฯ เสนอว่า การจะบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น นอกจากตัวบทกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนในแง่ของคำจำกัดความ มีบทกำหนดโทษที่เหมาะสมกับความรุนแรงของปัญหา มีการบูรณาการสรรพกำลังและกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนทั้งในเชิงป้องกันและป้องกันแล้ว การสร้างความตระหนักรู้และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และภาคธุรกิจผู้ประกอบการ เพื่อสัมฤทธิ์ผลของการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในลักษณะ 360 องศา มีความสำคัญยิ่งควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาสังคมที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแก้ไขปัญหอย่างจริงจังและบูรณาการ อันจะนำมาซึ่งการปกป้องคุณค่าทางเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมที่ยั่งยืนของทั้งไทยและสังคมโลกบนพื้นฐานของ human security approach

นอกจากนี้ การศึกษานี้ ได้กล่าวถึงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลักร่วมกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาโลกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนเป้าประสงค์ มีหน้าที่รับผิดชอบการส่งเสริมและขยายความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายทุกระดับ ทั้งในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยมีภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทั้งในและระหว่างประเทศเป็นกลุ่มเป้าหมายสำหรับมาตรการ/กลยุทธ์ สามารถจำแนกได้ ดังนี้ (1) เสริมสร้างความร่วมมือสำหรับการเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศที่มีสถานะต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางในเรื่องการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัย การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ การตลาดแรงงานสำหรับผู้หญิง (2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาคเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัยอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง (3) เสริมสร้างและเพิ่มพูนความเป็นหุ้นส่วนระหว่างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภูมิภาค (4) ดำเนินขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (5) ทบทวนและประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อพัฒนากระบวนการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (6) ส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรการ และเพื่อขจัดปัจจัยเสี่ยงต่อ

<sup>25</sup> ศิริฯ สว่างศิลป์. เรื่องเดิม.

กระบวนการค้ามนุษย์ และ (7) ส่งเสริมศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางมาตรการและการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายประชาคมที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนเพื่อป้องกัน ฝ้าระวัง สืบเสาะ ติดตาม และช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการติดตามฝ้าระวัง ควบคุม บุคคล หรือนิติบุคคลผู้กระทำความผิดจากการกระทำผิดซ้ำ

## สรุป

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยง เกี่ยวพันกับเงื่อนไขปัจจัยอื่น ๆ อย่างซับซ้อน มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากกระบวนการค้ามนุษย์ที่มากมายมหาศาล และส่งผลกระทบต่อสังคมในทุกระดับ ที่ผ่านมา การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มักประสบกับความยากลำบากในการที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบส่งผลทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วท่ามกลางความคลุมเครือ ขาดความชัดเจนในทิศทางการดำเนินการ ทั้งนี้ จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะสามารถสรุปปัญหาและข้อจำกัดได้ดังนี้

1. การขับเคลื่อนงานการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงาน/ องค์กรต่าง ขาดการบูรณาการและมีข้อจำกัดจำนวนมาก เช่น ขาดความต่อเนื่องและเชื่อมโยงเชิงนโยบาย งบประมาณ การอบรม ฯลฯ
2. ความไม่เข้าใจในขอบเขตความหมายของการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นเหตุสำคัญให้หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถดำเนินงานกับกระบวนการค้ามนุษย์ได้เต็มที่
3. การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เน้นกระบวนการเชิงตั้งรับมากกว่าการทำงานเชิงรุก และขาดการวางนโยบายในภาพรวม ซึ่งเห็นได้จากเน้นกระบวนการทำงานช่วยเหลือเยียวยาเหยื่อการค้ามนุษย์ต่าง ๆ เป็นหลัก ส่วนการทำงานเชิงป้องกันนั้นยังไม่ปรากฏชัดเท่าที่ควร
4. ความล้าสมัยของนโยบายในการบริหารประเทศ เช่น การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งให้ความสำคัญกับการใช้แรงงานราคาถูกโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว แต่หากแรงงานเข้ามามากเกินไป ก็จะส่งผลกระทบต่อนโยบายด้านความมั่นคง
5. การขาดการมีส่วนร่วมและความตระหนักรู้ของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีผลกระทบหลัก ในกระบวนการขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นก็ได้ให้ข้อมูลและรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ส่วนหนึ่ง โดยการศึกษาฉบับนี้หวังว่าจะสามารถนำเสนอปัจจัยและการวิเคราะห์ประเด็นการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำนโยบายและแผนงานอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกมิติ ซึ่งหมายถึง การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จะต้องนำเอาประเด็นต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกัน อาทิ เรื่องสิทธิมนุษยชน การดูแลสิทธิและสวัสดิภาพของแรงงาน การจัดระเบียบแรงงาน ความร่วมมือระหว่างประเทศ นโยบายด้านความมั่นคง และการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น มาบูรณาการในแผนงานภาพรวม

โดยอาจวางนโยบาย/แผนงาน ออกเป็นแผนในระยะสั้น กลาง และยาว อาทิ การแก้ไขกฎหมายการขึ้นทะเบียนแรงงาน การลดช่องว่างทางข้อกำหนดที่เอื้อให้คนบางกลุ่มเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการค้ามนุษย์ การปรับโครงสร้างแรงงานให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ การปรับแก้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่มีระยะยาว การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้ร่วมมือกันในการแก้ไขอย่างเป็นรูปแบบและปฏิบัติได้จริง ตลอดจนการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ อาทิ ประสานงานระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและเป็นองค์รวม สร้างความเข้าใจกับแรงงานในประเทศต้นทางเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นต้น

## บทที่ 3

### สภาพและปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ในบทนี้จะศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในปัจจุบันของไทย เพื่อให้ทราบถึงนโยบาย กระบวนการดำเนินการ ตลอดจนกลไก และบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงอุปสรรคที่ทำให้การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยยังขาดการบูรณาการและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงได้แบ่งการวิจัยออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมีเอกสารหลัก 2 ฉบับที่ทำการศึกษา คือ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557 ของกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย และ รายงานความก้าวหน้าในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2557 เพื่อให้เข้าใจถึงการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยในปัจจุบัน ตามยุทธศาสตร์ 5Ps ได้แก่ ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy) ด้านการดำเนินคดี (Prosecution) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) ด้านการป้องกัน (Prevention) และด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership)

2. การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ คือ การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ในเรื่องนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกในประเด็นที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความคืบหน้าในกระบวนการแก้ไขและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ปัญหาและข้อจำกัดในการทำงานเพื่อนำไปสู่แนวทางในการบูรณาการกลไกการทำงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยอย่างมีระบบ

### รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557 ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาปี 2557<sup>1</sup> ระบุว่า ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ในกลุ่มประเทศที่ 3 (Tier 3) คือ เป็นประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลไม่มีความพยายามแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้แก่ จีน เวียดนาม รัสเซีย อุซ

---

<sup>1</sup> U.S. Department of State, *op.cit.*

เบกิสถาน อินเดียและฟิจิ อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างเต็มใจ เพื่อหางานทำโดยมักได้รับความช่วยเหลือจากญาติ เพื่อนจากชุมชนเดียวกัน หรือ ผ่านเครือข่ายจัดหาแรงงานอย่างไม่เป็นทางการ และเครือข่ายลักลอบนำคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย คาดว่า มีแรงงานอพยพประมาณสองถึงสามล้านคน ในประเทศไทย ซึ่งเหยื่อการค้ามนุษย์ที่พบในไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับ ชูเชื้อหรือล่อลวงมาเพื่อการแสวงประโยชน์บังคับใช้แรงงานหรือในธุรกิจทางเพศ หรือถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการประมงอุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้าราคา ถูก โรงงานต่าง ๆ และงานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ขอลานตามถนน นอกจากนี้ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ยังระบุว่า มีเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสองฝั่งชายแดนไทย กับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ลาว เมียนมาร์และกัมพูชา แสวงหาประโยชน์และทุจริตโดยการอำนวยความสะดวกให้แก่การลักลอบนำแรงงานที่ไม่มีเอกสารเข้าประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยแรงงานเหล่านี้ต่อมากลายเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐบาลไทยได้ปรับปรุงการจับกุมข้อมูล ด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่การบังคับใช้กฎหมายโดยรวมยังคงไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาด ของปัญหาในประเทศไทย การทุจริตในทุกระดับก็เป็นอุปสรรคต่อความพยายามดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐบาลยังล้มเหลวในการสืบสวน ดำเนินคดีและพิพากษาแก่เจ้าของกิจการที่บังคับใช้แรงงานจาก แรงงานอพยพ หรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนสมรู้ร่วมคิดในอาชญากรรมเหล่านี้ และรัฐบาลแสดงความ พยายามไม่เพียงพอในการคัดแยก และให้ความคุ้มครองตามกฎหมายแก่เหยื่อการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวได้เสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไขและปราบปรามการค้ามนุษย์ ต่อรัฐบาลไทย<sup>2</sup> โดยมีสาระสำคัญ คือ

1. ควรดำเนินการอย่างถี่ถ้วนและทันทีในด้านการสอบสวน ในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่รัฐ ส่วนสมรู้ร่วมคิดในการค้ามนุษย์และเพิ่มความพยายามในการดำเนินคดีและพิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่ ฉ้อฉลในคดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์
2. ควรเพิ่มความพยายามในการดำเนินคดีและพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้า มนุษย์ รวมทั้งผู้ที่ทำให้เหยื่อต้องถูกบังคับใช้แรงงานในภาคธุรกิจการค้าและการส่งออกของไทย
3. ควรพัฒนาและดำเนินงานขั้นตอนพิสูจน์อัตลักษณ์เหยื่อการค้ามนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับสิทธิและความปลอดภัยของแรงงานที่เสี่ยงตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะ แรงงานต่างด้าว ผู้ถูกเนรเทศและผู้อพยพ
4. ควรเร่งการสอบสวนคดีที่บ่งชี้ว่ามีการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งรวมถึงกรณีที่นายจ้างหรือนายหน้าจัดหาแรงงานบังคับหนึ่งอย่างมีนัยสำคัญ มีการห่วงเหินยวการจ่ายค่าจ้าง และยึดเอกสาร เดินทาง
5. ควรตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ภาคประชาสังคม องค์กร แรงงาน องค์กรอิสระต่าง ๆ นักวิชาการและสื่อมวลชน โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการค้า

<sup>2</sup> สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย. รายงานสถานการณ์การค้า มนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557. มิถุนายน 2557. <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html> (accessed 5 กุมภาพันธ์ 2558).



มนุษย์ในไทย ตลอดจนพยายามสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในกระบวนการต่อต้านและแก้ไขการค้ำมนุษย์ของไทย

6. ควรอนุญาตให้เหยื่อการค้ำมนุษย์ สามารถทำงานและพำนักนอกเขตที่พักพิงได้ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551

7. ควรเพิ่มบริการล่ามในหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่คุ้มครองแรงงานอพยพต่างชาติรวมทั้งเพิ่มแรงจูงใจให้เหยื่อค้ำมนุษย์ร่วมมือกับฝ่ายบังคับใช้กฎหมายในการสอบสวนและดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์

8. ควรจัดตั้งแผนกศาลที่ดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ หรือกำหนดมาตรการอื่นที่จะเร่งกระบวนการดำเนินคดีการค้ำมนุษย์ รวมทั้งจัดให้มีบริการเฉพาะทางสำหรับเด็กที่เป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์เพื่อการค้าประเวณีและดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อให้คดีของเด็กเหล่านั้นดำเนินการอย่างรวดเร็ว

9. ควรกำหนดกระบวนการทางศาลที่ให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองพยานจำกัดการให้ประกันตัวผู้ต้องหาที่กระทำผิดด้านการค้ำมนุษย์ เพื่อป้องกันการหลบหนี และบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่จากการถูกฟ้องกลับในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีการค้ำมนุษย์

10. ควรดำเนินการและอนุมัติการสมัครขอสถานะภาพที่ถูกต้องตามกฎหมายให้แก่แรงงานต่างด้าว ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและจังหวัดอย่างรวดเร็ว ตลอดจนเสนอทางเลือกที่ถูกกฎหมายอื่น ๆ ให้เหยื่อค้ำมนุษย์นอกเหนือจากการถูกส่งกลับประเทศต้นทาง ซึ่งจะทำให้คนเหล่านี้ต้องเผชิญกับการถูกแก๊งค์หรือเผชิญกับชีวิตที่ยากลำบาก

11. ควรเพิ่มความพยายามในการยึดทรัพย์ผู้กระทำผิดและดำเนินคดีเพื่อประกันว่าเงินที่ได้ยึดมานั้นนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของเหยื่อโดยตรง

12. ควรเพิ่มการรณรงค์ส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์แก่นายจ้างและผู้ให้บริการธุรกิจทางเพศ ซึ่งได้แก่ นักท่องเที่ยวที่มีความสนใจด้านประเวณี รวมทั้งพยายามลดอุปสงค์สำหรับแรงงานที่ถูกแสวงประโยชน์

## การดำเนินการของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

รัฐบาลไทยได้เปิดเผยรายงานความก้าวหน้าในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของไทยประจำปี 2557 เมื่อเดือนมกราคม 2558<sup>3</sup> ซึ่งเป็นรายงานประจำปีของไทยเพื่อเผยแพร่สถานการณ์การค้ำมนุษย์และความคืบหน้าในการดำเนินการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งครอบคลุมทุกมิติตามยุทธศาสตร์ 5Ps โดยสามารถสรุปความก้าวหน้าและความสำเร็จสำคัญในปี 2557 ได้แก่

---

<sup>3</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. รายงานความก้าวหน้าในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของไทยประจำปี 2557. 30 มกราคม 2558. <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/28/53307-รายงานความก้าวหน้าในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของไทย-ป.html> (accessed 15 กุมภาพันธ์ 2558).

## ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy)

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 กำหนดนโยบายให้การคุ้มครองเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและจัดการปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว การท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศกับเด็ก และปัญหาขอทาน โดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและเพิ่มความเข้มงวดในการระวังตรวจสอบ ต่อมา เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2558 รัฐบาลได้ประกาศให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ปีนวาระแห่งชาติ โดยนายกรัฐมนตรีได้กำชับทุกหน่วยงานให้ดำเนินการอย่างบูรณาการและรวดเร็ว โดยเฉพาะการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ รวมถึงการแก้ไขสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาด้วยการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างชุมชนเมืองและชนบท ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวและเรือประมง เพื่อให้แรงงานได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนด

รัฐบาลให้ความสำคัญในการบูรณาการและการประสานงานทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ<sup>4</sup> โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาค้ามนุษย์อย่างมีระบบ และครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว 5 คณะประกอบด้วย

1. คณะอนุกรรมการปราบปรามการค้ามนุษย์ มีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานฯ โดยมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งแบ่งการแก้ปัญหาวออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่

1.1 *ระยะเร่งด่วน* ประกอบด้วย 3 มาตรการ คือ (1) มาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ (2) มาตรการสกัดกั้นกระบวนการค้ามนุษย์ และ (3) มาตรการปราบปรามการค้ามนุษย์ ดำเนินงานโดยเน้นการตัดอุปสงค์การค้ามนุษย์ในประเภทงานและสถานประกอบการ อันได้แก่ อุตสาหกรรมประมง โรงงาน การทำการเกษตร การทำสวนยาง สถานบริการ คาราโอเกะ ร้านอาหาร และตัดอุปทานในเขตพื้นที่หลัก 10 จังหวัดชายแดน ได้แก่ ตาก เชียงราย หนองคาย มุกดาหาร นครพนม สระแก้ว ตราด ระนอง พังงา และ สตูล

1.2 *ระยะขยายผล* ประกอบด้วย 6 มาตรการ คือ (1) มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีค้ามนุษย์ (2) โครงการสืบสวนปราบปรามเครือข่ายขบวนการค้ามนุษย์ในพื้นที่เสี่ยงชายแดน (3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกทางอาญา (4) การเชื่อมโยงข้อมูลสำหรับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม (5) เพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ และ (6) เปิดช่องทางการรับแจ้งข้อมูลข่าวสารตามมาตรฐานสากล

2. คณะอนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานฯ โดยมีการจัดทำ

<sup>4</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ. *ที่ 1002/ว.228/2558*. โทรเลข. 7 เมษายน 2558.

นโยบายและแนวทางการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการและมาตรการเร่งด่วนในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านสตรีและเด็ก โดยมีสาระสำคัญ คือ

2.1 แผนปฏิบัติการและมาตรการเร่งด่วนฯ เน้นดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมาย ในจังหวัดเสียม อันใต้แก่ จังหวัดชายแดน จังหวัดท่องเที่ยว และจังหวัดที่มีสถานบริการจำนวนมาก

2.2 มาตรการ ได้แก่ (1) จัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ด้านสตรีและเด็ก (ศสค.) เพื่อติดตามสถานการณ์การค้ามนุษย์ในกลุ่มสตรี และเด็ก และเป็น หน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการทำงานตามแผนปฏิบัติการฯ (2) เพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยก ผู้เสียหาย โดยการจัดทำแบบฟอร์มการคัดแยกผู้เสียหายที่เป็นมาตรฐาน และมีข้อบ่งชี้การค้ามนุษย์ที่ ชัดเจนเพื่อความสะดวกของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน จัดทำคู่มือ จัดตั้งชุดปฏิบัติการ และการอบรมให้ ความรู้แก่เจ้าหน้าที่อย่างทั่วถึง (3) เพิ่มจำนวนและประสิทธิภาพของล่าม (4) เพิ่มจำนวนพนักงาน สอบสวนหญิง (5) ทบทวนบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding หรือ MOU) และกระชับความสัมพันธ์กับประเทศลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา โดยเฉพาะในประเด็นการคุ้มครอง พยาน (6) สกัดกั้นการค้ามนุษย์ข้ามชาติ เน้นการประชาสัมพันธ์แก่กลุ่มเสี่ยงและตรวจพื้นที่ชายแดน และการผ่านแดน (7) จัดระเบียบสถานบริการและพื้นที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ (8) สนับสนุนการ ท่องเที่ยวที่ปลอดจากการบริการทางเพศ (9) ขจัดสิ่งยั่วยุที่ก่อให้เกิดการค้ามนุษย์ (สื่อลามก) (10) พัฒนาสถานที่รองรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้ได้มาตรฐาน และ (11) พัฒนาคุณภาพบุคลากรที่ ดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้ได้มาตรฐาน

3. คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และแรงงานต่างด้าว มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธานฯ โดยใช้โครงสร้าง 2 กรรมการเดิมที่มีอยู่ใน ดำเนินการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ กล่าวคือ มีการใช้กรอบ คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (กนร.) เป็น เวทีในการหารือเชิงนโยบายด้านการจัดระเบียบแรงงาน และคณะอนุกรรมการประสานงานการ จัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (อกนร.) เป็นเวทีในการหารือเชิงปฏิบัติ เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย

4. คณะอนุกรรมการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานฯ โดย แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU มีมาตรการ ดังนี้

4.1 การจดทะเบียนเรือประมงและออกใบอนุญาตทำการประมง โดยได้ออก ประกาศเพื่อให้เรือประมงทุกลำแจ้งความประสงค์ในการใช้เครื่องมือทำการประมงให้ถูกต้อง

4.2 การควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมง โดยการจัดตั้งศูนย์บัญชาการควบคุม เฝ้าระวังการทำประมง และจัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า-ออกของเรือประมง (Port in - Port out)

4.3 การจัดทำระบบติดตามตำแหน่งเรือ (Vessel Monitoring System - VMS) ซึ่งกรมเจ้าท่าได้ออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือโดยให้เรือตั้งแต่ 60 ตันกรอสขึ้นไป

4.4 การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability)

4.5 การปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมง ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในเดือนมิถุนายน 2558 และกฎหมายลำดับรอง ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ภายในเดือนกรกฎาคม 2558

4.6 การจัดทำแผนระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม สำหรับปี 2558 - 2562 (NPOA-IUU 2015-2019)

5. คณะอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานฯ โดยมีการประชาสัมพันธ์ความคืบหน้าและพัฒนาการล่าสุดที่เกี่ยวข้องกับ Trafficking in Persons (TIP) Report และ IUU โดยเฉพาะในยุโรป การหารือเพื่อสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนและผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ มีการพิจารณาแผนการดำเนินงานในอนาคตในการเผยแพร่ข้อมูลและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการทำงานของไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และแนวทางการประสานข้อมูลระหว่างคณะอนุกรรมการทั้ง 4 คณะ กับคณะอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์

**สำหรับกลไกคณะกรรมการระดับชาติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551** คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีบูรณาการ นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยประสานงานหลัก และมีการจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ” โดยขับเคลื่อนศูนย์แบบ War Room ในลักษณะที่จะมีการประชุมเป็นประจำทุกวัน เพื่อจะได้บัญชาการ สั่งการ และประสานการปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสังคมด้วยความรวดเร็ว รอบด้าน และทันถ่วงที นอกจากนี้ ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 2 คณะ เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนได้แก่ ปัญหาการค้ามนุษย์และปัญหาการขอลานที่เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ได้เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาให้เห็นผลเป็นรูปธรรม<sup>5</sup> คือ 1) แผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาการขอลาน โดยดำเนินการทั่วประเทศ ทั้งด้านการบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครองช่วยเหลือ และการป้องกัน และเน้นย้ำให้คัดแยกผู้เสียหายทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจ DNA ในกลุ่มที่สงสัยว่าเป็นครอบครัวเดียวกัน เพื่อพิสูจน์ทราบว่าเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่ 2) นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ นโยบายเร่งด่วน 4 ข้อ และมาตรการระยะสั้น กลาง ยาว 15 ข้อ ซึ่งในการกำหนดนโยบายและมาตรการได้พิจารณาข้อเสนอแนะของสหรัฐฯ ที่ปรากฏในรายงานการค้ามนุษย์ ปี 2557 ประกอบด้วย (ภาคผนวก 1)

**สำหรับการบูรณาการและการประสานงานในระดับนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** เพื่อให้การขับเคลื่อนและบูรณาการการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ประชุมหารือและเห็นชอบร่วมกันกำหนดผู้รับผิดชอบซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักขับเคลื่อนและบูรณาการ การดำเนินงาน โดยยึดตามยุทธศาสตร์ 5Ps ดังนี้ (1) ปลัดกระทรวง

<sup>5</sup> ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2557. [ออนไลน์], กรุงเทพฯ: ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, 2558. หน้า 6.

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รับผิดชอบด้านนโยบายและการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบภาพรวม ในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (2) ปลัดกระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (3) อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รับผิดชอบด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (4) รองปลัดกระทรวงแรงงาน รับผิดชอบด้านการป้องกัน และ (5) อธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ รับผิดชอบด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ<sup>6</sup>

**สำหรับการบูรณาการและการประสานงานในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** ได้มีการประสานงานและเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าว แรงงานเด็ก และการทำประมงผิดกฎหมาย เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) และได้บูรณาการดำเนินการร่วมกันเป็นทีม เช่น การออกตรวจแบบบูรณาการ และการคัดแยกผู้เสียหายโดยใช้ทีมสหวิชาชีพ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายการจัดระเบียบแรงงานและการจดทะเบียนแรงงานประมง เรือประมงและนโยบายการการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อลดความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างชุมชนเมืองและชนบท ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน และลดความเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และการบังคับใช้แรงงาน

**การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>7</sup>** เป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาลปัจจุบัน โดยมีมาตรการต่าง ๆ ได้แก่

1. จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติขึ้นภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐ
2. แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตประจำจังหวัด
3. ในปี 2557 ได้อนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมจำนวนกว่า 300 ล้านบาท และเพิ่มเจ้าหน้าที่มากกว่า 700 ตำแหน่งในส่วนของศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ
4. สายด่วนรับแจ้งเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ ได้มีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่สำคัญเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อาทิ

1. กระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่องปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมขอออกใบอนุญาตทำงาน พ.ศ. 2557 เพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองและมีสภาพการทำงานที่ดีขึ้น

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 9

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 10

2. กระทรวงคมนาคมออกระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์การอนุญาตการทำงานบนเรือประมงตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป พ.ศ. 2557 เพื่อมาตรการป้องกันสำหรับแรงงานที่ทำงานบนเรือประมง

3. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และได้มีการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2558 โดยมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ มีดังต่อไปนี้ (1) คุ่มครองผู้แจ้งเหตุการค้ามนุษย์และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและเที่ยงธรรม (2) ให้อำนาจทางปกครองให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปตรวจตราและให้ปิดสถานประกอบกิจการ โรงงาน อาคาร หรือสั่งห้ามใช้เรือและยานพาหนะ เป็นการชั่วคราว (3) เพิ่มบทลงโทษฐานค้ามนุษย์ให้สูงขึ้น เพราะการค้ามนุษย์มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงเพื่อยับยั้งและลดแรงจูงใจในการค้ามนุษย์ (4) กำหนดให้ทรัพย์สินที่รับได้จากการกระทำความผิดค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้นำทรัพย์สินที่รับได้ทั้งหมดมาใช้เป็นค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย และหากยังมีเหลือให้นำเข้ากองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และ (5) ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยเพิ่มเติมผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ภาคผนวก 2)

ในส่วนของงบประมาณ<sup>8</sup> เพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินโครงการและกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปีงบประมาณ 2557 รวม 210,765,200 บาท และเพื่อเป็นการเตรียมการรองรับข้อท้าทาย ปัญหาอุปสรรคและบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณในการดำเนินโครงการและกิจกรรมของปี 2558 เพิ่มขึ้นเป็น 488,272,460 บาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย การเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยกผู้เสียหาย สืบสวนสอบสวน ขยายผล ปราบปรามและจับกุมขบวนการค้ามนุษย์ การพัฒนาระบบและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย การช่วยเหลือทางด้านกฎหมายและด้านสังคมแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ปัญหาและผลกระทบของการค้ามนุษย์ผ่านสื่อมวลชนทุกแขนง การเสริมสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังการค้ามนุษย์ การตรวจตราสถานประกอบกิจการ โรงงาน และเรือประมง การส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนการพัฒนาฐานข้อมูลการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ในปี 2557 กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณสำหรับหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชน จำนวน 17 โครงการ รวม 5,564,949 บาท ได้แก่ โครงการเพื่อรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชากรกลุ่มเสี่ยงเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นต้น และในปี 2558 ได้จัดสรรงบประมาณให้กองทุนฯ เป็นเงิน 62.5 ล้านบาท

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 – 12

นอกจากนี้ มีการพัฒนาและเริ่มใช้ระบบฐานข้อมูลการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ซึ่งประกอบด้วยฐานข้อมูลหลัก 2 ส่วน คือ ฐานข้อมูลการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์ และฐานข้อมูลของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินการ 4 หน่วยงาน คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานอัยการสูงสุด โดยมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระบบฐานข้อมูลการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2558

**ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Prosecution)<sup>9</sup>** ในปี 2557 เจ้าหน้าที่รัฐได้ดำเนินการอย่างเคร่งครัดในการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีกับนายหน้าค้ามนุษย์และเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนร่วมในการค้ามนุษย์ และดำเนินการสืบสวนขยายผลเพื่อจับกุมเครือข่ายค้ามนุษย์ ส่งผลให้มีสถิติผู้กระทำผิดลดน้อยลง (deterrent effect) ดังต่อไปนี้

1. มีการดำเนินคดีทั้งสิ้น 280 คดี ในจำนวนนี้ มีการฟ้องร้องผู้กระทำผิดจำนวน 155 ราย (115 คดี) และลงโทษผู้กระทำผิด 104 ราย มีการดำเนินคดีบริษัทนายหน้าถูกกฎหมายที่กระทำผิดจำนวน 5 ราย และนายหน้าเถื่อนจำนวน 263 ราย

2. ในด้านการป้องกันการตกเป็นผู้เสียหายในภาคประมง ได้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในเรือประมงซึ่งเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ จำนวน 51,632 ราย ขึ้นทะเบียนเรือประมงจำนวน 6,766 ลำ และออกตรวจการทำงานบนเรือประมงในพื้นที่เสี่ยง 22 จังหวัดติดชายทะเล

3. สำหรับการป้องกันการค้ามนุษย์ในรูปแบบของการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ได้ตรวจสอบสถานบริการที่เป็นกลุ่มเสี่ยง จำนวน 8,307 แห่ง และดำเนินการจับกุมในข้อหาต่าง ๆ 4,600 ราย ผู้ต้องหา 4,023 คน

4. การป้องกันการค้ามนุษย์ในรูปแบบของการแสวงหาประโยชน์จากการนำคนมาขอรานได้มีการช่วยเหลือขอรานจากสถานที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองของรัฐ จำนวน 509 คน โดยแยกเป็นคนไทย 190 คน คนต่างด้าว 309 คน เพื่อไม่ให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวตกอยู่ในกลุ่มเสี่ยงของการค้ามนุษย์

5. ในด้านการตรวจสถานที่ประกอบการอื่นๆ เช่น การตรวจโรงงาน สถานประกอบการ และสถานที่เสี่ยงเพื่อเป็นการป้องปราม จำนวน 2,515 แห่ง รวม 42,563 ครั้ง โดยมีแรงงานที่ผ่านการตรวจ 47,077 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าว 27,244 คน และแรงงานไทย 19,833 คน

จากสถิติข้างต้น แสดงให้เห็นถึงผลจากมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการได้ดังนี้

1. มาตรการปราบปรามการค้ามนุษย์และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ที่มีความเด็ดขาดและต่อเนื่องมากขึ้น

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 13 – 35

2. การสืบสวนสอบสวนและขยายผลการจับกุมขบวนการค้ามนุษย์ โดยจะเน้นการดำเนินคดีเชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณ เพื่อให้สามารถจับกุมผู้บงการใหญ่มาลงโทษ

3. มีการใช้มาตรการต่าง ๆ ด้านการดำเนินคดี เช่น การบังคับใช้กฎหมายเสริมเพื่อเพิ่มแรงกดดันต่อกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ การใช้อำนาจปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดและอำนาจบริหารที่จะปิดสถานที่เสี่ยง หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การคัดแยกผู้เสียหายโดยทีมสหวิชาชีพ ตลอดจนมีการสัมภาษณ์ผู้เสียหายในสถานที่ที่เหมาะสมและคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน

4. การกำหนดให้มีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปล่อยปละละเลย หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ซึ่งจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยและทางอาญาทันที

### ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection)<sup>10</sup>

ประเทศไทยให้การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามหลักการสิทธิมนุษยชน และคำนึงถึงมนุษยธรรม โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่จัดบริการช่วยเหลือผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 33 ทั้งในเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิภาคอื่น การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่างระหว่างเพศ อายุ สัญชาติ ประเพณี วัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับ การคุ้มครองในแต่ละขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน

ในปี 2557 มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จำนวน 522 คน จำแนกเป็นชาวต่างชาติ 236 คนและคนไทย 67 คน โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ส่งผู้เสียหายทั้งหมดเข้าสู่สถานคุ้มครองผู้เสียหายหลัก 9 แห่ง นอกจากนี้ มีการจัดหางานให้กับผู้เสียหาย โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขออนุญาตให้ผู้เสียหายพำนักในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยมีผู้เสียหายต่างด้าวจำนวน 57 คน จากจำนวน 236 คนที่สมัครใจออกไปทำงานนอกสถานคุ้มครอง รวมถึงมีการจัดเตรียมความช่วยเหลือให้แก่ผู้เสียหายที่เป็นเด็กให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและข้อกำหนดของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของสหประชาชาติ

หน่วยงานของรัฐได้มีการจัดตั้งสายด่วนขึ้น 2 ประเภท คือ สายด่วนรับแจ้งเหตุและเบาะแสการค้ามนุษย์และสายด่วนรับแจ้งเหตุเรื่องคอร์รัปชัน พร้อมล่ามแปลภาษาของหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ ศูนย์ช่วยเหลือของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (1300) DSI (1202) บก.ปคม. (1191) และศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย (1567)

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 36 – 46



นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายในด้านต่าง ๆ เช่น การได้รับสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา ค่าจ้างค่าแรงค้างจ่าย รวมถึงการผ่อนผันให้ผู้เสียหายต่างด้าวที่เข้ารับการคุ้มครองอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวและช่วยเหลือออกไปทำงานนอกสถานคุ้มครอง เป็นต้น ทั้งนี้ ในปี 2557 มีการใช้เงินจากเงินกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ช่วยเหลือผู้เสียหาย จำนวน 463 ราย เป็นจำนวนเงิน 3.75 ล้านบาท

### ด้านการป้องกัน (Prevention)<sup>11</sup>

ในการกำหนดนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ พร้อมกับการดำเนินการวางมาตรการการป้องกันและลดปัญหาที่เกิดขึ้นในปี 2557 จะสามารถสังเกตได้ว่า รัฐบาลไทยได้เน้นการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยใน 3 กลุ่ม คือ (1) การแสวงประโยชน์ทางเพศ (2) การแสวงประโยชน์จากการนำคนมาขอตาน และ (3) การแสวงประโยชน์จากแรงงาน ภายใต้มาตรการต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1. กำหนดให้นโยบายการป้องกันการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทยครอบคลุมไปถึงชาวต่างชาติ
2. ส่งเสริมให้การว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐ เพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ตลอดจนลดความเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่อจากการแสวงประโยชน์จากแรงงานและการค้ามนุษย์
3. จัดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจำนวนกว่า 1.6 ล้านคน ผ่านศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว จำนวน 87 แห่งทั่วประเทศ และการจดทะเบียนแรงงานประมงและเรือประมง เพื่อปรับปรุงระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการแรงงานอพยพ ปรับปรุงการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวจากการถูกแสวงประโยชน์ แก้ปัญหาแรงงานและการค้ามนุษย์ และช่วยให้แรงงานต่างด้าวได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามกฎหมายในเรื่องของการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งรัฐบาลไทยได้ขอความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว เมียนมาร์ กัมพูชา และเวียดนามในกระบวนการดังกล่าว
4. ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาและลดความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ในรูปแบบการค้าบริการทางเพศ เช่น การตรวจสถานประกอบการ และการพัฒนา Checklist ข้อบังคับการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ ตลอดจนการละเมิดสิทธิของแรงงานในประเด็นอื่น ๆ
5. ผลักดันให้มีการแก้ปัญหาแรงงานในภาคประมงแบบบูรณาการหรือ Holistic Approach เช่น การแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การยกระดับศูนย์ประสานงานแรงงานประมงใน 7 จังหวัด ให้เป็นศูนย์บริหารจัดการแรงงานประมงใน 22 จังหวัด เป็นต้น
6. จัดให้มีมาตรการป้องกันการนำคนมาบังคับขอตาน โดยประสานกับประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศต้นทางหลัก เพื่อเพิ่มการตรวจค้นในเมืองใหญ่และจุดตรวจบริเวณชายแดนเพื่อลดจำนวนผู้เสียหายจากการถูกบังคับขอตาน

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 47 – 67

## ด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership)<sup>12</sup>

หน่วยงานภาครัฐได้มีความร่วมมือระหว่างกันและมีความร่วมมือกับองค์กรเอกชน ภาคประชาสังคม NGOs และภาคเอกชน ในการดำเนินการทั้งด้านการบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครอง การป้องกัน และการดูแลผู้เสียหาย รวมทั้งการเตรียมความพร้อมให้ผู้เสียหายสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ตามปกติ โดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการและประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประเทศไทยยังมุ่งสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้วย โดยมีโครงการและกิจกรรมที่สำคัญ เช่น การมีบันทึกความเข้าใจ (MOU) เกี่ยวกับความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ กับประเทศ ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 4 ประเทศ การเจรจาทันทีความเข้าใจ (MOU) กับประเทศต่าง ๆ เช่น มาเลเซีย บรูไนดารุสซาลาม สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ จีน และ รัสเซีย เป็นต้น รวมทั้งมีความร่วมมือกับญี่ปุ่น ออสเตรเลีย (An Australia-Asia Program to Combat Human Trafficking) และ สหรัฐอเมริกา ในกรอบ ILEA (International Law Enforcement Academy) นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ซึ่งสามารถนำไปสู่การช่วยเหลือผู้เสียหายและดำเนินคดีได้ถึง 16 คดี

กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยหลักได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการจัดทำรายงานข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่สหรัฐอเมริกา เพื่อชี้แจงให้ทุกภาคส่วนเห็นว่า การดำเนินงานแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของไทยมีความคืบหน้าและเป็นไปตามกรอบเวลา และเน้นย้ำว่าการจัดทำรายงานความก้าวหน้าในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทยดังกล่าวจัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี จึงมิใช่เพียงการประมวลผลงานนำเสนอให้สาธารณชนได้รับทราบเท่านั้น แต่ยังช่วยให้ภาครัฐได้ตระหนักถึงข้อจำกัดและสิ่งที่ยังต้องปรับปรุงเพิ่มขึ้น ซึ่งภาคส่วนต่าง ๆ ที่สนใจสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รัฐบาลและองค์กรในต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศถือเป็นหุ้นส่วนที่ส่วนราชการไทยให้ความสำคัญ และต้องการเพิ่มการติดต่อปฏิสัมพันธ์ เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะและแสวงหาความร่วมมือให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยเกิดความก้าวหน้าและผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมยิ่ง ๆ ขึ้นไป

### 1. การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

#### 1.1 หน่วยงานของไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

จากการศึกษาเอกสารรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ประจำปี 2557 และรายงานความก้าวหน้าในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2557 สามารถจำแนกหน่วยงานของไทยตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้ดังนี้

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 68 – 79

1.1.1. ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy) มีหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานเสริม คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศาลยุติธรรม ทหารเรือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

1.1.2. ด้านการดำเนินคดี (Prosecution) มีหน่วยงานหลัก คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานเสริม คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรม ทหารเรือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

1.1.3. ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) มีหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานเสริม คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน

1.1.4. ด้านการป้องกัน (Prevention) มีหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานเสริม คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

1.1.5. ด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership) มีหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานเสริม คือ ทุกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใน 4 ด้านข้างต้น

นอกจากภาครัฐแล้ว ภาคเอกชนโดยเฉพาะกลุ่มภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก และภาคประชาสังคม อาทิ เช่น NGOs นักวิชาการและสื่อมวลชน ก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ “5P” เช่นกัน

## 2. สรุปการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

### 2.1 การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับนโยบาย

งานวิจัยนี้ได้สุ่มกลุ่มตัวอย่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับนโยบายจำนวน 8 คน ได้แก่ (1) รองผู้บัญชาการ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (ปคม.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2) ผู้ตรวจราชการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (3) รองปลัดกระทรวงแรงงาน (4) อธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ (5) ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ (6) ผู้อำนวยการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) (7) ผู้อำนวยการมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Right Promotion Network – LPN) และ (8) นายกสมาคมอาหารแช่เยือกแข็ง โดยสามารถสรุปปัญหา ข้อห่วงกังวล และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ โดยแบ่งตามกรอบ 5Ps ดังนี้ (รายละเอียดบทสัมภาษณ์ปรากฏตามภาคผนวก 3)

1. ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยในปัจจุบันการกำหนดนโยบาย จัดทำยุทธศาสตร์ และแผนดำเนินการในภาพรวม ตลอดจนกลไกการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติได้รับการพัฒนาขึ้นมาก ซึ่งจะเห็นได้จากการดำเนินงานที่สำคัญ อาทิ การประกาศให้ประเด็นการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ การจัดตั้ง

คณะกรรมการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย และอนุกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องมีมากขึ้น และการประสานงานระหว่างหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ในระดับที่ดีขึ้นมาก นอกจากนี้ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อยู่ระหว่างการหารือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) เพื่อจัดทำตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ในเรื่องการค้ามนุษย์ ซึ่งกลไกทั้งสองจะมีส่วนสำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างยั่งยืนและสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คือ การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างในระยะยาว ซึ่งอาจรวมถึงการจัดทำแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเป็นระบบ การจัดตั้งตัวชี้วัดร่วมที่มีการประเมินผลการดำเนินการและการบูรณาการอย่างแท้จริง โดยอาจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องวางเป้าหมายการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน เป็นต้น

2. ด้านการดำเนินคดี (Prosecution) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เป็นหน่วยงานหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการดำเนินการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมข้อมูลและการดำเนินการกิจปราบปรามการค้ามนุษย์ทั่วประเทศ นอกจากนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือ DSI กระทรวงยุติธรรมยังมีทำหน้าที่สนับสนุนงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการดำเนินการสอบสวนและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะคดีสำคัญหรือคดีที่มีความซับซ้อนตามที่ระบุในบัญชีแนบท้ายของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเป็นแม่บทกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และนโยบายและกลไกต่าง ๆ จะได้รับการพัฒนาไปมาก แต่ปัญหาที่สำคัญ คือ การบูรณาการในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายในระยะยาว เพราะเกิดช่องว่างระหว่างผู้วางนโยบายและผู้ปฏิบัติในการตีความและการนำกฎหมายไปใช้ อันควรเนื่องจากสาเหตุหลายประการ อาทิ 1) เจ้าหน้าที่ระดับกลางยังไม่เข้าใจถึงความหมายการค้ามนุษย์ซึ่งต้องมี 3 องค์ประกอบสำคัญ (นำมา ชูเชิญ และแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ) 2) ยังคงมีเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตและแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการ 3) ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมทั้งในชั้นสอบสวน อัยการ และศาล 4) การสืบสวนสอบสวนยังไม่ขยายผลไปยังผู้บงการหรือต้นตอ และ 5) คณะกรรมการจัดตั้งขึ้นใหม่อาจก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน เพราะการดำเนินการหลาย ๆ อย่างมีความคล้ายคลึงกับการดำเนินการในกรอบเดิม นอกจากนี้ การชี้วัดและประเมินผลของการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่ใช้ตัววัดที่มีประสิทธิภาพ ตัวชี้วัดที่น่าจะใช้ได้ดี คือ การประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทยใน TIP Report ที่จัดทำโดยสหรัฐฯ โดยข้อเสนอแนะในด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย คือ การวางนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมองการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในลักษณะ bottom up กล่าวคือ ต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงก่อนแล้วจึงกำหนดวิธีการและนโยบายการแก้ปัญหา รวมถึงการให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนงาน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ควรมีการทำงานอย่างบูรณาการมากกว่าที่เป็นอยู่ นอกจากนี้ การสร้างความร่วมมือกับประเทศต้นทาง (ลาว กัมพูชา เมียนมาร์) กลางทางหรือทางผ่าน และปลายทางเป็นสิ่งสำคัญเพราะเป็นปัจจัยผลักดันการดำเนินการภายในของ

ไทยซึ่งทำได้โดยคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์และการสร้างความร่วมมือ (P5) และอาจมีการจัดทำ MOU ระหว่างรัฐบาล ทั้งในระดับประเทศ และระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ

3. ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ถือเป็นหน่วยงานหลักในการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ในทุกระยะ ตั้งแต่ (1) การรับเรื่องและเบาะแสการค้ามนุษย์ ซึ่งกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดตั้งศูนย์ One Stop Crisis Center (OSCC) เพื่อรับเรื่องและเบาะแสตลอด 24 ชั่วโมง และ (2) การคุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยมีสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (shelter) ตั้งอยู่ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานภาครัฐเพียงไม่กี่หน่วยงานที่ดูแลเรื่องการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ ทำให้บุคลากร ผู้เชี่ยวชาญ และงบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศ นอกจากนี้ ความรู้และความเข้าใจต่อประเด็นการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่แต่ละคนไม่เท่าเทียมกัน และยังขาดการอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมและพอเพียง โดยข้อเสนอแนะในด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ คือ รัฐบาลควรเพิ่มบุคลากรและงบประมาณในการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น

4. ด้านการป้องกัน (Prevention) กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลด้านการป้องกันการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เนื่องจาก เหยื่อค้ามนุษย์ในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในภาคแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม สาเหตุสำคัญประการหนึ่งทำให้ประเทศไทยยังคงถูกจัดอยู่ใน Tier 3 ของ TIP Report คือ การที่ประเทศไทยและต่างชาติโดยเฉพาะสหรัฐฯ มีมุมมองที่ต่างกันในเรื่องต้นเหตุ (cause) ทำให้เกิดการค้ามนุษย์ กล่าวคือ กฎหมายของไทยให้ความสำคัญกับการค้ามนุษย์ที่ปลายทาง หรือเมื่อเหตุการณ์การค้ามนุษย์ได้เกิดขึ้นแล้ว แต่ในมุมมองและมาตรฐานของชาวต่างชาติให้ความสำคัญรวมไปถึงกับความเสี่ยงที่เกิดจากการลักลอบเข้าเมือง (smuggling) ว่าเป็นปัญหาการค้ามนุษย์ด้วย ดังนั้น การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ จึงควรมองที่เรื่อง “การลดความเสี่ยง” ที่จะทำให้เกิดปัญหา ดังนั้น กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องเน้นเรื่องการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว การขึ้นทะเบียนและการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว ตลอดจนเข้มงวดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการลักลอบเข้าเมือง โดยข้อเสนอแนะในด้านการป้องกัน คือ นโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยจะต้องให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นต่อการดำเนินการเชิงรุกในเชิงป้องกัน มากกว่าการดำเนินการเชิงรับแบบที่ผ่านมา โดยเฉพาะการลดความเสี่ยงในการลักลอบเข้าเมืองตั้งแต่ต้นทาง นอกจากนี้ มีข้อเสนอแนะให้มีการจัดศูนย์แก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเบ็ดเสร็จในทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) โดยอาจมอบหมายผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าทีมในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

5. ด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership) กระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้และกรมองค์การระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมความร่วมมือกับทุกภาคส่วน ตลอดจนผลักดันความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย และทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจในการดำเนินการของไทยทั้งในและต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการบูรณาการ

ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไทยยังเป็นอุปสรรคหลักในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย โดยเฉพาะ 2 ด้านหลักคือ (1) การขาดความเชื่อมโยงในการแก้ไขปัญหาของ 5 กลุ่มเหยื่อการค้ามนุษย์ ได้แก่ การค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว และแรงงานประมง และ (2) การขาดความร่วมมือในด้านฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะข้อมูลของเหยื่อการค้ามนุษย์ และข้อมูลการปราบปรามและดำเนินคดีที่ยังไม่สอดคล้องประสานกันเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะต้องใช้ประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างประเทศให้มากขึ้น เพื่อมาสนับสนุนและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานไทย โดยที่ผ่านมา ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการตรวจสอบอัตลักษณ์คนชาติของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก แม้ว่าจะมีการลงนามบันทึกความเข้าใจหรือการเจรจาในระดับนโยบายแล้ว แต่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติยังคงพบปัญหาและไม่คืบหน้าเท่าที่ควร

นอกจากนี้ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปีของสหรัฐฯ ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อการรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ กล่าวคือ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ฯ ของสหรัฐฯ นี้ทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวชี้วัดและประเมินผลการทำงานของหน่วยงานไทยได้เป็นอย่างดี เปรียบเสมือน external evaluation และเป็นเครื่องมือที่ผลักดันให้มีการพัฒนาการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวไม่ได้เปิดเผยวิธีการวิจัยและระเบียบแบบแผนการจัดอันดับที่ชัดเจนต่อสาธารณะ การจัดอันดับประเทศต่าง ๆ เป็นการจัดอันดับโดยเปรียบเทียบแบบ Vertical (การนำผลการดำเนินงานของประเทศนั้น ๆ ในปัจจุบันเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานในปีก่อน ๆ) แต่ไม่ได้ทำการเปรียบเทียบแบบ Horizontal (การนำผลการดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในช่วงเวลาเดียวกันมาเปรียบเทียบกัน) โดยข้อเสนอแนะด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ การบูรณาการความร่วมมือควรเป็นลักษณะ Bottom-up มากกว่า Top-down ทั้งเรื่องของแผนการปฏิบัติงานและเรื่องงบประมาณ นอกจากนี้ ควรลดความซับซ้อนของกลไกการดำเนินการในกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6. ภาคเอกชน (สมาคมอาหารแช่แข็ง) รูปแบบการค้ามนุษย์ที่ภาคเอกชนของไทยมักถูกโจมตีจากต่างประเทศ คือ การใช้แรงงานและแรงงานเด็ก โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว ซึ่งที่ผ่านมามีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ซื้อและผู้นำเข้าจากต่างประเทศที่ยึดหลักการสิทธิมนุษยชนและกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ การจัดอันดับประเทศไทยให้อยู่ใน Tier 3 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่สำคัญ คือ สื่อมวลชนต่างชาติ อาทิ The Guardian หรือ Associated Press (AP) มักเผยแพร่ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย โดยอาจมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการทำให้สินค้าประมงของไทยขาดความน่าเชื่อถือในตลาดต่างประเทศ เช่น ยุโรป หรืออเมริกา เนื่องจากภาคธุรกิจท้องถิ่นไม่สามารถแข่งขันราคาและคุณภาพกับสินค้าไทยได้ ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมา ภาคเอกชนได้ร่วมมือกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง ได้แก่ (1) การสนับสนุนการขึ้นทะเบียนและจัดทำฐานข้อมูลของแรงงานต่างด้าวซึ่งประสบผลสำเร็จอย่างดี และ (2) การสนับสนุนกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ อย่างไรก็ตาม การทุจริตและแสวงหาประโยชน์จากการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่รัฐยังมีอยู่มาก การแก้ไขปัญหายังเป็นเพียงการดำเนินงานเฉพาะหน้า ปัญหาเชิงโครงสร้างในระยะยาวยังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร โดยภาคเอกชนมองว่า ในระยะสั้นปัญหาที่สำคัญ

คือ การสร้างความเชื่อมั่นและภาคีลักษณะต่อการดำเนินการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ซึ่งภาครัฐและภาคเอกชนอาจจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการให้ข้อเท็จจริงและส่งเสริมภาพลักษณ์ (PR) ต่อสินค้าเกษตรและประมงของไทย โดยอาจมีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา (lobbyist) ในการช่วยวางยุทธศาสตร์ดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และในระยะยาว ภาครัฐควรมีการตั้งหน่วยงาน focal point เพียงหน่วยเดียวในการดูแลการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งหมด เพื่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวในการกำหนดนโยบายและดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศ

7. ภาคประชาสังคม (มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน หรือ Labour Right Promotion Network – LPN) บทบาทของภาคประชาสังคมในด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีความสำคัญยิ่งแต่มีถูกมองข้ามโดยภาครัฐ โดยนอกจากที่ภาคประชาสังคมจะมีหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจังแล้วยังมีหน้าที่ตรวจสอบและแนะนำการดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ ด้วย ในช่วงที่ผ่านมา มูลนิธิฯ ได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับภาครัฐมาโดยตลอด ทั้งในด้านการดำเนินโครงการช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ สร้างความรู้และความเข้าใจในระดับชุมชน และร่วมหารือในการวางกรอบนโยบายระดับชาติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คือ (1) การขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายร่วมกันและการขาดการบูรณาการในการดำเนินโครงการต่าง ๆ กับภาคประชาสังคม (2) ภาครัฐยังไม่เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ และขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะแบบ bottom up ทั้งนี้ ภาคประชาสังคมมองว่า ภาครัฐควรเปิดโอกาสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมให้มากขึ้น ตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการต่าง ๆ นอกจากนี้ ภาครัฐควรวางกรอบนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีระบบและเป็นแผนระยะยาว มิใช่วางแผนและดำเนินการเพียงแค่ตอบคำถามของต่างชาติ

## 2.2. การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับปฏิบัติการ

เพื่อให้ได้ข้อมูลภาพรวมการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยจากทุกระดับจึงได้มีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับปฏิบัติการจากหน่วยงาน ดังต่อไปนี้<sup>13</sup> (1) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (3) กระทรวงแรงงาน (4) กระทรวงการต่างประเทศ และ (5) นักวิชาการ โดยสามารถสรุปปัญหา ข้อห่วงกังวล และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ (ภาคผนวก 4) ดังนี้

1. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะหน่วยงานหลักในการดูแลภาพรวมการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ปัญหาจากภายนอก กล่าวคือภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็น

<sup>13</sup> ทั้งนี้ ขอสงวนนามผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลและทัศนะที่เป็นข้อเท็จจริง และไม่มีผลกระทบต่อหน้าที่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่หลักของทั้ง 5 คณะอนุกรรมการ ทำให้ต้องแบกรับภาระการเข้าร่วมประชุม การจัดทำ เอกสาร และการเตรียมประเด็นสารัตถะจำนวนมาก นอกจากนี้ กระทรวงพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์ยังเป็นหน่วยงานหลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่ยังคง ดำเนินอยู่ด้วย (2) ปัญหาจากภายใน กล่าวคือ การขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่าง ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคในต่างจังหวัดของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่งผลให้ การดำเนินงาน ไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น ควรมีการเพิ่มบุคลากรผู้มีความรู้และความ เชี่ยวชาญในด้านการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ และอาจมีการกำหนดการประชุมของกรอบการ ดำเนินการต่าง ๆ ไม่ให้ถี่จนเกินไป เพื่อแบ่งเบาภาระงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการปรับปรุงการ ประสานงานภายใน

2. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากปัจจุบันการแก้ปัญหา การค้ำมนุษย์ได้ถูกยกระดับเป็นวาระแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานหลักในการ ดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายจึงมีภาระงานเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ในช่วงที่ผ่านมา ผู้บังคับบัญชา ได้มีการสั่งการให้เร่งจับกุมผู้กระทำผิดค้ำมนุษย์ โดยมีการตั้งเป้าตัวเลขการจับกุม ซึ่งไม่สอดคล้อง กับความเป็นจริง เนื่องจากจำนวนการจับกุมผู้กระทำผิดค้ำมนุษย์ลดลง อาจหมายถึงพัฒนาการ การแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ของไทยดีขึ้น นอกจากนี้ การดำเนินการและบังคับใช้กฎหมายในระดับ ปฏิบัติยังขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การสืบค้นและจับกุมผู้กระทำผิดเป็นไป อย่างล่าช้า อำนาจหน้าที่และการตีความการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่ละคนก็ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การจัดทำแผนงานในระยะยาวเชิงคุณภาพจึงมีความสำคัญ โดยอาจมีการตั้งเป้าหมายในระดับ ไตรมาสและการเพิ่มการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ การประสานงานของหน่วยงานด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้ กฎหมาย (โดยเฉพาะสำนักงานอัยการสูงสุดและกรมสอบสวนคดีพิเศษ) ต้องมีประสิทธิภาพและมีความ เป็นบูรณาการมากยิ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าและการทำงานที่ซ้ำซ้อน

3. กระทรวงแรงงาน ที่ผ่านการดำเนินการของกระทรวงแรงงานยัง เป็นการแก้ปัญหาแบบเฉพาะหน้าและปลายเหตุ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวของไทย เนื่องจากภาคเอกชนยังต้องการแรงงานราคาถูก จึงทำให้ยังมีความต้องการแรงงานจากประเทศเพื่อน บ้าน แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจึงยังเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ในประเทศ ไทยต่อไป นอกจากนี้ การออกตรวจแรงงานของเจ้าหน้าที่ในปัจจุบัน ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อ การศึกษาคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติของการตรวจแรงงานที่ถูกต้องตามหลักสากล ทำให้การออกตรวจ ในปัจจุบันเป็นการออกตรวจเพื่อทำตามเป้าหมายเชิงคุณภาพ หรือตรวจเพียงเอกสารเท่านั้น ทั้งนี้ ฝ่ายนโยบายควรพิจารณาขยายในระยะยาวเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาระบบต่างด้าวผิดกฎหมาย อาทิ จะทำอย่างไรต่อไปกับแรงงานที่ขึ้นทะเบียนแล้วกว่า 1.6 ล้าน หากไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติแล้ว เสรีก่อนกำหนด และการจัดทำความร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองของ แรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานควรพัฒนาคู่มือในการตรวจแรงงานที่ได้รับการยอมรับ จากสากล

4. กระทรวงการต่างประเทศ ที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานหน้าด่านในการประสานงานกับต่างประเทศ ทั้งในด้านการชี้แจงและให้ข้อมูลเกี่ยวกับ



การดำเนินการของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้ง TIP Report แต่เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศไม่ใช่หน่วยงานผู้ปฏิบัติจึงต้องอาศัยข้อมูลการดำเนินการและความคืบหน้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ปัญหาสำคัญที่มักประสบเกี่ยวกับการขอข้อมูล คือ (1) ความล่าช้าในการส่งข้อมูล (2) ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกันของหน่วยงานต่าง ๆ และ (3) ข้อเท็จจริงของข้อมูลที่สามารถพิสูจน์ได้ (proven) โดยปัญหาทั้ง 3 ประการส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลในสายตาของต่างประเทศนอกจากนี้ ปัญหาเชิงโครงสร้างก็มีความสำคัญ กล่าวคือ การตั้งคณะกรรมการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมายเพิ่มเติมจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ยังคงดำเนินอยู่นั้น ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และสร้างภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาจัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (database) เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเข้าถึงข้อมูล และสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลดังกล่าวได้ นอกจากนี้ อาจพิจารณาปรับบทบาทของคณะกรรมการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน (compliment) ไม่ใช่แข่งขันกัน (competing) ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5. ภาควิชาการ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยและการจัดลำดับความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยตาม TIP Report ปี 2557 ให้อยู่ใน Tier 3 สามารถมองได้เป็น 2 ประเด็นหลัก กล่าวคือ *ประเด็นภายนอก* คือ ในช่วงที่ผ่านมา สหรัฐฯ หันดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยยึดหลักค่านิยมสากล อาทิ ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น TIP Report จึงเปรียบเสมือนเครื่องมือหนึ่งของสหรัฐฯ ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ โดยอาจมองได้ว่าการจัดลำดับ TIP ของไทยให้อยู่ใน Tier 3 เป็นผลมาจากประเด็นทางการเมืองของไทย และ *ประเด็นภายใน* คือ การแก้ปัญหาที่ผ่านมาของไทยเป็นการเน้นการแก้ปัญหาเชิงนโยบายของภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับด้านการประชาสัมพันธ์และสร้างภาพลักษณ์เป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้การดำเนินการเป็นเพียงเรื่องเฉพาะหน้า ไม่มีเอกภาพ และไม่มีผลงานที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ การขาดการมีส่วนร่วมและการบูรณาการความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ส่งผลให้ปัญหาการค้ามนุษย์ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังในสังคมไทย ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คือ ประเทศไทยจะต้องแก้ไขโครงสร้างการดำเนินงานของภาครัฐ โดย (1) อาจมีการตั้งหน่วยงานศูนย์รวม (inter-agency organization) เพื่อกำหนดและควบคุมการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยให้ไปในทิศทางเดียวกัน และ (2) เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ให้มากขึ้น

## สรุป

การศึกษาเอกสารทั้ง 2 ฉบับ คือ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557 ของกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา และ รายงานความก้าวหน้าในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2557 และการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนข้างต้น พบว่า ที่ผ่านมา การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยมีพัฒนาการที่สำคัญหลายประการ โดยภาครัฐไทยได้นำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของทุกภาคส่วนมาปรับปรุงแก้ไขทั้งในเชิงนโยบาย กลไกการดำเนินการ กฎหมาย และในทางปฏิบัติโดยมีการดำเนินการในทุกระดับ ทั้งในระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งและมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานเพื่อนำนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริงและต่อเนื่อง การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยในระยะยาวก็น่าจะมีพัฒนาการที่ดีขึ้นตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การบูรณาการทั้งในเชิงนโยบาย และการปฏิบัติ ยังคงต้องทำอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพราะปัญหาการค้ามนุษย์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากการเคลื่อนย้ายของประชากรไปสู่สังคมเศรษฐกิจที่มีโอกาสกว่าสำหรับบุคคลที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง

กล่าวโดยสรุป การศึกษาในบทนี้ จึงเป็นการสรุปผลวิจัยที่ตอบวัตถุประสงค์ในข้อ 1 คือ ทำให้ทราบถึงสภาพทั่วไปเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ซึ่งทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้น และผลกระทบจากมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ ซึ่งมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อภาพลักษณ์ และการส่งออกของไทยไปสหรัฐฯ

นอกจากนี้ยังสรุปผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ในข้อ 2 คือ ปัญหาการดำเนินการของไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีทั้ง 1) ปัญหาเชิงนโยบาย 2) ปัญหาเชิงการบริหารจัดการ และ 3) ปัญหาเชิงการประสานความร่วมมือ โดยได้ศึกษานโยบาย กระบวนการดำเนินการ ตลอดจนกลไก และบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การแก้ปัญหาอย่างไม่เป็นบูรณาการ และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในบทถัดไปผู้วิจัยจึงจะวิเคราะห์ปัญหาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างบูรณาการ อันจะช่วยให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนยิ่งขึ้น

## บทที่ 4

# แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างบูรณาการ

จากการศึกษาวิจัยการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย ทั้งจากเอกสาร  
ขั้นต้นคือ แนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการวิจัย ในบทที่ 2 และการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย  
ในบทที่ 3 และทำการสังเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว จึงพบว่า การดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนได้  
ส่วนเสียกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อนอย่างยิ่ง โดยที่ผ่านมา การดำเนินการ  
ต่าง ๆ ที่ผ่านมามีความท้าทายจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการความร่วมมือระหว่าง  
ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบและมีองค์รวม  
โดยบทที่ 4 นี้จะประมวลและวิเคราะห์ภาพรวมของความท้าทายของแนวทางการดำเนินการแก้ไข  
ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย ดังต่อไปนี้ คือ 1) การวิเคราะห์การดำเนินการตามนโยบาย 5P ภายใต้  
กลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน 2) ภาพรวมอุปสรรคและความท้าทายของการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์  
อย่างบูรณาการของไทย และ 3) ภาพรวมแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมี  
บูรณาการ

### การวิเคราะห์การดำเนินการตามนโยบาย 5P ภายใต้กลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์บทสัมภาษณ์ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ  
ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามรายละเอียดในบทที่ 3 ว่า มีประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผลอย่างไร และจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ได้อย่างเป็นรูปธรรมตามนโยบาย 5P ได้  
อย่างไรสรุปได้ ดังนี้

#### 1. ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)

ในช่วงที่ผ่านมา การดำเนินการด้านนโยบายฯ เป็นด้านที่มีการดำเนินการมากที่สุด  
ในเชิงปริมาณ เนื่องจากรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์  
และยกระดับการแก้ปัญหาดังกล่าวให้เป็นวาระแห่งชาติ ผลที่ตามมา คือ การสร้างกลไกการ  
ดำเนินการต่าง ๆ ที่เพิ่มมากขึ้นและแสดงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการจัดปัญหาค้ามนุษย์  
อย่างไรก็ดี ผลลัพธ์ที่ตามมามีได้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ได้อย่างเป็นรูปธรรม และ  
ไม่มีความชัดเจนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการต่าง ๆ โดยสามารถจำแนกปัญหา  
และความท้าทายของการดำเนินการด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy) ได้แก่  
(1) ปัญหาเชิงโครงสร้าง ซึ่งรวมไปถึงการสร้างความซับซ้อนและการเพิ่มภาระงานของเจ้าหน้าที่ในการ  
ดำเนินนโยบายระหว่างกลไกเดิมและใหม่ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในบทที่ 3 พบว่า  
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ของไทยเป็นเพียงแค่กลุ่มคนจำนวนหนึ่ง  
ดังนั้น การเพิ่มกลไกใหม่ ๆ ที่ขาดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่กฎระเบียบการดำเนินการที่

ชัดเจน รวมทั้งการให้ความคุ้มครองต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติงาน นอกจากนี้จะเป็นการสร้างควม  
 ซ้ำซ้อนในดำเนินนโยบายแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระงานที่เพิ่มขึ้นกับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนจำกัด  
 ด้วย (2) ปัญหาเชิงบริหาร โดยเฉพาะในแง่ของงบประมาณและบุคลากร แม้ว่ารัฐบาลไทยจะยกระดับ  
 การแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ แต่ไม่ได้พิจารณาเพิ่มงบประมาณและบุคลากรให้เทียบเท่ากับสัดส่วนของ  
 งานที่เพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสมแต่อย่างใด และ (3) ปัญหาในการประสานงาน โดยเฉพาะการประสาน  
 นโยบายของภาครัฐสู่การปฏิบัติ ขาดการสื่อสารที่ชัดเจนทั้งภายในองค์กรและระหว่างหน่วยงาน  
 ส่งผลให้นโยบายต่าง ๆ ไม่ได้แปลงไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

## 2. ด้านการดำเนินคดี (Prosecution)

ในปี 2557 – 2559 การดำเนินการคดีต่าง ๆ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน (สถิติ  
 การดำเนินคดีปรากฏในบทที่ 3) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวถูกตั้งคำถามในหลายประเด็น  
 ได้แก่ (1) มาตรฐานและความโปร่งใสของการดำเนินคดี โดยภายหลังจากการที่รัฐบาลได้ยกระดับให้  
 ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ได้มีการตั้ง “จำนวนการจับกุมผู้กระทำผิดเชิงปริมาณ”  
 มากกว่าเชิงคุณภาพซึ่งอาจส่งผลให้มาตรฐานและความโปร่งใสของการดำเนินคดีลดลง และยังไม่  
 สามารถแก้ไขปัญหาจากต้นตออย่างแท้จริง โดยเฉพาะการจับกุมและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่  
 กระทำผิด และ (2) การประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ  
 การเชื่อมโยงฐานข้อมูลและการประสานการทำงาน โดยเฉพาะกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินคดี  
 อาทิ การขอหมายศาล การตีความคดี และการส่งฟ้องคดี ฯลฯ ดังนั้น ความท้าทายหลักของการ  
 ดำเนินการด้านการดำเนินคดี (Prosecution) คือ การขาดการบูรณาการในการให้ข้อมูลเชิงลึก อีกทั้ง  
 ข้อมูลของแต่ละหน่วยงานไม่สอดคล้องกัน

## 3. ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection)

การคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการค้ำมนุษย์มีพัฒนาการที่ดี  
 ขึ้นตามลำดับ โดยภาครัฐจะจัดส่งผู้เสียหายไปฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจยังสถานคุ้มครองผู้เสียหาย  
 ของภาครัฐจำนวน ๙ แห่ง อย่างไรก็ตาม ความท้าทายต่อการดำเนินการเพื่อคุ้มครองช่วยเหลือสามารถ  
 สรุปได้ดังนี้ (1) การคัดแยกเหยื่อ หลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่า จำนวนผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ที่ได้รับ  
 ความช่วยเหลือไม่สอดคล้องกับขนาดของปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย (2) กระบวนการทาง  
 กฎหมาย กระบวนการพิจารณา การคัดแยกเหยื่อ และขั้นตอนการให้การคุ้มครองและช่วยเหลือมี  
 ระยะเวลาาน นอกจากนั้น หลักเกณฑ์ในการให้การคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อยังไม่มีความเหมาะสม  
 เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีสตรีและเด็ก (3) ปัญหาเชิงการบริหาร โดยเฉพาะงบประมาณและ  
 บุคลากร ซึ่งที่ผ่านมา งบประมาณและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อไม่ได้  
 ได้รับการจัดสรรอย่างเหมาะสม และ (4) การประสานการดำเนินการกับภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะ  
 ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการดูแลและคุ้มครองเหยื่อ นอกจากนี้จะเป็นการสร้างเครือข่าย  
 ในการสอดส่องดูแลผู้เสียหายแล้ว ยังควรมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และ Best Practice กับ  
 ภาคส่วนอื่นที่มีความเชี่ยวชาญด้วย

## 4. ด้านการป้องกัน (Prevention)

ในช่วงที่ผ่านมา การดำเนินการของรัฐบาลในด้านการป้องกันมุ่งเน้นให้ความสำคัญ  
 กับการ “ลดความเสี่ยง” ต่อกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ หน่วยงาน  
 ภาครัฐและภาคประชาสังคมได้ประเมินว่า กลุ่มที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์มากที่สุด คือ  
 กลุ่มแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะกลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยรัฐบาลได้จำแนกกลุ่มเสี่ยง

ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ถูกแสวงประโยชน์ทางเพศ กลุ่มที่ถูกแสวงประโยชน์จากการนำคนมาขอราน และกลุ่มที่ถูกแสวงประโยชน์จากแรงงาน โดยการดำเนินการที่สำคัญที่รัฐบาลได้ดำเนินการเกี่ยวกับการลดความเสี่ยง คือ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจำนวนกว่า 1.6 ล้านคน โดยมีการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว จำนวน 97 แห่งทั่วประเทศ<sup>1</sup> รวมทั้งการจดทะเบียนแรงงานประมงและเรือประมงเพื่อปรับปรุงระบบฐานข้อมูลแรงงาน แต่ปัญหาที่สำคัญที่หน่วยงานภาครัฐประสบเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายด้านการป้องกันการค้ามนุษย์ ได้แก่ (1) การกำหนดนโยบายในระยะยาว ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มี ความชัดเจนในการกำหนดนโยบายระยะยาวที่เป็นรูปธรรม และที่ผ่านมาเน้นการดำเนินการตามนโยบายในระยะสั้นและยังขาดการวางแผนสำหรับการดำเนินการในขั้นตอนต่อไป (next step) โดยเฉพาะการดำเนินการภายหลังการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (2) การดำเนินการในระดับปฏิบัติที่ชัดเจน ที่ผ่านมามีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติยังขาดความเป็นเอกภาพและจำกัดกรอบการตีความของการป้องกันเพียงแค่ “การตรวจแรงงานเชิงปริมาณ” ส่งผลให้ความคืบหน้าในการดำเนินนโยบายเชิงป้องกันเป็นเพียงการรายงานจำนวนการตรวจแรงงานและยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน แม้ว่าจะมีการจัดทำคู่มือในการตรวจและป้องกันสำหรับเจ้าหน้าที่แต่การบังคับใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และ (3) การประสานงานกับภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการให้ความรู้และสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประชาชน เพื่อป้องกันการเข้าไปมีส่วนสนับสนุนในขบวนการการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานผิดกฎหมาย หรือตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เสียเอง

5. ด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership) รัฐบาลไทยในช่วงที่ผ่านมาได้ดำเนินการทั้งเชิงรุกและเชิงรับในการเสริมสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการจัดทำความตกลงและความร่วมมือในกรอบการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในทุกระดับ ตลอดจนการชี้แจงประชาสัมพันธ์การดำเนินการของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แก่ทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม การท้าทายในการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ (1) การขาดความเชื่อมโยงในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะความเชื่อมโยงของนโยบายการแก้ไขปัญหา 5 กลุ่มเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ได้แก่ การค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว และแรงงานประมง ส่งผลให้การสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ยังขาดความสอดคล้อง การดำเนินการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องขาดเอกภาพ และขาดการบูรณาการของการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจแก่สาธารณชนทั้งในและต่างประเทศ (2) การขาดความร่วมมือในด้านฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะข้อมูลของเหยื่อการค้ามนุษย์และข้อมูลการปราบปรามและดำเนินคดีที่ยังไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควร ส่งผลให้ข้อมูลต่าง ๆ ยังมีความคลาดเคลื่อน ขาดความโปร่งใส และขาดความน่าเชื่อถือต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในภาพรวมของไทย และ (3) การขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุจำเป็นต้องสร้างความ

<sup>1</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, รายงานความก้าวหน้าในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2557. [เรื่องเดิม](#).

เข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียม และมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในส่วนนี้ยังไม่ปรากฏชัด การดำเนินการของภาครัฐที่ผ่านมา ยังมุ่งเน้นการแก้ไขที่ปลายเหตุ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพลักษณะและการประชาสัมพันธ์

## ภาพรวมอุปสรรคและความท้าทายของการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างบูรณาการของไทย

จากการวิเคราะห์การดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ ข้างต้นพบว่า ปัญหาที่ทำให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถจำแนกได้เป็น 3 ปัญหาหลัก ได้แก่ ปัญหาเชิงนโยบาย (Policy) ปัญหาเชิงบริหาร (Administration) และปัญหาเชิงประสานงานแบบบูรณาการ (Coordination) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

### 1. ปัญหาเชิงนโยบาย

ปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยให้ประสบความสำเร็จและยั่งยืน คือ นโยบายและการดำเนินการของส่วนกลางต้องชัดเจนและมีวิสัยทัศน์ สามารถวางแผนภาพรวมได้อย่างครบถ้วน การถ่ายทอดนโยบายไปสู่หน่วยงานท้องถิ่นต้องมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ขณะเดียวกันนโยบายภาพรวมต้องสอดคล้องกับภูมิสังคมและบริบทของท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการที่ผ่านมา ยังขาดความสอดคล้องระหว่างการดำเนินการระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ การดำเนินการระดับท้องถิ่นยังไม่ได้ให้ความสำคัญโดยตรงกับนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ในขณะเดียวกัน แม้ภาคเอกชนและประชาชนจะมีความตระหนักถึงผลกระทบและปัญหาที่อาจเกิดขึ้น แต่ยังไม่มีความเข้าใจว่าตนเองไม่ใช่ต้นเหตุหรือไม่ใช่ส่วนสำคัญของปัญหาดังกล่าว

ขณะเดียวกัน นโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยซึ่งควรจะเป็นแผนเชิงรุก (proactive) ในการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทางและยุทธศาสตร์การก้าวเดินในเรื่องนี้ของประเทศให้ชัดเจน ควรพิจารณาถึงความสมดุลของประเด็นความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ (แรงงานต่างด้าว) และความมั่นคงด้านมนุษย์ (สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน) ควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม ในภาพรวม นโยบายดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นแผนเชิงรับที่รวมเอาแผนย่อยของแต่ละกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในนโยบายภาพรวม การดำเนินการในระดับกระทรวง ยังขาดความชัดเจนของทิศทาง ยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่า ปัญหาสำคัญของการดำเนินการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย คือ 1) ไม่มีการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้อย่างเป็นเอกภาพและในเชิงรุก 2) ขาดความชัดเจนในเรื่องของค่านิยม บทบาทหน้าที่ และการแบ่งงาน และ 3) กระบวนทัศน์และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติยังไม่สอดคล้อง โดยเฉพาะความเข้าใจเรื่องการค้ามนุษย์ที่ไม่ตรงกัน

### 2. ปัญหาเชิงบริหาร

ที่ผ่านมา การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลให้ความสำคัญกับการปรับนโยบาย (policy fix) มากที่สุด ผลที่ตามมาจึงกลายเป็นการสร้างกลไกการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้า

มนุษย์ที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ตามมา คือ ภาระที่เพิ่มขึ้นในขณะที่งบประมาณและบุคลากรเท่าเดิม และนำมาซึ่งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานเพื่อให้ได้งบประมาณที่มากขึ้น นอกจากนี้ การบูรณาการภารกิจการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เข้ากับงานประจำยังเป็นเรื่องท้าทาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มองว่าเป็นภาระเพิ่ม และมองไม่ออกว่ามีความเชื่อมโยงกับงานที่ทำอยู่อย่างไร นอกจากนี้ประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายและทิศทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่ค่อนข้างชัดเจน แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ชัดเจนว่าแต่ละภาคส่วนควรจะทำอะไร อย่างไรบ้าง หรือเป้าหมายที่ชัดเจนที่จะดำเนินไปเป็นอย่างไร

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การขาดมาตรการบังคับให้มีการดำเนินการตามนโยบายที่เขียนไว้ การขาดระบบการรายงานและประเมินผลนโยบายที่ชัดเจน นอกจากนี้ การขาดการทบทวนนโยบายหากการดำเนินนโยบายมีความผิดพลาด อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันจะมีการพัฒนาระบบตัวชี้วัด (Key Performance Indicator หรือ KPI) แต่ก็ยังเป็นเพียงตัวชี้วัดย่อยในระดับหน่วยงาน เพื่อวัดผลการดำเนินงานหรือการประเมินผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ ของหน่วยงาน แต่ไม่ได้เป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลว่ามีประสิทธิภาพ เป็นเอกภาพและเกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มากนักน้อยเพียงใด

### 3. ปัญหาเชิงการประสานงานแบบบูรณาการ

การบูรณาการการดำเนินงานหน่วยงานรัฐ คือ หัวใจของการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างยั่งยืน โดยสามารถจำแนกประเด็นด้านการบูรณาการได้ 3 ด้าน คือ (1) การบูรณาการระดับประเทศ ที่ผ่านมายังขาดการบูรณาการการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในภาพรวม ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมืออย่างมากจากประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง โดยเฉพาะเมื่อกำหนดว่า กลุ่มที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ซึ่งมีผลต่อความซับซ้อนในการแก้ไขปัญหา การสกัดกั้น และการช่วยเหลือคุ้มครองและจำเป็นต้องมีการจัดทำนโยบายและกระบวนการในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นเพื่อการ ทำงานของแรงงาน (2) การบูรณาการระหว่างหน่วยงาน การขาดการบูรณาการข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการลดความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และกลไกการทำงานระหว่างกัน โดยเฉพาะการขาดการบูรณาการและขาดการประสานการทำงานในลักษณะสหวิชาชีพของหน่วยงานรัฐในท้องถิ่นในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้เสียหาย การคัดแยกผู้เสียหาย และการดำเนินการฟ้องร้องในทางคดีต่าง ๆ และ (3) การบูรณาการระดับประชาชน คือ การขาดการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้ามนุษย์ของไทย รวมถึงการขาดความเป็นเอกภาพในการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยง และความรู้ไม่เท่าทันต่อกระบวนการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ การขาดการบูรณาการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมกับภาคประชาสังคม โดยเฉพาะในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์

## ภาพรวมแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีบูรณาการ

ดังที่กล่าวข้างต้นจะพบว่า หนึ่งในปัญหาหลักของการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยในปัจจุบัน คือ การขาดการดำเนินการอย่างมีบูรณาการเท่าที่ควรอันเป็นผลมาจากความท้าทายในการสื่อสารและการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน ซึ่งส่งผลให้แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายด้านที่ 5 ของนโยบาย 5P คือ ด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership) จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยอย่างยั่งยืน โดยในส่วนนี้จะแบ่งแนวทางการส่งเสริมการบูรณาการความร่วมมือออกเป็น 3 ระดับเป้าหมาย คือ ระดับประเทศ ระดับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และระดับประชาชนและภาคประชาสังคม ดังต่อไปนี้

### 1. ระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation)

การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งในระดับทวิภาคี และระดับพหุภาคี เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการเชิงรุกมากยิ่งขึ้น แม้ว่าที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้มีความร่วมมือระหว่างประเทศกับประเทศและองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ มาในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การบูรณาการเชิงนโยบาย การสร้างกลไกทางกฎหมายและการประสานงานระหว่างประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ยังไม่มีความชัดเจน ดังนั้น นโยบายด้านที่ 5 ควรเร่งเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเป็นระบบ ทั้งในเชิงนโยบาย การกำหนดแนวทางการทำงานและการแก้ไขปัญหาร่วมกันในระยะยาว เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ มีประสิทธิภาพ ลดช่องว่างความแตกต่างทางกฎหมายของแต่ละประเทศที่เอื้อให้คนบางกลุ่มเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการค้า สร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจกับแรงงานในประเทศต้นทางเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ ตลอดจนการจัดทำความตกลงและนโยบายร่วมกับประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง

### 2. ระดับความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

การกระชับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของไทยเป็นอีกหนึ่งการดำเนินการที่สำคัญ ซึ่งถือว่าเป็นมิติ “ภายใน” สำหรับด้านที่ 5 ของนโยบาย 5P โดยควรส่งเสริมให้ภาครัฐและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลไกการดำเนินงาน และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และปรับปรุงกลไกที่มีอยู่ให้สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินการได้อย่างชัดเจน โดยแบ่งเป็น

2.1 ในส่วนของภาครัฐ แม้จะมีความก้าวหน้าในการดำเนินการของภาครัฐ แต่การแก้ไขปรับปรุงนโยบายของภาครัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังประสบปัญหาหลายประการ อาทิ เรื่องความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เดิมและใหม่ การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ความชัดเจนในการบังคับผู้กระทำผิด การคัดแยกเหยื่อ และการดำเนินคดี ตลอดจนการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้น ภาครัฐควร (1) ปรับปรุงการดำเนินการเชิงสถาบัน (Institution) โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพของการสื่อสารและการบูรณาการระหว่างคณะกรรมการระดับชาติ



และคณะอนุกรรมการฯ ที่มีอยู่ เพื่อสร้างความชัดเจนของอำนาจหน้าที่และการดำเนินการตามภารกิจ (2) สื่อสารการดำเนินการเชิงนโยบาย กฎหมาย และยุทธศาสตร์ (Policy) โดยรัฐบาลได้ประกาศให้ นโยบายการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และได้แก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งได้มีการเพิ่มบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดและเพิ่มมาตรการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย ตลอดจน การปรับปรุงระเบียบและคู่มือการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การสื่อสาร ภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จึงเป็นอีกหนึ่งมิติที่มีความสำคัญ โดยจำเป็นต้อง มุ่งเน้นการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน (on the same page) ต่อนโยบายและแนวปฏิบัติที่ เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ จำเป็นต้องพัฒนาการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจและความร่วมมือระหว่าง ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ การดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลางและการปฏิบัติงานในส่วน ท้องถิ่น และการสร้างความเข้าใจต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐแก่ภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงการบูร ณาการระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานให้ฐานข้อมูลที่ทันสมัยและมีรายละเอียดที่ถูกต้องและ สอดคล้องกัน ซึ่งจะถือเป็นกลไกที่จะทำให้การขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มี ประสิทธิภาพ

2.2 ในส่วนของภาคเอกชน - ภาคเอกชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบ โดยตรงมากที่สุดจากปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย โดยเฉพาะผลกระทบจากประเมินผลการดำเนินการ ตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือบรรทัดฐานสากล อาทิ การจัดลำดับประเทศไทยในรายงาน ประจำปีเรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐฯ และระเบียบการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ของสหภาพยุโรป เนื่องจากมีผลกระทบโดยตรงต่อการนำเข้าและส่งออก สินค้า ดังนั้น การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการค้า มนุษย์ในลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (private-public partnership) อย่าง จริงจังและเป็นรูปธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งสามารถทำได้ใน 2 ลักษณะคือ (1) ในระยะเฉพาะหน้า คือ การชี้แจงและฟื้นฟูภาพลักษณ์ของไทย โดยเฉพาะการสร้างความปลอดภัยและข้อมูลที่เชื่อถือได้ต่อ กระบวนการผลิตของผู้ประกอบการ และ (2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ที่ต้นเหตุ (root cause) คือ การสื่อสารให้ผู้ประกอบการต่าง ๆ ปฏิบัติตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการผลิตของภาคเอกชน เพื่อลดอุปทานและอุปสงค์ของกระบวนการ และพฤติการณ์ของการค้ามนุษย์

### 3. ระดับประชาชนและภาคประชาสังคม

ประชาชนและภาคประชาสังคมมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์อย่างยั่งยืน เพราะภาคประชาสังคมเปรียบเสมือนตัวเชื่อมระหว่างดำเนินการของ ภาครัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ที่ผ่านมา ประชาชนและภาคประชาสังคมยังขาด การมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ส่งผลให้การดำเนินการของแต่ละ ภาคส่วนขาดการบูรณาการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่ได้ขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรง แต่ประชาชนและภาคประชาสังคม ควรมีบทบาททางอ้อม ใน 4 ด้านหลัก ๆ คือ (1) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ของภาครัฐ

(2) การผลักดันการพัฒนากฎหมายหรือการดำเนินการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ (3) การตรวจสอบการดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ (checks and balance) โดยเฉพาะแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ว่าเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือบรรทัดฐานสากลที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ และ (4) การสร้างตระหนักรู้และความเข้มแข็งให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีความเสี่ยง ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหาการตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์ได้ด้วยตนเอง ดังนั้น การพัฒนาการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์อย่างยั่งยืนจะต้องเน้นให้การดำเนินการด้านที่ 5 ของนโยบาย 5P ส่งเสริมบทบาทของประชาชนและภาคประชาสังคมใน 4 ด้านดังกล่าว นอกจากนี้ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมจำเป็นจะต้องเข้ามาเสริมบทบาทการดำเนินการของภาครัฐในการสื่อสารและสร้างความร่วมมือในระดับประชาชนด้วย โดยเฉพาะการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และความเข้าใจต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนและกระบวนการค้ำมนุษย์

## สรุป

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้ยกระดับปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นวาระของชาติ และที่ผ่านมามีการดำเนินการอย่างจริงจังในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ของทุกภาคส่วน แต่การดำเนินการดังกล่าวยังประสบปัญหาและความท้าทายหลายด้าน ทั้งในลักษณะของการดำเนินการของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การดำเนินการตามนโยบาย 5P และภาพรวมของปัญหาและความท้าทายในเชิงนโยบาย เชิงบริหาร และเชิงบูรณาการ อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ของไทยอย่างเป็นองค์รวมแล้วจะพบว่า การบูรณาการความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์เป็นประเด็นสำคัญ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายด้านที่ 5 ของนโยบาย 5P คือ การบูรณาการในการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน (Partnership) ทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับหน่วยงาน และระดับประชาชน (ตารางที่ 4-1 ความพยายามในการแก้ไขและปราบปรามการค้ำมนุษย์ในปี 2557 – มีนาคม 2559)

กล่าวโดยสรุป ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์การดำเนินการแก้ปัญหาค้ำมนุษย์อย่างบูรณาการของไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายในด้านที่ 5 (ตามขอบเขตการวิจัยที่ระบุไว้ในบทที่ 1) ทั้งนี้ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ในข้อ 3 คือเพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่ไทยยังถูกระบุในระดับ 3 ตามรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของสหรัฐฯ ประจำปี 2557 รวมทั้งเพื่อให้ได้แนวทางการแก้ปัญหาค้ำมนุษย์ที่เป็นบูรณาการและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในบทต่อไปจะเป็นความพยายามของผู้เขียนในการเสนอข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมในการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายด้านที่ 5 ของนโยบาย 5P ที่จะเป็ประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ของไทยอย่างมีบูรณาการ โดยเฉพาะในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนใน 3 ประเด็นหลัก ซึ่งได้แก่ การสร้างความโปร่งใส (Transparency) การสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) และการสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ของไทยอย่างบูรณาการ



## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 4 ข้อ ประกอบด้วย 1) เพื่อการศึกษาสภาพปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาการค้ำมนุษย์ในสังคมไทย และผลกระทบจากมาตรการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของสหรัฐฯ 2) เพื่อศึกษาปัญหาการค้ำมนุษย์ในปัจจุบันของไทย โดยวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการดำเนินการ ตลอดจนกลไก และบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การแก้ปัญหานี้ยังไม่เป็นบูรณาการและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร 3) เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่ไทยยังถูกระบอบอยู่ในระดับ 3 ในรายงานประจำปีเรื่องสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของสหรัฐฯ 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการ กลไกที่และบทบาทของส่วนราชการที่รับผิดชอบรวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ โดยการรวบรวมข้อมูลสถิติจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลมาจัดระเบียบ วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลโดยใช้แนวคิดทฤษฎีต่างๆ ประกอบข้อมูลที่รวบรวมมา เพื่อได้แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างบูรณาการสามารถปฏิบัติงาน และประสานอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้ไทยหลุดพ้นจากการจัดลำดับในระดับ 3 ในรายงานประจำปีเรื่องสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของสหรัฐฯ ในปีต่อ ๆ ไป สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้ คือ

#### 1. ภาพรวมของปัญหาการค้ำมนุษย์

ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อทั้งด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม ตลอดจนมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศและความเชื่อมั่นที่นานาประเทศมีต่อประเทศไทย ซึ่งสร้างความเสียหายต่อภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของไทยอย่างมาก เนื่องจากประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์มีความเชื่อมโยงกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ค่านิยมสากลเรื่องสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ รวมถึงมีความเกี่ยวเนื่องกับปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐาน ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ จึงเป็นที่มาของขบวนการค้ำมนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและการค้ำมนุษย์ นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์และการพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศยังเป็นปัจจัยที่เพิ่มความซับซ้อนและความรุนแรงของปัญหาการค้ำมนุษย์ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายของข้อมูลข่าวสาร เงินทุน และแรงงาน ไปยังที่ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและยากต่อการตรวจสอบ

โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหาค้ำมนุษย์อย่างบูรณาการ” มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาการค้ำมนุษย์ในสังคมไทย และผลกระทบจากมาตรการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของสหรัฐฯ 2) เพื่อศึกษาการแก้ปัญหาค้ำมนุษย์ใน

ปัจจุบันของไทย โดยวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการดำเนินการ ตลอดจนกลไก และบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การแก้ปัญหาที่ยังไม่เป็นบูรณาการและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร 3) เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาค่าเงินการในด้านที่ 5 ได้แก่ การสื่อสาร การสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและกับต่างประเทศ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานและประสานการแก้ปัญหาค่าเงินการของไทยมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โครงการวิจัยใช้วิธีการศึกษา ได้แก่ การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

จากการศึกษาจะพบว่า เงื่อนไข ปัจจัยที่ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ประกอบด้วย (1) ปัจจัยทางภูมิศาสตร์หรือที่ตั้งของประเทศไทย ซึ่งมีที่ตั้งเชิงยุทธศาสตร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และมีพื้นที่ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านที่เอื้อต่อการเกิดขึ้นของการโยกย้ายถิ่นฐานและกระบวนการค้ามนุษย์ (2) ปัจจัย “ด้านผลัก” (push factor) คือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งในแง่ของความไม่สงบของการเมืองภายในของประเทศไทยเพื่อนบ้าน ความกินดีอยู่ดีของประชาชน และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดนที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ต้นทาง ทางผ่าน และเป็นปลายทางของการค้ามนุษย์ เนื่องจากเมื่อเศรษฐกิจในพื้นที่หมุนเวียนดี ก็ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อหาโอกาสและรายได้ในประเทศไทย (3) กระแส โลกาภิวัตน์ยังได้สร้างปัจจัย “ด้านดึง” (pull factor) ในการสร้างช่องทางและโอกาสทางด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชนในประเทศและในภูมิภาค ตลอดจนการใช้ประโยชน์และการพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากการลดต้นทุนการผลิตเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับธุรกิจ กอปรกับการที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลของประเทศในภูมิภาคมีนโยบายส่งเสริมการค้าเสรีผ่านนโยบายต่าง ๆ อาทิ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การผ่อนปรนการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน มาตรการต่าง ๆ จากเขตการค้าเสรีอาเซียน นโยบายการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งนโยบายเหล่านี้เปรียบเสมือนปัจจัย “ด้านดึง” ให้ปัญหาค่ามนุษย์ในประเทศไทยและในภูมิภาคยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น ด้วยปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ประเทศไทย

จึงเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของเหยื่อการค้ามนุษย์ และจากปัจจัย “ด้านผลัก” และ “ด้านดึง” ส่งผลให้ปัญหาค่ามนุษย์ในประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับเงื่อนไขปัจจัยอื่น ๆ อย่างซับซ้อน มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากกระบวนการค้ามนุษย์ที่มากมายมหาศาล และส่งผลกระทบต่อสังคมในทุกระดับ

### 1. ประเทศไทยกับการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

การแก้ปัญหาค่ามนุษย์ของไทยมีพัฒนาการตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ โดยที่ผ่านมา รัฐบาลไทยมีนโยบายเน้นการแก้ไขปัญหาเชิง “ป้องกัน” หรือสามารถกล่าวได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ คือ การมุ่งเน้นการจับกุมและดำเนินคดี และการผลักดันส่งเหยื่อกลับประเทศต้นทาง อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นและมีความเชื่อมโยงกับปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่หลากหลายยากต่อการแก้ไข ปัญหาด้วยแนวทางใดแนวทางหนึ่ง รัฐบาลในปัจจุบันจึงได้ปรับนโยบายการแก้ปัญหาค่ามนุษย์

ให้มีความครบถ้วนและรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเชิง “รุก” กล่าวคือ การให้ความสำคัญต่อการลดความเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ การคุ้มครองและปกป้องเหยื่อ และการบูรณาการดำเนินการในทุกมิติเพื่อผลักดันให้นโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยสามารถดำเนินการได้ถึงต้นเหตุ (root causes) และให้มีกลไกต่าง ๆ เพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงก่อนที่จะเกิดปัญหาการค้ามนุษย์ (preemptive measure) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นับเป็นก้าวแรกที่ภาครัฐไทยได้วางนโยบายและแผนงานการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเป็นองค์รวม และมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. 2554-2559) ที่ให้ความสำคัญ 5 ด้าน คือ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนการพัฒนาและการบริหารข้อมูล นอกจากนี้ การพัฒนากรอบระดับทวิภาคี และระดับพหุภาคี ในประเด็นการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศดังรายละเอียดในบทที่ 2 อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยมีความชัดเจนมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น รัฐบาลในปัจจุบันได้ประกาศให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นการดำเนินงานอย่างมีบูรณาการและรวดเร็ว และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2558 ซึ่งมีสาระสำคัญมุ่งเน้น (1) การลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ (2) การเพิ่มอำนาจบางประการในการทำหน้าที่ของพนักงานและการบริหารจัดการ ทรัพย์สินที่ริบได้จากกระทำความผิดค้ามนุษย์ และ (3) การเพิ่มบทลงโทษฐานค้ามนุษย์ให้สูงขึ้น ต่อมา รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมายขึ้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้มีความครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องและมีความเป็นบูรณาการในการแก้ปัญหามากยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว 5 คณะ ประกอบด้วย (1) คณะอนุกรรมการปราบปรามการค้ามนุษย์ (2) คณะอนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ (3) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และแรงงานต่างด้าว (4) คณะอนุกรรมการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) และ (5) คณะอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ รัฐบาลได้กำหนดหลักการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามยุทธศาสตร์ 5P ซึ่งได้แก่ ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy) ด้านการดำเนินคดี (Prosecution) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) ด้านการป้องกัน (Prevention) และด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership) ดังรายละเอียดในบทที่ 3 และ 4 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยเริ่มมีการมุ่งเน้นถึงการแก้ไขสาเหตุที่แท้จริงอย่างเป็นองค์รวมและมีการเชื่อมโยงประเด็นเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเข้าด้วยกัน โดยมีนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความแตกต่างด้านรายได้ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ การนำเอามาตรฐานระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับประเด็นการค้ามนุษย์มาเป็นมาตรวัด (benchmark) และประเมินผลโดยตรงต่อการพัฒนาแนวทางแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย อาทิ การจัดลำดับ

ประเทศไทยในรายงานประจำปีเรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐฯ และระเบียบการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะประเด็นสิทธิมนุษยชน ความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งการประเมินผลของต่างประเทศ โดยเฉพาะจากสหรัฐฯ ที่ผ่านมาเป็นแรงกระตุ้นตัวหนึ่งที่ทำให้ไทยเร่งดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างครบวงจรและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้หลุดพ้นจากการดำเนินการใด ๆ ของสหรัฐฯ ที่จะส่งผลกระทบต่อไทย

## 2. ความท้าทายของการดำเนินการตามนโยบาย 5P ของประเทศไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะได้รับการชื่นชมและยอมรับมากขึ้นต่อความพยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการดำเนินการตามนโยบาย 5P ที่มีความชัดเจน และมีพัฒนาการอย่างเห็นได้ชัดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาของทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังประสบปัญหาและความท้าทายหลายด้าน โดยผู้วิจัยพบประเด็นสำคัญของปัญหาและความท้าทายในเชิงนโยบาย เชิงบริหาร และเชิงบูรณาการ ต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ดังรายละเอียดในบทที่ 4 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

2.1 ปัญหาเชิงนโยบาย (Policy) คือ การดำเนินการของไทยยังขาดนโยบายในภาพรวมที่ชัดเจน ขาดความชัดเจนและทับซ้อนของภาระหน้าที่ การถ่ายโอนนโยบายไปสู่หน่วยงานท้องถิ่นยังไม่มีเอกภาพ ขาดความชัดเจนที่เป็นรูปธรรม และไม่สอดคล้องกับภูมิสังคมและบริบทของท้องถิ่นด้วย รวมถึงกระบวนการที่คนและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติยังไม่สอดคล้อง

2.2 ปัญหาเชิงบริหาร คือ การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่มีจำกัดต่อภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น การขาดมาตรการบังคับให้มีการดำเนินการตามนโยบาย การขาดระบบการรายงานและประเมินผลนโยบายที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ

2.3 ปัญหาเชิงการประสานงานแบบบูรณาการ คือ การขาดการบูรณาการในระดับประเทศ อาทิ การร่วมแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง การขาดการบูรณาการระดับหน่วยงาน อาทิ ข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดการประสานการทำงานของหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น และการขาดการบูรณาการระดับประชาชน อาทิ การขาดการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา การขาดความเป็นเอกภาพในการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน และการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ

## 2. ความสำคัญของการบูรณาการในการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน (Partnership) หรือ นโยบายด้านที่ 5 ของนโยบาย 5P

ผู้วิจัยพบว่า หากวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยอย่างเป็นองค์รวมแล้วจะพบว่า การบูรณาการและการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน (Partnership) เป็นประเด็นสำคัญยิ่ง แม้ว่าที่ผ่านมา รัฐบาลไทยจะมีความมุ่งมั่นในการเสริมสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในส่วนนี้ยังไม่ปรากฏผลที่เป็นรูปธรรมนัก และภาครัฐยังมุ่งเน้นการแก้ไขที่ปลายเหตุ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นการฟื้นฟูภาพลักษณ์และ

การประชาสัมพันธ์ ส่งผลให้การบูรณาการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ยังการขาดเอกภาพและขาดความเชื่อมโยงในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ ของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ยังมีความคลาดเคลื่อนขาดความโปร่งใส และขาดความน่าเชื่อถือต่อการดำเนินการในภาพรวม ตลอดจนขาดการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ เนื่องจากภาคประชาชน ประชาสังคม และภาคธุรกิจซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพดำเนินนโยบายด้านที่ 5 ของนโยบาย 5P จำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาและให้ความสำคัญอย่างยิ่งในลำดับถัดไปของแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยอย่างยั่งยืน โดยจำเป็นต้องส่งเสริม

การบูรณาการความร่วมมือออกเป็น 3 ระดับเป้าหมาย คือ

1. ระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ การเร่งเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทาง ปลายทาง และปลายทาง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเป็นระบบ ทั้งในเชิงนโยบาย การกำหนดแนวทางการทำงานและการแก้ปัญหาร่วมกันในระยะยาว ตลอดจนลดช่องว่างความแตกต่างทางกฎหมายของแต่ละประเทศ ตลอดจนสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจกับแรงงานในประเทศต้นทาง

2. ระดับความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน คือ การส่งเสริมให้ภาครัฐและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลไก การดำเนินงาน และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยให้สอดคล้องไปทิศทางเดียวกันและปรับปรุงกลไกที่มีอยู่ให้สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินการได้อย่างชัดเจน

3. ระดับประชาชนและภาคประชาสังคม คือ การส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ การสร้างตระหนักรู้และความเข้มแข็งให้แก่ประชาชน และการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และความเข้าใจต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนและกระบวนการค้ามนุษย์

## ข้อเสนอแนะ

ในโครงการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินการของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นภารกิจที่มีต้องมีการวางนโยบาย (Policy) การจัดระบบ (System) การวางโครงสร้าง (Structure) ที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการ การบริหารข้อมูล (Information Management) และการสร้างความร่วมมือทั้งภายในและภายนอก (Internal and External Partnership) จึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายและการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง โดยเห็นว่าข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมในการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายด้านที่ 5 ของนโยบาย 5P จะเป็นหัวใจสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยอย่างบูรณาการ โดยเฉพาะในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนใน 3 ประเด็นหลัก



ได้แก่ การสร้างความโปร่งใส (Transparency) การสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) และการสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งควรต้องดำเนินการทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ และต้องเน้นการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารทั้งภายในประเทศและกับต่างประเทศ

### 1. การสร้างความโปร่งใส (Transparency)

การสร้างความโปร่งใสของการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่ประเทศไทยได้รับข้อห่วงกังวลอย่างมากจากนานาประเทศ ดังนั้น การบูรณาการและสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนจึงต้องเน้นการดำเนินการเพื่อสร้างความโปร่งใสในทุกระดับและทุกภาคส่วน รวมทั้งกับประเทศต้นทาง กลางทางและปลายทาง โดยผู้วิจัยขอเสนอให้คณะอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ทำหน้าที่หลักในการบูรณาการความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ใน 3 ระดับดังต่อไปนี้

1) ระดับระหว่างประเทศ การสื่อสารการดำเนินการและประสานข้อมูลระหว่างประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง เป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต่อการพัฒนาและผลักดันการแก้ไขปัญหาให้มีบูรณาการมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและแสดงความจริงใจในการดำเนินการของภาครัฐ ตลอดจนการมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงของปัจจัยที่จะทำให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ ดังนั้น ประเทศไทยควร (1) ส่งเสริมการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยอาจพิจารณาพัฒนาการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกตามกระบวนการบาห์ลีซึ่งเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง และการประชุมเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking หรือ COMMIT) ให้กลายเป็นเวทีระดับภูมิภาคแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างแท้จริง เพื่อให้ประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ได้ร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และนำไปสู่การพัฒนา นโยบายและกลไกที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาคต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว (2) เสริมสร้างความร่วมมือในระดับโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการแก้ปัญหการค้ามนุษย์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายต่าง ๆ ของต่างประเทศ เช่น การสร้างความร่วมมือในด้านการบังคับใช้กฎหมายกับต่างประเทศ อาทิ โครงการ Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Persons (AAPTIP) ของออสเตรเลีย ความร่วมมือกับสถาบัน International Law Enforcement Academy (ILEA) โครงการ POLARIS ของสหรัฐอเมริกา ) และ (3) นำมาตรฐานและพันธกรณีระหว่างประเทศมาผลักดันการพัฒนากระบวนการภายในประเทศ อาทิ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children) การจัดทำ Regional Plan of Action to Combat Trafficking in Person การบูรณาการความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ อาทิ UNHCR IOM และ ILO ตลอดจนการเร่งสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ

2) ระดับหน่วยงานภายในประเทศ การบูรณาการเพื่อสร้างความโปร่งใสและความชัดเจนของกลไกต่าง ๆ ในปัจจุบัน กล่าวคือ การสร้างความร่วมมือที่มีความเป็นเอกภาพของกลไก

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการสร้าง ความชัดเจนและลดความทับซ้อนของภาระหน้าที่ของ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลควรสร้างความชัดเจนของคณะกรรมการ ต่าง ๆ เหล่านี้ให้ทำหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์และข้อเสนอแนะในการตัดสินใจ (strategy and policy recommendation) และมีภาระความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ มุ่งเน้นการประสานนโยบายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และติดตาม การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ของตน ตลอดจนการเปิดโอกาสให้มีการ ตรวจสอบได้ทั้งในแนวตั้ง (Vertical accountability) จากภายนอกโดยประชาชน และในแนวราบ (Horizontal accountability) โดยผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ อันรวม ไปถึงนำเอามาตรฐานระหว่างประเทศอื่น ๆ มาปรับใช้ด้วย ตลอดจนการส่งเสริมให้องค์กรพัฒนา เอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐอย่างเข้มข้นมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และให้ ทุกภาคส่วนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจและแผนระยะยาวเพื่อการบริหารจัดการแรงงาน ต่างตัวอย่างถูกกฎหมายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทยในระยะยาว โดยเฉพาะมิติด้านความ มั่นคงและสังคมจิตวิทยา

3) ระดับประชาชน การสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้มีส่วน เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและประชาชน เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญในการ แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการสร้าง ความตระหนักถึงการมีจิตสำนึกที่ต่อหน้าต่อ ใจ ความเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนและความเข้าใจประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ตลอดจน ความรับผิดชอบ (Responsibility) และการตรวจสอบได้ (Accountability) ในระดับสังคมที่ให้ทุก ภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ นอกจากนี้ ควรเปิดพื้นที่ให้ เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ องค์กรภาคประชาสังคมและประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อนำเสนอปัญหาและอุปสรรคในด้านการตาม นโยบาย และปรับฐานความคิดและระบบการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสร้าง ความโปร่งใสต่อกระบวนการต่าง ๆ โดยใช้มุมมองที่มีความหลากหลายในมิติการค้ามนุษย์ ซึ่งจะเป็น ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และทำให้การดำเนินงานดังกล่าวมีประสิทธิภาพและเห็นผล เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

## 2. การสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility)

2.1 การสร้างความน่าเชื่อถือด้านการบริหารข้อมูล สถิติและข้อมูลเป็นหนึ่งด้าน ที่ต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปให้ความสำคัญ ที่ผ่านมานานาประเทศ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเก็บสถิติและข้อมูลของฝ่ายไทยมาโดยตลอด โดยเฉพาะการให้ข้อมูลตัวเลข ที่คาดเคลื่อนระหว่างหน่วยงานบังคับคดีกับหน่วยงานยุติธรรม ดังนั้น ไทยจึงควรผลักดันให้มี (1) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลาง (Central Database) ในส่วนกลางและระดับภูมิภาคทำหน้าที่รวบรวม ข้อมูลและสถิติของการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็สถิติการจับกุมและสถิติการส่งฟ้องและดำเนินคดี (2) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการข่าว โดยพัฒนาความร่วมมือในการเฝ้าระวังและรับแจ้งเบาะแส รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลจากเครือข่ายในพื้นที่ (3) การปรับวิธีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลและ การดำเนินการ จากการประชาสัมพันธ์เชิงปริมาณมาเป็นการมุ่งเน้นการดำเนินการเชิงคุณภาพมาก

ยิ่งขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยได้

2.2 การสร้างความน่าเชื่อถือต่อการดำเนินการต่าง ๆ ที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมุ่งเน้นการดำเนินงานเฉพาะด้านที่ตนรับผิดชอบในลักษณะ “แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า” ขาดการมองในเชิงองค์รวมของการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย ส่งผลให้แม้ว่าจะอาจจะมีการดำเนินการที่ถูกต้องครบถ้วนแต่ขาดความน่าเชื่อถือจากภาคส่วนอื่น ๆ โดยสามารถดำเนินการได้ 3 ส่วนคือ (1) การสร้างความน่าเชื่อถือของภาครัฐ เจริญรับ คือ ควรเพิ่มบทลงโทษและมาตรการตรวจสอบอย่างเข้มงวดต่อการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการค้ามนุษย์ การให้ความสำคัญต่อกระบวนการสอบสวนเพื่อค้นหาความจริงและขยายผลไปสู่ต้นตอของขบวนการค้ามนุษย์ และ เจริญรุก คือ การเชื่อมโยงข้อมูลและการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับมีความรู้เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการดำเนินการตามหลัก 5P เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจและดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน (2) การสร้างความน่าเชื่อถือของภาคเอกชน โดยภาครัฐจะต้องกระตุ้นและขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการต่าง ๆ ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังเพื่อลดอุปทานและอุปสงค์ของกระบวนการและพฤติกรรมของการค้ามนุษย์ โดยอาพิจารณาการจัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับสถานประกอบการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการและแรงงานได้รับข้อมูลจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนซึ่งจะส่งผลดีต่อศักยภาพและความน่าเชื่อถือของการบังคับใช้กฎหมาย และ (3) การสร้างความน่าเชื่อถือของภาคประชาชนและประชาสังคม จำเป็นต้องมีการปรับทัศนะเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่ให้ความสำคัญกับเหยื่อ (victim focus) มากยิ่งขึ้น ตลอดจนการสร้างความรู้ของประชาชนในการเป็นผู้เฝ้าระวังและติดตามการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหากพบพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วมต่อคุณค่าความเป็นมนุษย์และความร้ายแรงของปัญหาการค้ามนุษย์ และต้องปลูกฝังค่านิยมให้มองเพียงผลประโยชน์ที่ตนได้รับจากแรงงานคนต่างด้าว

### 3. การสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ (Effectiveness)

3.1 ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันสร้างความชัดเจนในการกำหนดนโยบาย อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องได้แล้ว การสื่อสารระหว่างกันและสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพในลักษณะ inter-agencies ต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ก็จะดำเนินการได้อย่างชัดเจน โดยอาจพิจารณาการจัดตั้งศูนย์กลางเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ดำเนินการแบบ Central Command ที่ใช้การบริหารงบประมาณและบุคลากรร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในส่วนกลาง(ระดับนโยบาย) และภูมิภาค (ระดับปฏิบัติ) เพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมและปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น โดยในระดับจังหวัดอาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าศูนย์โดยเฉพาะตามจังหวัดในบริเวณพื้นที่ชายแดน และให้แต่ละหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานตน และประสานการปฏิบัติงานภายใต้ศูนย์ฯ ดังกล่าว

3.2 ความร่วมมือในการจัดการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยอาจพิจารณาการจัดทำคู่มือหรือเอกสารเผยแพร่ที่รวบรวมข้อมูลการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อสร้างความเอกภาพ

ของการดำเนินการ พัฒนาแนวปฏิบัติที่ดี และเป็นการสร้างความตระหนักรู้และองค์ความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่อาจเกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ อำนวยหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนทักษะการปฏิบัติการต่าง ๆ

3.3 ความร่วมมือด้านงบประมาณ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีอยู่แล้ว ดูแลงบประมาณโครงการการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างบูรณาการร่วมกับสำนักงบประมาณ และให้หน่วยงานซึ่งจัดทำยุทธศาสตร์ภาพรวม (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์) เป็นฝ่ายเลขานุการ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทั้ง 5 ด้านอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อพิจารณาการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3.4 ความร่วมมือด้านการประเมินผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยการจัดทำตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ร่วมกับสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (กพร.) กำหนดตัวชี้วัดร่วม เพื่อติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้เป็นไปตามแผน รวมทั้งการบริหารจัดการการจัดสรรเงินรางวัล/ผลตอบแทนการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนและเป็นธรรม

กล่าวโดยสรุป ในบทนี้ ผู้วิจัยได้สรุปความเป็นมาของการดำเนินการทั้งในด้านป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญ และความท้าทายของปัญหาในอนาคต อันนำมาซึ่งข้อเสนอแนะที่ต่อบัณฑิตประสงค์ข้อ 4 คือเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการ กลไก และบทบาทของส่วนราชการผู้มีส่วนรับผิดชอบและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงาน ประสานงาน ได้อย่างบูรณาการ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้ไทยหลุดพ้นจากการถูกจัดลำดับในระดับ Tier 3 ตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปีของสหรัฐฯ

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า ข้อเสนอแนะในประเด็นเรื่องการดำเนินการแบบ Central Command เพื่อการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างบูรณาการ และประเด็นการประเมินผลร่วมโดยการจัดทำ joint KPI นี้ เป็นประเด็นที่น่าสนใจและจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาล หากจะมีผู้สนใจนำไปวิจัยหรือวิเคราะห์ต่อไปในอนาคต (ดังแผนภาพ Conceptual Model for Central Command ที่ผู้ทำวิจัยได้เขียนไว้เป็นแนวคิดที่อาจมีการศึกษาวิจัยต่อไป)



## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวง. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554 – 2559. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553.
- ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, 2558.
- สหประชาชาติ. อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2543.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557.
- องค์กรสากลต่อต้านความเป็นทาส. การค้ามนุษย์สิทธิมนุษยชนกับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ. กรุงเทพฯ : บริษัท ตาลาภ ครีเอทีฟ ทราเวลเอเจนซี จำกัด, 2546.

### เอกสารราชการ

- กรมองค์การระหว่างประเทศ. ที่ 1002/ว.228/2558,. [โทรเลข]. เมษายน 7 , 2558.
- กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้กระทรวงการต่างประเทศ. การค้ามนุษย์และผลกระทบต่อไทย. [เอกสาร non-paper], มีนาคม 2558.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- การต่างประเทศ, กระทรวง. “การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9894-การค้ามนุษย์.html> 2558.
- การต่างประเทศ, กระทรวง. “นายกรัฐมนตรีประกาศ การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นวาระแห่งชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/55435>, 2558.
- การต่างประเทศ, กระทรวง. “ปลัดกระทรวงการต่างประเทศแถลงข่าวผลรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons – TIP Report) ของสหรัฐอเมริกา ประจำปี 2557”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/46952>,2558.
- การต่างประเทศ, กระทรวง. “รายงานความก้าวหน้าในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ประจำปี 2557”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/28/53307>, 2558.

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวง. “รองนายกรัฐมนตรีสั่งเดินหน้าต่อต้านการค้ามนุษย์...มอบคณะกรรมการระดับชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.m-society.go.th/ewt\\_news.php?nid=4135](http://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=4135), 2558.

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. “เอกชนแนะเร่งแก้ปัญหาค้ามนุษย์”. 24 มิถุนายน 2557.

ไทยรัฐออนไลน์. “เอกชนห่วงปมค้ามนุษย์ ภูเก็ตเสียภาพลักษณ์-โดนคู่แข่งโจมตี. 21 มิถุนายน 2557”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thairath.co.th/content/431141>, 2558.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “ลุ่มพลดไทยพันค้ามนุษย์ อุ่ม"กึ่ง-สิ่งทอ"ไปสหรัฐ/จัดแถวแรงงาน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1403846813#](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1403846813#), 2558.

พงษ์นคร นครสันติภาพ. “บทบาทของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://eeas.europa.eu/delegations/thailand/documents/thailande\\_eu\\_coop/14\\_forced\\_labour\\_by\\_police\\_lieutenant\\_colonel\\_pongnaorn\\_nakornsan\\_tipap\\_th.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/thailand/documents/thailande_eu_coop/14_forced_labour_by_police_lieutenant_colonel_pongnaorn_nakornsan_tipap_th.pdf), 2558.

แรงงาน, กระทรวง. “ไต้หวันถูกจัดลำดับเป็น Tier 1 ในเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์”. 4 กรกฎาคม 2547.

สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย. “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html>, 2558.

สำนักข่าวไทยพับลิกา. “3 คำ 3 แนวคิด 3 ภาคส่วน: เวทีกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thaipublica.org/2012/11/migrant-working-dangerous-dirty-difficult/>, 2558.

Phachern Thammasarangkoon. “สถานการณ์การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน คำเด็ก คำผู้หญิง (ตอนที่ 2)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.gotoknow.org/posts/583435> 2558.

U.S. Department of Labor. “List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor”. [Online], Available : <http://www.Washington D.C.: U.S. Department of Labor, 2014>.

U.S. Department of State. “Trafficking in Persons Report”. [Online], Available : <http://www.Washington D.C.: U.S. Department of State, 2014>.

## เอกสารวิจัย

ชัยวัฒน์ เกตุวรชัย. “บทบาทและหน้าที่ของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับการค้ามนุษย์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

นภา เศรษฐกร. “ทิศทางการใหม่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550.

ระรินทิพย์ ศิโรรัตน์. “ระบบฐานข้อมูลต้นแบบด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552.

ศิระ สว่างศิลป์. “แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบTrafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551”. เอกสารวิจัย, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2557.

สามารถชาย จอมวิญญา. “การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล, หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 กระทรวงการต่างประเทศ, 2553.



ภาคผนวก

## ผนวก ก

### แผนการดำเนินงานต่อไป

(ของรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๗)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้เห็นชอบแผนการดำเนินงานสำหรับปี ๒๕๕๘ ประกอบด้วยนโยบายเร่งด่วน ๔ ข้อ และมาตรการระยะสั้น กลาง และยาว ๑๕ ข้อ ดังนี้

#### นโยบายเร่งด่วน

๑. กำชับเจ้าหน้าที่ไม่ให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำพาและลักลอบขนคนเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ เช่น ชาวโรฮีนจา หากพบให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่อย่างเด็ดขาด
๒. กำชับให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย สืบสวนและขยายผลการดำเนินคดีให้ถึงผู้มีอิทธิพลและตัวการใหญ่ให้ครบกระบวนการและครบตัวบทกฎหมาย และให้ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมดำเนินคดีอย่างรวดเร็วและให้ถึงที่สุด
๓. ให้การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และประชากรกลุ่มเสี่ยงอย่างเต็มที่ ตามหลักกฎหมายและตามหลักสิทธิมนุษยชน
๔. แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและแรงงานในภาคประมงผ่านคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) เพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานในภาคประมง

#### มาตรการระยะสั้น

๑. มอบรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็น Coordinating Minister ในการทำความเข้าใจกับสหรัฐฯ และในเวทีระหว่างประเทศ
๒. มอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จัดให้มีการหารืออย่างใกล้ชิดระดับนโยบาย เพื่อเร่งรัดกระบวนการดำเนินคดีค้ามนุษย์ ทั้งในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานศาลยุติธรรม ในประเด็นการประกันตัวของผู้ต้องหา การสืบพยานล่วงหน้า การจัดบริการเฉพาะทางสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก และการใช้เทคโนโลยีสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น
๓. ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยกำหนดแนวทาง ดังนี้
  - ๓.๑ คัดเลือกเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่จะมาปฏิบัติงานปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยคำนึงถึงผู้ที่มีความประพฤติดีและมีคุณธรรม
  - ๓.๒ แต่งตั้งคณะทำงานพิเศษ (Independent Committee) เพื่อตรวจสอบติดตามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐทางการบริหารและติดตามการดำเนินคดีตามกฎหมาย

๔. ขอให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ออกระเบียบ/ข้อกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ เพื่อแสดงเจตนาของรัฐบาลในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

๕. กำชับให้ทีมสหวิชาชีพดำเนินการคัดแยกผู้เสียหาย ๑๐๐ เปอร์เซนต์ เพื่อให้การคุ้มครองประชากรกลุ่มเสี่ยง และผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

๖. จัดระบบการให้บริการล่ามในทุกหน่วยงาน เพื่อสนับสนุนการคัดแยกและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

๗. มอบหมายความรับผิดชอบในการตรวจตราการหลบหนีเข้าเมืองตามแนวชายแดนให้เกิดผลอย่างจริงจัง

๘. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน พร้อมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ตรวจตราสถานประกอบการ สถานบริการ และการใช้แรงงานผิดกฎหมาย เป็นต้น เพื่อป้องกันปัญหาการค้ำมนุษย์ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

#### **มาตรการระยะกลาง**

๙. พัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่เฉพาะทางที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑๐. เร่งรัดการออกกฎหมาย/กฎกระทรวง เพื่อเพิ่มอำนาจทางปกครองแก่พนักงานตรวจแรงงานเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน

๑๑. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบสายด่วน (Hotline) แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน และแจ้งเหตุการค้ำมนุษย์ เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทันทีที่

๑๒. ให้กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รณรงค์และส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับการต่อต้านการค้ำมนุษย์กับกลุ่มนายจ้างและลูกค้าบริการทางเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเด็ก

๑๓. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ บันทึกข้อมูลการค้ำมนุษย์ในระบบให้เป็นปัจจุบัน เพื่อให้ฐานข้อมูลสามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้

๑๔. ให้กระทรวงการต่างประเทศทำความเข้าใจกับสหรัฐฯ และในเวทีระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องโดยประสานข้อมูลให้กระทรวงพาณิชย์ใช้ประโยชน์ในการทำความเข้าใจกับผู้นำเข้าและผู้ส่งออกจากต่างประเทศ

#### **มาตรการระยะยาว**

๑๕. ส่งเสริมให้มีการจัดส่งแรงงานแบบรัฐต่อรัฐ เพื่อขจัดขบวนการนายหน้า

\* \* \* \* \*



พระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๕๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘

เป็นปีที่ ๗๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๑๓/๑ ผู้ใดแจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจให้ทราบว่ามี การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิด ทั้งทางแพ่งและทางอาญา”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้า มนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๕ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปคม.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ปคม. เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี ด้านละหนึ่งคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเลขาธิการ และให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แต่งตั้งข้าราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ”

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๒/๑) ของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“(๒/๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ และกำหนดให้สถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว”

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๖/๑ มาตรา ๑๖/๒ และมาตรา ๑๖/๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๑๖/๑ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศ กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ และประกาศกำหนดให้สถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว ทั้งนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๖/๒ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะตามมาตรา ๑๖/๑ หากเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะ ดังกล่าวไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้คณะอนุกรรมการตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง เชื่อได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว ให้คณะอนุกรรมการตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง มีอำนาจสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (๑) ปิดสถานประกอบกิจการหรือโรงงานชั่วคราว
- (๒) พักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจหรือโรงงาน
- (๓) ห้ามใช้ยานพาหนะเป็นการชั่วคราว
- (๔) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก

ทั้งนี้ การสั่งตาม (๑) (๒) และ (๓) ต้องไม่เกินครั้งละสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการกิจการสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะ ได้รับทราบคำสั่ง

ในกรณีมีการออกคำสั่งใด ๆ ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แจ้งให้หน่วยงานซึ่งควบคุมสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะนั้นทราบ และให้หน่วยงานดังกล่าวถือปฏิบัติตามนั้น

การพิจารณาปิดสถานประกอบกิจการหรือโรงงานชั่วคราว การพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ สำหรับการประกอบธุรกิจหรือโรงงาน การห้ามใช้ยานพาหนะเป็นการชั่วคราวหรือการดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก ตามวรรคหนึ่ง และการแจ้งให้หน่วยงานรับทราบ ตามวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๑๖/๓ ให้แจ้งคำสั่งตามมาตรา ๑๖/๒ ต่อเจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ดำเนินการ สถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะนั้นทราบเป็นหนังสือ ณ ภูมิลำเนาของผู้นั้น ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันออกคำสั่ง

ในกรณีที่ไม่มีผู้รับ ให้ปิดคำสั่งไว้ที่ภูมิลำเนาของผู้นั้นในที่เปิดเผย และให้ถือว่าเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะ ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว เมื่อพ้นกำหนด สิบห้าวันนับแต่วันปิดคำสั่ง

ในกรณีเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากคณะกรรมการ

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๕ คณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. จะแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการ และคณะกรรมการ ปกค. มอบหมายก็ได้

ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการตามมาตรา ๑๖/๒

ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการ หรือคณะทำงานโดยอนุโลม”

มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๖/๑) ของมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“(๖/๑) ค่าปรับตามที่กระทรวงการคลังอนุญาต ให้นำไปใช้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ ของแผ่นดิน”

มาตรา ๙ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๓/๑ และมาตรา ๕๓/๒ แห่งพระราชบัญญัติ  
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๕๓/๑ ถ้าการกระทำผิดตามมาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ วรรคสอง เป็นเหตุให้  
ผู้ถูกกระทำ

(๑) รับอันตรายสาหัส ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสน  
หกหมื่นบาทถึงสี่แสนบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

(๒) ถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

มาตรา ๕๓/๒ เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบกิจการ โรงงาน  
หรือยานพาหนะ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามมาตรา ๑๖/๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน  
หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในปัจจุบันที่มีความรุนแรง ซับซ้อน และเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ จึงเห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยกำหนดให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ผู้พบเห็นเหตุการณ์ค้ามนุษย์แจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดมาตรการเพิ่มอำนาจทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



## ผนวก ก

### การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับนโยบาย

ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับการสัมภาษณ์ มนุษย์	พ.ต.อ.ปัญญา ปิ่นสุข รองผู้บังคับการปราบปรามการค้า มนุษย์
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์	๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๐.๐๐ – ๑๑.๓๐ น. ณ กระทรวงการต่างประเทศ

#### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- กองการปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งขึ้นเพื่อดูแลเฉพาะเรื่องการค้ามนุษย์ โดยเป็นที่รวมศูนย์ข้อมูลการปราบปรามจากหน่วยงานในท้องที่ และมีภารกิจด้านการปราบปรามและป้องกันไม่ให้เกิดเหตุ
- รูปแบบการค้ามนุษย์ปัจจุบันมีมากขึ้นไปหาน้อยตั้งแต่ ค่าประเวณี บังคับใช้แรงงาน และขอทาน
- นโยบายการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นเรื่องของหลายหน่วยงานที่ พรบ. การค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ครอบคลุม นโยบายมีความชัดเจนส่วนหนึ่ง แต่การดำเนินการแก้ปัญหาปัญหาในปัจจุบัน คือ เรื่องการบูรณาการ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ใช่การแก้ไข เนื่องจากหน่วยงานเจ้าภาพที่เป็นผู้วางยุทธศาสตร์ภาพรวมไม่ได้เป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหาหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่เป็นผู้ที่มีหน้าที่เรื่องการคุ้มครองเหยื่อเป็นหลัก แม้จะมีกลไกประสานงานมากขึ้นเช่นอนุกรรมการด้านต่าง ๆ ภายใน พรบ. การค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่การแก้ปัญหาปัญหายังไม่ได้ถูกสะท้อนออกมาเพื่อเป็นการป้องกัน
- เข้าใจว่าการประเมินของสหรัฐฯ จาก TIP report นั้นสหรัฐฯ เน้นการดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพ และการขยายผลจากการดำเนินคดีดังกล่าวมากกว่าดูแต่จำนวนคดี ปี ๒๕๕๑ จำนวนคดีการค้าประเวณีลดลงจากเหลือ ๒๘๐ ราย จาก ๕๒๐ ราย ในปี ๒๕๕๖
- เรื่องฐานข้อมูลก็มีความสำคัญในการดำเนินการเชิงบูรณาการ เพราะหน่วยงานยังไม่ได้ส่งข้อมูลอย่างครบถ้วน และอีกประการหนึ่งองค์กร หรือผู้บริหารขององค์กรนั้น ๆ ยังคงถืออัตตลักษณ์ของตน
- คกก. นโยบายการปราบปรามการค้ามนุษย์และแรงงานประมงที่ดั่งใหม่ ไม่น่าจำเป็น เนื่องจากภายใต้คกก. เดิม ก็มีกลไกที่จะประสานกันอยู่แล้ว

- ไทยยังไม่มีระบบตรวจสอบการดำเนินการซึ่งกันและกัน การให้ NGOs ของสหรัฐฯ เช่น POLALIS เข้ามามีส่วนร่วมก็อาจเป็นทางหนึ่งที่จะสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประเทศไทยได้

#### ข้อเสนอแนะ

๑. การวางยุทธศาสตร์ต้องเป็นลักษณะองค์รวม ควรต้องมองเห็นและเข้าใจสถานการณ์อย่างดี ศึกษาจากสาเหตุ เอาสถานการณ์เป็นตัวตั้งและค่อยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ แผน หรือ มาตรการ มากกว่าให้แต่ละหน่วยงานเป็นผู้กำหนดแบบต่างคนต่างทำ อาจพิจารณาโครงสร้างการกำหนดยุทธศาสตร์แบบองค์รวมจาก ปปส.

๒. การแยกการดำเนินงานตามแนว ๕P น่าจะถูกต้องแล้ว แต่ต้องมองแบบ proactive มากกว่า preventive ต้องเป็นการทำงานในเชิงรุก โดยแต่ละหน่วยงานทำตามบทบาท ภายใต้กฎหมายของตน แต่มุ่งสู่การแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ โดยเสริมบทบาทซึ่งกันและกันตั้งแต่การแก้ปัญหาจากต้นทาง จนถึงปลายทาง นอกจากนี้ การดำเนินคดีต้องมองเชิงประสิทธิภาพร่วมกับเชิงปริมาณถึงจะตอบสนองกับที่สหรัฐฯ ประเมิน

๓. คกก. ปกก. ควรประชุมบ่อยขึ้น คือ ๓ เดือน/ครั้ง เพื่อขับเคลื่อนตามแผนปฏิบัติ สดช. โดยสนง. ปคม. อาจเข้าไปร่วมในคณะอนุกรรมในฐานะผู้ช่วยเลขานุการ เพื่อช่วยมองการจัดทำยุทธศาสตร์ที่ตอบสนองกับปัญหา/สถานการณ์ที่แท้จริงและเป็นปัจจุบัน

๔. การแก้ปัญหาแบบบูรณาการเปรียบเหมือน ทีฟุตบอลที่ต้องมี ผจก. ทีมที่ดีในการวางแผน และทำงานเป็นทีม

\* \* \* \* \*

ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับการสัมภาษณ์	๑. นางสาวณีย์ โขมพัตร ผู้ตรวจราชการกระทรวง พัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์
	๒. นางสาวสุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ ผู้อำนวยการศูนย์ ปฏิบัติการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์	๒๗ มีนาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๐.๐๐ - ๑๑.๔๕ น. ณ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

#### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ตาม พรบ. การค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นผู้ดูแลในเรื่องนโยบาย จัดทำยุทธศาสตร์ และแผนในภาพรวม
- ปัจจุบันนโยบาย และกลไกการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติดีขึ้นมากจากอดีตถึง ๕๐% และมีมติเรื่องแรงงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับการประสานงานที่ดีจาก ก. แรงงาน (กรมจัดหางาน และกรมสวัสดิการแรงงาน) อย่างไรก็ตาม ยังมีหน่วยงานบางหน่วยงานที่ยังไม่เข้าใจถึงการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ที่ต้องให้ความสำคัญกับการป้องกันก่อนที่จะเกิดปัญหา เห็นว่าควรมี ก. ท้องเที่ยว และ ก.พล. ก. มหาดไทย เข้ามาเกี่ยวข้องในการร่วมประชาสัมพันธ์เพื่อป้องกันและชี้แจงปัญหา
- กกก. ปคม. ซึ่งรอง นรม. ประวิทย์ฯ ได้รับมอบหมาย ก็เป็นกลไกที่มาเสริมการดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แนวทาง ๕P ก็ช่วยในเรื่องการขับเคลื่อนและติดตามผล
- ในส่วน กต. อยากขอความร่วมมือกรมการกงสุลในกรบวนการค้ากรองเหยื่อที่ถูกจับในต่างประเทศ โดยการแจ้งเลขที่บัตรประชาชน ๑๓ หลักและภูมิลำเนาเพิ่มเติมจากชื่อและเลขหนังสือเดินทาง เพื่อพม. จะได้ประสานกับญาติของเหยื่อได้เร็วขึ้น
- เรื่องนโยบาย แผนงาน และกลไกต่าง ๆ ในขณะนี้ถือว่า ครบถ้วน ชัดเจน มีพรบ. ฉบับใหม่ที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น กฎหมายที่ในปัจจุบันก็เพียงพอ
- ก. พม. มีการประเมินผลการดำเนินงานโดยใน ๓ ปีแรกของแผน ๖ปี (๒๕๕๔-๒๕๕๖) ใช้สถาบันการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ ในการจัดสรรงบประมาณ. ก็เปลี่ยนวิธีการ คือหน่วยงานที่เสนอคำขอ งบประมาณ. บูรณาการ (ประมาณ ๒๐๐- ๔๐๐ ล้านบาท) จากสำนัก งบประมาณ. จะต้องผ่านการพิจารณาโครงการที่จะดำเนินการก่อนได้รับ งบประมาณ. ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในภาพรวม นอกจากนี้ ก. พม. มีกองทุนค้ามนุษย์ที่จะสนับสนุนอยู่ส่วนหนึ่ง
- ก.พม. อยู่ระหว่างการเจรจากับ กพร. เรื่อง joint KPI ซึ่งข้อเสนอที่ ก.พม. ยอมรับได้ใน

ปัจจุบันคือ การกำหนดตัวชี้วัดที่ระบุความสำเร็จในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ จากการดำเนินงานทั้ง ๕P

#### ข้อเสนอแนะ

๑. ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีเป้าหมายเดียวกัน ต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่านี้

๒. ในแผน ๖ ปี ครอบคลุมถึงการดำเนินการที่หน่วยงานอื่น ๆ เช่น ก. พณ. กรมประมง ควรเข้ามามีบทบาทมากขึ้น อาทิ ช่วยกันประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ที่ดีในเรื่องสินค้าประมงส่งออกของไทย ว่าไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์

๓. การบูรณาการจะเกิดขึ้น ต้องทำตั้งต้น กลาง และปลายทาง รวมทั้งในระดับภูมิภาค และ

ที่สำคัญการสื่อสารต้องถูกต้องและไปในทิศทางเดียวกัน

๔. ในเรื่องการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในเวทีต่างประเทศนั้น กต. อาจต้องทำงานเพิ่มขึ้น

แสดงจุดยืน ชัดเจนอย่างสม่ำเสมอ

๕. การประเมินผลการดำเนินงานสำคัญมาก และควรใช้บุคคลภายนอก ต้องมีความชัดเจนในเรื่องการจัดทำนโยบาย และการใช้ งบประมาณ. ที่คุ้มค่า

\* \* \* \* \*

ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับสารสัมพันธ์ นายอารักษ์ พรหมณี รองปลัดกระทรวงแรงงาน  
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๖.๐๐ -๑๗.๔๕ น.  
ณ กระทรวงแรงงาน

#### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- นโยบายของกระทรวงแรงงานมีความชัดเจน เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดระเบียบแรงงานต่างด้าว รวมทั้งแรงงานประมงทะเล
- ปัจจุบัน เรื่องแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก จากภูมิประเทศที่ติดต่อกัน ความเจริญทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน โดยที่ผ่านมารัฐบาลไทยเห็นว่าปัญหาการค้ามนุษย์เป็นเรื่องความมั่นคง จึงเน้นเรื่องการควบคุม มากกว่าการมองในเรื่องการผ่อนปรนเพื่อผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ
- ชาตินะวันตกและไทยจะมองต่างกัน คือกฎหมายไทยมุ่งเรื่อง การค้ามนุษย์ แต่ทางตะวันตกจะมองในเรื่อง ความเสี่ยงที่เกิดจากการลักลอบเข้าเมือง (smuggling) ว่าเป็นปัญหาการค้ามนุษย์ด้วย ดังนั้นการชี้แจงแก่ประเทศตะวันตกจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ดังนั้น การแก้ปัญหาค้ามนุษย์จึงควรมองที่เรื่อง “การลดความเสี่ยง” ที่จะทำให้เกิดปัญหา ก. แรงงานจึงเน้นเรื่อง การจัดระเบียบ การขึ้นทะเบียน การเข้มงวดเรื่องการลักลอบเข้าเมือง
- การแก้ปัญหาลูกจ้างประมงอย่างบูรณาการยังขาดหน่วยงาน พม. ซึ่งจะเป็นผู้คัดแยกเหยื่อ
- การแก้ปัญหาลูกจ้างต่างด้าวผิดกฎหมายดูได้จาก ต้นทาง คือต่างประเทศต้นทางที่เป็นสาเหตุให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน สนง.แรงงานจึงต้องเป็นผู้คัดกรอง (prevention) กลางทาง รัฐต้องพิจารณาว่าความต้องการแรงงานในประเทศมีมากเพียงใด ควรต้องปรับค่าจ้างแรงงานอย่างไร การปฏิบัติต้องสอดคล้องประสานกัน และปลายทาง คือสถานประกอบการ ปฏิบัติถูกต้องตาม GLP (Good Labor Practice ) อย่างไร (protection)
- TIP report เป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหรัฐฯ เพื่อเน้นการลดปัญหา ไปสู่การปฏิบัติให้ได้มาตรฐาน

#### ข้อเสนอแนะ

๑. นโยบายการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ ควรเน้นตั้งแต่เรื่องการลดความเสี่ยงในการลักลอบเข้าเมืองตั้งแต่ต้นทาง กระบวนการต่าง ๆ จนถึงการค้ามนุษย์ ควรมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่มีความเป็นมาตรฐานสากล ได้รับการยอมรับ มีกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายที่เข้มแข็งไปสู่

ภาคปฏิบัติ โดยผ่านกลไกการดำเนินการทั้ง ๕P การกำหนดนโยบายควรมองทั้งมิติความมั่นคงและทางเศรษฐกิจเพราะหากเห็นความจำเป็นเรื่องเศรษฐกิจ แนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวก็ต้องปรับเปลี่ยนเช่นกัน

๒. ควรมีการจัดศูนย์แก้ปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างเบ็ดเสร็จ เช่นเดียวกับ ศอบต. โดยมี ผู้ว่าราชการจว. เป็นหน้าทีม ในการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะเรื่องปัญหาแรงงานประมงในพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งแต่ละหน่วยงานมีศูนย์ปฏิบัติงานในระดับ จว. อยู่แล้ว อาจใช้ “ระนอง model”

๓. ในด้านการบริหารจัดการ ควรมี งบประมาณ. คน มาเสริมความเข้มแข็งในการปฏิบัติงาน มี single command

\* \* \* \* \*

ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับสารสัมภาษณ์	๑. นาย อภิรัตน์ สุคนธาภิรมย์ ณ พัทลุง ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ
ประเทศ	๒. นางสาวศิริวรรณ หลิมสกุล นักการทูตปฏิบัติการ กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์	๓ เมษายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๕.๐๐ -๑๖.๓๐ น. ณ กระทรวงการต่างประเทศ

#### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- กรมองค์การระหว่างประเทศ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของกระทรวงการต่างประเทศที่ติดตาม ดำเนินการเรื่องปัญหาการค้ามนุษย์ในภาพรวม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับองค์การสหประชาชาติและNGOs

- ที่ผ่านมามีการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ดำเนินการตาม พรบ. ค้ามนุษย์ ๒๕๕๑ ซึ่งมีการจัดตั้งกลไกตามกฎหมาย คือคณะกรรมการ ปคม. มีนรม. เป็นประธาน และคปก. มีปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ (ก.พม.) เป็นประธาน มีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะ ๕P อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาในเรื่องข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบของเรื่องการปราบปรามและดำเนินคดี (ตำรวจ สนง. อัยการ ศาล) ยังไม่สอดคล้องกัน

- ช่วงหลังการปฏิวัติ และแรงผลักดันจากการประกาศจัดอันดับให้ประเทศไทยอยู่ใน Tier ๓ นรม. มอบหมายให้ หัวหน้าฝ่ายความมั่นคงของ คสช. (รองประวิทย์ฯ ผบสส.) มากำกับดูแลโดยมีการจัดตั้ง คกก. แรงงานต่างด้าว (กนร.) และคณะอนุกรรมการการค้ามนุษย์ (อกนร.)

- ในเดือน กย. ๒๕๕๗ เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาล นรม. ฝ่ายความมั่นคงจะเป็นผู้กำกับดูแล คปก. และต่อมา ในเดือน กพ. ๒๕๕๘ มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายปราบปรามการค้ามนุษย์ และแรงงานประมงขึ้นมาใหม่อีก โดยมี นรม. เป็นประธานและแบ่งความรับผิดชอบเป็น 5 อนุกรรมการ คือแก้ปัญหาผู้หญิงและเด็ก ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาแรงงานต่างด้าว ปัญหาแรงงานประมง และอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นปัญหาของความซับซ้อนของกลไกการทำงานซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการ

- ในส่วนการปฏิบัติ มีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องและมีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินงานในแต่ละแนวทาง ๕ P (Prosecution, Protection, Prevention, Policy, Partnership) จึงต้องใช้สหวิชาชีพ

- เรื่องนโยบายยังไม่มีกระบวนการ ขาดการประสานงาน(horizontal coordination) ในระดับท้องถิ่น แม้จะมีการประกาศว่าปัญหาการค้ำนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมายก็ยังมีช่องโหว่ อาทิ ในการปราบปรามการค้ำนุษย์ใช้กม. อาญาได้ แต่ในส่วนสถานประกอบการผู้มีอำนาจใช้กฎหมายคือฝ่ายปกครอง

#### ข้อเสนอแนะ

๑. การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายควรเป็นลักษณะ Bottom-up มากกว่า Top-down ทั้งเรื่องของแผนการปฏิบัติงาน และเรื่องงบประมาณ

๒. ควรมีการสื่อสารที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานทั้งในระดับรัฐ และท้องถิ่นเพื่อทำงานอย่างเป็นเอกภาพ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๓. ควรลดความซับซ้อนของกลไกการดำเนินการในกรอบคก. ต่าง ๆ เพื่อทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในขณะที่มีทรัพยากรบุคคลที่จำกัด

๔. ควรอุดช่องโหว่ของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่นั้นในเชิงศักดิ์เตือนมากกว่าที่จะปราบปราม

นอกจากนี้ กฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่เอื้อและสอดคล้องต่อการปฏิบัติงานที่จะตรงกับความคาดหวังตามหลักเกณฑ์การประเมินสถานการณ์การค้ำนุษย์ของ สหรัรัฐฯ การปรับปรุงกฎหมายควรจะต้องถึงแนวโน้มนัยการค้ำนุษย์ที่จะเกิดในภาคแรงงานมากขึ้น

๕. การแก้ปัญหาค้ำนุษย์ไม่ควรใช้ตามแนวทาง ๕P แต่ควรใช้ตามลักษณะของการแสวงหาประโยชน์ตามนิยามการค้ำนุษย์ ซึ่งจะสามารรถ define บทบาทของแต่ละหน่วยงานผู้ปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

\*\*\*\*\*



ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับสารสัมภาษณ์	นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ อธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์	๓ เมษายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๗.๓๐ - ๑๘.๓๐ น. ณ กระทรวงการต่างประเทศ

### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- กรมอเมริกาฯ มีบทบาทการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในส่วนการประชาสัมพันธ์ ชี้แจง และจัดทำรายงาน TIP report โดย รมช. กต. เป็นประธานอนุกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์ และอช. กรมอเมริกาฯ เป็นเลขานุการ ภายใต้ คกก. นโยบายการปราบปรามการค้ามนุษย์ และแรงงานประมง
- การบูรณาการด้านนโยบายในปัจจุบันไปได้ดีพอควร เนื่องจาก ๑) หัวหน้ากลไกการขับเคลื่อนภายใต้คณะกรรมการต่าง ๆ เป็นบุคคลชุดเดียวกัน ๒) มีการตั้งศูนย์ปฏิบัติการแรงงานซึ่งมีผู้แทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องร่วมอยู่ด้วย
- ในระดับปฏิบัติการ ๑) มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านอนุกรรมการภายใต้กรอบ คกก. ปคม. ทั้ง ๕P ๒) หลายหน่วยงานมี MOU การปฏิบัติงานร่วมกัน ๓) มีการประสานระบบฐานข้อมูลใหญ่ ทั้งในประเด็นการค้ามนุษย์ (มี ก. พม. เป็นผู้ประสานงานหลัก) และ ประเด็นการสอบสวนคดี (มี สนง. ปคม. ของ สตช.) เป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งปัจจุบันอยู่ในช่วงเริ่มต้นในเรื่องการคัดแยกเหยื่อ การสอบสวน และการดำเนินคดี ๔) ศูนย์ Hotline (๑๓๐๐) ๑๑ แห่ง (ของ สตช. และ ก. พม. ) แจ้งเรื่องเหยื่อการค้ามนุษย์ และการทุจริตของ จนท.
- ในมิติด้านการเชื่อมโยงการแก้ปัญหา ทั้ง ๕ กลุ่ม ได้แก่ ๑) การค้ามนุษย์ ๒) แรงงานบังคับ ๓) แรงงานเด็ก ๔) แรงงานต่างด้าว และ ๕) แรงงานประมง นั้น ในอดีต ไม่มีความเชื่อมโยงกันเท่าใดนัก
- ในปัจจุบัน มีการจัดการกับแรงงานผิดกฎหมาย (จำนวน ๑.๖ ล้านคน) ๑) ดังนี้ ๑) นำเข้าสู่ระบบทำให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์มีจำนวนลดน้อยลง และให้ความคุ้มครองอย่างเต็มที่ ๒) มีการจัดทำ MOU ในระหว่างหน่วยงานรัฐบาลเพื่อการป้องกันและคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ และ ๓) แก้ไขกฎหมายเพื่อการคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม การจัดการกับปัญหาการค้าประเวณียังคงมีจุดอ่อนที่ยังไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพยุทธศาสตร์ในภาพรวมอย่างครบวงจร (holistic approach) ก.พม. ตั้งศูนย์แก้ปัญหาเด็กและการค้าประเวณี แต่ยังอยู่ในจุดเริ่มต้น
- ในเรื่องการประเมินผลการดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์นั้น มีอยู่ในรูปของ ๑) การประเมินผ่านคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ๒) ตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน ๓) การพิจารณาค่าของงบประมาณโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ และ ๔) ในส่วนภาคเอกชน จะมีการจัดทำ traceability ใน supply chain และการใช้ 3rd party auditor เป็นผู้ประเมิน
- ในส่วนบทบาทของกต. จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องอนุกรรมการ P๕ (partnership) ซึ่ง

เดิมประชาสัมพันธ์อย่างเงียบ ๆ (silence function) แต่ปัจจุบันภายใต้ คกก. ใหม่ จะมี คณะอนุกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์โดยตรง ทั้งใน และต่างประเทศ โดยด้านในประเทศจะ เน้นเรื่องการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานใน ๕P การชี้แจง แสดงท่าที รวมทั้งการประสานการ บูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำ TIP report ส่วนในด้านต่างประเทศ จะเน้นการ ประสานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เครือข่าย Labor Prediction Network รวมทั้งการจัดทำ MOU กับประเทศเพื่อนบ้าน และการสร้างความร่วมมือต่าง ๆ (ด้านกฎหมาย DSI ดำรวจ) กับต่างประเทศ ทั้งในกรอบทวิภาคี (โครงการ AAPTIP ของออสเตรเลีย สถาบัน ILEA และ โครงการ POLALIS Hotline ของสหรัฐฯ) กรอบอนุภูมิภาค ( กรอบ GMS) กรอบอาเซียน (ริเริ่ม action plan ) กรอบพหุภาคี (UNHCR, IOM, ILO) อีกทั้งสร้างความร่วมมือกับองค์กร NGOs

- บทบาทการประชาสัมพันธ์ ชี้แจง แสดงท่าทีของ กต. นั้น คือ ๑) ภายในประเทศ คือ การให้ข้อมูลกับภาคส่วนต่าง ๆ ภายในประเทศเพื่อให้เกิดการตระหนักรู้ในเรื่องกฎระเบียบ แนวทางความเสี่ยงในการเกิดปัญหา รวมทั้งมาตรการที่กต. สหรัฐฯ กำหนดในการจัดทำ TIP report และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ๒) ในต่างประเทศ คือการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลที่ถูกต้องและ ทันต่อเหตุการณ์ ชี้แจงแสดงท่าที และการสร้างความร่วมมือใน โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อ การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย

#### ข้อเสนอแนะ

๑. การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ควรทำอย่างเป็นระบบ มีการปรับนโยบาย วิสัยทัศน์ให้ สอดคล้องกับปัญหาและสถานการณ์ โดยโยงมิติต่าง ๆ เข้าเกี่ยวข้องทั้งในทางลึก (การดำเนินการ ๕ P) และทางราบ การโยงการแก้ปัญหาด้านทาง กลางทาง และปลายทางในปัญหาการค้ามนุษย์ รูปแบบต่าง ๆ

๒. การจัดทำฐานข้อมูลในประเด็นการสอบสวนคดีต้องเร่งรัดกระบวนการตัดสินใจให้ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๑. เรื่องการแจ้งเรื่องการทุจริตผ่าน Hotline ต้องมีการบูรณาการการดำเนินการให้มากขึ้น ในการสร้างเครือข่าย และเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน รวมทั้งการส่งเรื่องต่อ และการ ประชาสัมพันธ์ให้คนมาใช้บริการ และการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลที่มีมาตรฐานเดียวกัน

๔. ในการประเมินผลการปฏิบัติงานในการแก้ปัญหาย่างบูรณาการนั้น อาจใช้ ๑) joint KPI ๒) คกก. ที่ปรึกษาซึ่งเป็นบุคคลภายนอก หรือผู้ประเมินอิสระ(independent evaluator) และ ๓) การเปรียบเทียบกับมาตรฐาน GLP (Good Labor Practice) ของ International Labor Organization-ILO) ในเรื่องการแก้ปัญหาแรงงานเด็กในภาคประมง

ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับสารสัมภาษณ์	นายสมพงษ์ สระแก้ว ผู้อำนวยการมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Right Promotion Network – LPN)
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์	๕ เมษายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๔.๓๐ – ๑๕.๐๐ น. ณ กระทรวงการต่างประเทศ

### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- บทบาทของภาคประชาสังคมในด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีความสำคัญยิ่งแต่ มักถูกมองข้ามโดยภาครัฐ
- ที่ผ่านมา ภาคประชาสังคมได้สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในภาพรวม รัฐและภาคประชาสังคม มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ การปราบปรามการค้ามนุษย์ให้หมดจากประเทศไทย และปกป้องให้มีเหยื่อค้ามนุษย์ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือค้ามนุษย์ในทุกๆ ด้าน นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมยังมีหน้าที่ตรวจสอบและแนะนำการดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ ของรัฐ ด้วย
- ในช่วงที่ผ่านมา มูลนิธิฯ ได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับภาครัฐมาโดยตลอด ทั้งในด้านการดำเนินโครงการช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ สร้างความรู้และความเข้าใจในระดับชุมชน และร่วมหารือในการวางกรอบนโยบายระดับชาติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คือ (๑) การขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายร่วมกันและการขาดการบูรณาการในการดำเนินโครงการต่าง ๆ กับภาคประชาสังคม (๒) ภาครัฐยังไม่เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ และขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะแบบ bottom up

### ข้อเสนอแนะ

๑. ภาครัฐควรเปิดโอกาสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมให้มากขึ้น เพราะภาคประชาสังคม คือ เสียงสะท้อนจากประชาชน และในกรณีของการค้ามนุษย์ ได้แก่ ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับการค้ามนุษย์ในระดับรากหญ้า
๒. ภาครัฐควรเข้ามาให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการต่าง ๆ ทั้งการกำหนดและดำเนินกิจกรรมร่วมกัน หรือในลักษณะรัฐกำหนดเป้าประสงค์ที่เป็นไปตามกรอบของมูลนิธิฯ และมอบหมายให้มูลนิธิฯ เป็นผู้กระทำแต่เพียงฝ่ายเดียวก็ได้
๓. ภาครัฐควรวางกรอบนโยบายการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีระบบและเป็นแผนระยะยาว มีใช้วางแผนและดำเนินการเพียงแต่ตอบคำถามของต่างชาติ

ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับสารสัมภาษณ์	พ.ต.อ.ไพสิฐ วงศ์เมือง รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI)
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์	๑๐ เมษายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๔.๐๐ - ๑๕.๑๕ น. ณ กระทรวงการต่างประเทศ

### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- กรมสอบสวนคดีพิเศษ DSI ทำหน้าที่ดำเนินการสอบสวน และปราบปรามการค้ำมนุษย์ ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) โดยเฉพาะเป็นผู้ดูแลคดีสำคัญและมีความซับซ้อนตามที่ระบุในบัญชีแนบท้ายของ พรบ. ค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (มีความซับซ้อน มีผลกระทบรุนแรงต่อเศรษฐกิจเป็นความผิดข้ามชาติ เป็นต้น) โดยแบ่งการปฏิบัติงานที่ชัดเจนกับ สตช. มีบันทึกความตกลงการปฏิบัติงานระหว่างกัน และเสริมการดำเนินการซึ่งกันและกันในบางคดี
- การแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ในปัจจุบันมีการดำเนินการในลักษณะบูรณาการและเป็นระบบมากขึ้นกว่าเดิม
- ตั้งแต่มีการจัดลำดับประเทศไทยให้อยู่ใน Tier ๓ โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ไทยมีการแก้ปัญหาในระดับนโยบาย โดยจัดตั้งกลไก กกก. หลายคณะเพื่อประสานการดำเนินการและการขับเคลื่อนนโยบาย อย่างไรก็ตาม ในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ ยังไม่มีการดำเนินการเป็นทีมอย่างเต็มที่นัก กอปรกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานยังมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน หรือใช้ดุลยพินิจที่ไม่ถูกต้อง
- เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ นรม. ได้ประกาศนโยบายให้การแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ รวมถึงการทำงานร่วมกันทั้งในระดับจังหวัด และระดับภูมิภาค และเน้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้นำทีม
- ในด้านกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน การบูรณาการเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ขณะนี้มีการมองปัญหาร่วมกัน และแจกบทบาทในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ๕P เป็นแนวทางที่เหมาะสมแล้วในการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการซึ่งเป็นแนวทางที่สหประชาชาติก็ยอมรับ
- ในด้านการปราบปรามและการดำเนินคดี (Prosecution-P1) ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจาก ๑) จนท. ระดับกลางยังไม่เข้าใจถึงความหมายการค้ำมนุษย์ซึ่งต้องมี ๓ องค์ประกอบสำคัญ (นำมา ชูเจ็ญ และแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ๒) ยังคงมีจนท. ที่ทุจริตและเรียกรับผลประโยชน์จากกระบวนการในรูปแบบของการละเลย หรือใช้มาตรการอย่างไม่มี

ประสิทธิภาพ ๓) ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมทั้งในชั้นสอบสวน อัยการ และศาล และ ๔) การสืบสวนสอบสวนยังไม่ขยายผลไปยังผู้ดำเนินการเท่าที่ควร

- ก.พม. มีกองทุน TIP Fund ซึ่งช่วยสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- KPI ไม่ใช่ตัววัดที่มีประสิทธิภาพในการประเมินผลการดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย ตัวชี้วัดที่ได้ผลคือการประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทยใน TIP Report ที่จัดทำโดยสหรัฐฯ

#### ข้อเสนอแนะ

๑. การจัดทำ MOU ระหว่างหน่วยงานจะช่วยในการขับเคลื่อนการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่นในระบบการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่าง DSI สตช. สำนักงานอัยการสูงสุด และ ก.พม.

๒. การจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ของศาลยุติธรรม เพื่อเร่งการพิจารณาคดี

๓. กรณีมีอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานตน ก็อาจใช้การแจ้งประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔. การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพที่สำคัญคือการ สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทาง (ลาว กัมพูชา เมียนมาร์) กลางทาง/ทางผ่าน และปลายทาง ซึ่งอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์และการสร้างร่วมมือ (P๕) มีความสำคัญ โดยอาจมีการทำ MOU ระหว่างรัฐบาล ทั้งในระดับประเทศ และระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ

\* \* \* \* \*

## ผนวก ง

### การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับปฏิบัติการ

ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับการสัมภาษณ์	เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แห่งชาติกระพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์	๕ เมษายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๖.๐๐ – ๑๖.๒๐ น. ณ กระทรวงการต่างประเทศ

#### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการประสานและดูแลภาพรวมการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย
- ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการในระดับทำงานกำลังประสบปัญหาในการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์
- โดยสามารถแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ (๑) ปัญหาจากภายนอก กล่าวคือ ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเจ้าหน้าที่หลักของทั้ง ๕ คณะอนุกรรมการ ทำให้ต้องแบกรับภาระการเข้าร่วมประชุม การจัดทำเอกสาร และการเตรียมประเด็นสารัตถะจำนวนมาก นอกจากนี้ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังเป็นหน่วยงานหลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ยังคงดำเนินอยู่ด้วย และ (๒) ปัญหาจากภายใน กล่าวคือ การขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคในต่างจังหวัดของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่งผลให้การดำเนินงาน ไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกัน

#### ข้อเสนอแนะ

๑. อาจพิจารณาควรมีการเพิ่มบุคลากรผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้แก่ศูนย์ปฏิบัติการ
๒. อาจมีการกำหนดการประชุมของกรอบการดำเนินการต่าง ๆ ไม่ให้บ่อยจนเกินไป เพื่อแบ่งเบาภาระงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการปรับปรุงการประสานงานภายใน

\*\*\*\*\*

ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับการสัมภาษณ์	เจ้าหน้าที่กองบังคับการปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์	๑๐ เมษายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๕.๓๐ – ๑๖.๐๐ น. ณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- ภายหลังจากที่รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง การแก้ปัญหาดังกล่าวได้ถูกยกระดับเป็นวาระแห่งชาติ
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายจึงมีภาระงานเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน
- ในช่วงที่ผ่านมา ผู้บังคับบัญชาได้มีการสั่งการให้เร่งจับกุมผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์ โดยมีการตั้งเป้าตัวเลขการจับกุม ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะในความเป็นจริงเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจะจับกุมผู้กระทำความผิดได้อย่างต่อเนื่อง เพราะนั่นหมายความว่า ปัญหาการค้ามนุษย์มีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในความเป็นจริงการจับกุมผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์ลดลง อาจหมายถึงการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยดีขึ้น
- นอกจากนี้ นอกจากนี้ การดำเนินการและบังคับใช้กฎหมายในระดับปฏิบัติยังขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การสืบค้นและจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นไปได้ล่าช้า อำนาจหน้าที่และการตีความการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่ละคนก็ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้การจับกุมดำเนินไปได้อย่างล่าช้าและไม่เป็นไปตามเป้าที่ผู้บังคับบัญชาตั้งไว้

#### ข้อเสนอแนะ

๑. อาจพิจารณาจัดทำแผนงานในการปราบปรามในระยะยาวและเป็นเชิงคุณภาพ โดยอาจมีการตั้งเป้าหมายในระดับไตรมาส
๒. การเพิ่มการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างเป็นระบบ
๓. การประสานงานของหน่วยงานด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (โดยเฉพาะสำนักงานอัยการสูงสุดและกรมสอบสวนคดีพิเศษ) ต้องมีประสิทธิภาพและมีความเป็นบูรณาการมากยิ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าและการทำงานที่ซ้ำซ้อน

\*\*\*\*\*

ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับสารสัมพันธ์	เจ้าหน้าที่กลุ่มงานแรงงานหญิงเด็กและเครือข่ายการ คุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
วันที่/เวลา/สถานที่สัมมนา	๑๐ เมษายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ – ๑๓.๔๕ น. ณ กระทรวงแรงงาน

### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- ประเด็นปัญหาแรงงานบังคับและแรงงานเด็ก โดยเฉพาะที่มาจากแรงงานต่างด้าว เป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนานและไม่เคยได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง
- ที่ผ่านมา การดำเนินการของกระทรวงแรงงานยังในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นการแก้ปัญหาแบบเฉพาะหน้าและปลายเหตุ ซึ่งปัญหาสำคัญที่ทำให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากภาคเอกชนยังต้องการแรงงานราคาถูก จึงทำให้ยังมีความต้องการแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ จึงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
- ในช่วงที่ผ่านมา แม้ภาครัฐจะเริ่มแสดงความจริงจังในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย แต่ก็เป็นดำเนินการดำเนินไปในเชิงสัญลักษณ์และไม่ได้กระทำอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ อาทิ การออกตรวจแรงงานของเจ้าหน้าที่ในปัจจุบัน ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติของการตรวจแรงงานที่ถูกต้องตามหลักสากล ทำให้การออกตรวจในปัจจุบันเป็นการออกตรวจเพื่อทำตามเป้าหมายเชิงคุณภาพ หรือตรวจเพียงเอกสารเท่านั้น

### ข้อเสนอแนะ

๑. ฝ่ายนโยบายควรพิจารณานโยบายในระยะยาวเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย อาทิ จะทำอย่างไรต่อไปกับแรงงานที่ขึ้นทะเบียนแล้วกว่า ๑.๖ ล้าน หากไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติแล้วเสร็จก่อนกำหนด และการจัดทำความร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว
๒. กระทรวงแรงงานควรพัฒนาคู่มือในการตรวจแรงงานที่ได้รับการยอมรับจากสากล

\* \* \* \* \*



ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับสารสัมพันธ์	เจ้าหน้าที่การทูต กระทรวงการต่างประเทศ
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์	๑๐ เมษายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๒.๓๐ – ๑๓.๐๐ น.
	ณ กระทรวงการต่างประเทศ

### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- ที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหน้าด่านในการประสานงานกับต่างประเทศ ทั้งในด้านการชี้แจงและให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้ง TIP Report
- แต่เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศไม่ใช่หน่วยงานผู้ปฏิบัติจึงต้องอาศัยข้อมูลการดำเนินการและความคืบหน้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ปัญหาสำคัญที่มักประสบเกี่ยวกับการขอข้อมูล คือ (๑) ความล่าช้าในการส่งข้อมูล (๒) ข้อมูลมีความคลาดเคลื่อนไม่ตรงกันของแต่ละหน่วยงาน และ (๓) ความน่าเชื่อถือของข้อมูล (proven) ซึ่งปัญหาเรื่องการส่งข้อมูลทั้ง ๓ ประการส่งผลกระทบต่อความรวดเร็วในการชี้แจงและให้ข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และที่สำคัญลดความน่าเชื่อถือของข้อมูลของหน่วยงานไทยในสายตาของต่างประเทศ
- นอกจากนี้ ปัญหาเชิงโครงสร้างก็มีความสำคัญ กล่าวคือ การตั้งคณะกรรมการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมายเพิ่มเติมจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ยังคงดำเนินอยู่นั้น ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และสร้างภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

### ข้อเสนอแนะ

๑. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาจัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (database) เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเข้าถึงข้อมูล และสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลดังกล่าวได้
๒. อาจพิจารณาปรับบทบาทของคณะกรรมการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน (compliment) ไม่ใช่แข่งขันกัน (competing) ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

\* \* \* \* \*

ชื่อ/ตำแหน่งผู้รับสารสัมภาษณ์	อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่/เวลา/สถานที่สัมภาษณ์	๑๑ เมษายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๐.๐๐ – ๑๐.๒๐ น. ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### ภาพรวมการดำเนินการปัจจุบัน/ปัญหา

- ไม่น่าแปลกใจที่ในปี ๒๕๕๗ แม้รัฐบาลจะได้พยายามดำเนินการหลายประการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่สหรัฐฯ โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้จัดลำดับความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยตาม TIP Report ปี ๒๕๕๗ ระบุว่าประเทศไทยยังอยู่ในระดับ Tier ๓

- ปรากฏการณ์ดังกล่าว สามารถมองได้เป็น ๒ เหตุผลหลัก ได้แก่ ประเด็นภายนอก (external factor) คือ ในช่วงที่ผ่านมา สหรัฐฯ หันดำเนินการนโยบายต่างประเทศโดยยึดหลักค่านิยมสากล อาทิ ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น TIP Report จึงเปรียบเสมือนเครื่องมือหนึ่งของสหรัฐฯ ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ โดยอาจมองได้ว่าการจัดลำดับ TIP ของไทยให้อยู่ใน Tier ๓ เป็นผลมาจากประเด็นทางการเมืองของไทย

- ประเด็นภายใน (internal factor) คือ การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาของไทยเป็นการเน้นการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายของภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับด้านการประชาสัมพันธ์และสร้างภาพลักษณ์เป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้การดำเนินการเป็นเพียงเรื่องเฉพาะหน้า ไม่มีเอกภาพ และไม่มีผลงานที่เป็นรูปธรรม

- นอกจากนี้ การขาดการมีส่วนร่วมและการบูรณาการความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ส่งผลให้ปัญหาการค้ามนุษย์ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังในสังคมไทย

### ข้อเสนอแนะ

- ประเทศไทยจะต้องแก้ไขโครงสร้างการดำเนินงานของภาครัฐ โดย (๑) อาจมีการตั้งหน่วยงานศูนย์รวม (inter-agency organization) เพื่อกำหนดและควบคุมการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยให้ไปในทิศทางเดียวกัน และ (๒) เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ให้มากขึ้น

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นาง ภัทราวรรณ เวชศาสตร์
วัน เดือน ปี เกิด:	๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๐๓
การศึกษา	2520 - 2522 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา 2523 - 2526 ปริญญาตรี คณะรัฐศาสตร์ (สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527 - 2530 ปริญญาโท Public and International Affairs, Majoring in Economic and Social Development, มหาวิทยาลัย Pittsburgh, Pennsylvania, สหรัฐอเมริกา
การทำงาน	2530 - 2531 เลขานุการโท กองเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 2531 - 2537 เลขานุการโท กองอเมริกา กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ 2537 - 2541 กงสุล (ฝ่ายกฎหมายและเศรษฐกิจ) สถานกงสุลใหญ่ ณ นคร ลอสแอนเจลิส 2541 - 2549 ที่ปรึกษา กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 2549 - 2550 ผู้อำนวยการกอง กองสนเทศเศรษฐกิจ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 2550 - 2554 อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน 2554 - 2555 ผู้อำนวยการกองแปซิฟิกใต้ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
ตำแหน่งปัจจุบัน:	รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง แนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างบูรณาการ  
ผู้วิจัย นางภัทราวรรณ เวชศาสตร์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗  
ตำแหน่ง รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง โดยเฉพาะด้านสังคมจิตวิทยา ด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประเทศ รวมทั้งเป็นประเด็นที่ทั่วโลกสนใจ เพราะมีความเชื่อมโยงกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ค่านิยมสากลเรื่องสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ความยากจน ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากทางเพศ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการนำคนมาขอตาน

ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๔ (Trafficking in Person (TIP) Report ๒๐๑๔) เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ในรายงานฉบับดังกล่าวไทยถูกปรับลดระดับจาก Tier ๒ Watch List มาเป็นระดับ Tier ๓ โดยเหตุผลว่า แม้ว่าไทยจะปรับปรุงการจับกุมข้อมูลการต่อต้านการค้ามนุษย์และการดำเนินคดี แต่ไทยล้มเหลวในการไขข้อบกพร่องที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการต่อต้านการค้ามนุษย์และยังไม่ดำเนินการเพียงพอกับความรุนแรงของปัญหา ซึ่งเหตุผลดังกล่าวขัดแย้งกับความเห็นของฝ่ายไทยที่ว่า การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระสำคัญของชาติและที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเข้มข้นจริงจัง และมีผลที่เป็นรูปธรรม

ดังนั้น จึงเป็นสิ่งท้าทาย และต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินมาตรการของสหรัฐฯ จากการจัดระดับไทยใน Tier ๓ เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย อันส่งผลไปยังสินค้าส่งออกของไทย อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักมนุษยธรรม และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลปัจจุบันข้อ ๗ ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และให้ประชาชนอยู่อย่างสงบสุข รวมทั้งนโยบายข้อ ๖ ที่ต้องเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาการค้ำมนุษย์ในสังคมไทย และผลกระทบจากมาตรการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของต่างประเทศ โดยเฉพาะจากสหรัฐฯ

๒. เพื่อศึกษาปัญหาการค้ำมนุษย์ของไทยที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันของไทย โดยวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการดำเนินการ ตลอดจนกลไก และบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การแก้ปัญหาที่ยังไม่เป็นบูรณาการและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๓. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการ และทราบถึงปัญหาที่ไทยยังถูกระบุอยู่ใน Tier ๓ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาการดำเนินการในด้านที่ 5 (ตามแนวทางSP) ได้แก่การสื่อสาร การสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและกับต่างประเทศ

๔. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการ บทบาท และกลไกการแก้ปัญหา เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานและประสานงาน ให้การแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ของไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## ขอบเขตของการวิจัย

๑. การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเน้นการวิจัยเฉพาะกระบวนการดำเนินการ บทบาท และกลไกการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ตามหลักการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ตามยุทธศาสตร์ ๕P ซึ่งได้แก่ ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy) ด้านการดำเนินคดี (Prosecution) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) ด้านการป้องกัน (Prevention) และด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership)

๒. การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

๓. รายงานวิจัยนี้มุ่งเน้นการวิจัยเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ด้วยการขับเคลื่อนอย่างบูรณาการของไทย โดยไม่นำประเด็นหรือมุมมองทางการเมือง ที่อาจมีผลกระทบต่อการจัดลำดับประเทศต่าง ๆ ในรายงานประจำปีสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของสหรัฐฯ มาพิจารณา

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขั้นตอนการวิจัย ดังนี้

๑) ศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสารการวิจัยในห้องสมุด บันทึกลง และรายงานการประชุม ข้อมูลเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ๒) ศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ คือการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องข้างต้น ๓) การวิเคราะห์ข้อมูล และ ๔) การประเมินผลเพื่อให้ออกเสนอแนะ

## ผลการวิจัย

๑. ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อทั้งด้านความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม ตลอดจนมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศและความเชื่อมั่นที่นานาประเทศมีต่อไทย ซึ่งสร้างความเสียหายต่อภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของไทยอย่างมาก ประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์ยังมีความเชื่อมโยงกับประเด็นความมั่นคงของมนุษย์อื่น ๆ อาทิ สิทธิมนุษยชน ค่านิยมสากลเรื่องสิทธิเสรีภาพศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ และการโยกย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์และการพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศยังเป็นปัจจัยที่เพิ่มความซับซ้อนและความรุนแรงของปัญหาการค้ำมนุษย์ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายของข้อมูลข่าวสาร เงินทุน และแรงงานไปยังที่ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและยากต่อการตรวจสอบ

๒. จากการศึกษาจะพบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดกระบวนการค้ำมนุษย์ในไทยประกอบด้วย (๑) ภูมิศาสตร์ที่ตั้งของไทย ซึ่งตั้งเป็นจุดยุทธศาสตร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และมีพื้นที่ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านที่เอื้อต่อการเกิดขึ้นของการโยกย้ายถิ่นฐาน (๒) ปัจจัย “ด้านผลัก” (push factor) ซึ่งคือ ปัจจัยทางด้านการเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งในแง่มุมมองของความไม่สงบของการเมืองภายในของประเทศเพื่อนบ้าน และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดน (๓) ปัจจัย “ด้านดึง” (pull factor) ในการสร้างช่องทางและโอกาสทางด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชนในประเทศและในภูมิภาค กอปรกับการที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลของประเทศในภูมิภาคมีนโยบายส่งเสริมการค้าเสรีผ่านนโยบายต่าง ๆ อาทิ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การผ่อนปรนการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน มาตรการต่าง ๆ จากเขตการค้าเสรีอาเซียน นโยบายการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ ฯลฯ

๓. ที่ผ่านมารัฐบาลไทยมีนโยบายเน้นการแก้ไขปัญหาเชิง “ป้องกัน” หรือที่ปลายเหตุ คือ เน้นการจับกุมดำเนินคดี และส่งเหยื่อกลับประเทศต้นทาง อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพปัญหาการค้ำมนุษย์ของไทยที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นและมีความเชื่อมโยงกับปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่หลากหลายรัฐบาลในปัจจุบันจึงปรับนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ให้มีความครบถ้วนและรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเชิง “รุก” คือ ให้ความสำคัญต่อการลดความเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ การคุ้มครองและปกป้องเหยื่อ และการบูรณาการดำเนินการในทุกมิติเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ดำเนินการได้ถึงต้นเหตุ (root causes) และเป็นการลดความเสี่ยงก่อนที่จะเกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ (preemptive measure) ในอนาคตซึ่งมาตรการดำเนินของไทยที่สำคัญ ได้แก่

๓.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นก้าวแรกที่ภาครัฐไทยได้วางนโยบายและแผนงานการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างเป็นองค์รวม โดยมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๕) ที่ให้ความสำคัญ ๕ ด้าน คือ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนา

กลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน การพัฒนาและบริหารข้อมูล นอกจากนี้ มีการพัฒนากลไกระดับ ทวิภาคีและระดับพหุภาคีผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศจำนวนมาก

๓.๒ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ -๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ – ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญที่มุ่งเน้น (๑) การลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่ เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ (๒) การเพิ่มอำนาจบางประการในการทำหน้าที่ของพนักงานและการบริหาร จัดการ ททรัพย์ที่รับได้จากการกระทำความผิดค้ามนุษย์ และ (๓) การเพิ่มบทลงโทษฐานค้ามนุษย์ให้ สูงขึ้น

๓.๓ คณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย – รัฐบาลชุดปัจจุบันได้แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว 5 คณะประกอบด้วย (๑) คณะกรรมการปราบปรามการค้ามนุษย์ (๒) คณะกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ (๓) คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และแรงงาน ต่างด้าว (๔) คณะกรรมการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) และ (๕) คณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และ

๓.๔ หลักการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามยุทธศาสตร์ ๕P- ซึ่งได้แก่ ด้านนโยบายและการ นำไปสู่การปฏิบัติ (Policy) ด้านการดำเนินคดี (Prosecution) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) ด้านการป้องกัน (Prevention) และด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยเริ่มมีการมุ่งเน้นถึง การแก้ไขสาเหตุที่แท้จริงและมีการเชื่อมโยงประเด็นเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเข้าด้วยกัน โดยมี นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความแตกต่างด้านรายได้ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และ การสร้างความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นต้น

๔. แม้ว่าประเทศไทยจะได้รับการชื่นชมและยอมรับมากขึ้นต่อความพยายามในการ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการดำเนินการตามนโยบาย ๕P ที่มีความชัดเจนและมี พัฒนาการอย่างเห็นได้ชัดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาของทุกภาคส่วน การดำเนินการดังกล่าวยัง ประสบปัญหาและความท้าทายหลายด้าน โดยจากการวิเคราะห์และสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ยังพบ ประเด็นสำคัญของปัญหาและความท้าทายในเชิงนโยบาย เชิงบริหาร และเชิงบูรณาการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๔.๑ ปัญหาเชิงนโยบาย คือ การดำเนินการของไทยยังขาดนโยบายในภาพรวมที่ชัดเจน ขาดความชัดเจนและทับซ้อนของภาระหน้าที่ การถ่ายทอดนโยบายไปสู่หน่วยงานท้องถิ่นยังไม่มี เอกภาพ ขาดความชัดเจนที่เป็นรูปธรรม และไม่สอดคล้องกับภูมิสังคมและบริบทของท้องถิ่นด้วย รวมถึงกระบวนการทัศน์และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติที่ยังไม่มีความ สอดคล้อง

๔.๒ ปัญหาเชิงบริหารคือ การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่มีจำกัดต่อภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น การขาดมาตรการบังคับให้มีการดำเนินการตามนโยบาย การขาดระบบการรายงานและประเมินผลนโยบายที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ และ

๔.๓ ปัญหาเชิงการประสานงานแบบบูรณาการ คือ การขาดการบูรณาการในระดับประเทศ อาทิ การร่วมแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์จากประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง การขาดการบูรณาการระดับหน่วยงาน อาทิ ในด้านข้อมูลต่าง ๆ และด้านการประสานการทำงานของหน่วยงานรัฐใน

ท้องถิ่น และการขาดการบูรณาการระดับประชาชน อาทิ ด้านการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความเป็นเอกภาพในการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนและการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ

๕. การบูรณาการและการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน (Partnership) เป็นหนึ่งในประเด็นที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างยั่งยืนและมีผลเป็นรูปธรรม ที่ผ่านมา การดำเนินการในด้านนี้ของรัฐบาลไทยยังไม่ปรากฏผลที่เป็นรูปธรรมนัก โดยภาครัฐยังคงเน้นการแก้ไขที่ปลายเหตุ โดยเฉพาะเน้นการฟื้นฟูภาพลักษณ์และการประชาสัมพันธ์ ส่งผลให้การบูรณาการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ยังขาดเอกภาพและขาดความเชื่อมโยงในการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของไทยในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ยังมีความคลาดเคลื่อน ขาดความโปร่งใส และขาดความน่าเชื่อถือ ตลอดจนขาดการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ที่ต้นเหตุเนื่องจากภาคประชาชน ประชาสังคม และภาคธุรกิจซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น จำเป็นต้องส่งเสริมการบูรณาการความร่วมมือออกเป็น 3 ระดับเป้าหมาย คือ

๕.๑ ระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ การเร่งเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างเป็นระบบทั้งในเชิงนโยบาย การกำหนดแนวทางการทำงานและการแก้ไขปัญหาร่วมกันในระยะยาว ตลอดจนลดช่องว่างความแตกต่างทางกฎหมายและข้อมูลของแต่ละประเทศ

๕.๒ ระดับความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนคือ การส่งเสริมให้ภาครัฐและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลไกการดำเนินงาน และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันและปรับปรุงกลไกที่มีอยู่ให้สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินการได้อย่างชัดเจน และ

๕.๓ ระดับประชาชนและภาคประชาสังคมคือ การส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ การสร้างความตระหนักรู้ ความเข้มแข็ง ความเข้าใจต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ให้แก่ประชาชน



## ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นภารกิจที่มีต้องมีการวางนโยบาย (Policy) การจัดระบบ (System) การวางโครงสร้าง (Structure) ที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการ การบริหารข้อมูล (Information Management) และการสร้างความร่วมมือทั้งภายในและภายนอก (Internal and External Partnership) จึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายและการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง การเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายด้านที่ ๕ ของนโยบาย ๕P จะเป็นหัวใจสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยอย่างบูรณาการ โดยเฉพาะในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนใน ๓ ประเด็นหลัก ได้แก่ การสร้างความโปร่งใส (Transparency) การสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) และการสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งควรต้องดำเนินการทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ผ่านการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารทั้งภายในประเทศและกับต่างประเทศ

### ๑. การสร้างความโปร่งใส (Transparency)

การสร้างความโปร่งใสของการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่ประเทศไทยได้รับข้อห่วงกังวลจากนานาประเทศ ดังนั้น การบูรณาการและสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งกับประเทศต้นทาง กลางทางและปลายทาง จึงต้องเน้นการดำเนินการเพื่อสร้างความโปร่งใสในทุกระดับ ได้แก่

๑.๑ การสร้างความโปร่งใสเชิงนโยบาย ซึ่งนอกจากจะสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคแล้ว ยังต้องพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรและภาคประชาสังคมระหว่างประเทศด้วย โดยควร (๑) ส่งเสริมการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อให้ประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ได้ร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และนำไปสู่การพัฒนา นโยบายและกลไกที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาคต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และ (๒) การนำมาตรฐานและพันธกรณีระหว่างประเทศมาผลักดันการพัฒนากฎระเบียบภายในประเทศ

๑.๒ การสร้างความโปร่งใสเชิงปฏิบัติ ควรเสริมสร้างความร่วมมือในระดับโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการแก้ปัญหการค้ามนุษย์ ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายต่าง ๆ ของต่างประเทศ โดยสามารถแบ่งได้ ๒ ระดับ คือ

(๑) ระดับหน่วยงานของไทย การสร้างความร่วมมือที่มีความเป็นเอกภาพของกลไกและของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการสร้างความชัดเจนและลดความทับซ้อนของภาระหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการดำเนินการได้ทั้งในทุกด้าน โดยทั้งจากภายนอกและผ่านหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐมากขึ้น

(๒) ระดับประชาชน สร้างความโปร่งใสการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและประชาชน รวมทั้งการสร้างความตระหนักถึงการมีจิตสำนึกที่ดีต่อหน้าที่ ความเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน และความเข้าใจประเด็นเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ในทุกระดับ

## ๒. การสร้างที่น่าเชื่อถือ (Credibility) ใน ๒ ด้านหลัก ได้แก่

๒.๑ การสร้างที่น่าเชื่อถือเชิงนโยบาย คือ การสร้างที่น่าเชื่อถือต่อการดำเนินการต่าง ๆ โดยสามารถดำเนินการได้ ๓ ส่วนคือ

(๑) การสร้างที่น่าเชื่อถือของภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการเพิ่มบทลงโทษและมาตรการตรวจสอบอย่างเข้มงวดต่อเจ้าหน้าที่รัฐ

(๒) การสร้างที่น่าเชื่อถือของภาคเอกชนโดยการกระตุ้นและขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการต่าง ๆ ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังเพื่อลดอุปทานและอุปสงค์ของกระบวนการและพฤติการณ์การค้ามนุษย์ โดยอาพิจารณาการจัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับสถานประกอบการ

(๓) การสร้างที่น่าเชื่อถือของภาคประชาชนและประชาสังคม ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับทัศนะเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ที่ให้ความสำคัญกับเหยื่อ (victim focus) มากยิ่งขึ้น

๒.๑ การสร้างที่น่าเชื่อถือเชิงปฏิบัติ คือ การสร้างที่น่าเชื่อถือด้านการบริหารข้อมูล ควรผลักดันให้มี

(๑) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลาง (Central Database) ที่มีความถูกต้อง ทันสมัย และทันต่อเหตุการณ์ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย

(๒) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการข่าว โดยเน้นการประชาสัมพันธ์ทั้งภายในประเทศและกับต่างประเทศในทุกภาคส่วน โดยมีทิศทางที่เป็นเอกภาพเดียวกัน

(๓) การปรับวิธีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลและการดำเนินการ โดยปรับจากการประชาสัมพันธ์เชิงปริมาณมาเป็นการมุ่งเน้นการดำเนินการเชิงคุณภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นเพื่อแก้ปัญหอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งจะช่วยสร้างที่น่าเชื่อถือให้แก่การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยได้

## ๓. การสร้างที่มีประสิทธิภาพในการบูรณาการความร่วมมือ (Effectiveness) ได้แก่

๓.๑ การบูรณาการความร่วมมือเชิงนโยบาย โดยการบูรณาการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยจัดทำคู่มือหรือเอกสารเผยแพร่ที่รวบรวมข้อมูลการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของการดำเนินการ พัฒนาแนวปฏิบัติที่ดีและเป็นการสร้างความตระหนักและองค์ความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ อำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนทักษะการปฏิบัติการต่าง ๆ

### ๓.๒ การบูรณาการความร่วมมือเชิงปฏิบัติ

(๑) การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน โดยจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่ดำเนินการแบบ Central Command ที่ใช้การบริหารงบประมาณและบุคลากรร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อให้เกิดการประสานงานในลักษณะ inter-agencies

(๒) การบูรณาการด้านงบประมาณและการประเมินผล โดยการจัดตั้งอนุกรรมการ

เพื่อการบริหารงบประมาณ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างบูรณาการ รวมทั้งจัดทำตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า ข้อเสนอแนะในประเด็นเรื่องการดำเนินการแบบ Central Command เพื่อการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างบูรณาการ และประเด็นการประเมินผลร่วมโดยการจัดทำ joint KPI นี้ เป็นประเด็นที่น่าสนใจและจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาล ในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนหากจะมีผู้สนใจนำไปวิจัยหรือวิเคราะห์ต่อไปในอนาคต

(ผังแผนภาพ Conceptual Model for Central Command ที่ผู้ทำวิจัยได้เขียนไว้เป็นแนวคิดที่อาจมีการศึกษาวิจัยต่อไป)