



รายงานกลุ่ม (Group Project)

เรื่อง ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ :
ศึกษาเฉพาะกรณีภายหลังประเทศไทยถูกจัดอันดับไปอยู่ในระดับ Tier 3

กลุ่มปரிชาติ

- | | |
|------------------|------------|
| 1.นายเสกสิทธิ์ | สวรยาธิปติ |
| 2.นายศศิน | ศุขจรัส |
| 3.พ.ต.อ.คมศักดิ์ | สุ้มงเกษตร |
| 4.นางสาวปรีชญา | สิทธิสาร |
| 5.นางเจียมจิต | สุวรรณน้อย |
| 6.นายทศไนย | ไชยแขวง |
| 7.นายอนุกุล | เจิมมงคล |

รายงานทางวิชาการ
(Group Project)

เรื่อง ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ :
ศึกษาเฉพาะกรณีภายหลังประเทศไทยถูกจัดอันดับไปอยู่ในระดับ Tier 3

จัดทำโดย กลุ่มปาริชาติ

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 7
สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
ประจำปี 2559

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษานี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เพราะได้รับความกรุณาอย่างสูงจาก รศ.ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย อาจารย์ที่ปรึกษาประจำกลุ่ม ที่กรุณาให้คำแนะนำปรึกษาตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดี ทางกลุ่มตระหนักถึงความตั้งใจจริงและความทุ่มเทของอาจารย์ และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ พ.ต.อ.ปัญญา ปิ่นสุข รองผู้บังคับการปราบปรามการค้าย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ต.อ.ดร.อัศรพล บุญโยปัทม์ภักดิ์ ผู้อำนวยการศูนย์ต่อต้านการค้าย กรมสอบสวนคดีพิเศษ นายประวิทย์ ร้อยแก้ว อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานคดีค้าย สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ต.ท.ทวีป ช่างต่อ สารวัตรกองกำกับการ 2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และ น.ส.สุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เอื้อต่อรายงานการศึกษา จนทำให้รายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากนี้ต้องขอขอบพระคุณผู้ดูแลหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 7 ในสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ทุกท่าน ที่ให้โอกาสสมาชิก “กลุ่มปารีชาติ” ได้ร่วมกันจัดทำรายงานการศึกษานี้ รวมทั้งอำนวยความสะดวกในทุกด้านทำให้ทุกอย่างผ่านพ้นได้อย่างดี

ขอขอบพระคุณสมาชิก “กลุ่มปารีชาติ” ทุกท่านที่ช่วยกันร่วมคิด ร่วมแรง ร่วมใจกันจัดทำรายงานการศึกษาจนประสบผลสำเร็จด้วยดี

อนึ่ง “กลุ่มปารีชาติ” หวังว่ารายงานการศึกษานี้จะมีประโยชน์อยู่ไม่น้อย จึงขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้แก่เหล่าคณาจารย์ที่ได้ให้ความรู้ และกลุ่มผู้บริหารหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 7 ที่จัดทำแหล่งเรียนรู้ทำให้ผลงานของรายงานการศึกษาเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้อง สำหรับข้อบกพร่องต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น สมาชิกกลุ่ม “ปารีชาติ” ขอน้อมรับไว้ และยินดีจะรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนารายงานการศึกษาต่อไป

คณะผู้จัดทำ

“กลุ่มปารีชาติ”

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	ง
บทที่	
1 บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	2
วัตถุประสงค์การวิจัย	3
กรอบแนวคิดการศึกษา	3
ขอบเขตและวิธีการศึกษา	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา.....	5
ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย	5
2 ทบทวนวรรณกรรม	
ความหมายของการค้ามนุษย์	7
องค์ประกอบของการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์.....	8
ความหมายของการลักลอบขนคนเข้าเมืองหรือการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน	10
สถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย	12
TIP Report คืออะไร	15
กฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์ของไทย	17
3 ความเป็นมาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์	
ความเป็นมาและแนวคิดของการค้ามนุษย์	23
ทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์.....	29
4 ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์	
สหรัฐอเมริกากระดับความพยายามในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ของไทยไว้ที่ Tier 3	33
โครงสร้าง รูปแบบ และวิธีการดำเนินงานของขบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย	36
ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์	39

ความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ.....	56
การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึก	65
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
บทสรุป.....	69
ข้อเสนอแนะ	71
บรรณานุกรม	73
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก	75
ภาคผนวก ข	80

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 กรอบแนวคิด	4
2 การเปรียบเทียบอาชญากรรมการค้ามนุษย์กับการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน.....	10
3 ผังโครงสร้างความร่วมมือแบบ “Strategic Partnership”	58
4 แผนภาพ 5 Ps.....	61
5 แก่นหลักของกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act of 2000	61
6 ความสัมพันธ์ของความร่วมมือ.....	63

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

นับตั้งแต่ที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเผยแพร่รายงานประจำปีเรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศทั่วโลกเมื่อปี 2557 โดยจัดอันดับประเทศไทยให้ตกลงมาอยู่ใน Tier 3 เป็นเวลา 2 ปีต่อเนื่อง ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยถูกนานาประเทศระบุว่าไม่ให้ความสำคัญและไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ถือเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปหยิบยกเรื่องนี้บังคับให้ประเทศไทยเร่งจัดการกับกลุ่มผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง เห็นได้อย่างชัดเจนกับการที่ให้สถานะใบเหลืองต่อการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมที่กระทบต่อมูลค่าการส่งออกสินค้าอาหารทะเลจากประเทศไทยไปยังประเทศในสหภาพยุโรปจำนวนหลายหมื่นล้านบาท

รัฐบาลไทยพยายามที่จะแก้ปัญหาให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากการตกอยู่ในอันดับ Tier 3 ของรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์มาตั้งแต่ปี 2557 ด้วยการตราพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด จัดตั้งคณะกรรมการเชิงกำกับนโยบายและการปฏิบัติ กำหนดแผนการทำงานอย่างเป็นระบบ แต่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่คาดหวังได้

ปัญหาประการสำคัญอย่างหนึ่งที่สะท้อนจากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี 2558 คือ ประเทศไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ทำให้การเชื่อมโยงข้อมูลเป็นปัญหา ซึ่งจากการศึกษาด้วยการวิจัยจากเอกสาร การจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มการทำงานในส่วนของการปฏิบัติที่ถือว่าเป็นต้นทางสำหรับการป้องกันปราบปราม และการดำเนินคดี มีความร่วมมือกันทำงานในลักษณะแบบหลวมๆ ขึ้นกับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นสำคัญ อาจเปรียบเทียบได้กับความร่วมมือแบบ “Cooperation” ขณะที่ความร่วมมือในหน่วยงานระดับกระทรวงที่ต้องขับเคลื่อนมาตรการ 5Ps ประกอบด้วย Policy Prevention Prosecution Protection และ Partnership มีลักษณะของการทำงานที่ต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ดำเนินการตามเป้าหมายที่ได้รับมอบเท่านั้น จึงมีช่องว่างในบางกรณีที่กฎหมายหรือกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานดูแลอยู่ไม่ได้ให้อำนาจไว้เปรียบเทียบได้กับความร่วมมือแบบ “Coordination” ส่วนความร่วมมือในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ก่อตั้งและมีอำนาจหน้าที่ระบุชัดเจนไว้ในกฎหมายมีลักษณะแบบ “Collaboration” ที่ความสัมพันธ์ไม่ได้ขึ้นกับความเป็นส่วนตัว จึงเกิดความแนบแน่นที่ต้องวางแผนและกำหนดเป้าหมายทำงานร่วมกันซึ่งความสำเร็จจะเกิดขึ้นหากดำเนินการต่อเนื่องในระยะยาว

ความร่วมมือของหน่วยงานรัฐในเบื้องต้นน่าจะทำได้ดีหากได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง แต่การที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายเฉพาะหน้าที่ต้องการให้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเลื่อนระดับสถานะของประเทศไทยขึ้น การแก้ไขปัญหาเฉพาะข้อบกพร่องที่ปรากฏในรายงานจึงไม่เกิดความสำเร็จในภาพรวมทันที รัฐบาลอาจใช้แนวทางต่อรองเชิงการเมืองระหว่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันเฉพาะหน้าที่ซึ่งอาจได้ผลเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ

การศึกษารังนี้ เป็นเพียงการจับประเด็นเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐเพียงประเด็นเดียวเท่านั้น การเก็บข้อมูลอาจกระทำได้ไม่ครบถ้วนภายใต้ระยะเวลาจำกัด จึงอาจมีตัวแปรอื่นๆ อีก อย่างไรก็ตาม

ตาม “ความร่วมมือ” ถือเป็นนัยสำคัญที่ถูกนำขึ้นบันทึกไว้ในรายงาน จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่
รัฐบาลไม่อาจจะเลยหากยังต้องการให้ประเทศไทยปราศจากปัญหาการค้ามนุษย์ที่นับวันทุกประเทศทั่วโลก
จะต้องหันมาสนใจร่วมแก้ไขปัญหา

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาการค้ามนุษย์ได้ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวนอกจาก จะเป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและสตรีแล้ว ยังพบว่าการค้ามนุษย์มักมีความเชื่อมโยงกับการประกอบอาชญากรรมอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะถูกใช้เป็นช่องทางในการหารายได้ให้แก่กลุ่มก่อการร้ายและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ด้วยเหตุนี้ ทวีโลกจึงได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญต่อการต่อต้านและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง และเพิ่มมากขึ้น

และสืบเนื่องจากกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้แถลงรายงานประจำปีเรื่อง สถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี 2557 ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2557 เผยแพร่ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั่วโลก 188 ประเทศ ผลปรากฏว่าประเทศไทยถูกลดอันดับจากระดับ Tier 2 Watch List (ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในระดับนี้มา 4 ปีต่อเนื่องแล้ว) ไปอยู่ระดับ Tier 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุดร่วมกับอีก 22 ประเทศ รวมถึงประเทศมาเลเซียด้วย และเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2558 ประเทศไทยยังคงถูกประกาศจัดอันดับให้อยู่ในระดับ Tier 3 เป็นปีที่ 2 เช่นเดิม ร่วมกับประเทศอื่นๆ อีก 22 ประเทศ ซึ่งในรายงานระบุเหตุผลว่าเป็นเพราะรัฐบาลไทยไม่ได้ดำเนินการอย่างเพียงพอในการ ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำสุดเกี่ยวกับการกำจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ถือเป็นประเทศที่มีปัญหามาก แต่ไม่ยอมแก้ไขปัญหาก็ไม่มีความพยายามแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง แม้จะทำการสืบสวนดำเนินคดีกับ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ แต่ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เป็น อุปสรรคสำคัญของการแก้ไขปัญหาก็มีความล้มเหลวในระบบการสืบสวนสอบสวนรวมถึงการตัดสินใจ ผู้กระทำผิด การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง แม้ว่าไทยจะมีผลการจับกุมและดำเนินคดีด้านการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่เพียงพอ

ประเทศไทยถูกระบุว่าเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของ ขบวนการค้ามนุษย์ นอกจากเหยื่อที่เป็นคนไทยแล้ว มีการประมาณการว่ามีแรงงานต่างด้าวจาก ประเทศเพื่อนบ้าน คือ ลาว กัมพูชาและเมียนมา ประมาณ 3,000,000 – 4,000,000 คน ไม่นับรวมถึง เหยื่อจากประเทศอื่น เช่น จีน, เวียดนาม, รัสเซีย, อุซเบกิสถาน, อินเดีย, พิจิ เป็นต้น ที่เข้ามาประเทศไทยเพื่อหางานทำ ต้องตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ แรงงานเหล่านี้ถูกหลอกลวง บังคับ ขู่ขู่ให้ เป็นแรงงานในอุตสาหกรรมประมงเชิงพาณิชย์ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงตาม โรงงานต่างๆ การผลิตเสื้อผ้าราคาถูก การทำงานในโรงงานอื่นๆ แรงงานรับใช้ตามบ้าน ทั้งยังปรากฏว่า เหยื่อบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามข้างถนนรวมถึงการค้าผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก เพื่อการบังคับ ค่าประเวณี ในรายงาน TIPS Report ระบุว่ามีความพยายามของการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้า มนุษย์ในประเทศไทย แต่ก็ยังถือว่าไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหา การบังคับใช้กฎหมายที่ อ่อนแอ ปัญหาการขาดแคลนผู้ทำหน้าที่สื่อสารล่ามภาษาต่างชาติในหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้การระบุ สัญชาติและการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ถูกจำกัดและขาดประสิทธิภาพ ขาดระบบการเชื่อมต่อข้อมูล

ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่สำคัญคือ ปัญหาความร่วมมือของหน่วยงานที่ดูแลกระเปาะ เป็นตัวขัดขวางความสำเร็จของความพยายามที่ผ่านมา

กล่าวได้ว่าประเทศไทยแล้ว ได้มีการดำเนินการในมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 รวมถึงมีกลไกการดำเนินงานที่สำคัญตามกฎหมาย คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ต่อมาประเทศไทยได้ประกาศใช้นโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นแผนระยะยาว 6 ปีตั้งแต่ปีพ.ศ. 2554 – 2559 โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาการดำเนินงานการค้ามนุษย์และข้อเสนอแนะขององค์การสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และสหรัฐอเมริกา

ดังนั้นในการศึกษารั้งนี้ คณะผู้ศึกษาจึงมุ่งความสนใจไปยังการศึกษาถึงความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ภายหลังประเทศไทยถูกจัดอันดับไปอยู่ในระดับ Tier 3 เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้านความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ อีกทั้งข้อมูลดังกล่าวยังเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงรูปแบบและข้อมูลที่เกี่ยวข้องของขบวนการค้ามนุษย์ตลอดจนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและมาตรการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

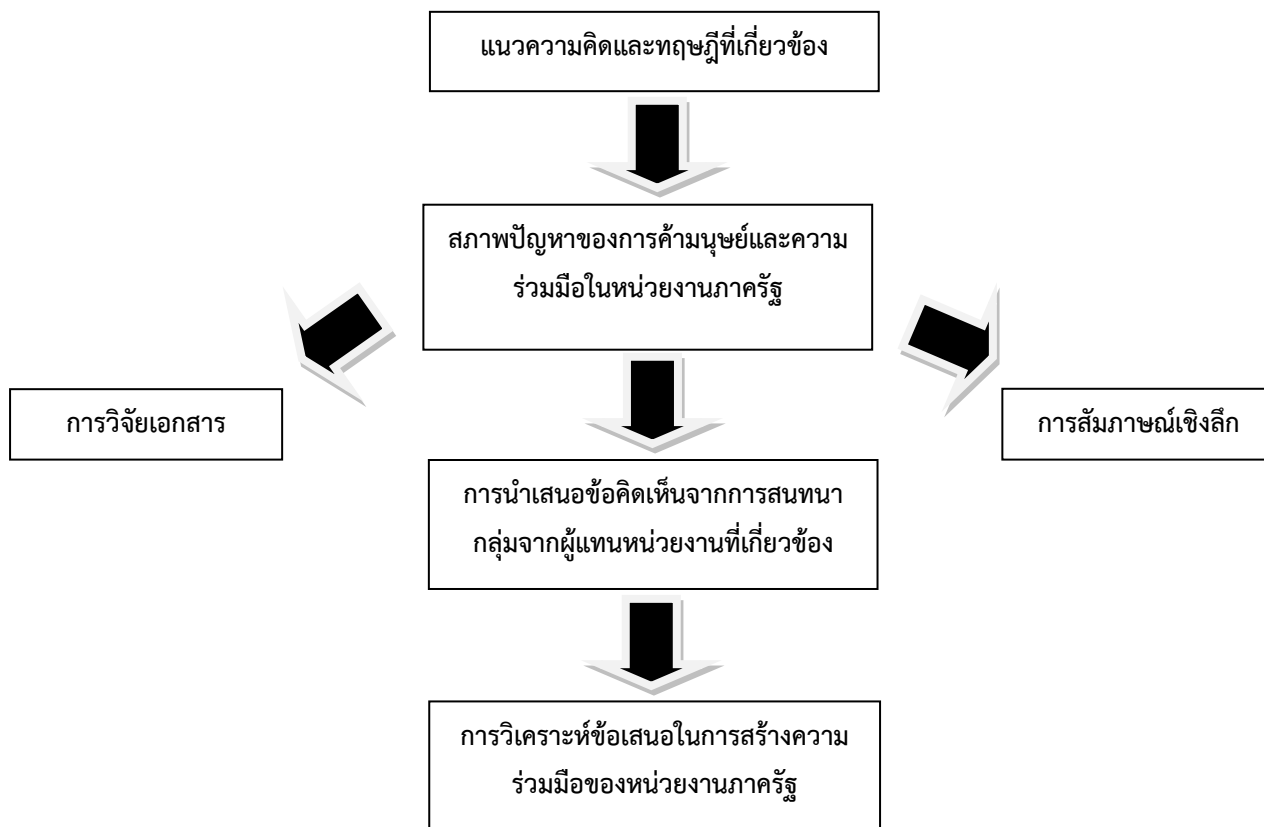
2.3 เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ภายหลังประเทศไทยถูกจัดอันดับไปอยู่ในระดับ Tier 3

2.4 เพื่อแสวงหาแนวทางในการบูรณาการที่เหมาะสมให้กับหน่วยงานภาครัฐ ในการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

3 กรอบแนวคิดการศึกษา

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีภายหลังประเทศไทยถูกจัดอันดับไปอยู่ในระดับ Tier 3 แบ่งกรอบแนวคิดออกเป็น 3 กรอบหลัก คือ 1) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2) สภาพปัจจุบันของขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ และ 3) การวิจัยเอกสารการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดดังกล่าวปรากฏดังภาพต่อไปนี้



กรอบที่ 1 สภาพปัจจุบันของปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ ในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในอดีตและปัจจุบัน จากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวทางการปฏิบัติ

กรอบที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็นกลุ่มแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กรอบที่ 3 การทำวิจัยเอกสารที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ และการศึกษาเชิงลึกกับผู้ปฏิบัติหลักของการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในหน่วยงานภาครัฐ การนำเสนอข้อคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรอบที่ 4 เมื่อศึกษาสภาพปัญหาของสภาพปัจจุบันของปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ แนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม จึงดำเนินการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลและเสนอแนะ ข้อเสนอในการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

4 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา: ขอบเขตด้านเนื้อหาในการศึกษาครั้งนี้ ครอบคลุมประเด็นการศึกษาในเรื่องรูปแบบและข้อมูลที่เกี่ยวข้องของขบวนการค้ามนุษย์ ตลอดจนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ และประเด็นความสัมพันธ์ในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อแสวงหาแนวทางในการบูรณาการที่เหมาะสมให้กับหน่วยงานภาครัฐ ในการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

4.2 ขอบเขตด้านวิธีการศึกษาวิจัย

- การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด ตลอดจนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

- การศึกษาจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ประกอบด้วยการรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในประเด็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจง และแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้เข้าร่วมสนทนาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้แทนจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ผู้แทนจากสำนักงานตำรวจ ตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนจากศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุดที่รับผิดชอบในคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และผู้แทนจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากับผู้รับผิดชอบแผนงานการปฏิบัติเรื่องการค้ามนุษย์จากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

4.3 ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา

ระยะเวลาในการศึกษาระหว่าง 21 เมษายน 2559 ถึง 17 มิถุนายน 2559

5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

5.1 ทำให้ทราบรูปแบบและข้อมูลที่เกี่ยวข้องของขบวนการค้ามนุษย์ ตลอดจนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

5.2 ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ความร่วมมือรวมถึงปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ภายหลังประเทศไทยถูกจัดอันดับไปอยู่ในระดับ Tier 3

6 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

6.1 การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด ตลอดจนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

6.2 การศึกษาจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ประกอบด้วยการรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในประเด็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจง และแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นที่เกี่ยวข้อง

โดยมีผู้เข้าร่วมสนทนาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้แทนจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ผู้แทนจากสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนจากศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุดที่รับผิดชอบในคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และผู้แทนจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

6.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากผู้แทนกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีส่วนจัดทำแผนงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในประเทศไทย

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

1. ความหมายของการค้ามนุษย์

พิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) แนบท้าย อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ได้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ว่า

“การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัยหรือการรับไว้ซึ่งบุคคล ด้วยวิธีการขู่ข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัวด้วย การฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำการอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย¹

พระราชบัญญัติป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติถึงการกระทำที่เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้ในมาตรา 6 ว่า

“มาตรา 6 ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอม แก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก*

ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

จากลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปรามปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เห็นได้ว่ามีความสอดคล้องในลักษณะเดียวกันกับนิยามความหมายตามพิธีสารฯ อันเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรมที่

¹ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ, 2558

ประชาคมระหว่างประเทศยึดถือ ซึ่งการกระทำที่จะเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ตามบทบัญญัติในมาตรา 6 นั้น จะต้องเป็นการกระทำที่มีเจตนา เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้²

1. การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี
2. การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก
3. การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น
4. การเอาคนลงเป็นทาส
5. การนำคนมาขอตาน
6. การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ
7. การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า
8. การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น สามารถแยกองค์ประกอบในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ได้ 2 ประการ คือ

1. องค์ประกอบภายนอก ประกอบด้วย

1.1 มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด คือ เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด

1.2 กระทำด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด คือ ช่มชู้ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น

2. องค์ประกอบภายใน คือ มีเจตนาพิเศษ ในการกระทำความผิด เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จากเหยื่อหรือผู้เสียหาย สำหรับกรณีที่เป็นการกระทำต่อเด็กตามมาตรา 6(2) นั้น จะพิจารณาเพียงองค์ประกอบในส่วนของการกระทำและเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเท่านั้น ไม่ต้องพิจารณาถึงวิธีการกระทำเหมือนบุคคลทั่วไป

2. องค์ประกอบของการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

การพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่นั้น คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้กำหนดว่าต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังต่อไปนี้³

1. ถูกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

1.1 จัดหา (ไปเลือกเฟ้นหามา จัดให้ได้คนมาไม่ว่ากระทำด้วยวิธีใด ๆ)

1.2 ซื้อ (เอาเงินตราแลกกับคน ไม่ได้หมายความถึงสัญญาซื้อขาย)

² ประวิทย์ ร้อยแก้ว “การค้ามนุษย์” สไลด์ประกอบการบรรยายเรื่องการค้ามนุษย์ในโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์สำหรับพนักงานอัยการ วันที่ 25 กันยายน 2551 ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ

³ เรื่องเดียวกัน, เพิ่งอ้าง

1.3 ข่าย (เอาคนไปแลกเงินตรา เอาเงินเข้ามาโดยยอมตนเข้ารับใช้การงานของเจ้าของเงินที่ เรียกว่า ข่ายตัวลงเป็นทาส)

1.4 จำหน่าย (ขาย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน โอน เอาออก ซึ่งผลงมาจากจ่าย)

1.5 พามาจาก (นำไปหรือนำมาโดยมีต้นทาง และแสดงอาการต่อเนื่องเรื่อยมาถึงปัจจุบัน พามา จากที่ได้ก็ได้ ในหรือนอกราชอาณาจักรก็ได้)

1.6 ส่งไปยังที่ใด (ทำให้เคลื่อนพันจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเพื่อให้ถึงผู้รับหรือเป้าหมาย ด้วยอาการ ต่าง ๆ เช่น ส่งข้าม ส่งผ่าน ส่งต่อ เคลื่อนออกจากที่ ใช้ตรงกันข้ามกับมา โดยส่งไปยังที่ได้ก็ได้ ใน หรือ นอกราชอาณาจักรก็ได้)

1.7 หน่วงเหนี่ยว (รั้งตัวไว้ ดึงถ่วงไว้ กักไว้ ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง)

1.8 กักขัง (บังคับให้อยู่ในสถานที่อันจำกัด เก็บตัวไว้ในสถานที่อันจำกัด)

1.9 จัดให้อยู่อาศัย (จัดให้พักพิง พักผ่อน)

1.10 รับไว้ (รับหรือพาคนไปสู่ที่พักเพื่อเก็บเข้าที่ หรือเอาเข้าที่)

2. ถูกกระทำด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

2.1 ช่มชู้ (ทำให้กลัว ทำให้เสียขวัญ ทำให้ผู้อื่นต้องกลัวว่าจะเกิดความเสียหายเป็นภัยแก่ตนเอง แก่สกุลแห่งตน หรือแก่ทรัพย์สินของตน เป็นภัยอันใกล้จะถึงและอย่างน้อยร้ายแรงถึงขนาดที่จะพึงกลัว)

2.2 ใช้กำลังบังคับ (ใช้แรงบังคับให้ทำ หรือใช้อำนาจสั่งให้ทำ หรือให้ปฏิบัติ หรือให้จำต้องทำ หรือให้เป็นไปตามความประสงค์โดยกระทำแก่กายหรือจิตใจด้วยแรงกายภาพหรือวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้บุคคล อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้)

2.3 ลักพาตัว (แอบหรือลอบนำคนไปหรือนำคนมา โดยบุคคลนั้นไม่ยินยอม)

2.4 ฉ้อฉล (ใช้อุบายหลอกลวงโดยเอาความเท็จมากล่าวเพื่อให้เขาหลงผิด)

2.5 หลอกลวง (ใช้อุบายทุจริตลวงให้เข้าใจผิด แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ ควรบอกให้แจ้งเพื่อให้บุคคลอื่นเข้าใจผิด)

2.6 ใช้อำนาจโดยมิชอบ (ใช้อิทธิพลที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องยอมทำตาม ไม่ว่าจะด้วยความ สนิทใจ หรือไม่ หรือตามสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ การปฏิบัติ การกระทำ เพื่อให้เกิดความเสียหาย แก่บุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น)

2.7 โดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล ให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล

ถ้ากระทำต่อเด็ก แม้จะไม่ใช้วิธีการดังกล่าวข้างต้นและไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าเด็ก นั้นเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์

3. ถูกกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ดังนี้

3.1 การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี (การได้ประโยชน์จากการค้าประเวณี การค้าประเวณี หมายความว่า การยอมรับการกระทำชำเรา หรือการยอมรับการกระทำอื่นใด หรือการกระทำอื่นใด เพื่อสำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่น อันเป็นการสำส่อนเพื่อสินจ้างหรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ยอมรับ การกระทำและผู้กระทำจะเป็นบุคคลเพศเดียวกันหรือคนละเพศ)

3.2 การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก (การทำให้เกิดมีขึ้นตามที่ต้องการด้วย อาศัย แรงงาน หรือเครื่องจักร หรือโฆษณาให้แพร่หลายซึ่งสิ่งของหรือวัสดุต่าง ๆ ในทางที่ผิดศีลธรรม)

3.3 การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น (การได้ประโยชน์ทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ)

3.4 การเอาคนลงเป็นทาส (ทาส หมายถึง บุคคลซึ่งตกอยู่ใต้อำนาจของบุคคลอื่น โดยสิ้นเชิง และจะต้องทำงานให้บุคคลอื่นนั้น)

3.5 การนำคนมาขอตาน (ขอตาน หมายถึง ขอลูกหรือสิ่งของเลี้ยงชีวิต)

3.6 การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

3.7 การบังคับตัวไว้ระเพื่อการค้า

3.8 การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล (การขูดรีด หมายความว่า การแสวงหา ประโยชน์ โดยวิธีบีบบังคับเอา การแสวงหาประโยชน์โดยวิธีบีบบังคับให้ยินยอม)

3. ความหมายของการลักลอบขนคนเข้าเมืองหรือการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน⁴

การลักลอบขนคนเข้าเมือง หรือการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (People Smuggling) คือ การนำพาบุคคลที่ประสงค์จะเดินทางเข้าไปยังประเทศอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่ผ่านช่องทางและวิธีการตามที่กฎหมายของประเทศนั้น ๆ ได้กำหนดไว้และเมื่อการดำเนินการดังกล่าว สำเร็จ บรรลุตามวัตถุประสงค์ คือ สามารถนำพาบุคคลที่ประสงค์เดินทางเข้าประเทศได้เรียบร้อยแล้ว ผู้ที่รับจ้างนำพาก็จะได้รับผลตอบแทนเป็นเงินหรือวัตถุอย่างอื่นจากผู้ประสงค์เดินทาง

การคำนวนเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมืองหรือการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานนั้น แม้จะมีความ คล้ายคลึงกันแต่องค์ประกอบและวัตถุประสงค์แตกต่างกัน บุคคลที่ถูกนำพาก็มีสถานะแตกต่างจากเหยื่อหรือ ผู้เสียหายจากการคำนวน ซึ่งสามารถเปรียบเทียบความแตกต่างที่สำคัญได้ดังนี้

การเปรียบเทียบระหว่างอาชญากรรมการคำนวนกับการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

การคำนวน	การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน
1. เป็นความผิดที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และอนามัยของผู้เสียหายซึ่ง ถูก	1. เป็นความผิดที่ส่งผลกระทบต่อความสงบ รียบร้อย ความมั่นคง ปลอดภัยของประเทศ ที่มี

⁴ เรืองเดิขกัน ,เพ็งอ้ง

บังคับ หลอกหลวง นำตัวมาแสวงหาประโยชน์ ในรูปแบบต่าง ๆ	การลักลอบเดินทางระหว่างกัน
2. โดยทั่วไปแล้วผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ได้ยินยอมที่จะถูกพาไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่ผู้เสียหายยินยอมหรือเต็มใจที่จะถูกพาไปจากภูมิลำเนาของตน แต่ความยินยอมดังกล่าวมักเกิดจากการถูกหลอก หรือใช้อุบายชักจูง ซึ่งหากในที่สุดแล้วผู้เสียหายตกอยู่ในสภาพถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น หลอกผู้เสียหายว่าจะพาไปหางานทำที่กรุงเทพฯ แต่เมื่อเดินทางมาถึงกลับถูกขายหรือบังคับให้ค้าประเวณี แล้วจะถือว่าผู้เสียหายให้ความยินยอมไม่ได้ เนื่องจากความยินยอมดังกล่าวไม่ได้เกิดจากความสมัครใจโดยแท้	2. ผู้ที่ลักลอบข้ามแดนมานั้นยินยอมหรือสมัครใจที่จะข้ามแดนไปที่ประเทศปลายทาง ผู้รับจ้างพาข้ามแดนเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกในการข้ามแดน เท่านั้น และเมื่อข้ามแดนได้สำเร็จแล้ว ผู้ที่ลักลอบข้ามแดนมีอิสระที่จะทำการใด ๆ ตามแต่ที่ตน จะต้องการ ผู้รับจ้างจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวอีกต่อไป
3. วัตถุประสงค์ของการค้ามนุษย์ คือ การพาผู้เสียหายไปแสวงหาประโยชน์ยังสถานที่ที่กำหนดไว้ ซึ่งในทางกฎหมายถือว่า ผู้กระทำมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (exploitative purpose) เช่น แสวงหาประโยชน์ทางเพศ บังคับใช้แรงงาน หรือบริการบังคับต่ออวัยวะเพื่อการค้า เป็นต้น	3. วัตถุประสงค์ของผู้กระทำความผิดฐานรับจ้างพาข้ามแดน คือนำพาผู้ประสงค์ข้ามแดนผ่านแดนไปได้ ตามที่ตกลงกันไว้ มิได้มีเจตนาแสวงหาประโยชน์อื่นใดจากผู้ลักลอบข้ามแดนนอกจากค่าจ้างที่ได้ตกลงกัน
4. เป็นการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นได้ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เช่น หลอกหลวงหญิงจากทางภาคเหนือของประเทศเพื่อมาขายประเวณีทางภาคใต้ของประเทศหรืออาจข้ามประเทศไปยังประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เป็นต้น	4. เป็นความผิดที่เกิดขึ้นได้เฉพาะระหว่างประเทศเท่านั้น เพราะวัตถุประสงค์ก็เพื่อเป็นการลักลอบพาคนจากประเทศหนึ่งข้ามแดนไปยังอีกประเทศหนึ่งโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
5. ผู้กระทำความผิดจะเป็นฝ่ายสรรหาผู้เสียหายโดยผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น ผ่านตัวแทน นายหน้า และมักมีการใช้อุบายหลอกหลวง ทำให้ผู้เสียหายหลงเข้าใจผิดว่าจะไปประกอบอาชีพที่มั่นคงมีรายได้ดี หรือบางรายใช้กำลังประทุษร้าย ทันทิที่ผู้เสียหายตกอยู่ภายใต้การควบคุมแล้วผู้เสียหายจะไม่มีอำนาจ ตัดสินใจ หรือต่อรองใด ๆ ทั้งสิ้น หากผู้เสียหายต่อสู้ ขัดขืน หรือหาทางหลบหนี ผู้ค้ามนุษย์มักจะใช้ความรุนแรงต่อผู้เสียหาย และ	5. ผู้ประสงค์จะข้ามแดน จะเป็นผู้มาติดต่อขอใช้บริการจากผู้รับจ้างขนคนข้ามแดน โดยตรงหรือจากการผ่านโฆษณาเชิญชวน ผู้รับจ้างขนคนข้ามแดน จะมีอำนาจควบคุมได้เฉพาะช่วงเวลาในการพาข้ามแดนเท่านั้น ถ้าผู้ประสงค์จะข้ามแดนประเมิน ถึงความเสี่ยงแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสมที่ข้ามแดนใน ช่วงเวลาดังกล่าวแล้วเขาจะบอกเลิกก็ได้ ผู้รับจ้าง ขนคนข้ามแดนไม่มีอำนาจบังคับจึงไม่มีความจำเป็น ที่จะต้องใช้ความรุนแรง และเมื่อผู้

เมื่อผู้เสียหายถึงจุดหมาย ปลายทาง หรือสถานที่ที่กำหนดให้ผู้เสียหายอยู่ ผู้เสียหายจะไม่อิสรภาพ จะถูกควบคุมจากผู้ค้ามนุษย์ หรือผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้เสียหาย	ประสงค์ข้ามแดน มาถึงที่หมายปลายทางตามที่ตกลงกัน ผู้รับจ้างขนคน ข้ามแดนก็สิ้นสุดภารกิจ
6 การค้ามนุษย์ แตกต่างจากการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน โดยการค้ามนุษย์เป็นการพาไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือแม้จะมีบ้าง ที่ให้ความยินยอมในครั้งแรก แต่ความยินยอม ดังกล่าว ก็มักจะเกิดจากการถูกหลอกลวง ถูกบังคับ หรืออยู่ในภาวะจำเป็นต้องยอมตาม ไม่สามารถ ขัดขืนได้ เป็นต้น	

4. สถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย

จากรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2557 ของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่าประเทศไทยยังคงมีสถานะเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านของการค้ามนุษย์ ในปีนี้มีผู้เสียหายคดีค้ามนุษย์ รวมทั้งสิ้น 522 คน เป็นชาย 137 คน เป็นหญิง 385 คน หากแยกจำนวนตามสัญชาติจะพบว่าผู้เสียหายเป็นคนไทยจำนวน 292 คน มักจะถูกแสวงหาประโยชน์จากการบริการทางเพศ ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีปลายทางที่จังหวัดชลบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และกรุงเทพมหานคร ผู้เสียหายชาวลาวจำนวน 108 คน มักจะถูกแสวงหาประโยชน์จากการบริการทางเพศ ส่วนใหญ่เดินทางเข้ามาทางจังหวัดอุบลราชธานี หนองคาย มุกดาหาร เลย ผู้เสียหายชาวเมียนมาจำนวน 89 คน มักจะถูกแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานในภาคประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ส่วนใหญ่จะเดินทางเข้ามาทางจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก และ กาญจนบุรี ผู้เสียหายชาวกัมพูชาจำนวน 27 คน มักจะถูกแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและโรงงาน โดยส่วนใหญ่จะเดินทางเข้ามาทางจังหวัดสุรินทร์ สระแก้ว และตราด และ ผู้เสียหายสัญชาติอื่น ๆ จำนวน 6 คน โดยมีจำนวนคดีการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1. การค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากทางเพศ มีจำนวน 222 คดี พฤติการณ์ทางคดี มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีการเปิดสถานบริการในลักษณะอื่น ๆ บังหน้า เช่น ร้านคาราโอเกะขนาดเล็ก ร้านนวดแผนโบราณ ร้านนวดสปา โดยมีการแอบแฝงขายบริการทางเพศ ซึ่งผู้เสียหายส่วนใหญ่มักยังคงเป็นผู้หญิงชาวไทยและชาวลาว อายุต่ำกว่า 18 ปี

2. การค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน มีจำนวน 47 คดี เป็นคดีค้ามนุษย์โดยการบังคับใช้แรงงานในเรือประมงจำนวน 11 คดี เนื่องจากการทำประมงโดยมากไม่ได้จ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมายและไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่

เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแจ้งเรือเข้าออกท่า การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับเรือ ผู้โดยสารและลูกเรือในการออกเรือ เมื่อมีการบังคับใช้แรงงานบนเรือประมงจึงยากต่อการดำเนินคดี ซึ่งผู้เสียหายส่วนใหญ่เป็นชาวเมียนมาร์อายุเกินกว่า 18 ปี

3. การค้ามนุษย์ในรูปแบบการนำคนมาขอทาน มีจำนวน 11 คดี ผู้เสียหายส่วนใหญ่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายพร้อมกับบิดามารดาหรือญาติพี่น้อง และถูกบิดามารดาหรือบุคคลอื่นที่รู้จักกันในภายหลังในประเทศไทยชักจูง แนะนำให้ไปขอทานบริเวณสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งผู้เสียหายส่วนใหญ่เป็นเด็กชายชาวกัมพูชาที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี

เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2557 กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons–TIP Report) ประจำปี พ.ศ. 2557 รายงานดังกล่าวเป็นการประเมินผลการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2556 ถึง 31 มีนาคม 2557 เป็นการประเมินเฉพาะประเด็นการค้ามนุษย์ ในปีนี้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้จัดให้ไทยอยู่ในระดับที่ 3 (Tier 3) หรือระดับต่ำสุดในการจัดลำดับของรายงานดังกล่าว แม้ว่าในช่วงปีที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยมีการดำเนินการที่มีความคืบหน้าและเป็นรูปธรรมในทุกด้านตามหลักมาตรฐานสากล (5Ps) ได้แก่ การจับกุมดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิด (prosecution) การคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ (protection) การป้องกันปัญหา (prevention) การขับเคลื่อนกลไกการดำเนินงานระหว่างส่วนราชการ (policy mechanism) และความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งในและนอกประเทศ (partnership) รวมทั้งได้ให้ความร่วมมือในการจัดส่งข้อมูลที่ถูกต้องและผ่านการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอและหารือทำความเข้าใจกับสหรัฐอเมริกาเป็นระยะ เพื่อพิสูจน์ให้เห็นถึงความโปร่งใสและความมุ่งมั่นในการดำเนินการของฝ่ายไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ก็ตาม⁵ แต่สหรัฐอเมริกาเห็นว่า ประเทศไทยยังดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act- TVPA) โดยการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ยังมีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหา การคอร์รัปชันในทุกระดับยังเป็นอุปสรรคสำคัญ การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับและภาวะแรงงานขัดหนี้ของแรงงานต่างชาติในภาคส่วนการค้าและประมงยังไม่เพียงพอ โดยไม่สามารถสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งรวมถึงเจ้าของเรือและผู้บังคับเรือที่ใช้แรงงานต่างชาติเป็นแรงงานบังคับ การขาดแคลนล่ามของหน่วยงานภาครัฐยังเป็นอุปสรรคต่อการคัดแยกและคุ้มครองเหยื่อ โดยทางการไทยคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวต่างชาติได้ น้อยกว่าปีที่ผ่านมา และสำหรับกรณีของประเทศไทย เป็นการปรับลดระดับโดยอัตโนมัติ* เนื่องจากไทย อยู่ในระดับที่ 2 ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) มา 4 ปีแล้ว (ตั้งแต่ พ.ศ. 2553) โดยเมื่อ พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556 ประเทศไทยได้รับการยกเว้นไม่ถูกลดระดับลง แต่ข้อยกเว้นในการปรับลดระดับโดยอัตโนมัติตามกฎหมาย TVPA นั้นสามารถทำได้ไม่เกิน 2 ครั้งต่อเนื่อง ดังนั้นในรายงาน TIP Report พ.ศ. 2557 ประเทศไทยจึงถูกลดระดับลงมาที่ระดับที่ 3 (Tier 3) โดยอัตโนมัติ

⁵ การแถลงข่าวปลัดกระทรวงการต่างประเทศ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2557

สำหรับปี พ.ศ. 2558 เจ้าหน้าที่ตำรวจได้สืบสวนคดีค้ามนุษย์ไปทั้งสิ้น 317 คดี และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการไป 176 คดี โดยมีความเห็นควรสั่งฟ้อง 174 คดี (คิดเป็นร้อยละ 99 ของคดีที่ส่งให้พนักงานอัยการ) และมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง 2 คดี (ร้อยละ 1) ในขณะที่อีก 141 คดี ยังอยู่ในระหว่างการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จากจำนวนที่ได้รับ 176 คดีนั้นพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องไป 107 คดี สั่งไม่ฟ้อง 7 คดี และอีก 62 คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา และในจำนวน 107 คดี ที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องไป ศาลได้พิพากษาลงโทษ 43 คดี ในปี 2558 และกำลังอยู่ระหว่างการไต่สวนอีก 64 คดี⁶

เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2558 กระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Tip Report) ประจำปี พ.ศ.2558 ส่งประเมินผลการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2557 ถึง 31 มีนาคม 2558 ได้จัดให้ไทยอยู่ในระดับเดิมคือ ระดับที่ 3 (Tier 3) ทั้งนี้ให้เหตุผลว่า

ถึงแม้รัฐบาลรายงานว่าได้ดำเนินการสืบสวนคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ 280 คดี (เทียบกับ 674 คดี ในปีพ.ศ.2556) โดยดำเนินคดีผู้ค้ามนุษย์ 155 ราย (เทียบกับ 483 ราย ในปี พ.ศ.2556) และพิพากษาลงโทษนักค้ามนุษย์ 151 ราย (เทียบกับ 255 ราย ในปีพ.ศ.2556) แม้จะมีการบังคับใช้แรงงานอย่างแพร่หลายในประเทศไทย แต่รัฐบาลกลับรายงานว่า มีการสืบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ต้องสงสัยว่ามีการบังคับใช้แรงงานเพียง 58 กรณี (เทียบกับ 154 กรณีในปีพ.ศ.2556) และดำเนินคดีผู้ต้องสงสัยค้ามนุษย์ที่บังคับใช้แรงงานเพียง 27 ราย (เทียบกับ 109 ราย ในปีพ.ศ.2556) นักค้ามนุษย์ 20 รายรับโทษจำคุกเกินเจ็ดปี และผู้ที่ศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดส่วนใหญ่ต้องโทษจำคุกสองปีขึ้นไป สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) รายงานว่า มีคดีการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ 107 คดีที่อยู่ในระหว่างการสืบสวน โดยหนึ่งในคดีเหล่านั้น สำนักงาน ปปง.ยึดเงินสดสองล้านบาท (62,500 เหรียญสหรัฐ) และอีกคดีหนึ่ง ยึดเงินสด 30 ล้านบาท (หนึ่งล้านเหรียญสหรัฐ) ซึ่งทั้งสองคดีนี้ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีในชั้นศาล

ประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้สื่อข่าวและนักต่อสู้การค้ามนุษย์เนื่องจากเพราะบุคคลเหล่านี้ได้เปิดโปงผู้ค้ามนุษย์ อีกทั้งคำแถลงขอให้สื่อไม่รายงานอาชญากรรมการค้ามนุษย์นั้นนับเป็นการบั่นทอนความพยายามในการระบุอัตลักษณ์และช่วยเหลือเหยื่อตลอดจนการจับกุมนักค้ามนุษย์ในบางจังหวัด รัฐบาลได้พยายามคัดกรองผู้ย้ายถิ่นชาวโรฮิงญาเพื่อระบุหาตัวผู้เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อธุรกิจทางเพศ ทว่า ยังขาดล่ามสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์อยู่นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่ดำเนินการเชิงรุกในการระบุอัตลักษณ์เหยื่อการค้ามนุษย์ออกจากกลุ่มแรงงานในภาคการประมงและผู้ใช้ก้ายถิ่นแบบผิดปกติ พร้อมทั้งเสนอแนะให้

ประเทศไทยควรดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนสมรู้ร่วมคิดในการค้ามนุษย์ และพิพากษาและลงโทษเจ้าหน้าที่ที่พบว่ามีความผิดจริง ควรเพิ่มความพยายามในการระบุ อัตลักษณ์ดำเนินคดี และพิพากษาลงโทษนักค้ามนุษย์และผู้ที่บังคับให้เหยื่อค้าประเวณี เป็นแรงงานบังคับหนี้

⁶ ข้อมูลจาก TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 2015 :The Royal Thai Government's Response 1 January – 31 December 2015

หรือใช้แรงงานในภาคธุรกิจการค้าและการส่งออกของไทย รวมทั้งควรเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการค้าแรงงานและลักษณะบังคับแรงงานบังคับหนี้ ในหมู่ผู้ตรวจสอบการใช้แรงงานและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนแต่งตั้งอัยการที่ชำนาญการด้านคดีการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ ไทยควรเพิ่มความพยายามอย่างมีนัยสำคัญเพื่อพิสูจน์อัตลักษณ์เหยื่อการค้ามนุษย์ที่อยู่ในกลุ่มประชากรเสี่ยงโดยเฉพาะผู้อพยพ ผู้ถูกเนรเทศ ผู้ลี้ภัย ผู้ค้าประเวณี และบุคคลไร้สัญชาติ

ทั้งนี้ต้องการให้ประเทศไทยหามาตรการลดอุปสงค์สำหรับแรงงานที่ถูกแสวงประโยชน์ ควรสานต่อการดำเนินการเสริมสร้างความร่วมมือในภูมิภาคด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งยกระดับสิทธิสถานะทางกฎหมาย และนโยบายการเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว เพื่อลดความเสี่ยงการถูกแสวงประโยชน์ให้น้อยที่สุด

และข้อมูลเพิ่มเติมในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ.2016) ที่รัฐบาลไทยรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์เพิ่มเติมไปยังสหรัฐอเมริกา ในส่วนของกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย ว่าประเทศไทยได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการค้ามนุษย์อย่างรวดเร็วผ่านแผนกคดีค้ามนุษย์ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในศาลยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับกุมผู้ต้องหาคดีค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และได้ช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มอีก 105 คน เฉพาะเพียงช่วงเดือนมกราคม – มีนาคม 2559 คดีกำลังอยู่ระหว่างการสอบสวน อนึ่งสถิติคดีในปี ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) ศาลลงโทษนักค้ามนุษย์น้อยกว่า 50 ราย แต่หลังจากนั้นมาจนถึงปัจจุบัน (สิ้นไตรมาสแรกของ ปี ค.ศ.2016) ศาลลงโทษผู้ค้ามนุษย์ไป 575 ราย ซึ่ง 241 รายในจำนวนนี้เป็นคดีตัดสินลงโทษเฉพาะในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ในปี ค.ศ. 2016 นี้เชื่อว่าจะมีการลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่านี้ ยังมีเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์อีก 34 คน กำลังจะถูกฟ้องคดี ซึ่งมีคดีหนึ่งที่ศาลตัดสินแล้ว คือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ถูกตัดสินจำคุก 16 ปี นอกจากนั้น การพิจารณาคดีค้ามนุษย์ที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของไทย คือ คดีค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญาที่มีผู้ต้องหาถึง 92 คน โดย 22 คนในจำนวนนั้นเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ก็ได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว⁷

5. TIP Report คืออะไร

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน (Royal Thai Embassy, Washington D.C.) ได้เผยแพร่ข้อมูล เกี่ยวกับรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา เรื่อง สถานการณ์การค้ามนุษย์ โดยได้กล่าวถึงที่มาของ TIP Report และเกณฑ์ในการจัดระดับประเทศต่าง ๆ ใน TIP Report สรุปได้ว่า TIP Report หรือ Trafficking in Persons Report เป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา จัดทำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act-TVPA) (กฎหมาย TVPA กำหนดว่า ประเทศที่ถูกจัดให้อยู่ในระดับที่ 2 ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) ติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี ปีถัดไปอาจถูกปรับลดระดับลงสู่ระดับที่ 3 (Tier 3) โดยอัตโนมัติ เว้นแต่จะสามารถแสดงหลักฐานได้ว่าในรอบปีที่ผ่านมา มีพัฒนาการที่สำคัญที่สมควรได้รับการปรับระดับขึ้นจาก ระดับที่ 2 ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) ให้เป็นระดับที่ 2 (Tier 2) หรือระดับที่ 1 (Tier 1) หรือมีคุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับการได้รับยกเว้นจากการ

⁷ UPDATE TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 2015 : The Royal Thai Government Response , 1 January – 31 March

ถูกปรับลดระดับโดยอัตโนมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยประเทศดังกล่าวจะต้องสามารถแสดงแผนงานที่จะใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์และทรมานทรมานเพียงพอที่จะดำเนินการตามแผนงานของปี ค.ศ. 2000 โดยประเมินสถานการณ์และการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวม 188 ประเทศ

กฎหมาย TVPA ได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภาสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 2000 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา โดยมีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อการตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ (Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (TIP Office)) ขึ้นภายใต้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งภายในสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ โดยหนึ่งในหน้าที่หลักของสำนักงาน TIP Office ก็คือการจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกาในเดือนมิถุนายนของทุกปีซึ่งสหรัฐอเมริกาจัดระดับประเทศต่าง ๆ ตามเกณฑ์ในกฎหมาย TVPA เป็น 4 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 1 (Tier 1) คือ ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์

ระดับที่ 2 (Tier 2) คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาแต่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข ระดับที่ 2 (Tier 2 Watch List) ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ คล้ายกับ Tier 2 โดยมีจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์

ระดับที่ 3 (Tier 3) คือ ระดับต่ำสุด หมายถึงประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไข ซึ่งสหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาจะระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อมนุษยธรรมและการค้าได้รวมถึงอาจไม่ให้งบประมาณสนับสนุนแก่ลูกจ้างของรัฐบาลประเทศระดับที่ 3 (Tier 3) ในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม คัดค้านความช่วยเหลือที่รัฐบาลประเทศนั้น ๆ อาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ได้ด้วย

อย่างไรก็ดี มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับที่ 3 (Tier 3) เนื่องจากประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาสามารถใช้สิทธิในการยกเว้น (Presidential Waiver) มาตรการระงับความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับที่ 3 (Tier 3) ได้ หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วว่าเป็นผลประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกา หรือเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งรวมถึงสตรีและเด็ก

เกณฑ์ในการจัดระดับประเทศต่าง ๆ ใน TIP Report อ้างอิงถึงมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดการค้ามนุษย์ ตามมาตรา 108 ของกฎหมาย TVPA ได้แก่

1. รัฐบาลห้ามไม่ให้มีการค้ามนุษย์ และมีการลงโทษหากมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น

2. รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการคุ้มครองการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์ ทางเพศ การค้ามนุษย์ที่มีเหยื่อเป็นเด็ก หรือการค้ามนุษย์ที่มีการข่มขืน การลักพาตัว หรือที่มีเหยื่อเสียชีวิต

3. รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ และสะท้อนความร้ายแรงของความผิด

4. รัฐบาลแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งมี หลักเกณฑ์ดังนี้

4.1 มีการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด

4.2 มีการคุ้มครองเหยื่อและช่วยเหลือเหยื่อในกระบวนการสืบสวนและดำเนินคดี

4.3 มีการกำหนดมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ เช่น การให้ข้อมูลและความรู้แก่สาธารณชน เกี่ยวกับสาเหตุและผลจากการค้ามนุษย์ การกำหนดอัตลักษณ์ของบุคคล (การจดทะเบียน การเกิดและการให้สัญชาติ เป็นต้น) และการป้องกันการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเด็ก

4.4 มีการร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ เพื่อสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด

4.5 มีการส่งผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ข้ามแดนตามกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ

4.6 มีการเฝ้าระวังรูปแบบการเข้าออกเมืองเพื่อหาหลักฐานกรณีการค้ามนุษย์ และหน่วยงาน บังคับใช้กฎหมายได้ใช้ประโยชน์จากหลักฐานที่ได้รับในการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด โดยคุ้มครองสิทธิของเหยื่อในการเดินทางเข้าออกประเทศของตน

4.7 มีการสืบสวน ดำเนินคดี และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการค้ามนุษย์ รวมทั้ง มีมาตรการที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิกเฉยต่อการค้ามนุษย์

4.8 จำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ไม่ใช่ประชากรของประเทศนั้น ๆ มีจำนวนน้อย

4.9 มีการติดตามประเมินความพยายามตามข้อ 4.1 - 4.8 และแจ้งผลการประเมินให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ

4.10 มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากปีที่แล้ว

4.11 มีความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อลดความต้องการของการค้าเพื่อแสวงประโยชน์ ทางเพศและลดการมีส่วนร่วมของประชากรของประเทศนั้น ๆ ในการท่องเที่ยวเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ

6. กฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์ของไทย

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มาโดยตลอด เห็นได้จากการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 โดยมีสาระสำคัญว่า

“ผู้นำหรือให้ผู้อื่นนำหญิงหรือเด็กหญิงเข้ามาในประเทศสยาม เพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมณกรรมก็ดี พาหรือให้ผู้อื่นพาหญิงหรือเด็กหญิงออกไปจากประเทศสยามเพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมณกรรมก็ดี รับหรือจำหน่ายหญิงหรือเด็กหญิงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ตนรู้ว่ามีผู้นำเข้ามาในประเทศสยามเพื่อการตั้งว่ามานั้นก็ดี ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำและ ปรับทั้งสองสถาน

ถึงแม้กรรมทั้งหลายซึ่งประกอบกันเป็นความผิดนั้น ได้กระทำไว้ในประเทศต่างกันก็ตาม ผู้กระทำผิดนั้นก็อาจถูกฟ้องร้องและลงโทษได้”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 ถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับแรกของไทย เมื่อใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับ คือยังมีขอบเขตที่จำกัดทั้งในแง่ของฐานความผิด และมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด เช่น มาตรการเกี่ยวกับการตรวจตราสอดส่องเพื่อช่วยเหลือหรือกักตัวหญิงหรือเด็กเพื่อสอบสวน ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดหรือมาตรการในการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์แก่หญิงและเด็กที่ถูกกระทำ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับปรากฏว่ามีการกระทำความผิดโดยการซื้อ ขาย จำหน่าย ซักพา หรือจัดหาบุคคลไปด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความใคร่แก่ตนเองหรือผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันมิชอบ ด้วยวิธีการอันเป็นการคุกคามและกระทบกระเทือนต่อสวัสดิภาพของบุคคล นอกจากนั้นในส่วนของผู้กระทำผิดยังมีพฤติการณ์ที่กระทำในรูปของการเตรียมสมคบกันเป็นขบวนการเชื่อมโยงทั้งในประเทศและระหว่างประเทศซึ่งเป็นพฤติการณ์ที่เป็นอันตรายต่อสังคมอีกด้วย จึงได้ปรับปรุงมาตรการในการป้องกันปราบปรามและเพิ่มเติม มาตรการในการเยียวยาช่วยเหลือหญิงและเด็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

นับจากวันใช้บังคับพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา พบว่าลักษณะของการกระทำ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลมิได้จำกัดแต่เฉพาะหญิง และเด็กเท่านั้นพร้อมทั้งกระทำด้วยวิธีการที่หลายหลายนมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือ ส่งไปค้านอกราชอาณาจักร บังคับใช้แรงงานบริการหรือขอทาน บังคับต้อวยวะเพื่อการค้า หรือการแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสมเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหาย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน 2551 เป็นต้นมาจนถึง

ปัจจุบันและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหนึ่งครั้งโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในปัจจุบันที่มีความรุนแรง ซับซ้อน และเป็น อาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยกำหนดให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ผู้พบเห็นเหตุการณ์ค้ามนุษย์แจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดมาตรการเพิ่มอำนาจทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

กำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ระดับ คือระดับนโยบายซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและระดับประสานงานและกำกับดูแล มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปคม.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการประสานงานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปกค.) เป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์รวมทั้งในสถานประกอบกิจการ โรงงานและยานพาหนะ ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและกำกับดูแลการดำเนินการตามกฎหมาย

สำหรับอำนาจในการออกประกาศกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ และประกาศกำหนดให้สถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว นั้น เป็นหลักการใหม่ที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังให้อำนาจกับคณะกรรมการในการออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรการดังกล่าว

1. ปิดสถานประกอบกิจการหรือโรงงานชั่วคราว
2. พักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจหรือโรงงาน
3. ห้ามใช้ยานพาหนะเป็นการชั่วคราว
4. ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก

รวมทั้งกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในเรื่องการแจ้งคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่งเพื่อให้เกิดความ ชัดเจนและเป็นธรรมกับผู้รับคำสั่ง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนด มาตรการเพิ่มอำนาจทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่โดยให้นายกรัฐมนตรีออกประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติต้องมีความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติที่รัดกุมและรอบคอบ เพื่อไม่ให้สถานประกอบกิจการ โรงงาน และ

ยานพาหนะใด ๆ ที่อยู่ภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ได้ดำเนินการโดยสุจริต เป็นปกติ ต้องได้รับความเสียหายและผลกระทบจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เห็นด้วยกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปกค.” มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรียกย่องหมาย เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำและกำกับการดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กำหนดหลักเกณฑ์และอนุมัติการใช้เงินและ ทรัพย์สินของกองทุน และดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามกฎหมาย

นอกจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ยังกำหนดมาตราที่สำคัญใน 3 ส่วน ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

กำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีทั้งบุคคลที่เป็นโดยตำแหน่ง คือ พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจชั้นผู้ใหญ่และบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่นั้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดมาตรการที่สำคัญต่าง ๆ ไว้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานการตรวจค้นตัวบุคคล ยานพาหนะ การเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามที่กฎหมายกำหนด

2) การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

กำหนดมาตรการที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ไว้หลายประการ เช่น ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือ แก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย รวมทั้งกำหนดให้ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแจ้งให้ผู้เสียหายทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไปหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน ฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีและการเข้าไปมั่วสุมใน

สถานการณ์ค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี หรือ ความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

3) กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

กำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน โดยให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน การบริหารกองทุนให้เป็นไป ตามระเบียบที่ คณะกรรมการกำหนด และให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน มีอำนาจ หน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้ง ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ รวมทั้งจัดทำชุดและบัญชีทำการส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ และรับรองทุกปี บทกำหนดโทษ โทษสำหรับความผิดฐานค้ามนุษย์นั้น นอกจากผู้ลงมือกระทำความผิดและผู้เตรียมเพื่อกระทำความผิดแล้วยังกำหนดโทษสำหรับผู้สนับสนุนการกระทำความผิด อุปการะโดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่ประชุมหรือที่พักให้แก่ผู้กระทำความผิด ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากการจับกุม เรียก รับ หรือยอม จะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ ชักชวน ชี้แนะ หรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิด นอกจากนี้ยัง กำหนดโทษหนักขึ้นสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงานหรือกรรมการองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ กรรมการ อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดให้ความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ด้วย

นอกจากนั้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ซึ่งใช้บังคับเป็นครั้งแรกซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2559 ที่ผ่านมา โดยเหตุผลที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ฉบับนี้มีสาระสำคัญ เช่น ห้ามมิให้ศาลอื่นเช่นศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศหรือศาลล้มละลาย รับคดีที่มีข้อหาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไว้พิจารณา (มาตรา 5) ให้ประธานศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีใดเป็นคดีค้ามนุษย์หรือไม่ (มาตรา 6) การพิจารณาคดีค้ามนุษย์ให้ใช้ระบบไต่สวน และให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว (มาตรา 8) การสืบพยานก่อนฟ้องคดี การไต่สวนมูลฟ้อง หรือการพิจารณาคดีหากมีเหตุจำเป็นไม่อาจนำพยานมาเบิกความในชั้นศาลได้ ศาลอาจอนุญาตให้เบิกความที่ศาลอื่น หรือสถานที่ทำการของทางราชการหรือสถานที่แห่งอื่นทั้งในและต่างประเทศ โดยจัดให้มีการถ่ายทอดภาพและเสียงผ่านการประชุมทางจอภาพได้ (มาตรา 9) สำหรับการปล่อยชั่วคราวนั้นศาลมีอำนาจสั่งให้

พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำข้อมูลประวัติ ผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อร่างกายหรือจิตใจ ข้อวิตกกังวลหรือข้อคิดเห็นอย่างอื่นทางผู้เสียหายตลอดจนพฤติการณ์อื่นที่ศาลเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยคำร้องขอปล่อยชั่วคราวหรือการพิจารณาพิพากษาคดี (มาตรา 10) การวินิจฉัยคำร้องขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้ศาลพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดว่ามีลักษณะเป็นเครือข่ายหรือองค์กรอาชญากรรมหรือผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องหรือไม่ประกอบด้วย โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายและภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่พยานหลักฐานเป็นสำคัญ (มาตรา 11) ทั้งการสั่งปล่อยชั่วคราวจะต้องกำหนดมาตรการป้องกันการหลบหนีและภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นอย่างเพียงพอและในกรณีจำเป็นศาลอาจสั่งให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของผู้ถูกปล่อยชั่วคราวได้ (มาตรา 12) การเรียกค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พนักงานจะขอรวมไปกับการฟ้องคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นก็ได้ นอกจากนั้น แม้จะไม่มีคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน หากศาลพิพากษาลงโทษจำเลยศาลจะสั่งในคดีอาญาให้จำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่เห็นสมควรได้โดยไม่กระทบสิทธิทางแพ่งของผู้เสียหายที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนส่วนที่ยังขาดอยู่ (มาตรา 13) และศาลมีอำนาจสั่งให้จำเลยจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มจากที่ขอได้หากปรากฏว่ามีการกระทำทารุณกรรม หน่วงเหนี่ยวกักขัง ทำร้ายร่างกายหรือกดขี่ข่มเหง โดยขาดมนุษยธรรมอย่างร้ายแรงต่อผู้เสียหาย (มาตรา 14) นอกจากนี้กรณีที่ศาลอาญา สั่งรับคดีค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นนอกเขตศาลไว้พิจารณา หรือได้รับโอนคดีดังกล่าวมาจากศาลอื่น ให้ศาลมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ นอกเขตศาลได้ (มาตรา 16) สำหรับคดีค้ามนุษย์ที่ศาลเห็นว่าผู้กระทำผิดได้ให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปราบปรามการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ต่อฝ่ายปกครอง ตำรวจ หรือ พนักงานสอบสวน ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นก็ได้ (มาตรา 20) และหากผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มิให้นับระยะเวลาที่หลบหนีเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ (มาตรา 21) ในการพิจารณาของศาลในคดีที่อัยการเป็นโจทก์ ให้ศาลนำสำนวนการสอบสวนของโจทก์มาเป็นแนวทางในการพิจารณา และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 28) และคดีที่จะขึ้นสู่ชั้นศาลฎีกาได้จะต้องเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย (มาตรา 45) เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมดังที่ปรากฏข้างต้นอาจจะสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในเป็นอย่างมาก นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในระดับ Tier 2 Watch List ใน Tip Report ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา แต่การดำเนินการ

ดังนั้น เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัตินี้ควรดำเนินการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ลักษณะการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ โดยจัดทำคู่มือเพื่อใช้ประกอบในการปฏิบัติตามกฎหมาย เอกสารเผยแพร่ให้กับผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไป รวมถึงขั้นตอนในการปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมายทั้งทางอาญาและทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้เกิดความ เข้าใจที่ตรงกันและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ต่อไป

บทที่ 3

ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

1. ความเป็นมาและแนวคิดของการค้ามนุษย์

1.1 ความเป็นมาและแนวคิดของการค้ามนุษย์ในระดับสากล¹

แต่เดิมการค้ามนุษย์มีความเกี่ยวข้องกับการค้าทาส (slavery) ซึ่งเป็นกระบวนการขั้นต้นที่นำไปสู่การค้ามนุษย์ มีข้อสันนิษฐานทางวิชาการว่า การค้าทาสเกิดจากการที่มนุษย์อพยพ ย้ายถิ่นฐานเนื่องจากมีการทำสงครามรุกรานกัน ดังนั้นในยุคแรกจึงมีเพียงผู้หญิงและเด็กที่ถูกจับเป็นเชลยเท่านั้น ส่วนผู้ชายถูกจับฆ่าทั้งหมด ต่อมาเมื่อมีการขยายอาณาจักร ผู้ชายที่ถูกจับเป็นเชลยก็จึงได้รับการยกเว้นจากการฆ่าเพื่อเกณฑ์ไว้ใช้เป็นแรงงาน

ในสมัยสุเมเรียนเมื่อประมาณ 4,000 ปีที่แล้วมีประมวลกฎหมายพระเจ้าฮัมมูราบีแห่งกรุงบาบิโลนซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าทาสไว้ว่า บุคคลนั้นสามารถไถ่ถอนตนเองให้เป็นอิสระได้อย่างไรบ้าง ในยุคอารยธรรมอียิปต์โบราณซึ่งเป็นแหล่งศูนย์กลางการค้าทาสจากประเทศเพื่อนบ้านได้มีบทบัญญัติให้คนยากไร้สามารถที่จะขายตัวเองหรือขายบุตร ธิดาไปเป็นทาสได้ แต่ในยุคอารยธรรมกรีกโบราณมีกฎหมายเกี่ยวกับการค้าทาสโดยระบุให้คนของกรีกหรือคนที่เกิดในเมืองนั้นไม่สามารถเป็นทาสในเมืองนั้นได้ และมีข้อยกเว้นให้คนเหล่านั้น สามารถปลดปล่อยตัวเองจากความเป็นทาสได้หากได้กระทำความคุณประโยชน์ให้กับรัฐ จากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้เกิดมีการลักพาตัวเด็กผู้ชายหรือเด็กผู้หญิงจากเมืองหนึ่งส่งไปขายยังอีกเมืองหนึ่ง ภายหลังจากที่อาณาจักรกรีกล่มสลายอันเนื่องมาจากกองทัพโรมันได้ขยายอาณาจักรไปสู่ดินแดนอียิปต์ แอฟริกาเหนือและในเอเชียไมเนอร์ ซึ่งในยุคอารยธรรมโบราณนี้จัดได้ว่าเป็นยุคที่มีความเจริญทางการค้าทาส โดยมีชาวกรีกถูกจับเป็นเชลยส่งไปเป็นทาสที่กรุงโรมมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากเรื่องสถาบันทาสซึ่งตามกฎหมายบ้านเมืองของโรมันบัญญัติให้ทาสเป็นทรัพย์สินของนายทาสและไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้น ทาสในยุคนี้จึงมีทั้งทาสที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและทาสที่เป็นของรัฐ

ในยุคสมัยกลาง ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 15 ได้มีการกวาดต้อนชาวแอฟริกันไปเป็นทาสในทวีปยุโรปโดยมีที่มาจากกรณีนักเดินเรือชาวโปรตุเกสจับชาวมาวรีในแอฟริกาเหนือมา 3 คน แต่เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนอิสรภาพของตนเอง ชาวมาวรีจึงขอไถ่ถอนตัวเองโดยนำชาวแอฟริกันผิวดำ 10 คนมาเปลี่ยน ต่อมาประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 17 – 19 มีการสำรวจโลกใหม่ทำให้มีการค้าทาสเป็นจำนวนมากเพื่อใช้เป็นแรงงานในการแสวงหาทวีปอเมริกา ซึ่งมีการขนส่งทาสอย่างทารุณโหดร้ายโดยให้นอนเรียง

¹ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, “ประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์และสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย” ในเอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การค้ามนุษย์, ห้องคอยตุง โรงแรมดุสิตโฮเต็ลแลนด์รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย, 13-14 พฤษภาคม 2547 อ้างในอำนาจ

เนตยสุภา, “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์”, วารสารวิชาการนิติศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 มกราคม - มิถุนายน 2552 น. 10-

กันแล้วผูกแขนผูกขาในเรือสำเภาขนาดใหญ่ และพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีทาสผิวดำเป็นจำนวน 15,000 คน

ช่วงปลดปล่อยสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้มีการสำรวจทวีปแอฟริกาอันเป็นดินแดนแห่งการผจญภัยทำให้กระบวนการค้าทาสผิวดำได้แพร่ขยายไปยังประเทศตุรกี ประเทศอาราเบีย ประเทศอิหร่าน และเอเชียตะวันตก ต่อมาได้เริ่มตระหนักว่าเราไม่ควรเอาเปรียบซึ่งกันและกันโดยการค้าทาส ต่อมาปี ค.ศ. 1794 อังกฤษเป็นประเทศแรกที่ประกาศยกเลิกการค้าทาส หลังจากนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาได้เลิกทาสสำเร็จหลังผ่านสงครามกลางเมืองในสมัยประธานาธิบดี อับราฮัม ลินคอล์น ในปี ค.ศ. 1865

หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อกระบวนการค้าทาสผิวดำถูกต่อต้านแต่ยังมีกระบวนการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour) ซึ่งปล่อยให้มีการกดขี่บังคับหรือปราศจากความสมัครใจให้บุคคลทำงานให้ภายใต้ความต่ำต้อยไร้ศักดิ์ศรี แม้จะมีการก่อตั้งองค์การแรงงานสากลหรือ ILO (International Labour Organization) ซึ่งเป็นองค์การที่มีบทบาทสนับสนุนส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานในเรื่องสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการของผู้ทำงาน แต่การสนับสนุนดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อฮิตเลอร์ก้าวสู่ความเป็นผู้นำเยอรมันมีการปฏิบัติต่อเชลยในค่ายกักกันโดยบังคับใช้แรงงานเพื่อผลิตยุทธภัณฑ์ให้กับกองทัพนาซีหลังจากนั้นโครงการ ILO จึงได้วางหลักการห้ามมิให้มีการบังคับใช้แรงงานในลักษณะของการข่มขู่ทางการเมืองหรือการศึกษาโดยห้ามการลงโทษผู้มีความแตกต่างทางด้านการเมือง สังคมและเศรษฐกิจและไม่ให้ใช้เป็นมาตรฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงไม่ให้มีการกีดกันทางด้านเชื้อชาติ สังคม ศาสนา ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ตรงกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ห้ามลดฐานะของบุคคลลงเป็นทาสและห้ามการค้าทาสในทุกรูปแบบ จึงกล่าวได้ว่าหากมนุษยชาติได้มีการปฏิบัติและให้ความเคารพต่อมวลมนุษยชาติโดยที่ไม่แบ่งแยกในเรื่องเพศ เชื้อชาติ ภาษาและศาสนาไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดแล้ว มนุษย์ทุกคนย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

1.2 ความเป็นมาและแนวคิดของการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

การค้ามนุษย์ในประเทศไทยไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยใดแต่มีหลักฐานที่เด่นชัดขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งสามารถแบ่งวิวัฒนาการของการค้ามนุษย์ออกได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

1. ยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา – ยุคก่อนเลิกทาส ในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2417)

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะบทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับพบว่า มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี เช่น พระไอยการลักษณะลักพา พ.ศ. 1901 พระไอยการลักษณะผัวเมีย พ.ศ. 1904 เป็นต้น โดยหญิงที่มาประกอบอาชีพโสเภณีนี้นั้นมีหลักฐานเชื่อว่าพัฒนามาจากการเป็นนางทาส² ทั้งนี้เพราะสภาพของหญิงยากจนและหญิงที่เป็นเชลยศึกในสงคราม หรือหญิงที่ถูกนำมาจากเมืองประเทศราชต่างๆในสมัยนั้นจะถูกขายตัวเป็นทาสและการเป็นทาสเช่นนี้ย่อมหมายถึงการปฏิบัติทุกอย่างตามที่นายทาสต้องการตลอดจนการบำเรอทางเพศให้แก่นายทาสด้วย

² ขจร จักรประณีต “การศึกษาเปรียบเทียบมูลเหตุจูงใจในการค้าประเวณีของเด็กหญิงและสตรี” (วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหิดล), 2539, น. 7 อ้างในอำนาจ เนตรสุภา, “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์”

และจากหลักฐานที่ยืนยันการค้าหญิงเพื่อบังคับให้เป็นโสเภณีได้ปรากฏในจดหมายเหตุของเดอ ลาลูแบร์ ราชทูตฝรั่งเศสที่เข้ามาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชได้กล่าวถึงความชอบธรรมของขุนนางและนายเงินในการที่จะเกณฑ์ให้หญิงและเด็กหญิงที่ตนได้ซื้อมาให้ค้าประเวณี เพียงแต่การค้าประเวณีดังกล่าวจะต้องเสียเงินถวายพระมหากษัตริย์ โดยในบันทึกดังกล่าวยังได้กล่าวถึงการรับซื้อภริยาที่มีส่งขายมาเป็นทาสด้วย³ แสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการมองหญิงที่เป็นภริยาในฐานะทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายกันได้

ในช่วงรอยต่อของปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาและต้นกรุงรัตนโกสินทร์ คือ การค้าชาวจีนข้ามชาติ ภายใต้สภาพปัญหาภายในของประเทศจีนทั้งปัญหาเรื่องการเพิ่มขึ้นของประชากร การเข้ามาของอิทธิพล ตะวันตกตามเมืองท่าต่าง ๆ แต่ตัวเลขของการค้าหญิงจีนยังไม่ปรากฏชัดเจนนักเนื่องจากส่วนใหญ่ ยังเป็นการอพยพและการค้าของชายชาวจีนเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานโดยก่อนหน้า พ.ศ. 2425 เชื่อกันว่ามี ชาวจีนทั้งที่อพยพด้วยความสมัครใจและถูกเคลื่อนย้ายไปในประเทศต่าง ๆ ราว 2,000,000 คน⁴

การทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ จากที่เคยใช้ระบบการผลิตเพื่อยังชีพและการแลกเปลี่ยนกลายเป็นระบบการผลิตเพื่อเป็นสินค้าโดยมีเงินตราเป็นอัตราแลกเปลี่ยนถือเป็นการเปิดประเทศที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยตรงมีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะชาวจีนเข้ามาทำป่าไม้ เหมืองแร่ และธุรกิจต่าง ๆ มากขึ้น ในขณะที่ระบบโสเภณียังมีไม่มากนักเพราะระบบผูกขาดการค้าประเวณีของสถานค้าประเวณีที่มีความเกี่ยวข้องในการจ่ายภาษีแต่ระบบดังกล่าวได้ถูกปลดปล่อยลงภายหลังการเลิกทาส

2. ยุคการเลิกทาส (พ.ศ. 2417) – ยุคสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ.2488)

ใน พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงออกพระราชบัญญัติพิกัด เกษียณอายุลูกทาสไท โดยเฉพาะในมาตราที่ 1, 2 และ 3 ได้มีข้อกำหนดว่า “...ลูกทาสก็ดี ลูกไทยที่ถูกขายตัวลงเป็นทาสก็ดี ถ้ามันเกิดปีมะโรงสัมฤทธิ์ศก พ.ศ. 2411 อันเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติ และปีต่อ ๆ มา อายุถึง 21 ปี ให้มันพ้นค่าตัวเป็นไทยไม่ว่าทาสนั้นจะอยู่กับเจ้าหม่มลนายเดิมหรือได้โอนย้ายไปอยู่ กับเจ้าหม่มลนายใหม่ หากจะเอาบุตรหลานที่เกิดตั้งแต่ปีมะโรงสัมฤทธิ์ศก อายุต่ำกว่า 15 ปี ลงมาขายฝากให้ขายได้ตามพิกัด เกษียณอายุแต่ถ้าอายุบุคคลนั้นครบ 15 ปีขึ้นไปถึง 20 ต้องให้ผู้ถูกขายรู้เห็นด้วย”⁵ บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบ ต่อการค้าประเวณีเป็นอย่างมากเพราะจะทำให้หญิง ที่เคยต้องค้าประเวณีในสถานะของนางทาสหมดสิ้นไปภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หลังจากที่มีการเลิกทาสประกอบกับการอพยพของหญิงต่างด้าว โดยเฉพาะจากประเทศจีนเป็นจำนวนมากเข้าสู่

³ ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, “โสเภณีกับนโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ. 2411 – 2503” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536, น. 14

⁴ วียะดา ทองมิตร. “การใช้แรงงานของชาวจีนในสังคมไทย” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, น. 30

⁵ ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, เรื่องเดิม, น. 216 -222)

การค้าประเวณี ทำให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติสัญจรโรค ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) ที่ปรากฏคำปรารภในพระราชบัญญัติความว่า “ทุกวันนี้หญิงบางจำพวกประพฤติตนอย่างที่เราเรียกว่าหญิงนครโสเภณี มีหัวหนักรวบรวมกันตั้งโรงหาเงินขึ้นหลายตำบลแต่ก่อนมีการตั้งโรงนครโสเภณีนายโรงช่วยเหลือหญิงมาเป็นทาสรับตัวจากเจ้าภาษีแล้วตั้งเป็นโรงขึ้น ครั้นต่อมาทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกทาสเสียแล้ว หญิงบางจำพวกก็รับตัวจากเจ้าภาษีแล้วมีหัวหนักรวบรวมกันตั้งขึ้นในพื้นที่อันควรมิควรบ้าง เป็นเหตุให้เกิดการวิวาทกันขึ้นเป็นเนือง ๆ อีกประการหนึ่ง หญิงบางคนป่วยเป็นโรค ซึ่งอาจจะติดต่อเนื่องไปถึงผู้ชายที่คบหาสมาคมได้ ก็มิได้มีแพทย์ตรวจตรารักษาโรคร้ายนั้นอาจจะติดต่อเนื่องกันไป จนถึงเป็นอันตรายต่อร่างกายและชีวิตมนุษย์เป็นอันมากและยังหาไม่มีกฎหมายและข้อป้องกันอย่างใด...” การออกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นการยอมรับสภาพของการประกอบอาชีพค้าประเวณีและการมีโสเภณีภายในประเทศ โดยจะต้องมีการขึ้นทะเบียนเพื่อเก็บภาษีและการดูแลเรื่องโรคติดต่อต่าง ๆ

ผลจากกฎหมายดังกล่าว ทำให้มีการขายตัวของการค้าประเวณีเป็นจำนวนมาก เห็นได้จากสถิติของการจดทะเบียนโสเภณีที่ได้มีการบันทึกไว้ในพ.ศ. 2452 มีการจดทะเบียนหญิงจีน 1,441 คน หญิง ไทย 950 คน หญิงเวียดนาม 58 คน หญิงลาว 50 คน และใน พ.ศ. 2468 จำนวนดังกล่าวได้เพิ่มเป็น หญิงจีน 2,766 คน ขณะที่หญิงไทยเพียง 342 คนโดยสำหรับหญิงจากประเทศจีนนั้นพบว่า ร้อยละ 90 จะถูกหลอกให้มาค้าประเวณีในประเทศไทย⁶ และตัวเลขดังกล่าวได้ลดลงภายหลังจากนั้น เนื่องจากผลของการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 และพระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2471 หลังจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 1921

ในขณะเดียวกัน ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เข้ามาเพื่อเป็นแรงงานนั้นมีจำนวนมากไม่น้อยไปกว่ากัน โดยพิจารณาจากตัวเลขของแรงงานอพยพชาวจีนที่เพิ่มจาก 95,243 คน ในช่วง พ.ศ. 2425 - 2435 เป็น 331,002 คน ในช่วง พ.ศ. 2436 - 2448 และเพิ่มเป็น 688,004 คน ในช่วง พ.ศ. 2449 - 2460 มีจำนวนไม่น้อยที่ถูกนำตัวมาจากฝั่งทะเลทางใต้ของประเทศจีน ที่ซึ่งการซื้อขายเด็กหญิงกระทำกันอย่างเปิดเผยเหมือนซื้อข้าวของธรรมดา พวกนายหน้าเป็นผู้ดำเนินธุรกิจดังกล่าวนี้มีทั้งการล่อลวงและลักพาตัวคล้ายคลึงกับการค้าก๊วยอย่างเห็นได้ชัด

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองกิจการการค้ามนุษย์ถูกผูกขาดอยู่กับกลุ่มธุรกิจชาวจีนโดยเฉพาะกิจการค้าประเวณีและการทำงานในบ้านที่มีความคลุมเครือและไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่เป็นคนพาหญิงและเด็กเหล่านี้เข้ามาในประเทศไทย ที่เริ่มมีเครือข่ายความร่วมมือ เพราะเป็นธุรกิจที่ทำรายได้อย่างมหาศาล ทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมดูแลอย่างเห็นได้ชัด ถึงแม้ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 1921 แล้วก็ตาม

3. ยุคภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2489) - ปัจจุบัน

ในยุคนี้เป็นช่วงที่ประเทศไทยเริ่มมีปฏิสัมพันธ์กับนานาประเทศมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะกับประเทศ สหรัฐอเมริกาที่ประเทศไทยได้ส่งกองทัพอากาศไปร่วมทำสงครามในคาบสมุทรเกาหลีและต่อมาได้

⁶ ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, “ค้าหญิงจีนข้ามชาติในประวัติศาสตร์สังคมไทย” ศิลปวัฒนธรรม 21, 4 (กุมภาพันธ์ 2543) : 30

มีการอนุญาต ให้มีการจัดตั้งฐานทัพของประเทศสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยทำให้มีทหาร นักวิชาการ นักธุรกิจ จากประเทศตะวันตกเดินทางเข้ามาในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้าประเวณีไปเป็นลักษณะใหม่เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ ประกอบกับสถานการณ์ ภายในประเทศที่ความยากจนแพร่กระจายเข้าไปในพื้นที่ชนบททำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานจากชนบท

ในช่วงปี พ.ศ. 2503 - 2530 ได้มีการออกพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี ภายใต้แนวคิดห้ามมิให้มีการค้าประเวณีโดยเด็ดขาดแต่ปัญหาก็กมิได้ลดลงและกลับทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเพราะปัจจัยต่าง ๆ คือ ความยากจนในชนบทที่เพิ่มมากขึ้น การเข้ามาของฐานทัพอเมริกา และการพัฒนาการท่องเที่ยว

หญิงและเด็กจำนวนมากเข้าสู่ธุรกิจการค้าประเวณี และถึงแม้ฐานทัพอเมริกาจะถอนออกไปใน ช่วงก่อนพ.ศ. 2519 แต่ก็มีกลุ่มลูกค้าจากประเทศตะวันตกเพิ่มมากขึ้น และรูปแบบการค้ามนุษย์ได้มีกระบวนการการจัดส่งหญิงไทยไปประกอบธุรกิจทางเพศในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่น ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย และประเทศในยุโรป⁷ ที่แม้จะมีความเสี่ยงทั้งจากการถูกเอาเปรียบเรื่องค่าแรงและการถูกทารุณกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ก็ยังมีผู้ที่ต้องการเดินทางไปเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการค้ามนุษย์แบบใหม่ เช่น การจัดหาหญิงไทยไปแต่งงานกับชายชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวเยอรมัน กิจกรรมจัดส่งเมียทางไปรษณีย์ (Mail Order Bride) ที่แพร่หลายในประเทศออสเตรเลียและประเทศสหรัฐอเมริกา โดยหญิงเหล่านี้หากไม่ประสบความสำเร็จในการแต่งงานมักจะถูกชักนำเข้าสู่ธุรกิจบริการทาง เพศหรือการบังคับค้าประเวณีต่อไป⁸

สำหรับในประเทศไทย การย้ายถิ่นของหญิงและเด็ก โดยเฉพาะเด็กหญิงในวัย 12 - 15 ปีเริ่มขยายจากกรุงเทพมหานครและเมืองที่เป็นที่ตั้งของฐานทัพอเมริกาไปสู่เมืองใหญ่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว เช่น หาดใหญ่และพัทยา เป็นต้น โดยการเคลื่อนย้ายได้เริ่มมีแรงผลักดันในทางเศรษฐกิจจากครอบครัวอย่างเห็นได้ชัด เพราะเชื่อว่าการย้ายไปทำงานในเมืองเหล่านี้ จะเป็นการช่วยเหลือฐานะทางเศรษฐกิจ ของครอบครัว โดยเฉพาะหญิงและเด็กจากภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เริ่มจากการไปรับจ้างทำงานและนำไปสู่ธุรกิจการค้าประเวณี ในช่วงปี พ.ศ. 2521 - 2530 นี้ถึงแม้การเคลื่อนย้ายของหญิงและเด็กภายในประเทศ จะมีปัจจัยมาจากฐานะทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ก็เริ่มมีปัจจัยเสริมอื่นๆ ทำให้เกิดการค้ำมนุษย์อย่างเป็นขบวนการมากยิ่งขึ้น เช่น การเห็นตัวอย่างของผู้ที่เคลื่อนย้ายถิ่นไปทำงานการชักจูงของผู้ที่เคยเข้ามาทำงานในธุรกิจค้าประเวณีที่กลับไปในหมู่บ้านสาเหตุประการสำคัญโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายของหญิงและเด็กจากภาคเหนือ คือความยากจนของครอบครัว

⁷ ชนกพล สกมลดุขเขตต์ “การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของหญิงและเด็ก: ศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศและเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 16

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

⁹ ศิริพร สโครบานค, ณัฐยา บุญภักดี และชุตินา จันทิโร, การค้าหญิง: ภาวีสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์ผู้หญิง, 2540), น. 72 - 74

ที่ทำให้บิดามารดาขายลูกให้มาค้าประเวณีด้วยตัวของตัวเอง โดยจะมีการรับเงินไปก่อนจำนวนหนึ่งและผู้ที่ถูกนำไปทำงานจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเงินมากกว่าอย่างน้อย 2 เท่า นอกจากนี้ปัจจัยจากตัวหญิงและเด็กเอง เช่น การเกิดความอับอายจาก ประสบการณ์ในทางเพศ ปัญหาในชีวิตสมรสและปัญหาครอบครัว สถานะหนี้สินเป็นปัจจัยผลึกที่ทำให้เกิดการสมัครใจที่จะเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีโดยหากครอบครัวมีส่วนร่วมในการรับเงินไปก่อนหญิงและเด็กก็จะเสี่ยงกับการถูกบังคับให้ค้าประเวณีในลักษณะแรงงานทาส เพื่อเร่งทำเงินที่อ้างว่าเป็นหนี้ที่จะต้องชดใช้จากการที่ผู้เกี่ยวข้องได้รับเงินไปก่อนหน้านี้แล้ว

ในช่วงปลายของระยะนี้เริ่มมีการค้าหญิงและเด็กที่ล่องลงและชักจูงให้ไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้าน โดยหญิงและเด็กจากภาคเหนือจะถูกนำไปค้าประเวณี ในขณะที่หญิงและเด็กจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะถูกนำไปเป็นแรงงานในบ้าน สำหรับหญิงที่เคยมีประสบการณ์ในการค้าประเวณีมาช่วงหนึ่งก็จะเริ่มมุ่งสู่ประเทศในยุโรป โดยมีนักท่องเที่ยวจากประเทศตะวันตกที่มีส่วนร่วมในการนำไป หลายคนถูกไล่ตัวและได้แต่งงานกับผู้ใช้บริการ แต่หลายคนก็ไม่ประสบความสำเร็จและพยายามกลับมาเพื่อชักจูงคนอื่นไปทำงานในลักษณะนายหน้า

ในช่วงปี พ.ศ. 2531 จนถึงปัจจุบันช่วงนี้เป็นช่วงที่การค้ามนุษย์ผันแปรไปอย่างแยกไม่ออกกับแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สำหรับภายในประเทศการเติบโตของการค้าหญิงและเด็กมีขั้นตอนที่เป็นระบบมากขึ้น มีการย้ายถิ่นโดยตรงจากหมู่บ้านไปสู่ต่างประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือการจัดส่งหญิงและเด็กไปค้าประเวณีนี้นี้มีรูปแบบและวิธีการคล้ายการส่งแรงงานขายไปทำงานในต่างประเทศ มีการเรียกค่านายหน้า แต่ผู้ถูกค้าจะต้องจ่ายหนี้สินที่กลุ่มบุคคลที่อยู่ในกระบวนการค้ากำหนดขึ้นทำให้ไม่สามารถมีรายได้เป็นของตนเองในช่วงแรกของการค้าเพราะจะต้องทำงานเพื่อชดใช้หนี้สินที่นักค้ามนุษย์ได้ตั้งไว้ให้

การค้าหญิงและเด็กในระยะนี้นอกจากจะพบว่ามีผู้นำหญิงและเด็กที่เป็นชนกลุ่มน้อยทั้งภายในประเทศและประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาค้าในประเทศไทย แล้วยังพบว่าผู้ซื้อชาวต่างประเทศยังใช้ระบบโดยตรงในการซื้อหญิงและเด็กจากหมู่บ้านคล้ายกับการให้สินสอดเพื่อนำหญิงไปเป็นภริยาทำให้มีบิดามารดาจำนวนมากพอใจกับวิธีการเช่นนี้เพราะเป็นการได้เงินโดยตรง ตัวหญิงเองก็จะอยู่กับชาวต่างประเทศในช่วงสั้นๆโดยที่ชาวต่างประเทศมักจะเป็นมักจะเป็นฝ่ายเลิกราไปเองเมื่อหญิงเหล่านั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางเพศได้¹⁰ ในช่วงนี้จึงเป็นช่วงที่ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับโดยเฉพาะในปัญหาการค้าประเวณี โดยเฉพาะในประเทศไทยเชื่อว่า มีผู้หญิงและเด็กที่ค้าประเวณีถึง 400,000 คน¹¹ โดยร้อยละ 40 ของทั้งหมดคือ ประมาณ 160,000 คน เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปีและมีรูปแบบการสร้างมายาคติให้บิดามารดาเห็นรายได้ที่จะได้จากการทำงานในรูปแบบของสัญญาจ้างงาน ในที่สุดก็จะนำหญิงและเด็กเหล่านั้นเข้ามาสู่การค้าประเวณีเป็นหลัก

¹⁰ ศิริพร สโคโรบานิค, ฌูเลีย บุญภักดี และชุติมา จันทพิโร, เรื่องเดิม, หน้า 88 – 90

¹¹ กองนโยบายและแผนงานเยาวชน, โสภณิเด็ก (กรุงเทพมหานคร: กองนโยบายและแผนงานเยาวชน, 2536), น. 9

นอกจากนี้การแสวงหาประโยชน์จากหญิงและเด็กในฐานะผู้ถูกค้าก็ยังมีรูปแบบอื่น ๆ ที่เห็นได้ชัดมากยิ่งขึ้นไม่ว่าจะเป็น การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ เช่น การให้จัดทำสื่อลามกอนาจาร การให้บริการทางโทรศัพท์ (Sex phone) การแสวงหาประโยชน์ด้านอื่น ๆ เช่น การจัดให้มีการแต่งงาน เพื่อให้ได้สถานะบางอย่าง การใช้ให้ประกอบอาชีพอาชญากรรมต่าง ๆ การบังคับให้เด็กเล่นเกมคอมพิวเตอร์ ที่สามารถซื้อขายคะแนนจากการเล่นได้ เป็นต้น

การค้าหญิงและเด็กในยุคนี้เป็นยุคที่มีรูปแบบซับซ้อนมากยิ่งขึ้นมีบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากทั้งบุคคลผู้ที่ถูกค้า กลุ่มนายหน้า เจ้าของสถานบริการ ผู้จ้างงาน ไปจนถึงการยกระดับเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมอื่น ๆ ปัญหาการค้ำมนุษย์ จึงมิใช่เป็นเพียงปัญหาในระดับประเทศโดยเฉพาะกับประเทศไทยในฐานะที่เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศทางผ่านของการค้ำมนุษย์ ที่จะต้องร่วมมือกับนานาชาติในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์

2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก

เมื่อสังคมเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมจึงต้องการบุคลากรเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน จากนโยบายของรัฐดังกล่าวนี้ทำให้คนในชนบทที่อยู่ในฐานะยากจนจำต้องละทิ้งถิ่นฐานบ้านเกิด เพื่อเดินทางเข้าสู่ตัวเมืองหลวงที่ ศิวาลัยแสวงหาความร่ำรวยในสังคมเมือง การหลั่งไหลของคนชนบทเข้าสู่ตัวเมืองนี้เองเป็นการสร้างตลาดแรงงานและนำไปสู่การกดค่าแรง โดยเฉพาะผู้หญิงที่ถือว่าเป็นแรงงานที่มีความชำนาญต่ำจะได้รับค่าตอบแทนที่น้อยกว่าแรงงานชาย ซึ่งผลักดันให้ธุรกิจทางเพศต้องกลายเป็นทางเลือกของแรงงานหญิงจำนวนมาก¹²

ต่อมาธุรกิจทางเพศและการค้าผู้หญิงและเด็กได้เริ่มขยายตัวและเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปในแบบอื่นๆ เช่น จัดส่งผู้หญิงไทยออกไปค้าประเวณียังต่างประเทศ หรือในรูปแบบการจัดทัวร์ท่องเที่ยวให้กับชาวต่างชาติที่เน้นการมีเพศสัมพันธ์กับโสเภณีหรือในลักษณะที่เรียกว่า Sextour โดยการเผยแพร่ข้อมูลโฆษณาทางอินเทอร์เน็ต ชักชวนให้นักท่องเที่ยวต่างชาติมาซื้อบริการทางเพศในประเทศไทย ซึ่งจะมีหญิงสาวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติคอยให้บริการทั้งในประเทศและอื่นๆ ตลอดจนการส่งผู้หญิงออกไปค้าประเวณียังต่างประเทศ

ธุรกิจทางเพศและการค้าผู้หญิงและเด็กจึงกลายเป็นการประกอบธุรกิจที่เอารัดเอาเปรียบ ซึ่งหญิงที่ถูกค้าจะถูกมองว่าเป็นเพียงวัตถุทางเพศและขูดรีดแรงงานหญิงให้คงอยู่ต่อไปบนหยาตเหงื่อแรงงาน ชีวิต ร่างกายของตนเอง¹³ จากนั้นธุรกิจทางเพศจึงกลายเป็นธุรกิจที่มีผลประโยชน์ตอบแทน

¹² ธนวิ ทาจีน และเพ็ญศิริ ตระกูลสังจาวัต, รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาการค้ำมนุษย์และยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา, กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2527, น. 78-80 อ้างใน อังคณา มิตรสุวรรณ, “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (การศึกษาอิสระเสนอมหาวิทยาลัยรามคำแหง หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต ปีการศึกษา 2551) น. 13

¹³ เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว หน้า 80-84, อ้างในอังคณา มิตรสุวรรณ, น.14

อย่างมหาศาลจึงเริ่มมีการบังคับ ล่อลวง ชูเชิญให้หญิงมาค้าประเวณี แต่อย่างไรก็อาจเข้าสู่วังวนในธุรกิจค้าประเวณีได้เช่นกัน

ผลของปัญหาทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ไม่อาจก่อให้เกิดธุรกิจทางเพศและการค้าผู้หญิงและเด็กได้ เพราะความยากจนอาจจะไม่ใช่ทางออกของสาเหตุการตัดสินใจขายตัว ปัญหาสภาพทางสังคมเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งเอื้ออำนวยต่อการขยายตัวทางธุรกิจทางเพศและการค้าผู้หญิงและเด็ก ที่อาจกล่าวสรุปได้ 3 ประการ¹⁴

1. สภาพและทัศนคติของสังคมในระบบที่ขายเป็นใหญ่

ระบบที่ขายเป็นใหญ่ คือ ระบบที่มีแนวความคิดซึ่งไม่เห็นว่าการขายและชายเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน แต่เห็นว่าชายอยู่เหนือกว่าและหญิงด้อยกว่า เป็นทัศนคติที่ครอบงำและมีอิทธิพลอย่างมากเหนือความเป็นไปในสังคม ผลก็คือ หญิงต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบและต้องถูกกำหนดบทบาทให้สนองความต้องการของสังคมที่ขายเป็นผู้นำมามากกว่าที่จะคำนึงถึงโอกาสและความก้าวหน้าสำหรับตนเองทั้งที่หญิงก็เป็นทรัพยากรกำลังคนเท่าๆ กับชาย นอกจากนั้นในหลายกรณี หญิงยังถูกทอนโอกาสที่จะพัฒนาความสามารถและรอบรู้ของตน ซึ่งทำให้เป็นการยากสำหรับผู้หญิงที่จะยกระดับฐานะของตนเพื่อโอกาสที่ดีกว่าในสังคม และนำไปสู่การตกเป็นวัตถุทางเพศของชายในที่สุดปรากฏการณ์นี้นำไปสู่ปัญหาสังคมที่มีใช้เป็นเรื่องของหญิงแต่ฝ่ายเดียว หากมีผลเสียต่อสังคมส่วนรวมทั้งหมดร่วมกันทั้งหญิงและชาย โดยในขณะที่แรงงานขาดแคลนหญิงจะถูกชักจูงให้ออกทำงานนอกบ้าน เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระทางเศรษฐกิจและเมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ หญิงมักจะถูกใช้แรงงานหนักด้วยค่าตอบแทนที่ต่ำ โดยอ้างว่าหญิงด้อยความสามารถ และหญิงจะถูกชักจูงให้ใช้แรงงานในภาคอื่น

ทัศนคติที่มองว่าผู้หญิงเป็นเพียงวัตถุทางเพศ มีความสำคัญอย่างมากในการค้าผู้หญิงและเด็ก จากการที่สังคมให้การยอมรับการที่ผู้ชายไปเที่ยวผู้หญิงแต่ลองมองในอีกมุมหนึ่งก็ต้องถือว่าเป็นการข่มขืนโดยการใช้อำนาจเงินและในหลายกรณีก็รู้อยู่แล้วว่าหญิงที่ตนเข้าไปใช้บริการนั้นอาจถูกบังคับมา การกระทำเช่นนี้ควรจะนับได้ว่าเข้าข่ายอาชญากรรม และควรได้รับการลงโทษตามกฎหมาย

2. สภาพะฟุ้งเฟ้อ บริโภคนิยม และนิยมวัตถุ

“นิยมวัตถุ” หมายความว่าสิ่งที่คนให้คุณค่ากับวัตถุสิ่งของซึ่งเป็นรูปธรรมมากกว่าคุณค่าความรู้สึกทางจิตใจ (นามธรรม) และมีความอยากได้ อยากเป็น และอยากครอบครองมากขึ้น จนลืมนึกมาใส่ใจและให้ความสำคัญกับสิ่งที่ตัวเองมีอยู่¹⁵

ในขณะที่เศรษฐกิจมีการพัฒนาไป เงินเข้ามามีบทบาทเหนือชีวิตของคนในสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันความสามารถในการจ่ายหรือความมั่งคั่งของทรัพย์สินในครอบครอง กลายเป็นเครื่องชี้มาตรฐานความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตที่สำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากระบบที่ตลาดเงินเข้ามาแทนที่ ความสามารถในการหาเงินและใช้เงินนี้เองมีความสำคัญอย่างมากต่อการขยายตัวของธุรกิจทางเพศและการค้าหญิงและเด็ก

¹⁴ เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว น. 87-88

¹⁵ <http://www.elib-online.com>

จากแรงผลักดันทางสังคมที่ระบบเงินเป็นใหญ่ จึงทำให้คนในสังคมละเลยต่อค่านิยมทางวัฒนธรรม และเลือกที่จะสร้างฐานะของตนขึ้นจากธุรกิจทางเพศ โดยถูกครอบงำด้วยวัตถุนิยมจึงมองไม่เห็นทางเลือกอื่นที่ดีกว่า ทักษะคติของคนในสังคมที่มองคนที่มีความรู้ทางการเงินดีกว่า ย่อมมีความสามารถสูงและเป็นที่ยอมรับทางสังคม

3. สภาพความกดดัน ขัดแย้ง และสภาวะแปลกแยกทางสังคม

จากการมาใช้บริการทางเพศของผู้ชายในประเทศและต่างประเทศนั้น ชี้ให้เห็นว่า ความต้องการที่จะใช้บริการนี้ในหลายกรณีเกิดจากความรู้สึกจำเป็นที่จะต้องผ่อนคลายความกดดันอันเกิดจากสภาพในการทำงาน ปัญหาในครอบครัว ความขัดแย้งที่เกิดจากความเป็นใหญ่ของชายไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ต้องการหรือคาดหวัง ความรู้สึกด้อยค่าในสังคม ความเบื่อหน่ายในชีวิตประจำวัน ทางออกเพื่อลดภาวะความกดดันดังกล่าว ในระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เงินเป็นใหญ่นี้ คือการใช้เงินซื้อความสุข การซื้อและการขายนี้เกิดขึ้นภายใต้ระบบที่เชื่อว่าเงินซื้อคุณภาพชีวิตได้และทัศนคติในระบบขายเป็นใหญ่ที่เชื่อว่าการบริการเหล่านั้น จะช่วยให้ผ่อนคลายต่อภาวะที่ถูกกดดัน ดังจะเห็นได้จากสภาพสังคมในปัจจุบัน ซึ่งเต็มไปด้วยปัญหาสังคม และอาชญากรรม ขณะเดียวกันตัวเลขโสเภณีก็เพิ่มขึ้น และการค้าหญิงและเด็กกลับขยายตัวเพิ่มขึ้นแทนที่จะลดลง อันแสดงให้เห็นถึงจำนวนลูกค้าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่าภาวะกดดัน ขัดแย้งความแปลกแยกในสังคมไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด หากกลับเพิ่มพูนขึ้น

จึงสรุปได้ว่าระบบธุรกิจทางเพศที่แผ่ขยายเป็นขบวนการขนาดใหญ่ มีเงินทุนหมุนเวียนจำนวนมากมหาศาล ทักษะคติที่ครอบงำคนในสังคมถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวและเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการเจริญเติบโต ฉะนั้น หากคนในสังคมไม่เปลี่ยนแปลงทัศนคติธุรกิจทางเพศและการค้าหญิงและเด็กก็จะดำรงอยู่

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงาน

การค้ำมนุษย์อาจเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เริ่มตั้งแต่ผู้มีหน้าที่จัดหาไปจนถึงบุคคลสุดท้ายที่เป็นผู้ซื้อหรือผู้รับตัวผู้เสียหาย โดยบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ต้องตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและถูกข่มขู่โดยถูกรีดเค้นแรงงานอย่างไม่ยินยอม พร้อมใจในการบังคับให้ทำงานในโรงงานนรก สถานที่ก่อสร้าง สถานที่บันเทิง การทำงานในบ้าน การบังคับให้ขนยาเสพติดและบังคับให้เป็นขอทานเหล่านี้จึงเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและแรงงานจากบุคคลผู้บังคับใช้แรงงานอันเป็นปัญหาสำคัญของการค้ำมนุษย์ ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการคือ¹⁶

1. ความต้องการของนายจ้าง (Demand for labor)

นายจ้างมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการ ตามทัศนะของนายจ้างแรงงานถือเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่ง จุดมุ่งหมายของการจ้างแรงงานจะขึ้นอยู่กับผลกำไร จากแรงจูงใจนี้จึงส่งผลเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายจ้างในการจ้างงานโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการจ้างงาน ซึ่งในการจ้างแรงงานบางประเภท ได้แก่ แรงงานหญิงและเด็กจึงเป็นที่ต้องการของนายจ้างจะเสียค่าจ้างในอัตราที่ต่ำและส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตต่ำลงไปด้วย

¹⁶ บริษัทที่ปรึกษาวิจัยภาคได้จำกัด โครงการการศึกษาปัญหาและทัศนคติของนายจ้างในการแก้ปัญหาแรงงานเด็ก, ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2539, หน้า 9 อ้างใน อำนาจ เนตยสุภา “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์”, น. 24.

2. การเข้ามาของผู้ใช้แรงงาน (Supply of labor)

โดยทั่วไปการเข้ามาทำงานของแรงงานในการผลิตและบริการของนายจ้างนั้นต้องการรายได้ ค่าจ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับการศึกษา ประสบการณ์ การทำงานและทักษะในการฝึกฝนด้านอาชีพ แต่สำหรับผู้ใช้งานที่เป็นหญิงและเด็กที่มีการศึกษาที่ต่ำ มีระดับการฝึกฝนด้านอาชีพน้อย จะทำให้มีสิทธิในการเลือกงานน้อยลง ซึ่งเป็นช่องว่างที่ถูกเข้ามาแสวงหาประโยชน์โดยให้เป็นแรงงานที่ถูกบังคับได้โดยง่าย

3. ตลาดแรงงาน (Labor market)

ลักษณะของตลาดแรงงานจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของพื้นที่ ประเภทของงานและตัวผู้ใช้แรงงาน ดังนั้นหากเป็นตลาดแรงงานที่มีการประกอบกิจการที่ผิดกฎหมาย อัตราค่าจ้างและสภาพการจ้าง จะขึ้นอยู่กับอำนาจของนายจ้างแต่ผู้เดียว

บทที่ 4

ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

1. สหรัฐอเมริกากระตือรือร้นในความพยายามในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ของไทยไว้ที่ Tier 3

แรงกระตุ้นอย่างสำคัญที่รัฐบาลไทยจำเป็นต้องระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วนเพื่อต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์มีสาเหตุมาจากสำนักงานเพื่อการตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ยังคงจัดให้ไทยอยู่ในระดับที่ 3 (Tier3) ดังปรากฏในรายงานของสำนักงานฯ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2015 (พ.ศ.2558)¹ ความว่า

“ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กที่ถูกบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ทางเพศ โดยมีการคาดการณ์ว่ามีแรงงานอพยพอยู่ในประเทศไทยราว 3-4 ล้านคน ส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว และกัมพูชา นอกเหนือจากที่คนไทยเองก็ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์แรงงานอพยพเหล่านี้ เชื่อว่า ได้ถูกบังคับขู่เข็ญ หลอกลวงให้มาใช้แรงงานหรือให้บริการทางเพศที่เป็นการค้ามนุษย์ และมีรายงานว่า แรงงานที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เหล่านั้นได้ถูกนำมาใช้ในการประมงเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมการประมงที่เกี่ยวข้อง โรงงานและการใช้แรงงานตามบ้าน แรงงานอพยพที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์บางคนได้ถูกเนรเทศกลับประเทศโดยไม่มีการคัดกรองที่เหมาะสมสืบเนื่องจากความไม่สอดคล้องหรือผิดพลาดในกระบวนการระบุตัวเหยื่อหรือผู้เสียหาย เหยื่อการค้ามนุษย์บางคนถูกบังคับให้ขอทานตามท้องถนน การค้ามนุษย์ทางเพศยังคงเป็นปัญหาสำคัญในขบวนการค้าประเวณีของไทย บ่อยครั้งเป็นธุรกิจที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อจัดหาและจัดส่งเพื่อสนองความต้องการในธุรกิจการค้าทางเพศ

เหยื่อค้ามนุษย์จำนวนมากมาจากพม่า กัมพูชา ลาว จีน เวียดนาม อุซเบกิสถาน และอินเดีย ซึ่งเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยสมัครใจ เพื่อจะหางานทำโดยความช่วยเหลือของญาติและสมาชิกในชุมชนหรือเครือข่ายการจัดหางานที่ไม่เป็นทางการ นายหน้าทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานระหว่างผู้หางานกับนายจ้าง บ้างก็ร่วมมือกับนายจ้างและบ่อยครั้งกับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของรัฐที่ทุจริต แรงงานต่างด้าวบางคนต้องเป็นหนี้ที่เกินจากความเป็นจริงทั้งในประเทศไทยและประเทศต้นทาง เพื่อให้ได้มาซึ่งการจ้างงานจึงต้องกลายเป็นแรงงานขูดหนี้ นักค้ามนุษย์ซึ่งรวมทั้งนายหน้าจัดหางานทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศเป็นผู้หาเหยื่อการค้ามนุษย์ชาวต่างชาติเข้ามาในไทย นายหน้าและนายจ้างเหล่านี้ได้ยึดพาสปอร์ตหรือหลักฐานระบุตัวบุคคลของผู้หางานเหล่านี้ไว้ คนไทย พม่า กัมพูชา และอินโดนีเซียเป็นพวกที่ถูกบังคับใช้แรงงานในเรือประมง บางคนตกค้างอยู่ในทะเลเป็นเวลาหลายปีและได้รับเงินค่าแรงเพียงเล็กน้อยหรือไม่สม่าเสมอ ต้องทำงาน 18-20 ชั่วโมงต่อวันตลอดสัปดาห์ หรือไม่ก็ถูกข่มขู่และทุบตีทำร้าย เหยื่อค้ามนุษย์บางคนในภาคประมงไม่สามารถกลับบ้านเกิดของตนได้ เนื่องจากสถานที่ที่ทำงานมีลักษณะถูกตัดขาดจากโลกภายนอก

¹ ข้อมูลจาก 2015 Trafficking in persons Report, US Department of State <http://www.state.gov>organization>
(แปลโดยศศิน ศุขจรัง 7 มิถุนายน 2559)

หรือไม่ได้รับการจ่ายค่าแรงกับทั้งไม่มีเอกสารระบุตัวบุคคลหรือไม่รู้วิธีการที่ปลอดภัยในการเดินทางกลับประเทศบ้านเกิด ผู้หญิง ผู้ชาย เด็กชายและเด็กหญิงจากประเทศไทย ลาว เวียดนาม และพม่า ยังเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในขบวนการค้ามนุษย์ของไทย นอกจากนี้ประเทศไทย ยังเป็นประเทศทางผ่านสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ จาก จีน เวียดนาม บังคลาเทศ และพม่า เพื่อนำไปค้าประเวณี หรือบังคับใช้แรงงานในประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ รัสเซีย เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปตะวันตก

คนไทยถูกบังคับใช้แรงงานและมีการค้ามนุษย์ทางเพศในประเทศไทยและประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ ยุโรป แอฟริกา เอเชีย และตะวันออกกลาง รวมทั้ง อิสราเอล คนไทยทั้งหญิงและชายซึ่งย้ายถิ่นฐานไปใช้แรงงานประเภทไร้ฝีมือหรือในภาคเกษตรบางครั้งตกอยู่ในสภาพถูกบังคับการใช้แรงงานและแรงงานขัดดอก ซึ่งในสัญญาจ้างแรงงานเหล่านี้มีนายหน้าคนไทยเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แรงงานเหล่านี้ถูกฉ้อฉลให้ทำงานเกินที่เป็นหนี้จริงเพื่อจ่ายให้กับนายหน้าและค่ารับเข้าทำงาน บางครั้งต้องใช้ที่ดินของครอบครัวมาเป็นหลักประกันซึ่งเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ผู้ชายไทยต้องตกเป็นเหยื่อถูกบังคับการใช้แรงงานในเรือประมงซึ่งเดินทางไปทั่วเอเชียและไกลกว่านั้น พ่อแม่บางคนหรือนายหน้าได้บังคับเด็กจากประเทศไทย เช่นเดียวกับเด็กจากประเทศกัมพูชาและพม่าให้เร่ขายดอกไม้ ขอบทาน หรือทำงานบ้านในเขตเมือง ผู้หญิงในประเทศไทย พม่า และลาวซึ่งบางคนใช้หนังสือเดินทางปลอม ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ทางเพศในช่อง อาบอบนวด หรือ คาราโอเกะ โรงแรมและบ้านพักส่วนตัว องค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) ท้องถิ่นได้รายงานถึงการเพิ่มขึ้นของการใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ในการรับเด็กเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ทางเพศ เช่นเดียวกับผู้หญิงที่เข้าสู่กระบวนการนี้ สมาชิกของชนกลุ่มน้อย คนไร้รัฐ และคนพื้นถิ่นจำนวนมากล้วนมีประสบการณ์ที่ถูกล่วงละเมิดโดยกระบวนการดังกล่าว ในรายงาน ยังระบุด้วยว่า กลุ่มแบ่งแยกดินแดนทางใต้ของประเทศไทยยังคงคัดเลือกและใช้เด็กเพื่อให้ไปวางเพลิงและทำหน้าที่อย่างนกรบ เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยได้สมคบอยู่ในขบวนการอาชญากรรมค้ามนุษย์ และการทุจริตคอร์รัปชันยังคงบ่อนทำลายความพยายามในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ โดยบางกรณีเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตทั้งสองฝั่งพรมแดนมีพฤติกรรมรับสินบนจากการลักลอบเข้าเมืองระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ มาเลเซีย ลาว พม่า และกัมพูชา ผู้อพยพย้ายถิ่นฐานเหล่านี้ต่อมาก็ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แหล่งข่าวในปี 2013 (พ.ศ.2556) รายงานว่าเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตของรัฐไทยทั้งพลเรือนและทหารได้รับผลประโยชน์จากผู้อพยพชาวเรือโรฮิงจาจากประเทศพม่าและบังคลาเทศเพื่อบังคับใช้แรงงานในเรือประมง ตำรวจไทยบางคนเคลื่อนย้ายผู้อพยพชาวโรฮิงจาที่เป็นชายจากที่กักกันในประเทศไทยแล้วขายให้กับนายหน้าซึ่งได้จัดส่งชาวโรฮิงจาเหล่านี้ไปยังภาคใต้ของไทย บางคนถูกบังคับให้เป็นพ่อครัวและการดักในค่ายกักกันหรือถูกขายไปใช้แรงงานบังคับในฟาร์มหรือในบริษัทขีปนาวุธ รายงานที่เชื่อถือได้ระบุว่าเจ้าหน้าที่ที่คอร์รัปชันเป็นผู้ให้ความคุ้มครองช่องและสถานค้าประเวณีอื่นๆจากการจับกุมและตรวจค้นโดยร่วมมือกับนักค้ามนุษย์ และใช้ข้อมูลที่ได้จากเหยื่อทำให้คดีอ่อนลง ทั้งยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการค้าทางเพศในเหยื่อที่เป็นเด็ก และสืบเนื่องจากการขาดความเชื่อถือในตัวเจ้าหน้าที่รัฐ การขาดความตระหนักในสิทธิของเหยื่อและแรงงานอพยพ โดยเฉพาะผู้ไม่มีเอกสารสำคัญติดตัว เป็นสาเหตุให้เหยื่อหรือผู้เสียหายไม่กล้ารายงานเหตุอาชญากรรมการค้ามนุษย์

รัฐบาลไทยมิได้ปฏิบัติอย่างเต็มที่เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อลดการค้ามนุษย์ลง และไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะกระทำเช่นนั้น ในขณะที่ประเทศไทยมีการสอบสวนและฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ แต่กระนั้นก็ตามการทุจริตดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ วิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้รองรับกับระบบฐานข้อมูลแบบใหม่ รัฐบาลสามารถลดตัวเลขการสอบสวน ฟ้องร้อง ลงโทษและการคัดแยกเหยื่อได้ในปี 2014 (พ.ศ. 2557) นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้เพิ่มความพยายามในการป้องกันซึ่งรวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการค้ามนุษย์ในระดับนายกรัฐมนตรีและผ่านมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเพิ่มอายุขั้นต่ำของแรงงานในภาคการเกษตรและในเรือประมงและบังคับว่าต้องมีสัญญาจ้างของแรงงานดังกล่าว มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงพักและวันหยุด รัฐบาลยังได้ผ่านกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมจากฉบับเดิมในปี 2008 (พ.ศ. 2551) เพื่อจะเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดและปกป้องผู้ให้เบาะแสการกระทำความผิด รัฐบาลได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการประมงฉบับใหม่เพื่อใช้แทนฉบับเดิมที่ออกใน ค.ศ. 1946 ซึ่งกฎหมายฉบับใหม่นี้เรียกร้องให้มีการจดทะเบียนและมีระบบติดตามเรือประมงและบังคับให้มีการตรวจเอกสารหลักฐานของลูกเรือและสภาพการทำงานในเรือด้วย เจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศไทยได้ประกาศพันธสัญญาอย่างแรงกล้าที่จะต่อสู้กับการค้ามนุษย์ครั้งแล้วครั้งเล่า แต่อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีผู้สื่อข่าวและอาสาสมัครที่เปิดโปงผู้ค้ามนุษย์ และถ้อยคำที่บั่นทอนกำลังใจสื่อที่รายงานอาชญากรรมการค้ามนุษย์ได้ลดทอนความพยายามที่จะระบุและช่วยเหลือผู้เสียหายและจับกุมผู้กระทำความผิด ในบางจังหวัด รัฐบาลได้ใช้ความพยายามที่จะคัดแยกผู้อพยพชาวโรฮิงจาเพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดด้านการค้ามนุษย์ และทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่จะช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ทางเพศ แต่อย่างไรก็ตามก็ดียังมีความขาดแคลนล่ามผู้แปลภาษาให้กับเหยื่อการค้ามนุษย์เหล่านั้น รัฐบาลยังไม่สามารถระบุหรือคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์อีกเป็นจำนวนมากในระหว่างแรงงานประมงและผู้อพยพที่ผิดกฎหมาย”

นอกจากรายงานของสำนักงานเพื่อการตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาที่ได้กล่าวโจมตีรัฐบาลไทยในเรื่องดังกล่าวแล้ว มูลนิธิกระบวนการยุติธรรมเพื่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice Foundation : EJF) ได้เผยแพร่บทความชื่อ Broken Promises : Why Thailand should stay on Tier 3 in the US Trafficking in Persons report ² ความว่า

“ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ประเทศไทยได้เผยแพร่รายงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ.2014 (พ.ศ.2557) โดยกล่าวถึงความพยายามของรัฐบาลในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ในปีที่ผ่านมา รายงานดังกล่าวต้องการชี้ให้เห็นว่าเหตุใดประเทศไทยควรถูกถอดออกจากประเทศระดับ Tier 3 ตามรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาซึ่งลดระดับของประเทศไทยจากประเทศ Tier 2 Watch list มาเป็นประเทศระดับ Tier 3

ในรายงานเรื่องการใช้จ่ายแรงงานทางทะเลของมูลนิธิกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (EJF) ที่เปิดเผยเมื่อปีที่แล้ว ได้ประเมินความพยายามของรัฐบาลไทยในการจัดการกับปัญหาการค้าทาสในรูปแบบใหม่ในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาหารทะเลตลอดปี ค.ศ.2013 ต่อเนื่องถึงต้นปี ค.ศ.2014

² ข้อมูลจาก http://www.ejfoundation.org/default/files/public/EJF_Thailand_TIP_Briefing.pdf (แปลโดยศศิน สุขจรัส 7 มิถุนายน 2559)

ว่าความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ของรัฐบาลไทยยังไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการปราบปรามการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลล้มเหลวในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การค้ำมนุษย์และการละเมิดกฎหมายในภาคการประมง กล่าวคือยังปล่อยให้มีการนายหน้าจัดหางานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(2) การระบุเหยื่อการค้ำมนุษย์ แรงงานบังคับและแรงงานขัดหนี้ในเรือประมง

(3) การบังคับใช้กฎหมายโดยตรงไปตรงมาและอย่างแข็งขันโดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในกระบวนการค้ำมนุษย์

(4) การให้มีส่วนช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อที่หลบหนีออกมาหรือได้รับการช่วยเหลือมาจากขบวนการค้ำมนุษย์

ด้วยปัจจัยความล้มเหลวเหล่านี้ประกอบกับการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องของขบวนการค้ำมนุษย์ที่เป็นระบบและการล่วงละเมิดกฎหมายในอุตสาหกรรมประมงตลอดปีที่ผ่านมา EJJF จึงตั้งข้อสังเกตว่าประเทศไทยยังคงต้องอยู่ในระดับ Tier 3 ต่อไป อันเป็นการส่งสารไปยังรัฐบาลไทยให้มีความตั้งใจที่จะต้องดำเนินการและปฏิรูปให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำเพื่อลดการค้ำมนุษย์”

2. โครงสร้าง รูปแบบ และวิธีการดำเนินงานของขบวนการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย

ก่อนที่จะเข้าสู่เนื้อเรื่องความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ จำเป็นที่เราจะต้องทราบถึงโครงสร้าง รูปแบบ และวิธีการดำเนินงานของขบวนการค้ำมนุษย์ของไทยเสียก่อน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 โครงสร้างของขบวนการค้ำมนุษย์³

หากพูดถึงในเชิงเศรษฐกิจ การค้ำมนุษย์ คือ อาชญากรรมซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนอุปสงค์และอุปทาน ที่ผลักดันให้เกิดขบวนการค้ำมนุษย์ อย่างต่อเนื่อง มีทั้งผู้อยู่เบื้องหลังการค้า ทำการเคลื่อนย้ายคนที่มีความเสี่ยง จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง เพื่อสนองตอบต่ออุปสงค์ที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนมีสิ่งสนับสนุนให้เกิดเป็นขบวนการค้ำมนุษย์ ซึ่งมีโครงสร้างอยู่ด้วยกัน 8 ส่วน ได้แก่ นายทุน นายหน้า เหยื่อ ผู้ค้า ผู้นำมา ผู้รับผู้ควบคุมดูแล และลูกค้า

1) นายทุน คือ ผู้ที่อยู่เบื้องหลังการค้ามนุษย์ ไม่เปิดเผยตัว แต่จะแสดงออกในรูปแบบอื่น เช่น นักธุรกิจ ผู้มีชื่อเสียงในท้องถิ่น ซึ่งประกอบอาชีพสุจริตบ้างหน้า และมีหน้าที่สนับสนุนการลงทุนด้านการเงิน ประสานงานให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ขบวนการค้ำมนุษย์

³ ข้อมูลจากศูนย์ยุทธศาสตร์ สถาบันป้องกันประเทศ, การค้ำมนุษย์ในประเทศไทย : ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข , (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันป้องกันประเทศ : กรุงเทพฯ; 2556) น.44-45

2) นายหน้า ส่วนใหญ่จะกระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ มีหน้าที่ติดต่อ ชักชวน ใช้กลยุทธ์ ล่อลวง และนำพาเหยื่อมาส่งต่อให้กับผู้ค้ำมนุษย์

3) เหยื่อ ได้แก่บุคคลทั่วไป ตลอดจนหญิงและเด็กที่บุคคลอื่นได้จัดหา ซื้อขาย จำหน่าย พามา จัดให้อยู่ในพื้นที่พักพิง หรือรับไว้ด้วยวิธีการข่มขู่ คุกคามหรือใช้กำลังหรือการบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว การล่อลวง การหลอกลวง การใช้อำนาจที่เหนือกว่า ตลอดจนอาศัยความอ่อนแอของผู้ถูกกระทำ มีการให้ หรือรับค่าตอบแทนเป็นเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่น เพื่อให้ได้ความยินยอมจากบุคคลหนึ่งให้ผู้อื่นมีอำนาจเหนือกว่า เพื่อนำเอาบุคคลผู้ถูกกระทำไปแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบรวมถึงการค้าประเวณีหรือการแสดงหาประโยชน์ทางกามารมณ์ในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นใดในลักษณะเดียวกัน การจองจำหรือการบังคับด้วยวิธีอื่นเพื่อการค้า

4) ผู้ค้า จะเป็นผู้ที่รับซื้อเหยื่อเพื่อนำมาขายบริการทางเพศ ขายแรงงานหรืออวัยวะ หรือส่งต่อเหยื่อไปยังบุคคลที่ต้องการแรงงานหรือต้องการบริการทางเพศที่อยู่ประเทศปลายทาง ซึ่งในกรณีนี้ผู้ค้าจะมีหน้าที่ให้ที่พักพิงเหยื่อที่นายหน้านำมาส่งติดต่อประเทศปลายทาง และดำเนินการต่างๆ เช่น ปลอมแปลงเอกสารหนังสือเดินทาง อำนาจความสะดวกในการออกนอกประเทศ

5) ผู้นำพา จะมีหน้าที่รับเหยื่อจากผู้ค้า เพื่อนำเหยื่อไปส่งยังผู้รับที่อยู่ประเทศปลายทาง โดยนำออกนอกประเทศในลักษณะต่างๆ เช่น จดทะเบียนสมรสแล้วพาไปต่างประเทศ หรือไปท่องเที่ยวต่างประเทศ เป็นต้น

6) ผู้รับ ซึ่งจะอยู่ในพื้นที่ประเทศปลายทาง ในต่างประเทศ จะรับเหยื่อไปที่สถานค้าประเวณี และเป็นเอเยนต์ติดต่อลูกค้ามาใช้บริการ

7) ผู้ควบคุมดูแล จะมีหน้าที่ บังคับให้เหยื่อไปขายบริการหรือแรงงานและในกรณีที่เหยื่อไม่สมัครใจ จะถูกควบคุมดูแล ทำร้ายร่างกายด้วยวิธีการต่างๆ ให้ค้าประเวณี

8) ลูกค้า คือ ผู้ที่มาซื้อบริการ

2.2 รูปแบบของการค้ามนุษย์⁴

รูปแบบการค้ามนุษย์ ปัจจุบัน มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้เสียหายในรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ เช่น การบังคับใช้แรงงานโดยไม่ได้รับความยุติธรรม เหยื่อผู้เสียหายจะมีทุกเพศทุกวัย ไม่เฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นหญิงและเด็กเท่านั้น ดังนี้

1) รูปแบบการค้าประเวณี หรือการบริการทางเพศ การค้าหญิงและเด็กเพื่องานบริการทางเพศ ผู้หญิงที่เข้าสู่อุตสาหกรรมบริการทางเพศ อาจโดยสมัครใจหรือถูกหลอก หรือบังคับให้ทำงานโดยไม่สมัครใจ ปัญหาที่ผู้หญิงเหล่านี้ต้องเผชิญคือ การถูกมัดด้วยภาระหนี้สิน การถูกยึดหนังสือเดินทาง และถูกยึดรายได้ การถูกทุบตีถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การถูกกักขังและถูกทารุณจิตใจ เมื่อต้องการที่จะฟ้องร้องผู้ค้ำมนุษย์อาจพบว่าตนเองต้องตกเป็นผู้ต้องหาและถูกจับกุมด้วยข้อหาการค้าประเวณี เจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายบางคน ก็มีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจการค้ามนุษย์เสียเอง

⁴ เรื่องเดียวกัน , น. 47-49

2) รูปแบบการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การค้ามนุษย์เพื่อการรับใช้งานบ้าน ผู้หญิงหลายคนตกอยู่ในภาวะการถูกผูกมัดด้วยภาระหนี้สินจากการกู้ยืมที่ต้องจ่ายดอกเบี้ย เป็นจำนวนสูงจากผู้จัดหาและเอเยนต์ และถูกบังคับให้ทำงานแก่นายจ้าง ผู้หญิงที่ถูกบังคับเพื่อรับใช้งานบ้านอาจถูกบังคับให้ทำงานในสถานประกอบธุรกิจของนายจ้างด้วย เช่น ในร้านอาหาร หรือโรงงาน ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในรูปแบบนี้จะพบความรุนแรงมีตั้งแต่การยึดหนังสือเดินทาง การกักขังหน่วงเหนี่ยวและการห้ามติดต่อกับบุคคลภายนอก การยึดค่าจ้าง การให้ทำงานเป็นเวลาหลายชั่วโมง และการคุมคามทางเพศ

นอกจากผู้หญิงแล้ว ผู้ชายและเด็ก ก็อาจถูกนำไปค้าเพื่อการทำงานในการเกษตร งานก่อสร้างหรือการผลิตอื่นๆ ซึ่งพวกเขาคาดหวังว่าจะได้รับค่าจ้าง แต่ในหลายกรณีกลับถูกกดค่าแรงหรือไม่ได้รับค่าจ้างเลย กลุ่มผู้ถูกบังคับใช้แรงงานเหล่านี้ อาจล้มเลิกที่จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากสถานภาพที่ผิดกฎหมายของพวกเขา โดยเกรงกลัวว่าจะถูกตั้งข้อหาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

3) รูปแบบการรับจ้างแต่งงาน การค้ามนุษย์เพื่อการแต่งงาน ผู้ค้ามนุษย์อาจเสนอตนในรูปแบบของนายหน้าจัดหาคู่และให้สัญญาแก่ผู้หญิงว่า จะแนะนำสามีในอนาคตที่ดีและชีวิตคู่จะประสบความสำเร็จ ชาวต่างชาติบางคนเดินทางเข้ามาเพื่อแต่งงานด้วยและชักจูงให้ผู้หญิงไปต่างประเทศ ผู้หญิงเหล่านี้เมื่อเดินทางไปใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมใหม่และกลายเป็นบุคคลที่ตกอยู่ในสภาพเยี่ยงทาส ถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างหรือตกอยู่ในสภาพการแต่งงานเยี่ยงทาส ถูกทำร้าย ได้รับการปฏิบัติที่ป่าเถื่อนและไร้มนุษยธรรม จุดอ่อนที่สำคัญคือสถานภาพทางกฎหมายในฐานะผู้ย้ายถิ่นซึ่งใบอนุญาตให้พำนักในประเทศต่างๆ ขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องของความสัมพันธ์หรือการอุดหนุนของคู่หมั้น ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ภรรยาจะไม่อยู่ในฐานะที่จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่หรือหลีกเลี่ยงจากสามีเนื่องจากกลัวว่าจะถูกเนรเทศออกนอกประเทศ

4) รูปแบบขอราน การค้ามนุษย์เพื่อให้เป็นขอราน เป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะ หญิงชรา คนพิการ และทารก ขอรานเหล่านี้ ได้ถูกจัดหาจากหมู่บ้านที่ห่างไกลมาสู่เมืองใหญ่ในประเทศของตน เช่น ประเทศแถบอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยแต่ละวันขอรานจะถูกนำไปสู่สถานที่ที่ไม่คุ้นเคย ไม่ได้รับอนุญาตให้ไปไหนมาไหนด้วยตนเอง และถูกจับตามองโดยพวกนายหน้า ซึ่งจะคอยเก็บรวบรวมเงินจากการขอรานของพวกเขา การถูกบังคับให้ขอรานเป็นประสบการณ์ที่ลบหลู่ความเป็นมนุษย์ และมีชีวิตอยู่ด้วยความหวาดกลัวที่จะถูกตำรวจจับและการลงโทษจากผู้ควบคุม

2.3 วิธีดำเนินงานของการค้ามนุษย์⁵

จากลักษณะของการค้ามนุษย์และโครงสร้างของขบวนการค้ามนุษย์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัจจุบันขบวนการค้ามนุษย์ได้กลายเป็นธุรกิจการค้าข้ามชาติที่มีการบริหารงาน มีวิธีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบตามขั้นตอน ดังนี้ :-

1) ขั้นสรรหาเหยื่อ ในขบวนการค้ามนุษย์ เมื่อได้เหยื่อมาแล้วว่าจะโดยผ่านการหลอกลวง บังคับขู่เข็ญ ใช้นายหน้าชักจูง ทำให้เหยื่อหลงเชื่อ หรือลักพาตัวมาก็ตาม และเพื่อให้บรรลุผล

⁵ เรื่องเดียวกัน , น. 46-47

ตามเป้าหมาย ขบวนการค้ามนุษย์ได้ใช้วิธีการต่างๆ เพื่อให้เหยื่อเดินทางไปพร้อมกับสมาชิกของขบวนการค้ามนุษย์ เช่น บังคับขู่ขู่ เชื้อ หลอกลวง ลักพาตัว ให้เสพสารเสพติด บางรายตัดสินใจเอง หลังจากไปติดต่อกับคำโฆษณาของหนังสือพิมพ์ หรือติดต่อหน้าหน้าโดยตรง สำหรับเหยื่อรายที่เดินทางไปด้วยความสมัครใจ ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากถูกหลอกลวงให้หลงเชื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น จะได้งานบ้านที่มีรายได้สูงในประเทศปลายทาง บางรายรู้ก่อนเดินทางว่าจะต้องทำงานในธุรกิจขายบริการทางเพศ แต่ก็ถูกหลอกลวงเกี่ยวกับสภาพงานและที่อยู่อาศัย รวมทั้งรายได้และอิสรภาพส่วนตัว ก่อนเดินทาง เหยื่อต้องตกลงยินยอมชำระค่านำส่งค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าเตรียมเอกสาร ค่าเดินทาง และรายจ่ายเกี่ยวกับการทำงาน หรือค่าที่พักอาศัยตลอดจนค่าใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดพันธะหนี้สิน โดยที่เหยื่อไม่สามารถหาเงินได้มากพอที่จะชำระหนี้ให้นักค้ามนุษย์ เนื่องจากในขั้นสรรหาเหยื่อนี้ เหยื่อไม่มีโอกาสรู้ว่าค่าใช้จ่ายในประเทศปลายทางที่จะไปทำงานนั้นค่าโฆษณา ค่าเช่าที่พักเป็นเงินเท่าใด เหยื่อรู้แต่เพียงว่าต้องจ่ายเท่านั้น

2) ขั้นตอนเดินทาง การเดินทางจะใช้พาหนะและเส้นทางใด ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ อาจเป็นไปได้ว่าเหยื่อถูกพาไปส่งยังที่หมายโดยเครื่องบิน รถไฟ รถยนต์ หรือ เดินเท้า ส่วนเส้นทางอาจจะต้องผ่านประเทศที่สามซึ่งใช้เป็นทางผ่าน หรือตรงจากประเทศต้นทางไปยังปลายทางเลยก็ได้ เช่นเดียวกับการข้ามแดน อาจจะทำได้โดยเปิดเผยหรือซ่อนเร้น ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้ที่พบเห็นประจำคือ ขบวนการค้ามนุษย์มักจัดทำเอกสารปลอมให้เหยื่อและพาเหยื่อเดินทางเพื่อให้ถึงที่หมายโดยปลอดภัย

3) ขั้นตอนแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจะอยู่ในรูปแบบใด ขึ้นอยู่กับสภาพธุรกิจขายบริการทางเพศในท้องถิ่น และความเข้มงวดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เหยื่ออาจจะขายบริการทางเพศตามข้างถนนในย่านโลกีย์ ในสถานค้าประเวณี ในคลับบาร์ อาโกโก้ สถานบันเทิง ที่มีพนักงานต้อนรับเป็นหญิงสถานบริการ อาบอบนวด และสถานบริการทางเพศที่ใช้ชื่ออย่างอื่น อนึ่ง เหยื่อจะต้องทำงานวันละหลายชั่วโมง และต้องให้บริการทุกรูปแบบตามที่ลูกค้าต้องการเพื่อให้แน่ใจว่า เหยื่อไม่ปฏิเสธให้บริการตามความพอใจของลูกค้าแต่ละคน ขบวนการค้ามนุษย์จะมีกลไกในการควบคุมเหยื่อมิให้หลบหนีหรือหลีกเลี่ยงการทำงานอย่างเข้มงวดและใช้วิธีรุนแรง

3. ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

3.1 นโยบายรัฐบาลและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ พ.ศ. 2557⁶

3.1.1 รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาของการค้ามนุษย์ เพราะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และได้ยกระดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นนโยบายเร่งด่วน

⁶ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ “รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2557” น.5-7

ลำดับต้นมาอย่างต่อเนื่องโดยให้ทุกส่วนราชการบูรณาการความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมาย เน้นย้ำให้นำนวัตกรรมและความฉลาดทางเทคโนโลยีมาใช้ในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมของมนุษย์ และป้องกันไม่ให้ประชากรกลุ่มเสี่ยงทั้งคนไทยและคนต่างด้าวตกเข้าสู่การค้ามนุษย์ รวมทั้งได้ประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทางและปลายทาง เพื่อให้การป้องกันครอบคลุมกลุ่มประชากรเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

3.1.2 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบและการค้ามนุษย์ โดยดำเนินการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงมิให้แรงงานตกเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย และแต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ปรับแก้อำนาจหน้าที่เป็นการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็ก เพื่อดำเนินการควบคู่กับคณะกรรมการระดับชาติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551

3.1.3 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ 1) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก 2) อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว 3) พื้นที่ชายแดน จังหวัดตราด 4) พื้นที่ชายแดน จังหวัดมุกดาหาร และ 5) อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของประเทศ และกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน สร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชนอีกทั้งเป็นการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์และแรงงานบังคับที่ต้นเหตุ

3.1.4 ตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ได้กำหนดนโยบายให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและจัดการปัญหาอื่นๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การทวงถามกรมต่อแรงงานข้ามชาติ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว การท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศกับเด็ก และปัญหาขอทาน โดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็น และเพิ่มความเข้มงวดในการระวังตรวจสอบ เป็นต้น

3.1.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธาน ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยประชุมอย่างต่อเนื่องไปแล้ว 3 ครั้ง และได้พิจารณาความคืบหน้าในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เช่น การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การช่วยเหลือลูกเรือประมงที่เกะอัมบนประเทศอินโดนีเซีย การบูรณาการงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 และการกำหนดแนวทางการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะบุคคลในกลุ่มเสี่ยงได้กำหนดให้คัดแยกทุกคน 100 เปอร์เซนต์ โดยทีมสหวิชาชีพ เป็นต้น

นอกจากนี้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 คณะ เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วน ได้แก่ ปัญหาการค้ามนุษย์ และปัญหาการข่มขืนที่เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ได้เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาให้เห็นผลเป็นรูปธรรม คือ 1) แผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาการข่มขืน 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 ทั้งนี้ จะได้ติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องต่อไป

3.1.6 การบูรณาการในเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน รวมทั้งมิติการทำงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว และการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU) โดยนายกรัฐมนตรีได้เป็นประธานการประชุม เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2557 และวันที่ 7 มกราคม 2558 ณ ทำเนียบรัฐบาล และเพื่อให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้สั่งการให้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย โดยรับเป็นประธานกรรมการด้วยตนเอง คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี 5 ท่าน รัฐมนตรี/ผู้บริหารกระทรวงที่เกี่ยวข้อง 10 กระทรวง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้บัญชาการทหารทั้ง 3 เหล่าทัพ

นอกจากนี้ ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว 5 คณะ ประกอบด้วย 1) คณะอนุกรรมการปราบปรามการค้ามนุษย์ มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธาน 2) คณะอนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธาน 3) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และแรงงานต่างด้าว มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน 4) คณะอนุกรรมการการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน และ 5) คณะอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน โดยกำหนดให้คณะกรรมการทั้ง 5 คณะ จัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการแก้ไขปัญหา แผนงาน กรอบระยะเวลาดำเนินงาน พร้อมหน่วยงานรับผิดชอบ และให้ดำเนินการควบคู่กับคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ กำหนดให้จัดประชุมอย่างต่อเนื่อง เพื่อติดตามการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

3.2 การดำเนินการตามวัตถุประสงค์หลัก 9 ประการ และเสาหลัก 5 ประการ และความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2558

ในปี พ.ศ. 2558 หลังจากที่รัฐบาลประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติในปี พ.ศ. 2557 และได้ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายตามข้อ 3 ซึ่งก่อให้เกิดความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แม้สหรัฐอเมริกาจะยังคงสถานะการค้ามนุษย์ในประเทศไทยไว้ที่ระดับ Tier 3 แต่รัฐบาลและราชการ

ไทยก็ยังคงดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยเน้นที่วัตถุประสงค์หลัก 9 ประการและวางยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยมีเสาหลัก 5 ประการ ดังนี้⁷

วัตถุประสงค์หลัก 9 ประการ มีดังต่อไปนี้

1. ปิดช่องว่างของตัวบทกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และทำให้การดำเนินคดีค้ามนุษย์ล่าช้า
2. แก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์และการทุจริตคอร์รัปชัน
3. เร่งรัดการดำเนินคดีค้ามนุษย์ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
4. เพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระดับพื้นที่ให้มากขึ้น ได้แก่ การสอบสวน การดำเนินคดี การคุ้มครองผู้เสียหายและการป้องกัน เพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่วัดได้หากเป็นไปได้
5. ลดความเสี่ยงของการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในแผ่นดินใหญ่และบนเรือ รวมทั้งกลุ่มเสี่ยงอื่นๆ เช่น เด็ก คนไร้รัฐ กลุ่มชาติพันธุ์ ชาวไทยภูเขา
6. พัฒนาการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และพยานคดีค้ามนุษย์ในระหว่างกระบวนการดำเนินคดี
7. การทำงานเชิงรุกให้มากขึ้น โดยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและใกล้ชิดในการแก้ปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากเด็ก
8. ขยายความเป็นหุ้นส่วนในการทำงานที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ รวมถึง ประสานความร่วมมือและจัดทำข้อตกลงกับองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ จัดทำข้อตกลงและจัดตั้งสถาบันในระดับพหุภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
9. สร้างความเข้าใจและตระหนักรู้ในเรื่องการค้ามนุษย์ในหมู่เจ้าหน้าที่ภาครัฐทุกระดับ รวมทั้งสาธารณชน

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโครงการและการดำเนินงานหลายประการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยความก้าวหน้าที่สำคัญ ในปี 2558 มีดังต่อไปนี้

- 1) แก้ไขปรับปรุงค่านิยมของคำศัพท์ทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นอุปสรรคในการจำแนกว่ากรณีใดจัดว่าเป็นการค้ามนุษย์ และส่งผลให้การดำเนินคดีล่าช้า รัฐบาลยังผ่านพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดมาตรการเฉพาะในการจัดการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมง แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และพ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2558 ซึ่งแก้ไขความผิดเกี่ยวกับเพศ ซึ่งมีการ

⁷ TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 2015, The Royal Thai Government's Response 1 January-31 December 2015 ฉบับแปลภาษาไทย น.7-9

แก้ไขคำนิยามโดยเพิ่มคำว่า “สื่อลามกอนาจารเด็ก” เข้ามาเป็นครั้งแรก และเพิ่มอีก 2 มาตรา เป็นความผิดฐานครอบครอง ผลิตและจำหน่ายสื่อลามกเด็ก เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และระบบการสร้างความเข้มแข็งเพื่อให้เกิดการดำเนินคดีค้ามนุษย์

2) เร่งรัดและปฏิรูประบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยลดทอนอุปสรรคด้านกฎหมาย การเงิน และการจัดการที่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่สามารถมาจดทะเบียนเพื่ออยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายได้ ดังนั้น จำนวนประชากรที่มีความเสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์จึงลดลงอย่างมาก

3) เพิ่มความพยายามในการสืบสวนและการดำเนินคดีเพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในแผ่นดินใหญ่และในทะเลให้เป็นเชิงรุกมากขึ้น โดยการใช้รูปแบบวิเคราะห้ข่าวกรองนำการปราบปราม (intelligence-led enforcement model) และใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้นเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสืบสวนและดำเนินคดี

4) ปรับปรุงแบบสัมภาษณ์สำหรับคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และกระบวนการเพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถแยกกรณีการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงานออกจากคดีละเมิดกฎหมายแรงงานอื่นๆ และสามารถระบุตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ โดยเฉพาะในกลุ่มเสี่ยง

5) ออกกฎหมายและระเบียบที่เข้มงวดเพื่อป้องกันและลงโทษกรณีเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วน เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์และทุจริตคอร์รัปชัน

6) จัดตั้งหน่วยงานเชี่ยวชาญพิเศษในหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการคดีค้ามนุษย์

7) เพิ่มมาตรการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อให้ผู้เสียหายและพยานสามารถ พำนักอยู่ในประเทศไทยและให้ความร่วมมือในการสืบสวนและดำเนินคดี

8) จัดตั้งและดำเนินการระบบติดตามความก้าวหน้าของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดทำระบบฐานข้อมูลการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ซึ่งเป็นฐานข้อมูลกลางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการค้ามนุษย์ และจัดทำงานวิจัยที่จำเป็น เช่น การสำรวจการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับจัดทำนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับสถานการณ์จริง

9) ส่งเสริมการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด และขยายความร่วมมือกับภาคเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาสังคมองค์กรระหว่างประเทศ และรัฐบาลประเทศอื่น เพื่อร่วมกันแก้ปัญหการค้ามนุษย์ และ

10) จัดการอบรมที่มุ่งเน้นให้เกิดผลลัพธ์ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ และรณรงค์เพื่อสร้างกำลังแรงงานให้เป็นบุคลากรที่มีทักษะและมีความตระหนักถึงอันตรายของการค้ามนุษย์

รายละเอียดของผลการดำเนินงาน ปรากฏตามยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย **เสาหลัก 5 ประการ (5 Ps)** ได้แก่ การปรับปรุงนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน

(Policy) การสืบสวน สอบสวนและดำเนินคดี (prosecution) การป้องกัน (prevention) การคุ้มครอง และช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (protection) และการประสานความร่วมมือ (partnership) หรือการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับภาคีที่มีประสบการณ์ในระดับปฏิบัติการทั้งในระดับประเทศและระดับสากล

3.2.1 การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ 9 ประการ

วัตถุประสงค์ที่ 1: ปิดช่องว่างของตัวบทกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และทำให้การดำเนินคดีค้ามนุษย์ล่าช้า

รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องด้านกระบวนการยุติธรรมในคดีค้ามนุษย์ขึ้น เพื่อแก้ไขข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจได้ดำเนินการใน 3 ประการด้วยกัน คือ

(ก) จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการค้ามนุษย์ โดยกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ใช้ระบบไต่สวนและให้เป็นไปโดยรวดเร็ว กำหนดให้มีการสืบพยานก่อนฟ้องคดี การไต่สวนหรือการพิจารณาคดีหากมีเหตุจำเป็นไม่สามารถนำพยานมาเบิกความได้ศาลอาจสั่งให้ใช้วิธีการประชุมทางไกลผ่านระบบจอภาพ (VDO Conference) ได้ และเพิ่มความเข้มงวดในการพิจารณาให้ประกันตัวผู้ต้องหาที่มีอิทธิพล และกำหนดมาตรการอื่นๆ เพื่อให้การดำเนินคดีค้ามนุษย์เป็นไปด้วยความรวดเร็วและคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559

(ข) มาตรการแก้ไขปัญหาคriminalผู้ต้องหาบางรายหลบหนีประกัน ซึ่งนอกจากจะบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในทางปฏิบัติหากมีการอนุญาตให้ประกันตัวศาลอาจกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องหา รวมถึงการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถใช้ตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของผู้ถูกปล่อยชั่วคราวได้ สำหรับผู้ต้องหาที่หนีประกันมีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และ/หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท

(ค) มีการจัดทำค่านิยามในกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อขจัดอุปสรรคในการนำไปบังคับใช้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คำว่า “การแสวงหาประโยชน์” (exploitation) แรงงานขัดหนี้ (debt bondage) แรงงานบังคับ (forced labor) การใช้แรงงานเด็ก (exploitation of child labor) และ/หรือ สภาพแวดล้อมการทำงานที่เป็นอันตราย (dangerous working environment) เพื่อให้ได้ค่านิยามที่ตรงกัน ซึ่งขณะนี้ค่านิยามเรื่อง แรงงานบังคับและแรงงานขัดหนี้ได้ผ่านการเห็นชอบของที่ประชุมแล้ว นอกจากนี้ ยังมีการเสนอบทบัญญัติที่ระบุว่าการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายว่าเป็นการค้ามนุษย์อีกด้วย

(ง) มีการผ่านพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 เพื่อปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม (IUU Fishing) และการค้ามนุษย์ในภาคการประมงและอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับใช้เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2558 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ขจัดการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบ และปรับปรุงสวัสดิการและสภาพการทำงานของลูกจ้างในอุตสาหกรรมภาคประมง ทั้งบนฝั่งและในทะเล พระราชกำหนดดังกล่าวได้กำหนดระเบียบใหม่เพื่อควบคุมเรือประมง และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจการใช้แรงงานบนเรือ

เพื่อสืบสวนและดำเนินคดีเรือที่ต้องสงสัยว่าจะมีการทำผิดกฎหมายได้อย่างทันท่วงที มีการเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายให้หนักขึ้น เช่น เจ้าของเรือประมงที่จ้างลูกจ้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 800,000 บาท ต่อลูกจ้างหรือคนงานที่มีการจ้างโดยผิดกฎหมาย 1 คน และยังเพิ่มโทษผู้ประกอบการโรงงานที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือจ้างคนงานต่างด้าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับ 200,000-2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งปรับอีกวันละ 100,000-500,000 บาท ตลอดระยะเวลาที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย

นอกจากนี้ พระราชกำหนดดังกล่าวยังกำหนดให้มีศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก (Port In, Port Out/PIPO) โดยเรือประมงพาณิชย์ทุกลำต้องผ่านการตรวจของศูนย์ฯ เกี่ยวกับสัญญาจ้างงาน รายชื่อคนเรือ บัตรประชาชน(สำหรับแรงงานต่างด้าว) และรับรองว่าเอกสารถูกต้องตามกฎหมาย หากไม่ปฏิบัติตามจะต้องถูกควบคุมตัวไว้ที่ท่าเรือ กับยังกำหนดให้เรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่กว่า 30 ตันกรอส ต้องติดตั้งกำหนดพิกัดผ่านดาวเทียม Vessel Monitoring System (VMS) ทุกลำ และให้มีผู้สังเกตการณ์บนเรือประมงไทยทุกลำที่อยู่นอกน่านน้ำไทย อีกทั้งมีบทลงโทษสำหรับนายจ้างและลูกจ้างที่ไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายต้องถูกปรับไม่เกิน 800,000 บาท และถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมง สำหรับโรงงานแปรรูปอาหารทะเลที่มีบทลงโทษสำหรับนายจ้างที่จ้างลูกจ้างโดยผิดกฎหมาย รวมถึงคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมาย คือปรับไม่เกิน 800,000 บาท หากมีลูกจ้างน้อยกว่า 5 คน ต้องหยุดดำเนินการ 10-30 วัน หากมีลูกจ้างเกิน 5 คน ต้องปิดโรงงาน และสืบเนื่องจากพระราชกำหนดฉบับใหม่นี้ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงโดยผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2558 ร่วมกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน ได้ปฏิบัติการตรวจเรือประมงไทยเป็นจำนวนถึงร้อยละ 92 ของเรือประมงในเขตประเทศไทยทั้งหมด (39,129 ลำ จาก 42,512 ลำ) และเรือประมงที่อยู่ในน่านน้ำไทยยังได้รับการตรวจระหว่างที่อยู่ในทะเลโดยทีมสหวิชาชีพที่นำโดย ศปมผ. จนปัจจุบันนี้เรือประมงจำนวน 5,609 ลำ ที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ตันกรอส ได้รับการรายงานผ่านศูนย์การควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก ซึ่งนับเป็นร้อยละ 85 ของเรือประมงทั้งหมดซึ่งมีอยู่ 7,188 ลำ ในด้านการตรวจสอบสถานแปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้น ศปมผ.ได้จัดตั้งทีมสหวิชาชีพจำนวน 25 ทีม ทำการตรวจสอบสถานประกอบการทั้งหมด 150 แห่ง พบว่า มีสถานประกอบการ 3 แห่ง ถูกสั่งให้หยุดดำเนินการตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และสถานประกอบการอีก 12 แห่ง ถูกสั่งให้หยุดดำเนินการตาม พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2535 นอกจากนี้ ศปมผ.ยังอยู่ระหว่างร่างกรอบการดำเนินงานตามโครงการระบบสำเนาสติกเกอร์ (QR Code Project) เพื่อติดตั้งซอฟต์แวร์สำหรับสแกนลายนิ้วมือของลูกเรือประมง รวมทั้ง Code ของเรือประมงซึ่งจะช่วยให้ ศปมผ.สามารถติดตามและดำเนินการตรวจเรือประมงในทะเลได้ เป็นหลักประกันว่าเรือทุกลำต้องเข้าออกตามกำหนดเวลาที่แจ้งไว้ และคนงานทุกคนที่ขึ้นเรือได้กลับเข้าฝั่งพร้อมกับเรือ

(จ) ปิดช่องว่างของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 โดยการแก้ไขและผ่านพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2558 รวมทั้งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายฉบับใหม่นี้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปิดสถานประกอบกิจการ โรงงาน อาคาร หรือสั่งห้ามใช้เรือ และยานพาหนะเป็นการชั่วคราว หากพบหลักฐานว่ามีการกระทำความผิดค้ามนุษย์ และเพิ่มโทษจำคุกกรณีที่ทำให้ผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บสาหัส เป็น 8-20 ปี และกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายเป็นจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต กฎหมายฉบับใหม่นี้ยังให้หลักประกันความปลอดภัยผู้

แจ้งเบาะแสการค้ำมนุษย์และเจ้าหน้าที่ที่จับกุม ผู้ต้องสงสัยว่าจะไม่ถูกดำเนินคดีหากภายหลังปรากฏว่าไม่ใช่การค้ำมนุษย์ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในการแจ้งเหตุ และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558

(ฉ) มีการผ่านร่างพ.ร.บ.แก้ไขประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 24) พ.ศ.2558 ว่าด้วยการครอบครองสื่อลามกอนาจารเด็ก

(ช) มีการผ่านพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2558 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 9 ตุลาคม 2558 เพื่อเป็นเครื่องมือทางกฎหมายของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการนำไปใช้ปราบปรามการทำงานขององค์กรค้ำมนุษย์

วัตถุประสงค์ที่ 2: แก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์และการทุจริตคอร์รัปชัน

(ก) การลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ โดยปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่รัฐถูกดำเนินการทางวินัยและอาญาจำนวน 29 คน และอดีตนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลถูกศาลจังหวัดสงขลาตัดสินลงโทษจำคุก 22 ปี 6 เดือน ในความผิดฐานค้ำมนุษย์ (ข) กำหนดมาตรการทางการบริหารที่เข้มงวดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานายเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ำมนุษย์และการทุจริต เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีนโยบาย “ไม่ประนีประนอมกับการค้ำมนุษย์” โดยนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรการทางการบริหารในการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2558 มีการจัดตั้งศูนย์รับแจ้งข่าวและกล่าวหา ร้องเรียนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ หรือการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งยังมีคณะกรรมการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ ที่มีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

วัตถุประสงค์ที่ 3: เร่งรัดการดำเนินคดีค้ำมนุษย์ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(ก) สำนักงานศาลยุติธรรมได้เผยแพร่สถิติคดีค้ำมนุษย์บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อความโปร่งใสและเพื่อช่วยติดตามความก้าวหน้า โดยประธานศาลฎีกาได้ส่งหนังสือเวียนไปยังผู้พิพากษาทั่วประเทศ กำหนดแนวทางให้พิจารณาคดีค้ำมนุษย์ให้เสร็จสิ้นภายในเวลา 6 เดือน (โดยสามารถเลื่อนเวลาออกไปได้เป็นไม่เกิน 1 ปี ในกรณีพิเศษ และต้องได้รับอนุมัติจากผู้พิพากษาหัวหน้าศาลของแต่ละศาล) ผลการดำเนินงานปรากฏว่าตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2558 มี 169 คดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด (ร้อยละ 67) ภายในเวลาที่กำหนด และในปีพ.ศ.2558 คดีค้ำมนุษย์มากกว่าร้อยละ 50 ได้รับการพิพากษาลงโทษจำคุกมากกว่า 5 ปี โดยมีคดีจำนวนร้อยละ 35 ได้รับการพิพากษาลงโทษจำคุกมากกว่า 10 ปี

ในปี พ.ศ.2558 เจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวนคดีค้ำมนุษย์ไปทั้งหมด 317 คดี และส่งสำนวน 176 คดีให้อัยการ โดยมีความเห็นควรสั่งฟ้อง 174 คดี และควรสั่งไม่ฟ้อง 2 คดี ขณะที่อีก 141 คดี ยังอยู่ระหว่างการสอบสวนของตำรวจ จากจำนวนคดีที่ได้รับ 176 คดีนั้น อัยการได้สั่งฟ้องไป 107 คดี ไม่สั่งฟ้อง 7 คดี และกำลังพิจารณาอีก 62 คดี ในจำนวน 107 คดีที่สั่งฟ้องศาลได้พิพากษาลงโทษไป 43 คดี ในปี 2558 และกำลังอยู่ในระหว่างไต่สวนอีก 64 คดี

(ข) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่ศาลอาญาในการดำเนินการใช้สืบพยานในลักษณะการประชุมทางไกลผ่านระบบจอภาพ (VDO Conference)

(ค) ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเชี่ยวชาญด้านการค้ามนุษย์ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และเพิ่มความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ โดยเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2558 มีการจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ขึ้นในศาลอาญา และเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2558 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคดีค้ามนุษย์ขึ้นในสำนักงานอัยการสูงสุด โดยก่อนหน้านี้กรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีการจัดตั้งศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ (ศคม.) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการจัดตั้งกองบังคับการปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (ปคม.) ขึ้นก่อนแล้ว จึงถือได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีหน่วยงานเชี่ยวชาญด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมซึ่งร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการเร่งรัดดำเนินคดีเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

วัตถุประสงค์ที่ 4: เพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อผลิตผลลัพธ์ที่สามารถวัดได้โดย

(ก) จัดตั้งระบบบูรณาการด้านงบประมาณเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อให้สามารถโอนย้ายงบประมาณข้ามหน่วยงานหรือกระทรวงได้อย่างสะดวก ผลที่เกิดขึ้น คือ ปัจจุบันมีงบประมาณกลางเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพียงก้อนเดียว ซึ่งจะจัดสรรไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมและตามบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ในปีงบประมาณ 2559 มีการบูรณาการโครงการทั้งหมด 69 โครงการ ภายใต้งาน 6 ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลกลางด้านการค้ามนุษย์ การจัดทำและขับเคลื่อนนโยบายการป้องกัน การคุ้มครอง และการดำเนินคดี โดยมีกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งโดยภาพรวมงบประมาณด้านการค้ามนุษย์ในปีงบประมาณ 2559 ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา

(ข) จัดทำระบบฐานข้อมูลการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ซึ่งเป็นฐานข้อมูลกลางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการค้ามนุษย์ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับจัดทำนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2558 สำนักงานอัยการสูงสุด (อส.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดตั้งฐานข้อมูลบูรณาการ ซึ่งเป็นการรวบรวมคดีค้ามนุษย์ที่อยู่ภายใต้การรับผิดชอบของหน่วยงานดังกล่าวเข้ามาไว้ด้วยกัน เพื่อให้เอื้อต่อการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด และศาลยุติธรรมก็ได้เข้าร่วมในโครงการนี้เมื่อเดือนสิงหาคม 2558 หลังจากมีการจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ขึ้นในศาลอาญา ผลที่เกิดขึ้นคือ ตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม 2558 เป็นต้นมา คดีค้ามนุษย์ทุกคดีจะถูกจัดการเก็บไว้ในฐานข้อมูลกลางนี้ และภายในไตรมาสที่ 2 ของปี 2559 รัฐบาลจะมีฐานข้อมูลกลางของคดีค้ามนุษย์ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระหว่างปี 2551-2558 ที่สมบูรณ์เป็นครั้งแรก นอกจากนี้ ในวันที่ 17 สิงหาคม 2558 ผู้บริหารหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย 7 หน่วยงาน ได้แก่ กองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมการปกครอง ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลเรือประมงและแรงงานประมงซึ่งกรมประมงจะเป็นผู้พัฒนาฐานข้อมูลนี้ เพื่อใช้บูรณาการกับหน่วยงานอื่นๆ

(ค) การบังคับใช้กฎหมาย เปลี่ยนมาใช้แนวทางเชิงรุกในรูปแบบวิเคราะห์ข่าวกรองนำการปราบปราม (Intelligence-Led Response) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการสืบสวนและการดำเนินคดีด้วยวิธีการนี้แทนที่จะมีการจับกุมผู้กระทำความผิดรายย่อยระดับปลายแถว ผู้ต้องหาเหล่านั้นจะถูกขอให้มาเป็นพยานเพื่อสืบสวนไปถึงขบวนการใหญ่ที่เป็นหัวขบวนการค้ายมนุษย์ ซึ่งภายใต้กฎหมายค้ายมนุษย์ที่แก้ไขใหม่ของไทย ศาลสามารถลดหย่อนผ่อนโทษผู้กระทำความผิดรายย่อยที่ให้ความร่วมมือดังกล่าวได้

(ง) มีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อรับมือกับปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งบนฝั่งและในทะเลโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และ สปมผ. ได้ร่วมกันจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานเพื่อเพิ่มความสามารถการตรวจแรงงานในสถานประกอบการกิจการประเภทกลุ่มเสี่ยง และจัดอบรมผู้ตรวจแรงงานโดยเน้นให้ความรู้เกี่ยวกับสถานประกอบการที่มีความเสี่ยงสูงว่าจะมีการค้ามนุษย์ โดยผู้เข้าอบรมมาจากกระทรวงแรงงาน กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมประมง กรมเจ้าท่า และกรมศุลกากร ก็ยังมีการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมเรื่อง “การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมง” โดยเน้นที่แนวทางแบบองค์รวมในการตรวจแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและสิทธิมนุษยชน ผลการดำเนินการทำให้กระทรวงแรงงานสามารถเพิ่มจำนวนผู้ตรวจแรงงานของตนมากขึ้น จาก 1,413 คน เป็น 2,303 คน และหน่วยงานอื่นๆก็มีเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานเพิ่มขึ้น

(จ) จัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อกำกับดูแลนโยบาย การตรวจแรงงานที่ครอบคลุมตามแนวทางข่าวกรองนำการปราบปราม และเพื่อจัดการค้ามนุษย์ในภาคประมงในทั้งบนบกและในทะเล โดยรัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 10/2558 เพื่อจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์ และมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตำรวจน้ำ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมประมง และกรมเจ้าท่า ทำงานร่วมกันในฐานะคณะทำงานเฉพาะกิจ 25 คณะ ที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ชายฝั่งที่มีความเสี่ยงสูงทั่วประเทศไทย โดยมีการตรวจเรือตามระบบ VMS และควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก (PIPO) ดังกล่าวข้างต้น ศูนย์บัญชาการ ศปมผ.ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรมการทำงานของภาครัฐ โดยเป็นการเพิ่มการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้ประสานงานจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจร่วมกัน และมีการประชุมแบบไม่เป็นทางการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันและร่วมตัดสินใจเป็นรายการณโดยอาศัยพื้นฐานจากข้อมูลข่าวกรองว่าจะแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานอย่างไร เช่น กรณีสงสัยว่าจะมีการทำผิดกฎหมายในเรือประมงขนาดเล็กหรือประมงชายฝั่ง ตำรวจน้ำจะเป็นผู้นำในการดำเนินการ สำหรับเรือประมงที่อยู่นอกชายฝั่ง กองทัพเรือจะเป็นผู้รับผิดชอบหลัก เป็นต้น

หลังจากที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้ในเดือนพฤศจิกายน 2558 ศปมผ. ได้สั่งให้โรงงานแปรรูปอาหารสัตว์น้ำ 5 แห่งหยุดดำเนินการ และสั่งปิดโรงงาน 2 แห่งตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้กรมประมงยังมีการออกกฎกระทรวง 3 ฉบับ เดิมทีกระทรวงแรงงานและกระทรวงอุตสาหกรรม จะทำการตรวจสถานประกอบการแยกจากกัน โดยใช้ชุดมาตรฐานต่างกันตามข้อบัญญัติและมาตรฐานการตรวจโรงงานของแต่ละกระทรวง เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานซ้ำซ้อนดังกล่าว กฎหมายให้อำนาจ ศปมผ.ร่วมกับทีมสหวิชาชีพ เป็นแกนหลักในการตรวจสถานประกอบการในทุกด้าน

วัตถุประสงค์ที่ 5 : ลดความเสี่ยงของการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในแผ่นดินใหญ่และบนเรือ รวมทั้งกลุ่มเสี่ยงอื่นๆ เช่น เด็ก คนไร้รัฐ กลุ่มชาติพันธุ์ ชาวไทยภูเขา

(ก) แรงจูงใจและปฏิรูประบบการจดทะเบียน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวจำนวนมากก่อนปี 2558 เป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย จึงเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการถูกล่อลวงและข่มขู่โดยผู้ค้ามนุษย์ให้ต้องทำงานที่ถูกแสวงหาประโยชน์ รัฐบาลจึงดำเนินมาตรการปรับปรุงระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ โดยลดค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงาน แรงงานต่างด้าวลงครึ่งหนึ่งจาก 1,800 บาท เหลือ 900 บาท ลดระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวต้องรอการจดทะเบียนรอบใหม่ที่ต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางก่อน ลงจาก 4 ปีเหลือเพียง 1 เดือน และขยายระยะเวลาการจดทะเบียนของแรงงานต่างด้าว ในภาคประมง และอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำโดยปัจจุบันการจดทะเบียนแรงงานเป็นไปอย่างสะดวกและง่ายดายด้วยระบบศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งหลังจากแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนแล้ว จะได้รับสิทธิต่างๆตามกฎหมาย เช่น สิทธิได้รับค่าแรงขั้นต่ำเท่ากับแรงงานคนไทย มีสิทธิเข้าถึงบริการตรวจสุขภาพและการรักษาพยาบาล มีสิทธิที่จะใช้ระบบธนาคารที่เป็นทางการในการส่งรายได้กลับบ้าน เกิด มีสิทธิที่จะให้บุตรหลานของตนจดทะเบียนอย่างถูกกฎหมายในประเทศไทยและอาศัยอยู่ในประเทศไทยในระยะเวลาที่พ่อแม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย ซึ่งถือว่าล้ำหน้าประเทศอื่นๆในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวในภาคประมงและอาหารทะเลตั้งแต่วันที่ 2 พฤศจิกายน 2558 ยังมีสิทธิที่จะเปลี่ยนนายจ้างได้โดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง และยังสามารถเปลี่ยนสถานที่ทำงานจากจังหวัดหนึ่งไปยังจังหวัดอื่นได้ อีกทั้งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ยังมีสิทธิที่จะข้ามชายแดนได้อย่างเปิดเผยและเสรี และมีสิทธิที่จะเก็บเอกสารการทำงานของตนไว้กับตัวเองโดยไม่ให้นายจ้างยึดไว้ ซึ่งเป็นการตัดทอนความสามารถของผู้ค้ามนุษย์ที่มักขู่จะส่งตัวคนต่างด้าวกลับประเทศ หากไม่ยอมปฏิบัติตามที่ตนต้องการ และสามารถลดความเสี่ยงของแรงงานต่างด้าวในการตกเป็นผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ได้อย่างมีนัยสำคัญ ปัจจุบันมีการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จในกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ ในจังหวัดชายทะเล 22 จังหวัดและในกรุงเทพมหานคร มีผู้จดทะเบียนรอบแรก (ระหว่าง 1 เมษายน 2558 – 29 มิถุนายน 2558)จำนวน 54,402 คน และรอบหลัง (ระหว่าง 2 พฤศจิกายน 2558 – 30 มกราคม 2559) จำนวน 13,794 คน

(ข) ปรับปรุงแบบสัมภาษณ์และกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากคำถามแบบเดิมไม่ละเอียดเพียงพอที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจได้ว่า ผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นผู้เสียหายหรือไม่ และไม่มากพอที่จะติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตัวอย่างคำถามที่ใช้บังคับการสัมภาษณ์ เช่น ผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถติดต่อกับสมาชิกในครอบครัวและเพื่อนได้อย่างอิสระหรือไม่ สามารถเดินทางไปไหนมาไหนได้อย่างเสรีหรือไม่ การจ่ายค่าจ้างเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ หรือมีการยึดเอกสารประจำตัวหรือไม่

(ค) ลดความเสี่ยงจากการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของคนไร้รัฐ กลุ่มชาติพันธุ์ ชาวไทยภูเขา โดยในเดือนพฤศจิกายน 2558 กระทรวงมหาดไทยสามารถให้สัญชาติไทยแก่บุคคลกลุ่มประบางเหล่านี้ได้จำนวน 8,038 คน ทั้งยังมอบอำนาจในการให้สัญชาติไทยดังกล่าวแก่นายอำเภอ โดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากกระทรวงฯ ผลที่เกิดขึ้น คือ มีประชากรราว 5,000 คน ได้รับสัญชาติไทยภายใต้กระบวนการเร่งรัดดังกล่าว

สำหรับกรณีการอพยพย้ายถิ่นของชาวโรฮิงจา รัฐบาลไทยได้เป็นผู้นำในกำจัดประชุมครั้งสำคัญร่วมกับประเทศที่เกี่ยวข้องและองค์การระหว่างประเทศ ในวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 และวันที่ 4 ธันวาคม 2558 เพื่อระดมสมองหาทางออกที่เป็นรูปธรรมในการช่วยเหลือเหยื่อค้ำมนุษย์ชาวโรฮิงจา และทำงานกับภาคีที่เกี่ยวข้องในภูมิภาคอย่างเข้มแข็งในการหาทางออกที่ยั่งยืน โดยคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและลดความเสี่ยงในการถูกค้ำมนุษย์

ประเทศไทยยังได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์แห่งอาเซียน (ASEAN Convention against Trafficking in Persons, Especially Women and Children – ACTIP) ในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2558 ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 27 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย อนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดกรอบทางกฎหมายในระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกับเครื่องมือทางกฎหมายในระดับสากล รวมถึงอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารต่อท้ายอนุสัญญาฯ เพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และแผนปฏิบัติการสหประชาชาติเพื่อจัดการค้ามนุษย์

(ง) ปรับปรุงระบบการตรวจการเข้าเมืองและคนเข้าเมืองเพื่อค้นหาหลักฐานของการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่เลวร้าย เพื่อป้องกันผู้เข้าเมืองทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายจากการตกเป็นผู้เสียหาย หรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มอบหมายให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ดำเนินมาตรการพิเศษหลายมาตรการ เช่น การลงบัญชีตัวผู้ต้องสงสัย การประสานงานกับศาลเพื่อปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าเมืองในระบบออนไลน์ทันทีที่ได้รับแจ้งจากศาล เพื่อป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องหาที่ได้รับการปล่อยชั่วคราว และมีการดำเนินการกับชาวต่างชาติที่ต้องสงสัยว่า มีการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กโดยเพิกถอนใบอนุญาตอยู่ในราชอาณาจักร จำนวน 64 ราย (เพิ่มจาก 12 ราย ในปี 2557) และปฏิเสธการเข้าเมือง จำนวน 511 ราย (เพิ่มจาก 98 รายในปี 2557)

วัตถุประสงค์ที่ 6 : พัฒนาการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และพยานคดีค้ามนุษย์ในระหว่างกระบวนการดำเนินคดี

(ก) การสร้างระบบคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยมีการปรับปรุงแบบสัมภาษณ์เบื้องต้น เพื่อคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีการเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีค้ามนุษย์ โดยปัจจุบันมีพนักงานเจ้าหน้าที่จำนวน 2,490 คน ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กรมสอบสวนคดีพิเศษ และศปมผ.ที่ประจำการอยู่ในทุกจังหวัดของประเทศไทยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ โดยมี 549 คนได้รับการอบรมในปี 2558 และมีเจ้าหน้าที่จำนวน 627 คนจาก 2,490 คน เป็นเจ้าหน้าที่พิเศษ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐบาลมีศักยภาพอย่างเพียงพอในการตอบสนองต่อความต้องการที่ละเอียดอ่อนของผู้เสียหายที่เป็นเด็กและสตรี เพื่อหนุนเสริมการทำงานของทิมสหวิชาชีพในการคัดแยกผู้เสียหายและคุ้มครองผู้เสียหาย ในปี 2558 มีเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวน 910 คนจากทุกจังหวัดได้รับการอบรมเรื่องการค้ามนุษย์ การคัดแยกผู้เสียหาย กระบวนการสืบสวนที่เป็นมิตรกับเด็ก และระบบส่งต่อ มีพนักงานสอบสวนหญิงทั้งหมด 172 คน ที่ได้รับการอบรมเพื่อรับมือกับประเด็นที่ละเอียดอ่อนเกี่ยวกับเพศและอายุในระหว่างการคัดแยกผู้เสียหายและสัมภาษณ์เพื่อสืบข้อเท็จจริง นอกจากนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชากรกลุ่มเสี่ยงทั้งหมดสามารถเข้าถึงกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายและการช่วยเหลือที่เหมาะสม เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการอบรม ประกอบด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่

2,490 คน ทีมสหวิชาชีพ 588 คน และเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งประจำการอยู่ในทุกจังหวัดทั่วประเทศดังกล่าวข้างต้นจะถูกส่งตัวไปร่วมงาน เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของกระทรวงอื่นๆ รวมทั้งคณะทำงานเฉพาะกิจแบบบูรณาการ ภายใต้ ศปมผ.

(ข) การจัดให้มีล่ามที่เพียงพอในการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และช่วยเหลือการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีโดยปัจจุบันมีล่ามชาวเมียนมา 35 คน กัมพูชา 31 คน ลาว 1 คน โรฮิงจา 6 คน และบังคลาเทศ 2 คน ที่ผ่านกระบวนการคัดเลือกและตรวจสอบประวัติอย่างเข้มงวดซึ่งพร้อมถูกเรียกตัวโดยทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศ และในปี 2559 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะจัดอบรมล่ามเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ล่ามอีกจำนวน 140 คน ใน 5 ภาษาได้แก่ เมียนมา กัมพูชา จีน เวียดนาม และบังคลาเทศ

(ค) จัดให้มีสายด่วน 1300 เพื่อแจ้งเหตุที่น่าสงสัยว่าเกิดกรณีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยในปี 2558 มีสายโทรเข้าทั้งหมด 171 สาย (เพิ่มขึ้นจาก 123 สายในปี 2557) เมื่อมีการแจ้งเหตุดังกล่าวเจ้าหน้าที่จะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทันที เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปปม.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) โดยมีกรณีทั้งหมด 46 กรณีที่สรุปได้ว่าเป็นการค้ามนุษย์และมีผู้เสียหายทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติจำนวน 224 คนที่ได้รับการช่วยเหลือ นอกจากนี้ภายใต้ความร่วมมือของโครงการโพลาริส เจ้าหน้าที่สายด่วนจำนวน 40 คนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับการอบรมเกี่ยวกับแนวทางการรับโทรศัพท์อย่างมีประสิทธิภาพ การให้คำปรึกษาเบื้องต้น ทักษะในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นและ การส่งต่อที่เหมาะสม หลังการอบรมมีการจัดทำแนวทางปฏิบัติและกระบวนการที่เป็นมาตรฐาน แจกจ่ายไปยังองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(ง) การช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ได้แก่ บ้านเกร็ดตระการ จังหวัดนนทบุรี บ้านนารีสวัสดิ์ จังหวัดนครราชสีมา บ้านศรีสุราษฎร์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี บ้านสองแคว จังหวัดกาญจนบุรี และสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพชาย จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสงขลา จังหวัดระนอง และจังหวัดเชียงราย

(จ) คุณภาพและบริการในสถานคุ้มครองของรัฐ โดยมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานหลักที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีการจัดทำนโยบายคุ้มครองเด็กและดำเนินการตามกระบวนการคุ้มครองเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 มีการตอบสนองความต้องการพิเศษด้านวัฒนธรรมและศาสนา เช่น การจัดพื้นที่สำหรับพิธีละหมาด การจัดอาหารฮาลาล และตรวจสอบสภาพอย่างต่อเนื่องให้แก่ผู้เสียหายชาวโรฮิงญา การจัดล่ามพร้อมให้บริการแก่ผู้เสียหายชาวต่างประเทศ และเพิ่มหลักสูตรการอบรมวิชาชีพให้กับผู้เสียหาย เช่น หลักสูตรการนวดหน้า การทำไอศกรีม การชงกาแฟ การซักรีด การซ่อมจักรยาน และการเชื่อมโลหะเพิ่มเติมจากหลักสูตรเดิม คือ จักสาน นวดแผนโบราณ ทอผ้า เสริมสวย ทำอาหาร ทำขนม ปลุกผัก งานประดิษฐ์ และตัดผม อีกทั้งมีการเพิ่มโอกาสในการจ้างงานและหารายได้ให้กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ดังกล่าว

(ฉ) ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยในต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2558 กระทรวงการต่างประเทศสามารถช่วยเหลือผู้เสียหายสัญชาติไทยในต่างประเทศได้จำนวน 74 คน โดยผู้เสียหาย 38 คนเป็นลูกเรือประมงซึ่งถูกล่อลวงไปทำงานและถูกแสวงหาประโยชน์ อีก 36

คน ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศในประเทศบราซิล จีน และมาเลเซีย โดยกระทรวงการต่างประเทศได้ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย บริการทางการแพทย์ ความช่วยเหลือด้านสังคมจิตใจ เงินช่วยเหลือสำหรับการส่งกลับ และบริการให้คำปรึกษาสำหรับผู้ที่ถูกส่งกลับซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี มีการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาใช้ เช่น การส่งกลับคืนสู่ระบบการศึกษาและการแต่งตั้งผู้ปกครองตามกฎหมาย

(ข) การเยียวยาและชดเชยการเสียหาย โดยในปี 2558 มีการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และค่าชดเชยด้านแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นเงิน 6,013,691 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 133.44 จากปี 2557

(ค) การส่งผู้เสียหายชาวต่างชาติกลับคืนภูมิลำเนา โดยในปี 2558 รัฐบาลไทยสามารถส่งผู้เสียหายจำนวน 401 คน กลับคืนสู่ภูมิลำเนาได้อย่างปลอดภัยภายใต้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดของประเทศต้นทางและครอบครัวในประเทศไทย โดยเป็นผู้เสียหายชาวไทย 221 คน กัมพูชา 47 คน เมียนมา 40 คน ลาว 78 คน จีน 1 คน และบังคลาเทศ 24 คน นอกจากนี้รัฐบาลยังร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR) และ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น (International Organization for Migration IOM) ในการช่วยให้ผู้อพยพชาวโรฮิงจา 49 คน สามารถย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 โดยมีอีก 147 ราย อยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาของ UNHCR ส่วนผู้ประสงค์จะพำนักและทำงานอยู่ในประเทศไทยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังหามาตรการที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เสียหายกลุ่มนี้สามารถได้รับเอกสารในการพักอาศัยและทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องภายใต้นโยบายจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว

(ง) การให้ความช่วยเหลือและเงินช่วยเหลือในการส่งกลับภูมิลำเนาโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักที่ให้ความช่วยเหลือทั้งผู้เสียหายสัญชาติไทยและผู้เสียหายชาวต่างชาติ ซึ่งผู้เสียหายชาวต่างชาติจะได้รับการดูแลอย่างต่อเนื่องหลังเดินทางกลับภูมิลำเนาแล้วโดยมีการประสานข้อมูลกับนักสังคมสงเคราะห์ในประเทศต้นทาง

(ญ) มีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้การต่อต้านการค้ามนุษย์มีความเป็นปัจจุบันและมีประสิทธิภาพ โดยประเทศไทยได้ทบทวนบันทึกความเข้าใจ (MOU) ที่เคยลงนามไปแล้วกับประเทศ สปป.ลาว เมียนมา และกัมพูชาเพื่อปรับปรุงกระบวนการและปฏิบัติการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลและสถานการณ์ร่วมกัน รวมถึงกำหนดกรอบแนวทางการคุ้มครองผู้เสียหายที่เป็นเด็ก เพศชาย และเพศหญิง รวมถึงมาตรการป้องกันการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีการประชุมทวิภาคีร่วมกับเมียนมา และลาว เพื่อจัดการกรณีผู้เสียหายเป็นรายกรณี (CMM) ปีละ 2 ครั้ง อีกทั้งประเทศไทยยังอยู่ระหว่างขยายความร่วมมือทวิภาคีในการต่อต้านการค้ามนุษย์กับประเทศสาธารณรัฐอาหรับเอมิเรตส์ แอฟริกาใต้ และจีน

วัตถุประสงค์ที่ 7 : ทำงานเชิงรุกให้มากขึ้น โดยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง และใกล้ชิด ในการแก้ปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากเด็ก

(ก) จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อปราบปรามการล่วงละเมิดเด็กในอินเทอร์เน็ต โดยในปี 2558 รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์อาชญากรรมความผิดเกี่ยวกับเด็กทางอินเทอร์เน็ต ในความดูแลของสำนักงาน

ตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2558 เพื่อเป็นศูนย์เฉพาะทางสำหรับตรวจตรากิจกรรมออนไลน์ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดอาชญากรรมในรูปแบบที่เลวร้าย มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2558 ว่าด้วยการครอบครองสื่อลามกอนาจารเด็ก มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2558 มีคดีเกี่ยวกับสื่อลามกเด็ก 2 คดี ที่ถูกดำเนินคดีภายใต้กฎหมายฉบับนี้

(ข) มาตรการของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในการขจัดปัญหาการท่องเที่ยวเพื่อมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก (child sex tourism) โดยกระทรวงฯ ได้จัดการอบรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับ การป้องกันและคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศกับเด็กในเครือข่ายการท่องเที่ยวหลายครั้งโดยผู้เข้า อบรมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ ภาคเอกชนและองค์กรประชาสังคม รวม 4 ครั้ง มีผู้ผ่านการ อบรม 647 คน และมีการตรวจตราและเฝ้าระวังไกด์ทัวร์ที่ไม่ได้จดทะเบียนเพื่อลดโอกาสในการเกิด กรณีล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

(ค) มาตรการของกระทรวงแรงงานในการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กและการสำรวจการใช้ แรงงานเด็กในประเทศไทย โดยในปี 2558 ประเทศไทยถูกประเมินว่าติดอันดับ 1 ใน 13 ประเทศ จาก ประเทศถูกประเมินทั้งหมด 140 ประเทศ ว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าอย่างสำคัญในการจัดการ ใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด โดยประเทศไทยได้ออกกฎหมายกระทรวงแรงงานห้ามไม่ให้มีการใช้ แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีในอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเล และรัฐบาลยังร่วมมือกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในการออกแบบกรอบการสำรวจการ ใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับเด็กที่ทำงานทั่วประเทศ

วัตถุประสงค์ที่ 8 : ขยายความเป็นหุ้นส่วนในการทำงานที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ
รวมถึง ประสานความร่วมมือและจัดทำข้อตกลงกับองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ จัดทำข้อตกลงและจัดตั้งสถาบันในระดับพหุภาคี โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมในการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(ก) ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม (Public-Private-Civil Society Partnership/PPCP) เกิดขึ้นสืบเนื่องจากสถานการณ์ด้านการค้ามนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ ประเทศไทยต้องค้นหาและใช้แนวทางแบบบูรณาการเพื่อการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและองค์กรต่างๆจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเสริมสร้าง ศักยภาพของประเทศไทยในการรับมือกับความซับซ้อนของปัญหาการค้ามนุษย์ ในปี 2558 มีการ ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมดังต่อไปนี้

1) ให้ภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคประมง (มาตรการ TFFA) เนื่องจากมีหลายกรณีที่นายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ค้ามนุษย์ และใช้ แรงงานบังคับในภาคประมง ภาคธุรกิจจึงมีความรับผิดชอบที่จะต้องช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว ในปี 2558 กระทรวงการต่างประเทศ ได้ประสานความร่วมมือกับสมาคมผู้ประกอบการและบริษัทในอุตสาหกรรม ประมงและการแปรรูปสัตว์น้ำอย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม ดังกล่าวให้มีความรับผิดชอบต่อปัญหามากขึ้น รวมทั้งจัดทำมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อแก้ปัญหาค้า มนุษย์และการใช้แรงงานบังคับผลที่เกิดจากการประสานความร่วมมือครั้งนี้ตัวอย่างหนึ่ง คือ สมาคม

อาหารแช่เยือกแข็ง (TFFA) และบริษัทไทยยูเนียนโพรเซสเฟูด (Thai Union Plc.) ได้ประกาศความริเริ่มใหม่ที่จะมีผลบังคับใช้หลังจากวันที่ 31 ธันวาคม 2558 กล่าวคือนับตั้งแต่ปี 2559 เป็นต้นไป สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งและบริษัทไทยยูเนียนโพรเซสเฟูด จะนำสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำ (ล้ง) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโรงงาน เพื่อสามารถดูแลให้มั่นใจว่าจะเกิดการโปร่งใสตลอดสายการผลิตของตน การดำเนินงานตามมาตรการนี้ สมาคมอาหารแช่เยือกแข็ง สามารถมั่นใจได้ว่าสายการผลิตของผู้ประกอบการแปรรูปกุ้งเบื้องต้นจะปลอดจากการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม (IUU Fishing) การค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ สมาชิกของสมาคมที่ไม่ปฏิบัติตามและยังคงจ้างเหมาสถานประกอบการแปรรูปกุ้งเบื้องต้นจากภายนอก จะถูกตัดสิทธิ์การเป็นสมาชิกสมาคมและหมดโอกาสในการส่งผลิตภัณฑ์กุ้งออกนอกประเทศ นอกจากนี้สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งและบริษัทไทยยูเนียนโพรเซสเฟูด ยังทำงานเป็นภาคีร่วมกับกระทรวงแรงงาน และมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN) องค์การพัฒนาเอกชนในพื้นที่ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในระดับสากล เพื่อหาทางออกที่เหมาะสมในการชดเชยให้เจ้าของประกอบการรวมทั้งลูกจ้างทั้งชาวไทย และต่างด้าวที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว

2) คณะทำงานความร่วมมือภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม (PPCT-WG) เป็นคณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาที่แตกต่างกันในเรื่องความสมดุลระหว่างการจ้างงาน และการให้สวัสดิการแรงงาน ระหว่างผู้ประกอบการภาคธุรกิจที่เน้นผลกำไรและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ส่งเสริมสิทธิแรงงาน เพื่อให้สามารถหาจุดสมดุลระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยมีการแต่งตั้งผู้ประสานงานกลางเพื่อเป็นจุดเชื่อมต่อในแต่ละภาคส่วน ทั้งยังมีศูนย์ผู้อภิบาลทางทะเลที่เสนอแนะให้จัดตั้งศูนย์แรกรับที่ดำเนินการโดยสะพานปลาในการให้บริการแก่คนงาน ในด้านข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงานและสิทธิตามกฎหมายขั้นพื้นฐาน

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา IUU Fishing และการค้ามนุษย์ในภาคประมงและอุตสาหกรรมผลิตอาหารทะเล เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2559 ศปผ.จึงได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงกับ 36 หน่วยงาน ประกอบด้วย หน่วยงานรัฐบาล 12 แห่ง เช่น กรมประมงและกรมเจ้าท่า ผู้ประกอบการด้านอาหารทะเล เช่น สมาคมอุตสาหกรรมทูน่าไทย สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย (TFFA) และองค์กรพัฒนาเอกชน 3 หน่วยงาน ได้แก่ มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันในการดำเนินธุรกรรมให้ถูกต้องตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และร่วมกันต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU) และการค้ามนุษย์ในภาคประมง และอุตสาหกรรมผลิตอาหารทะเล

นอกจากนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีห่วงโซ่ในการผลิตที่สามารถ ไม่ซื้อวัตถุดิบสัตว์น้ำที่ได้มาจากการประมงที่ผิดกฎหมายและมีการใช้แรงงานเด็ก และแรงงานจากการค้ามนุษย์ ประธานคณะกรรมการร่วมสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมไทย สมาคมธนาคารไทย ร่วมกับสมาพันธ์ผู้ผลิตสินค้าประมงไทยซึ่งประกอบด้วย 8 สมาคม คือ สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย สมาคมกุ้งไทย สมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป สมาคมอุตสาหกรรมทูน่าไทย สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย สมาคมผู้ผลิตปลาป่นไทย สมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทย และสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ได้ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันว่า มีความตั้งใจที่จะร่วมมือกับภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมในการ

แก้ไขปัญหา IUU Fishing และการค้ามนุษย์ในภาคประมงและอุตสาหกรรมผลิตอาหารทะเลโดยเร็วที่สุด

ก) **ความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาการอพยพทางทะเลที่ผิดกฎหมาย** โดยประเทศไทยมีสถานะเป็นประเทศทางผ่านของเส้นทางการอพยพในมหาสมุทรอินเดีย รัฐบาลไทยจึงเป็นผู้นำในการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศที่ได้รับผลกระทบในการแก้ปัญหาการอพยพทางทะเลที่ผิดกฎหมายในภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และยั่งยืนยิ่งขึ้น บทบาทของประเทศไทย คือ การริเริ่มและเป็นเจ้าภาพการประชุมพิเศษการอพยพในมหาสมุทรอินเดียที่ผิดกฎหมาย ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 และวันที่ 4 ธันวาคม 2558 ตามลำดับ นับว่าเป็นการประชุมครั้งแรกในกรณีดังกล่าว โดยมีผู้แทนของรัฐบาลจากประเทศที่ได้รับผลกระทบและที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ UNHCR, IOM, UNODC และ ASEAN ร่วมหารือกันอย่างเปิดเผยถึงมาตรการที่ครอบคลุมในการแก้ปัญหาในระดับภูมิภาคตั้งแต่ประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานเข้าเมืองโดยเครือข่ายค้ามนุษย์ ทำให้ได้มาตรการที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและการทำลายเครือข่าย ลักลอบ ผู้ขนย้ายถิ่นฐานเข้าเมืองและค้ามนุษย์ ส่งผลให้จำนวนผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายช่วงไตรมาสสุดท้ายของปีลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งได้รับการชมเชยจาก UNHCR และสื่อมวลชน เช่น รอยเตอร์ ที่ตีพิมพ์ความก้าวหน้าในเรื่องนี้

ข) **กระบวนการบาห์ลี** โดยประเทศไทยเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งประเทศหนึ่งของกระบวนการบาห์ลี ว่าด้วยการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ พ.ศ. 2545 โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ ตั้งแต่ 2552 เป็นต้นมา ประเทศไทยรับหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกิจกรรมภายใต้กระบวนการบาห์ลีในการตอบสนองด้านนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเป็นประธานร่วมคณะกรรมการร่าง “Bali Process Policy Guides on Criminalizing Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants ” ประเทศไทยยังเป็นเจ้าภาพร่วมกับรัฐบาลอินโดนีเซียและออสเตรเลียในการจัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสกลุ่มเฉพาะกิจของกระบวนการบาห์ลี (Bali Process Policy Ad Hoc Group Senior Officials Meeting: AHG SOM) ครั้งที่ 10 ระหว่างวันที่ 1 - 2 กุมภาพันธ์ 2559 ที่กรุงเทพฯ

ค) **อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์** โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (ASEAN Convention against Trafficking in Persons , Especially Women and Children – ACTIP) โดยในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2558 ผู้นำประเทศอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ได้ลงนามรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (ASEAN Convention against Trafficking in Persons , Especially Women and Children – ACTIP) ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 17 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เนื้อหาหลักของอนุสัญญานี้มีเป้าหมาย เพื่อสร้างความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างประเทศอาเซียนในการป้องกัน คุ้มครองผู้เสียหาย และดำเนินคดีผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์โดยมุ่งเน้นการแก้ปัญหาที่ต้นตอการค้ามนุษย์ เช่น ความยากจน ปัจจัยเสี่ยงและปัจจัยผลักดันอื่น ๆ รวมทั้งมาตรการในการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ซ้ำ นอกจากนี้ยังกำหนดเงื่อนไขการลงโทษผู้ค้ามนุษย์อย่างหนัก รวมถึงลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติดีมิชอบและมีส่วนร่วมในการค้ามนุษย์

วัตถุประสงค์ที่ 9 : สร้างความเข้าใจและตระหนักรู้ในเรื่องการค้ำนุชย์ในหมู่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมทั้งสาธารณชน

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาการค้ำนุชย์ สตรี และเด็ก (ศสต.) ขึ้นในเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ.2558 เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับงานต่อต้านการค้ำนุชย์ และลดความเปราะบางของเด็กและสตรีจากการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำนุชย์ สำนักงานใหญ่ของ ศสต. ตั้งอยู่ในสำนักงานกระทรวงฯที่กรุงเทพมหานคร และยังมีสำนักงานภูมิภาคอยู่ในทุกจังหวัด โดย ศสต. ได้จัดการสัมมนาเพื่อสร้างความตระหนักรู้ให้แก่สื่อมวลชนและเจ้าหน้าที่รัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ำนุชย์และการแสวงประโยชน์หลากหลายรูปแบบ เช่น การบังคับให้เด็กขอทาน การค้ำนุชย์เข้าสู่บริการทางเพศ และแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายการค้ำนุชย์ เป็นต้น วัตถุประสงค์ของการสัมมนา คือ เพื่อให้สาธารณชน มีความตระหนักและเข้าใจในปัญหาเกี่ยวกับการค้ำนุชย์มากขึ้นผ่านการนำเสนอของสื่อ และเพื่อให้สื่อมวลชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันการค้ำนุชย์ ด้วยการติดตามตรวจสอบเบาะแสของการเกิดเหตุค้ำนุชย์ การสัมมนาดังกล่าว จัดขึ้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2558 โดยมีผู้เข้าร่วมจำนวน 110 คน

3.2.2 การดำเนินการตามเสาหลัก 5 ประการ

เนื่องจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ทั้ง 9 ของรัฐบาลไทยดังกล่าวเป็นไปตามเสาหลักภายใต้ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำนุชย์ของประเทศไทยทั้ง 5 ประการ (5Ps) คือเสาหลักด้านนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ (Policy) เสาหลักด้านการสืบสวนสอบสวน และดำเนินคดี (Prosecution) เสาหลักด้านการป้องกัน (Prevention) เสาหลักด้านการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำนุชย์ (Protection) และเสาหลักด้านการประสานความร่วมมือ (Partnership) โดยได้บรรจุรายละเอียดการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ตามเสาหลักทั้ง 5 ประการไว้ในส่วนของวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในข้อ 3.2.1 แล้ว ในที่นี้จึงขอไม่กล่าวถึงเรื่องเสาหลักทั้ง 5 ประการให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก

4. ความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ

การดำเนินงานร่วมระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีหลายระดับ ในภาษาอังกฤษมีคำว่า Cooperation Coordination และ Collaboration ที่มีความหมายว่าการทำงานร่วมกัน และมักมีการใช้สลับกันไปมา อย่างไรก็ตาม ทั้งสามคำมีความหมาย ระดับความเป็นทางการ และรูปแบบที่แตกต่างกัน ดังนี้⁸

Collaboration เป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์ในระดับที่เป็นทางการที่สุด โดยมีการแลกเปลี่ยนบุคลากรและความรับผิดชอบในการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผล การดำเนินงานร่วมกัน Mattessich Murray-Close and Monsey (2001) ให้คำจำกัดความ

8

Joyce M. Czjkowski, Ph.D. Executive Director for Quality Assurance Upper Iowa University, Fayette, IA
,Leading Successful Interinstitutional Collaborations Using the Collaboration Success Measurement Model

Collaboration ว่า “เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป โดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่กำหนดไว้อย่างดีและต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์” ทั้งนี้ Collaboration สามารถรวมหน่วยงานที่เป็นอิสระให้เข้ามาทำงานร่วมกันได้เพื่อให้บรรลุภารกิจร่วมกันซึ่งภารกิจนั้นจำเป็นต้องมีการวางแผน และสื่อสารระหว่างกันหลายระดับ ขณะที่ความเสี่ยงที่แต่ละหน่วยงานอาจจะได้รับมีมาก เพราะแต่ละฝ่ายสนับสนุนทรัพยากรและชื่อเสียงของตนเอง

Wood and Gray (1991) ได้นิยาม Collaboration ว่า เป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นเมื่อผู้ที่เกี่ยวข้อง (ไม่ขึ้นต่อกัน) กับปัญหาหนึ่งๆ มาร่วมกันในกระบวนการที่มีการโต้ตอบกัน รวมทั้งใช้กฎบรรทัดฐาน และโครงสร้างร่วมกันในการกระทำ หรือตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นๆ

Coordination มีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในระดับที่เป็นทางการมากกว่าแบบ Cooperation โดยแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธูรูปแบบนี้จะมีภารกิจของตน แต่สามารถดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้ภารกิจของตนลุล่วง ทั้งนี้ Coordination จะเกี่ยวข้องกับการวางแผนร่วมกันแบบไม่ซับซ้อน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร นิยามบทบาทที่ใช้ร่วมกันได้ และมีช่องทางติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ขณะเดียวกัน อาจมีความเสี่ยงจากการดำเนินงานร่วมกันที่ไม่ประสบความสำเร็จซึ่งทุกฝ่ายต้องร่วมรับผิดชอบ โดยยังคงรักษาอำนาจและความเป็นอิสระในการปกครองหน่วยงานตนเอง

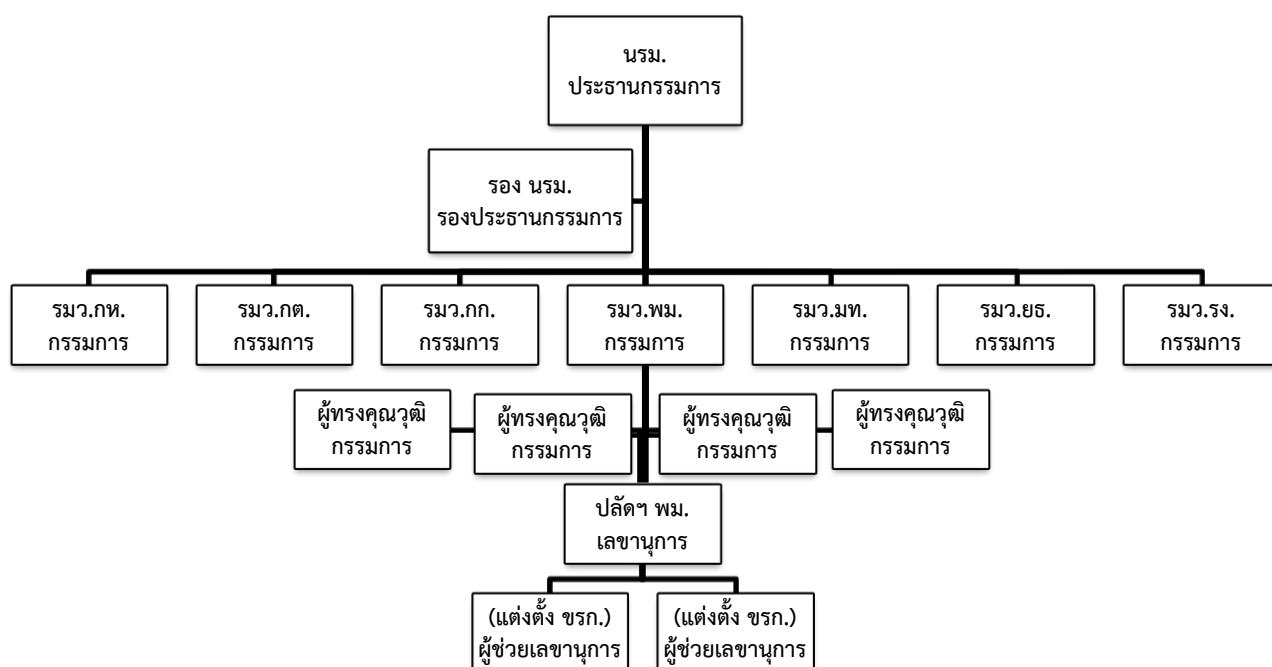
Cooperation เป็นการร่วมมือในระดับข้อตกลงระหว่างหน่วยงานด้วยวาจาแบบไม่ซับซ้อน โดยที่มีการกระทำร่วมหนึ่งที่ทำให้โครงการของแต่ละหน่วยงานประสบผลสำเร็จได้ หน่วยงานที่อยู่ในความร่วมมือระดับนี้ต่างไม่ขึ้นต่อกัน ไม่รับความเสี่ยง และยังคงรักษาอำนาจของตนไว้ จึงกล่าวได้ว่าความร่วมมือระดับนี้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานแบบไม่เป็นทางการที่สุด ไม่มีภารกิจ โครงสร้าง หรือการวางแผนร่วมกัน

รัฐบาลไทยเริ่มให้ความสนใจต่อผลกระทบของรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา และพยายามที่จะแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบมาตั้งแต่ปี 2551 นับตั้งแต่ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ในระดับ Tier 2 การปรับตัวครั้งใหญ่คือการประกาศบังคับใช้ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551” ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ระดับ คือ 1) “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” หรือ “คณะกรรมการ ปคม.” ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และ 2) “คณะกรรมการประสานงานและกำกับกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” หรือ “คณะกรรมการ ปกค.” ที่มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

คณะกรรมการทั้ง 2 ระดับนี้มีองค์ประกอบของผู้แทนหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์รวมอยู่ด้วย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคม

และความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน มีปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขานุการ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและพิทักษ์ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ⁹

คณะกรรมการ ปคม.มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กำหนดแนวทางและกำกับดูแลการดำเนินงานตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ให้ความร่วมมือแบบประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ศึกษาวิจัย จัดทำข้อมูลบูรณาการ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย



จากผังโครงสร้างและอำนาจหน้าที่จะสะท้อนลักษณะของความร่วมมือแบบ “Strategic Partnership” หรือพันธมิตรเชิงกลยุทธ์หรือหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ “การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์เป็นลักษณะความสัมพันธ์ขององค์กรที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมอย่างยิ่ง อยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค มีนโยบายและแนวคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในแนวทางเดียวกัน”¹⁰

คณะกรรมการ ปคม.ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์นโยบาย กำกับแนวทางที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อคลี่คลายปัญหาการค้ามนุษย์ในไทย ให้สอดคล้องกับแนวทางที่กระทรวง

⁹ <http://www.nocht.m-society.go.th> “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

¹⁰ ไชยสิทธิ์ ตันตชกุล แหล่งที่มา <http://www.vijaichina.com> (24 มิ.ย.59)

การต่างประเทศสหรัฐอเมริการะบุไว้ใน TIP Report คณะกรรมการชุดนี้จึงมีจุดเด่นอยู่ที่ การบูรณาการทรัพยากรของหน่วยงานรัฐบาลร่วมกันรับผิดชอบแก้ปัญหา รัฐบาลได้คณะกรรมการ ปคม.ผลักดันนโยบายด้านต่างๆ ที่ถือเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ได้แก่ ปัญหาแรงงาน ต่างด้าว ปัญหาผู้อพยพทางทะเลปัญหาแรงงานประมงในอุตสาหกรรมประมง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้าปฏิบัติหน้าที่เมื่อเดือนสิงหาคม 2557 รัฐบาลได้ “ปฏิรูป” การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งระบบส่งผลให้เกิดความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมในทุกๆ ด้าน ได้แก่

(๑) ด้านนโยบาย รัฐบาลได้ประกาศย้ำให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติและจัดตั้ง กลไกระดับชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วม ขับเคลื่อน มีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558

(๒) ด้านการบังคับใช้กฎหมาย มีการปราบปรามเครือข่ายผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์รายสำคัญ มีการ จับกุม ดำเนินคดีและลงโทษเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

(๓) ด้านการป้องกัน มีการแก้ไขและจัดระเบียบแรงงานในภาคประมง รวมถึงการขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าวจำนวนกว่า ๑.๖ ล้านคนให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับคนไทย และ แก้ปัญหาที่ต้นทางโดยลดความเสี่ยงที่แรงงานเหล่านี้จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และการถูกเอาเปรียบ

(๔) ด้านการคุ้มครอง การเพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกและการดูแลคุ้มครองผู้เสียหาย

(๕) ด้านความร่วมมือและการสร้างความเป็นหุ้นส่วน ประเทศไทยได้มีบทบาทนำทั้งในกรอบทวิ ภาคีและภูมิภาคในการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนและความ มั่นคง¹¹

ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในลักษณะของการทำงานรูปนี้ได้รับการกล่าวถึงในเชิงบวก จาก TIP Report

“ที่เห็นว่าเรื่องนี้เป็นความสำเร็จของประเทศไทยคือการบูรณาการความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานของรัฐ การประสานงานส่วนใหญ่บางครั้งไม่ต้องอาศัยหนังสือราชการ ขณะที่ประเทศไทยเป็น ที่ยอมรับในเวทีระหว่างประเทศไทยในเรื่องการช่วยเหลือผู้เสียหายซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง องค์การพัฒนาเอกชน สังคมสงเคราะห์ ซึ่งในมุมมองของ ต่างประเทศเห็นว่าเราไม่ได้ทำงานแยกส่วนกัน”¹²

¹¹ คณะกรรมการการต่างประเทศ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, แถลงข่าวกรณีรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ประจำปี 2558 ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 6 ส.ค.58

¹² สุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ, Depth Interview, 9 มิ.ย.59

นอกจากคณะกรรมการ ปคม.แล้ว ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐยังปรากฏอยู่ในรูปของ

“คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปกค.” ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปีด้านละสองคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และมีรองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นกรรมการและเลขาธิการ”¹³

ซึ่งอำนาจหน้าที่สำคัญคือ

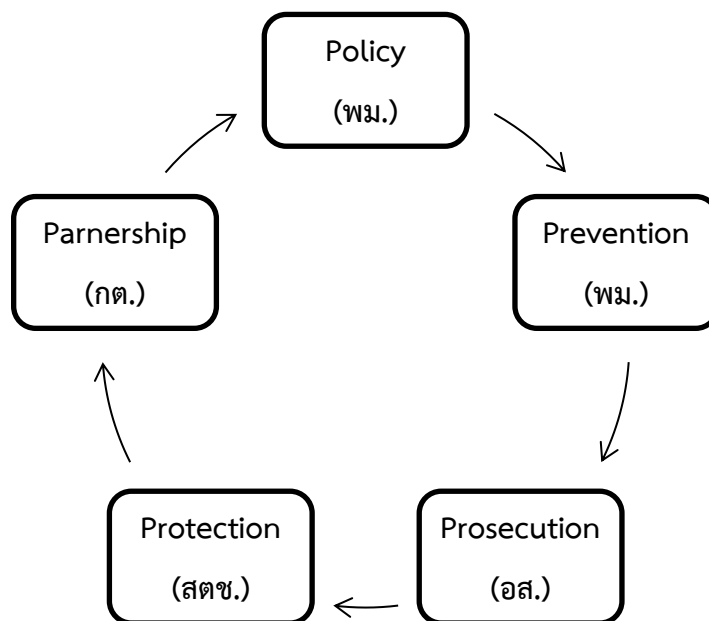
จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศและทุกภาคส่วนให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โครงการรณรงค์และการให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป และให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสนอต่อคณะกรรมการ

หากพิจารณาจากโครงสร้างคณะกรรมการ ปกค.จะเห็นว่าเป็นองค์ประกอบเกือบทั้งหมดมาจากระดับอำนวยการปฏิบัติและระดับปฏิบัติ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดส่วนใหญ่จะเห็นถึงการทำงานทั้งภาคปฏิบัติแทบทั้งสิ้น ซึ่งการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็จะกระทำภายใต้ 4 ยุทธศาสตร์ที่คณะกรรมการ ปคม.กำหนดโดยใช้หลักการ 5P เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหานั้นได้แก่ การปรับปรุงนโยบาย

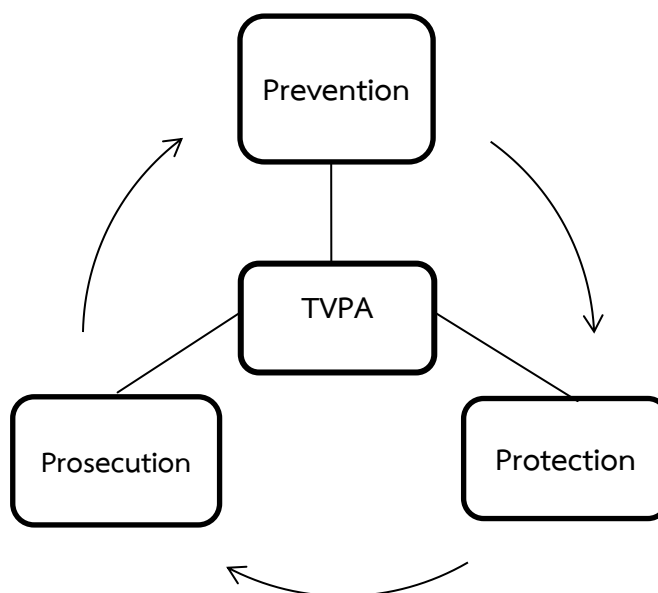
“การปรับปรุงนโยบาย (Policy) มีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเป้าหมายหลัก, การดำเนินคดี (Prosecution) มีสำนักอัยการสูงสุด เป็นเจ้าภาพ, การป้องกัน (Prevention) มีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเจ้าภาพ, การคุ้มครอง (Protection) มีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเจ้าภาพ และการประสานความร่วมมือ (Partnership) มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพ”¹⁴ ซึ่งพอจะเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

¹³ <http://www.nocht.m-society.go.th/human-traffic/mechanism> 16 มิ.ย.59

¹⁴ สุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ, In-dept Interview 9 มิ.ย.59



ขณะที่แก่นหลักของกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act of 2000 หรือ TVPA ที่ใช้พิจารณาประเมินผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีเพียง 3 ด้าน คือ¹⁵



¹⁵ แสงจันทร์ มาน้อย. (2557,สิงหาคม).การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์, 4.8

ความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานเจ้าภาพแม้จะปัญหาดีขึ้นหลังจากที่มีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์

“แต่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการขอข้อมูลข่าวสารและการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานที่ค่อนข้างลำบากเนื่องจากระบบของเรามีลักษณะเป็นการแบ่งหน้าที่กันทำตามที่หน่วยงานได้รับมอบหมาย ซึ่งส่งผลให้แต่ละหน่วยงานไม่เห็นภาพรวมในการทำงานทำให้การทำงานไม่เชื่อมโยงกัน”¹⁶

จึงอาจพิจารณาได้ว่าการแบ่งแยกให้หน่วยงานแต่ละหน่วยเป็นเจ้าภาพแก้ปัญหาแต่ละด้านอาจมีร่องรอยช่องว่างของการทำงานร่วมกันที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่แก้ไขปัญหภาพรวมไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ในไทยที่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงรับทราบ “ปัญหาความไม่ร่วมมือกันของหน่วยงานเป็นตัวขัดขวางความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของประเทศไทย”¹⁷

ความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือในลักษณะนี้อาจถูกจัดอยู่ในลักษณะการทำงานแบบ Coordination ซึ่งมีรูปแบบการทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่แต่ละหน่วยงานได้ตั้งไว้ มีความร่วมมือ ติดต่อสื่อสาร และมีการวางแผนในการดำเนินงานร่วมกันน้อยจึงมีหลายครั้งที่ความร่วมมือไม่บรรลุผลเนื่องจากต่างฝ่ายมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน ขณะที่การแก้ปัญหาค้ามนุษย์นั้น ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจน กล่าวคือ ควรมีการเจรจาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่าความสำเร็จของทุกหน่วยงานคือสิ่งใด และจะใช้ตัวชี้วัดใดที่เหมาะสมและสะท้อนเป้าประสงค์เดียวกันทั้งหมด การยกระดับความร่วมมือเป็นแบบ Collaboration จะเหมาะสมกว่า เพื่อบูรณาการความร่วมมือระดับนโยบายให้เป็นความร่วมมือระดับปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมองหน่วยงานสมาชิกเป็น Collaborative Partnership ที่มีความสนใจร่วมกันพร้อมแลกเปลี่ยนทรัพยากรและจัดทำช่องทางการติดต่อสื่อสารที่เหมาะสมกับการดำเนินงาน

ส่วนหน่วยงานที่ถือเป็นเจ้าภาพหลักตามกฎหมายของแต่ละส่วนงานที่ให้อำนาจ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงาน ปคม. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหในขั้นตอนเริ่มแรก อาทิ การเข้าตรวจค้น จับกุม แยกแยะความผิด ต่างเคยทำงานร่วมกันในที่เกิดเหตุแต่ความร่วมมือมักจะเกิดจากความสัมพันธ์ในลักษณะที่ปฏิบัติงานร่วมกันมาอย่างยาวนาน

“หากเป็นการทำงานระหว่างหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจะไม่มีปัญหา เนื่องจากมีการร่วมงานกันมานาน ตัวบุคคลซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยทำงานร่วมกันมาก่อนการประสานงานจึงไม่ค่อยมีปัญหาสื่อสารกันเข้าใจ”¹⁸

¹⁶ อัครพล บุญโยปัญญัมภ์, Focus group, 8 มิ.ย.2559

¹⁷ ทวีป ช่างต่อ, Focus group, 8 มิ.ย.2559

¹⁸ ประวิทย์ ร้อยแก้ว, Focus group, 8 มิ.ย.2559

เป็นลักษณะของความร่วมมือประเภท Cooperation ที่วัดเป็นความร่วมมือแบบไม่ซับซ้อนอาจมีการตกลงกันด้วยวาจา ทำให้ภารกิจใดภารกิจหนึ่งที่มีเฉพาะหน้าสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่หน่วยงานยังคงรักษาอำนาจอิสระของการทำงานของหน่วยไว้ได้ เป็นความร่วมมือเหมือนไม่เป็นทางการ

ปัญหาข้างต้นในหลายกรณีเกิดจากรูปแบบของความร่วมมือในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

1) คณะกรรมการ ปคม.มีความร่วมมือในรูปแบบของ “Collaboration” ที่มีการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์ ที่ชัดเจน เป็นความร่วมมือบนพื้นฐานของพันธสัญญาที่มีต่อกันยาวนานผ่านข้อบัญญัติตาม พรบ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2558

2) คณะกรรมการ ปกค.มีความร่วมมือในรูปแบบ “Coordination” ที่แค่หน่วยงานรับผิดชอบต้องเป็นเจ้าภาพผลักดันมาตรการ 5Ps ที่รัฐบาลกำหนดให้ขับเคลื่อนเพื่อให้ภารกิจร่วมประสบผลสำเร็จ ทั้งที่ยังคงรักษาความเป็นอิสระของหน่วยงานได้

3) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ มีความร่วมมือในรูปแบบของ “Cooperation” อาศัยความคุ้นเคย ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล การปฏิบัติบางกรณีอาจไม่จำเป็นต้องวางแผนร่วมกัน ไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจน เหมือนความร่วมมือรูปแบบอื่นๆ

ทั้งนี้อาจจัดทำความสัมพันธ์ของความช่วยเหลือในรูปแบบของ “Cooperation” “Coordination” และ “Collaboration” ได้ตามแบบภาพนี้

นิยามความหมายของคำว่า **การทำงานร่วมกัน**(Cooperation) **การทำงานประสานกัน**(Coordination) และ **การร่วมมือ**(Collaboration)

องค์ประกอบสำคัญ	การทำงานร่วมกัน (Cooperation)	การทำงานประสานกัน (Coordination)	การร่วมมือ (Collaboration)
มุมมองและ ความสัมพันธ์ ของ จนท.	ปกติแล้วจะเป็นการร่วมมือระหว่างบุคคล ซึ่งในบางครั้งอาจเป็นไปตามคำสั่ง ภารกิจและเป้าหมายขององค์กรไม่ได้ถูกนำมาพิจารณา การปฏิสัมพันธ์ของ จนท. เป็นสิ่งจำเป็นและไม่มีเวลาจำกัด	ความสัมพันธ์ส่วนตัว ของ จนท. ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต้นสังกัด ภารกิจและเป้าหมายขององค์กรได้รับการพิจารณา ร่วมกัน การปฏิสัมพันธ์ของ จนท. ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเจาะจง	ความสัมพันธ์ของหน่วยงานผูกมัดโดยปราศจากความสัมพันธ์ส่วนตัว มีการสร้างภารกิจและเป้าหมายใหม่ร่วมกัน มีโครงการที่มีผลลัพธ์ในระยะที่ยาวมากกว่ารูปแบบอื่น
โครงสร้าง ความ	ความสัมพันธ์ของ จนท. มีรูปแบบไม่เป็นทางการ ,	จนท.ในแต่ละองค์กรยอมรับในบทบาทที่	มีการสร้างโครงสร้างใหม่และ/หรือ สร้างส่วนงานที่

รับผิดชอบ และการสื่อสาร	จนท.ในแต่ละองค์กร ทำงานต่างกันขึ้นอยู่กับ ลักษณะงานในแต่ละ องค์กร ไม่มีการแผนงานร่วมกัน การถ่ายทอดข้อมูลเป็น สิ่งจำเป็น	จำเป็น แต่ลักษณะงานก็ ยังต่างกัน ในบางงานอาจต้องมีการ วางแผนด้วยกัน มีการกำหนดวิธีการและ ช่องทางการติดต่อ ประสานงาน	มี จนท.อย่างเป็นทางการ การวางแผนที่ครอบคลุม ภารกิจ รวมถึงการสร้าง ตัวชี้วัดความสำเร็จซึ่งเป็น สิ่งที่จำเป็น มีการสร้างช่องทางการ ติดต่อหลายระดับ
อำนาจและการ ตรวจสอบ	อำนาจของ จนท. ขึ้นอยู่กับอำนาจขององค์กรต้น สังกัด สถานะความเป็นผู้นำมี ได้ เพียงหนึ่งเดียว และมีการ ควบคุมแบบรวมศูนย์ อำนาจและการตรวจสอบ ทั้งหมดขึ้นอยู่กับองค์กร ต้นสังกัดของ จนท.	อำนาจของ จนท. ขึ้นอยู่กับอำนาจขององค์กรต้น สังกัดแต่มีการประสาน งานกัน มีการแบ่งความเป็นผู้นำ และอำนาจการควบคุม ให้องค์กรอื่นได้บ้าง มีการกระจายความเสี่ยง ของงานให้องค์กรที่ ประสาน แต่อำนาจและ การตรวจสอบทั้งหมด ขึ้นอยู่กับองค์กรต้นสังกัด ของ จนท.	อำนาจต่างๆ ของ จนท. พิจารณาจากการร่วมมือ เพื่อทำให้ความรู้สึกร่วม ของการเป็นเจ้าของงาน ตามความเหมาะสม ความเป็นผู้นำและอำนาจ การควบคุมต่างๆ ถูกแบ่ง ไปในทุกองค์กรร่วมกัน ความเสี่ยงถูกแบ่งให้ทุก องค์กรอย่างเท่าเทียมกัน
งบประมาณ และผลตอบแทน	การใช้งบประมาณแยก ออกจากกัน	มีการตั้งงบประมาณที่ ทราบว่ามิใช่เพื่อใช้ในการ ทำโครงการบางอย่าง ร่วมกัน ผลตอบแทนได้รับร่วมกัน	มีการตั้ง/กับงบประมาณ เพื่อใช้ในการดำเนินงาน ระยะยาว ผลตอบแทนของการ ทำงานร่วมกันมากกว่าที่

			องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ทำงานตามลำพัง
--	--	--	--------------------------------------

ประเด็นปัญหาโดยอ้อมที่เกิดจากช่องว่างความร่วมมือ

5. การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้เชี่ยวชาญด้านการดำเนินคดีค้ามนุษย์ที่ทำหน้าที่ในภาคสนามโดยตรงและประสบการณ์ทำงานด้วยกันมานานจึงมองเห็นปัญหาของการปฏิบัติงานร่วมกันในบางประเด็นที่มีนั้นสำคัญต่อการแก้ไขปัญหากล่าวคือ

5.1 ปัญหาด้านการให้นิยามศัพท์ของการค้ามนุษย์ เช่น ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้ให้นิยามของคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” อันเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ว่า หมายถึง “การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอราน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับด้วยวิธีอื่นเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม” ยกตัวอย่างเช่น “บางท่านเห็นว่าการที่แม่นำลูกไปนั่งขอรานอยู่ด้วยกันเป็นการค้ามนุษย์ทั้งที่ความจริงการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงที่แม่ซึ่งมีฐานะยากจนนำลูกไปนั่งเป็นเพื่อนอยู่ด้วยในขณะที่ตัวเองนั่งขอราน จึงไม่น่าจะเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์เพราะมิใช่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากเด็กเว้นแต่แม่จะเอาลูกมาปล่อยไว้ให้ขอรานโดยลำพังโดยตนเองหลบไปอยู่ที่อื่นเพื่อให้ลูกนำรายได้จากการขอรานมาให้ตนเองจึงจะเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์”¹⁹ หรือกรณี “ลูกเรือประมงที่ถูกไต่กังเรือทุบตีเนื่องจากสาเหตุไม่ทำงานไม่น่าจะสงเคราะห์เข้าในความผิดฐานค้ามนุษย์เนื่องจากลูกเรือประมงคนนั้นยังคงได้รับค่าจ้างตามปกติและมีสวัสดิการในการทำงานกับมีความเป็นอิสระในการเดินทางเมื่อเรือประมงเทียบฝั่ง”²⁰

“ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ต่างอ่านองค์ประกอบความผิดของกฎหมายแล้วตีตามความเข้าใจของตนเอง”²¹

หน่วยงานที่ร่วมกันแก้ไขปัญหามีทั้งภาคส่วนที่ชำนาญเรื่องการใช้กฎหมายและภาคส่วนที่ขาดความชำนาญจึงต่างมีความคิดเป็นของตนเอง

¹⁹ สุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ, In-depth Interview, 9 มิ.ย.2559

²⁰ ปัญญา ปิ่นสุข, Focus group, 8 มิ.ย.2559

²¹ ประวิทย์ ร้อยแก้ว, Focus group, 8 มิ.ย.2559

“ปัญหาเกี่ยวกับการตีความคำว่า “การค้ำนุชย์” เกิดเพราะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาค้ำนุชย์หลายหน่วยงาน ในลักษณะสหวิชาชีพ แต่ละหน่วยงานมีความรู้กฎหมายไม่เท่ากัน”²²

ปัจจุบันไทยพยายามใช้คำนิยามการค้ำนุชย์ตามแบบรายงาน TIP Report เป็นกรอบในการแก้ไข แต่นิยามลักษณะนี้จะสามารถใช้ได้ต่อไปอีกนานแค่ไหน

“ในอีก 10-20 ปีข้างหน้ารูปแบบของอาชญากรรมในอนาคตบริบทของการค้ำนุชย์ในสังคมปัจจุบันอาจอยู่ในเรื่องของการใช้แรงงาน และการค้าประเวณี แต่ในอนาคตรูปแบบการค้ำนุชย์อาจเปลี่ยนแปลงไป เช่น การค้าอวัยวะ”²³

คำว่า “บังคับตัดอวัยวะ” เป็นคำที่กำหนดไว้ในกฎหมายค้ำนุชย์ของไทย แต่ในกฎหมายของสหประชาชาติไม่มีคำว่า “บังคับ” มีเพียงคำว่า “ตัดอวัยวะ” ทำให้เกิดผลในการบังคับใช้กฎหมายต่างกัน เช่น มีการหลอกลวงให้เด็กบริจาคไตโดยอ้างว่าเพื่อนำไปช่วยชีวิตของแม่เด็กแต่ในที่สุดก็นำไปขายให้กับผู้อื่น เป็นเรื่องที่เด็กยอมให้ตัดอวัยวะโดยสมัครใจโดยไม่ได้มีการบังคับจึงไม่มีความผิดฐานค้ำนุชย์ตามกฎหมายไทยแต่เป็นความผิดตามกฎหมายของสหประชาชาติ และยังมีมองว่ากฎหมายค้ำนุชย์ของไทยเดินตามแนวทางของกฎหมายสหประชาชาติเพียงแค่ร้อยละ 80 - 90 แต่ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้และการตีความกฎหมายมากกว่า

ปัญหาเรื่องนิยามศัพท์สามารถจะแก้ไขได้หากมีการร่วมกันคิดหาทางออก เสนอผลักดันให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันก่อนที่จะลงมือเริ่มต้นปฏิบัติการต่อต้านทางที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อ นำไปสู่การดำเนินคดีซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ยังถูกโจมตีจาก TIP Report แทบทุกปี

5.2 ปัญหาเรื่องผู้เสียหายไม่ยอมรับว่าตนเป็นผู้เสียหาย ถือเป็นความยากลำบากในการนำตัวผู้ต้องหาค้ำนุชย์มาลงโทษคือผู้เสียหายไม่ยอมให้ความร่วมมือ เช่น ผู้เสียหายที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่เข้ามาสู่ธุรกิจการค้าประเวณีไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างด้าวส่วนมากเป็นไปด้วยความสมัครใจเนื่องจากครอบครัวทางบ้านมีฐานะยากจนและไม่มีวิชาความรู้ที่จะหาเลี้ยงชีพตนเองหรือพ่อแม่ด้วยวิธีอื่น เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีความลังเลที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาค้ำนุชย์เนื่องจากหากดำเนินคดีไปแล้วผู้เสียหายไม่ให้ความร่วมมืออาจถูกผู้ต้องหาอื่นครอบงำได้ นอกจากนั้นเหยื่อการค้าประเวณีที่เป็นคนต่างด้าวและมีส่วนร่วมในการทำผิดกฎหมายคนเข้าเมือง และการปลอมเอกสารเดินทางและใช้เอกสารเดินทางปลอม เมื่อกฎหมายการค้ำนุชย์ของไทยไม่เอาผิดโดยถือว่าเป็นผู้เสียหายในคดีค้ำนุชย์และได้รับอนุญาตให้เดินทางกลับประเทศ จึงไม่สนใจที่จะกลับมาให้การเป็นพยานเพราะเห็นว่าถูกระงับหรืออาจหาเหตุเกรงอิทธิพลของผู้ค้ำนุชย์ “ควรมีกระบวนการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำนุชย์ในลักษณะศูนย์คุ้มครองตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ผู้เสียหายกล้าเปิดปากให้การเป็นพยานในคดีค้ำนุชย์ อีกประการหนึ่งการที่บุคคลตกเป็นเหยื่อการค้าประเวณีเพราะกฎหมายกำหนดให้เขาเป็นเหยื่อ แต่ความจริงบุคคลผู้นั้นดันหนีความทุกข์ยากอดอยากในประเทศของตนเพื่อหาเงินจากการค้าประเวณีในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดท่องเที่ยวของประเทศ

²² ปัญญา ปิ่นสุข, Focus group, 8 มิ.ย.2559

²³ อัครพล บุญโยปัทมภ์, Focus group, 8 มิ.ย.2559

ไทยโดยเห็นว่าสถานคำประเวณีเป็นอยู่ชั่วอู่ของตน จึงเป็นการยากลำบากอย่างยิ่งที่จะให้บุคคลเหล่านี้เดินขึ้นศาลเพื่อให้การเอาผิดกับนายจ้างของตนเอง”²⁴

5.3 ปัญหาเรื่องการแบ่งแยกหน้าที่กันทำในแต่ละหน่วยงานทำให้มองภาพรวมของการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งระบบไม่ออก “สะท้อนถึงการทำงานที่ความร่วมมือไม่เป็นหนึ่งเดียวกันเป็นการร่วมมือแบบหลอกๆ ทำให้การประสานข้อมูลการค้ามนุษย์ข้ามหน่วยงานกระทำได้ค่อนข้างยาก มีบางหน่วยงานไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานตนเองเนื่องจากมีเหตุผลบางอย่างที่จะปกป้องตนเองหรือบุคคลในหน่วยงานของตนเองโดยคิดว่าหน่วยงานอื่นจะมาตรวจสอบหน่วยงานของตน”²⁵ ซึ่งเป็นแนวคิดเรื่องการสร้างอาณาจักรอันเป็นจุดอ่อนของระบบราชการไทยและไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ทุกหน่วยงานจะต้องดำเนินการ หรือปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความโปร่งใส พร้อมรับการตรวจสอบจากบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก

5.4 ปัญหาการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาคเอกชนโดยเฉพาะในเรื่องการประสานงาน ดังจะเห็นได้ว่ามีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับการทำงานของหน่วยงานราชการไปยังรัฐบาลโดยตรง และรัฐบาลได้สั่งการจากบนลงล่างมาสู่หน่วยงานภาคปฏิบัติในภาคราชการโดยไม่คำนึงว่าจะสามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้หรือไม่ เนื่องจากรัฐบาลและองค์กรภาคเอกชนเหล่านั้นไม่ทราบปัญหาอย่างลึกซึ้งของเรื่องนั้นๆ และนำไปสู่ทัศนคติที่ไม่ดีระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าว

5.5 ปัญหาเรื่องการวัดประสิทธิภาพการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ต่างฝ่ายต่างกำหนด เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้จำนวนคดีเป็นตัวชี้วัดทำให้ตำรวจต้องเร่งทำยอดในการจับกุมผู้ต้องหาคดีค้ามนุษย์ให้ได้มากที่สุดซึ่งบางครั้งอาจมีการบิดเบือนไปจากสภาพปัญหาที่แท้จริง “มิใช่นำเรื่องการค้ามนุษย์มาเป็นตัวตั้งเป็นเหตุให้มองว่าทุกคดีเป็นการค้ามนุษย์เสียทั้งหมด”²⁶ ไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้อง ขณะเดียวกันไม่มีความชัดเจนว่าสหรัฐอเมริกาใช้เกณฑ์ใดมาเป็นตัวตัดสินว่าการปราบปรามการค้ามนุษย์ได้ผลหรือไม่โดยพิจารณาจากจำนวนคดีหรือจำนวนผู้ต้องหาที่จับกุมได้ หน่วยงานรัฐจำเป็นต้องหาเกณฑ์ที่ถูกต้องอาจต้องชี้ให้มองในมุมกลับว่าเหตุที่ยอดการจับกุมลดลงอาจเป็นเพราะประเทศไทยประสบความสำเร็จในการป้องกันการการค้ามนุษย์ก็เป็นได้

5.6 ปัญหาเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีค้ามนุษย์ เช่น การโยกย้ายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้นายตำรวจที่ดำเนินคดีค้ามนุษย์ซึ่งมีความเชี่ยวชาญหรือเป็นเจ้าของสำนวนที่ทำต่อเนื่องมาต้องถูกย้ายไปรับราชการที่อื่น ส่งผลให้ความร่วมมือในระดับปฏิบัติขาดความต่อเนื่องประสิทธิภาพของการดำเนินคดีลดลง

5.7 ผู้เชี่ยวชาญจากทุกหน่วยงานมีความเห็นที่ใกล้เคียงกันคือการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ควรแก้ไขที่ต้นเหตุ เช่น การขจัดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ การสร้างความตระหนักรู้

²⁴ อัครพล บุญโยปัญญัมภ์, Focus group, 8 มิ.ย.2559

²⁵ อัครพล บุญโยปัญญัมภ์, Focus group, 8 มิ.ย.2559

²⁶ ปัญญา ปิ่นสุข, Focus group, 8 มิ.ย.2559

ให้กับประชาชนกลุ่มเสี่ยงถึงโทษภัยของขบวนการค้ามนุษย์และควรสร้างคำจำกัดความหรือนิยามในเรื่องกฎหมายค้ามนุษย์ให้ตรงกัน และให้ใช้เป็นแนวทางเดียวกันในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายทั้งหลายควรปฏิบัติตามหน้าที่และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

อนึ่ง ประเทศไทยไม่ควรพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องจะทำอย่างไรให้บรรลุมาตรฐานขั้นต่ำของการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา แต่ควรหันกลับมาพิจารณาแก้ไข ปัญหาของตนเองที่ต้นเหตุโดยพิจารณาจากสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย และร่วมมือร่วมใจแก้ปัญหาแบบบูรณาการโดยมองภาพของปัญหาแบบองค์รวม จึงจะสามารถแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างยั่งยืน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ตั้งแต่ประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกาจัดลำดับความพยายามในการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้อยู่ในระดับ Tier 3 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยก็ได้ระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วนโดยร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ประเทศเพื่อนบ้าน และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อจะต่อสู้กับกระบวนการค้ามนุษย์ที่มีการจัดตั้งและเครือข่ายโยงใยไปในระดับสากล ภายใต้ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อันประกอบด้วยเสาหลัก 5 ประการ (5Ps) ได้แก่ การปรับปรุงนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรม และยั่งยืน (Policy) การสืบสวน สอบสวน และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด (Prosecution) การป้องกัน (Prevention) การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection) และการประสานความร่วมมือ (Partnership) หรือการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับภาคีที่มีประสบการณ์ในระดับปฏิบัติการทั้งในระดับประเทศและระดับสากล และภายใต้วัตถุประสงค์หลักทั้ง 9 ข้อ ดังกล่าวมาในบทที่แล้ว อันแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมิได้ละเลยหรือไม่แยแสต่อปัญหาการค้ามนุษย์ โดยจะเห็นได้จากการที่นายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 และได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังตามเสาหลัก 5 ประการ และวัตถุประสงค์หลัก 9 ข้อ ข้างต้น ที่เห็นได้เด่นชัดและเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือการแก้ปัญหา IUU Fishing ซึ่งมีส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของลูกเรือประมงและแรงงานในอุตสาหกรรมสัตว์น้ำทะเลและการค้ามนุษย์ โดยประเทศไทยและนานาประเทศต่างตระหนักในความพยายามของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาดังกล่าว ตั้งแต่การที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 การประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความผิดค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 การออกกฎ ระเบียบ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลและในอุตสาหกรรมสัตว์น้ำที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น การติดตั้งระบบควบคุมติดตามเรือประมงที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป (VMS) การแจ้งเรือประมงเข้า – ออก จากท่าเพื่อตรวจสอบเรือและลูกเรือ (PIPO) ซึ่งขณะนี้เรือประมงขนาดใหญ่เกือบทั้งหมดมีการติดตั้งระบบ VMS ดังกล่าว อีกทั้งยังมีเจ้าพนักงานตรวจแรงงานคอยตรวจสอบว่ามีแรงงานผิดกฎหมายอยู่ในเรือประมงหรือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือค้ามนุษย์ในเรือประมงหรือไม่ ส่วนอุตสาหกรรมสัตว์น้ำทะเลที่อยู่ชายฝั่งทั้ง 22 จังหวัด ก็ได้มีการควบคุมทะเบียนของแรงงานต่างด้าว การออกกฎหมายห้ามมิให้ใช้แรงงานเด็ก ทั้งยังได้มีการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอาหารทะเล 8 สมาคมที่จะให้การทำประมงและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องมีความสะอาดปราศจากการค้ามนุษย์และเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชน แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเลสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ในกรณีที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างหรือควบคุมอย่างไม่เป็นธรรมภายใต้กฎหมายใหม่ของไทย

นอกจากประเทศไทยจะได้แก้กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการบังคับใช้กฎหมายและปกป้องเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้ว รัฐบาลไทยภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังมีการดำเนินการอย่างจริงจังกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการค้ามนุษย์ ที่เห็นได้ชัดคือการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐระดับนายพลโทและนายพลตำรวจโทรวมทั้งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดในคดีค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญาโดยไม่ละเว้นซึ่งขณะนี้เจ้าหน้าที่

รัฐอย่างน้อย 22 คน ที่พนักงานอัยการได้ส่งฟ้องศาลแล้ว และมีจำเลยที่เป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 1 คน ถูกตัดสินจำคุก 16 ปี ในความผิดฐานค้ามนุษย์ นอกจากนี้กฎหมายวิธีพิจารณาศัตว์ค้ามนุษย์ที่ออกบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมาที่กำหนดให้การพิจารณาคดีค้ามนุษย์ต้องกระทำด้วยความรวดเร็วโดยใช้ระบบไต่สวนแทนระบบกล่าวหาและมีบทบัญญัติที่เข้มงวดในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาที่มีอิทธิพลหรือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในภูมิภาคอาเซียนที่มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายชำนาญพิเศษอย่างครบวงจร กล่าวคือมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปปม.) ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานคดีค้ามนุษย์ในสำนักงานอัยการสูงสุด แผนกคดีค้ามนุษย์ในศาลอาญา แสดงให้เห็นถึงความจริงจังของประเทศไทยในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ สำหรับการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลไทยในปี พ.ศ. 2558 สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถสืบสวนดำเนินคดีค้ามนุษย์ได้ถึง 317 คดี เปรียบเทียบกับจำนวน 280 คดี ในปี พ.ศ. 2557 เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 13 มีจำนวนผู้ต้องหาที่จับกุมได้ 547 คน เทียบกับจำนวน 413 คน ในปี พ.ศ. 2557 เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 33 ในจำนวนดังกล่าวนี้ได้มีการคัดแยกผู้เสียหายจำนวน 720 คน เทียบกับปี พ.ศ. 2557 ที่คัดแยกได้จำนวน 559 คน เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 21

ในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลได้ทุ่มเทความพยายามในความคุ้มครองและป้องกันผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยการคัดแยกผู้เสียหายออกจากผู้กระทำความผิดผ่านการใช้แบบสอบถามที่มีความละเอียดเพียงพอที่จะระบุความเป็นผู้เสียหายได้ จัดให้มีสถานคุ้มครองที่เพียงพอและเพิ่มจำนวนลามาให้มากขึ้นเพื่อรองรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวพม่า กัมพูชา เวียดนาม จีน และบังคลาเทศ ปัจจุบันมีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวกว่า 2.5 ล้านคน จากจำนวนคนต่างด้าวที่คาดว่าจะมีประมาณ 3.5 ล้านคนในประเทศไทย

หน่วยงานต่างๆ ของไทยยังได้ทำบันทึกตกลงความเข้าใจระหว่างกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และประเทศไทยได้ทำบันทึกตกลงความเข้าใจ (MOU) กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมาร์ กัมพูชา ลาว และเวียดนามโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมมือกันในการปราบปรามอาชญากรรมการค้ามนุษย์อีกทั้งรัฐบาลไทยยังมีนโยบายให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างทั่วถึงเพื่อให้บุคคลเหล่านี้เข้ามาสู่ระบบอันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสวัสดิการต่างๆ ให้ใกล้เคียงกับพลเมืองของไทยอันจะเป็นการตัดวงจรการค้ามนุษย์ได้อีกทางหนึ่ง ปัจจุบันมีคนไทยพื้นที่สูงจำนวนหลายพันคนได้รับสัญชาติไทยแล้วจากนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย

ในปีที่ผ่านมาประเทศไทยยังมีบทบาทสำคัญในการจัดประชุมนานาชาติเกี่ยวกับผู้อพยพย้ายถิ่นฐานทางทะเลแบบไม่ปกติเป็นจำนวน 2 ครั้ง เพื่อหาทางออกในวิกฤตการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮิงญาจนได้รับคำชมจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐจะได้รวบรวมกำลังและความร่วมมือเพื่อต่อสู้กับปัญหาค้ามนุษย์ แต่ก็ยังมีจุดอ่อนบางประการในขั้นตอนของการบังคับใช้กฎหมาย และช่องว่างที่อาจเป็นอุปสรรคในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรายงานวิจัยชิ้นนี้ได้สะท้อนให้เห็นจากผลของการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview) ดังได้กล่าวไปในบทที่แล้ว ซึ่งต่อไปนี้จะได้นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เกิดความร่วมมือในหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ควรมีการกำหนดนิยามศัพท์การค้ามนุษย์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกับสหประชาชาติอย่างแท้จริงและสร้างความเข้าใจให้ตรงกันในหมู่ผู้บังคับใช้กฎหมายค้ามนุษย์ของไทย โดยมีการกำหนดคู่มือมาตรฐานเกี่ยวกับนิยามศัพท์เรื่องการค้ามนุษย์และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.2 ควรมีการจัดประชุมหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนที่ครบวงจรเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การทบทวนบทเรียน การทำ Best Practice ของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสมดังเจตนารมณ์ของรัฐบาล

2.3 ยกระดับความร่วมมือของหน่วยงานปฏิบัติต้นทางไปสู่ระดับ Collaborative Partnership ที่ต้องกำหนดเป้าหมาย และยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกัน ให้เจ้าหน้าที่ได้เกิดความรู้สึกลงมือทำและล้มเหลวร่วมกัน

2.4 ควรบรรจุหลักสูตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย และให้มีการสอบวิชาดังกล่าวในการสอบเข้ารับราชการของข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ด้านการค้ามนุษย์

2.5 ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และให้การปล่อยชั่วคราวของผู้ค้ามนุษย์รายใหญ่หรือผู้มีอิทธิพลหรือเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์กระทำได้อย่างขึ้น

2.6 กำหนดให้มีหน่วยงานโดยเฉพาะขึ้นมารับผิดชอบการคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์นับตั้งแต่วันที่ได้รับการช่วยเหลือหรือเข้าพบพนักงานเจ้าหน้าที่จนถึงสิ้นสุดกระบวนการยุติธรรมหรือตลอดระยะเวลาที่ผู้เสียหายดังกล่าวพำนักอยู่ในประเทศไทย ทั้งจัดให้มีระบบที่ทำให้ผู้ค้ามนุษย์ไม่สามารถสืบรู้ได้ว่าผู้เสียหายอยู่ที่ใด โดยรัฐบาลจัดสรรให้มีงบประมาณที่เพียงพอเพื่อการดังกล่าว มีการสร้างความเข้าใจและตระหนักรู้ในสิทธิของผู้เสียหายและหน้าที่อันพึงมีต่อสังคมในการมาเบิกความเป็นพยานในคดีค้ามนุษย์ กับสร้างระบบที่ผู้เสียหายหรือเหยื่อไม่ต้องเผชิญหน้ากับผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีค้ามนุษย์ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมให้ทั่วถึงทุกพื้นที่

2.7 ปรับปรุงระบบการทำงานในกระบวนการยุติธรรมให้มีความโปร่งใสทุกขั้นตอน เน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์มากกว่าการปราบปราม และเร่งสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินคดีมากกว่าสร้างสถิติคดี

2.8 การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมควรคำนึงถึงหลักคุณธรรมควบคู่ไปกับหลักการสร้างผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสายงาน โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจ ข้าราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ และข้าราชการอัยการที่ดำเนินคดีค้ามนุษย์ไม่ควรถูกพิจารณาโยกย้ายโดยไม่จำเป็น แต่ต้องมีระบบค่าตอบแทนและรางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจเพื่อให้สามารถสร้างความชำนาญเฉพาะทางในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กับทั้งยังเป็นแรงจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่อยู่นอกหน่วยงานดังกล่าวเข้ามาทำงานในหน่วยงานนี้

2.9 สร้างบรรยากาศและความเข้าใจระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาสังคม และภาคประชาสังคมให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นและมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน

และสร้างจิตสำนึกให้แก่ภาคเอกชนเพื่อให้มีความตระหนักในคุณค่าความเป็นมนุษย์ของผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวโดยไม่คำนึงถึงแต่กำไรหรือรายได้ของธุรกิจตนแต่เพียงอย่างเดียว

2.10 หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยต้องไม่มีความคิดแบบสร้างอาณาจักรที่ต่างคนต่างอยู่ หรือคิดขยายอาณาจักรของตนเองให้ใหญ่โตเอื้อให้มีตำแหน่งเพิ่มมากขึ้นโดยไร้ความจำเป็น ตรงกันข้ามควรทำงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการและเข้าอกเข้าใจซึ่งกันและกัน และในแต่ละหน่วยงานควรมีสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ที่สั้นเพื่อให้การสั่งการและการปฏิบัติเป็นไปอย่างกระชับและรวดเร็ว (Flat type organization) หรือในบางครั้งอาจมีการส่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ยังอีกหน่วยงานหนึ่งในลักษณะเป็นทีมเวิร์คหรือทีมไทยแลนด์

2.11 หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันจัดตั้ง ศูนย์ข้อมูลกลางป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อเป็นแหล่งเชื่อมโยงการปฏิบัติ โดยกำหนดช่องทางประสานงานที่ชัดเจน รวมทั้งหมุนเวียนเจ้าหน้าที่เข้ารับผิดชอบต่อเนื่อง

2.12 การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยควรเน้นไปที่การจัดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของคนในสังคม การให้การศึกษาที่ถูกต้องกับเยาวชนให้เห็นถึงโทษภัยของระบบทุนนิยมและบริโภคนิยมในสังคมโลกาภิวัตน์ รวมทั้งปลูกฝังค่านิยมเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบันและค่านิยมคุณธรรมตามหลักการของศาสนาเพื่อให้เยาวชนเหล่านี้เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณค่า ไม่เป็นภาระแก่สังคมและมีค่านิยมที่ถูกต้องในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันจะเป็นการจัดปัญหาการค้ามนุษย์ในระยะยาวและยั่งยืน

บรรณานุกรม

หนังสือ

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ดร. และคณะ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ไม่ปรากฏปีที่ตีพิมพ์

จริยวรรณ พุธานุรักษ์, พ.ต.ต.หญิง. และคณะ การค้ามนุษย์. : พินิจในแนวทางสตรีนิยมในพื้นที่ของอินเทอร์เน็ตการทางกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ ศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550.

ศิริพร สโครบานค, ญัฐยา บุญภักดี และชุติมา จันททีโร. การค้าหญิง. : วิถีสังคมไทย กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หญิง, 2540.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการการป้องกันประเทศ. การค้ามนุษย์ในประเทศไทย. : ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์, 2556.

วิทยานิพนธ์

ชนกพล สกลวงศ์เขตต์. (2545). “การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของหญิงและเด็ก.” ศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศและเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต.

ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์. (2536). “โสเภณีกับนโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ.2411-2503.” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิยะดา ทองมิตร. (2530). “การใช้แรงงานชาวจีนในสังคมไทย” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อังคณา มิตรสุวรรณ. (2551). “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551.” รายงานการศึกษาอิสระ หลักสูตรปริญญาตรีนิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทความ

อำนาจ เนตยสุภา. (2552). “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์”. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 (มกราคม-มิถุนายน 2552)

เอกสารอื่นๆ

กรุงเทพมหานคร: กองนโยบายและแผนงานเยาวชน. “โสเภณีเด็ก”, 2536.

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2557

คำแปล รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี 2558 ของกระทรวงการต่างประเทศ

TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 2015 : The royal Thai Government's Response 1 January - 31 December 2015

Update : TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 2015: Thai Government's Response 1 January – 31 March 2016

ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานต่างประเทศ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ. : โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์สำหรับพนักงานอัยการ” วันที่ 25 กันยายน 2551 ณ ห้องเจ้าพระยาบอลรูม โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพมหานคร.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

2015 Trafficking in Persons Report, US Department of State <http://www.state.gov/organization> (เข้าดูเมื่อ 7 มิถุนายน 2559).

Environmental Justice Foundation: EJE, “Broken Promises: Why Thailand should stay on Tier 3 in The US Trafficking in Persons Report” http://www.ejfoundation.org/default/files/public/EJF_Thailand_TIP_Briefing.pdf (เข้าดูเมื่อ 7 มิถุนายน 2559).

<http://www.elib-online>

ภาคผนวก

ผนวก ก

รายละเอียดการจัดสนทนากลุ่มโดยการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Focus Group)

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2559 เวลา 10.00 น. กลุ่มปารีชาติ (กลุ่มที่ 4) ซึ่งเป็นผู้จัดทำรายงานวิจัยฉบับนี้ ได้เรียนเชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมาจัดทำโฟกัสกรุปที่ห้องประชุมเล็ก สำนักงานกิจการยุติธรรม เพื่อขอทราบปัญหาและอุปสรรคในการประสานงานกับหน่วยงานข้างเคียงในการต่อสู้และปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ วิทยากรประกอบด้วย 1. พ.ต.อ.ปัญญา ปิ่นสุข รองผู้บังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2. พ.ต.อ.ดร.อัศรพล บุญโยปัษฎัมภ์ ผู้อำนวยการศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ 3. นายประวิทย์ ร้อยแก้ว อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานคดีค้ามนุษย์ สำนักงานอัยการสูงสุด 4. พ.ต.ท.ทวีป ช่างต่อ สารวัตรกองกำกับการ 2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

โดยมีการตั้งประเด็นคำถาม ดังต่อไปนี้

1. คำนินยามและรูปแบบการค้ามนุษย์ในประเทศไทยเป็นอย่างไร
 2. หน่วยงานแต่ละหน่วยของท่านที่ท่านรับผิดชอบอยู่เข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการนี้อย่างไร ภายใต้กรอบกฎหมายหรือระเบียบอะไรที่เกี่ยวข้อง
 3. มีกระบวนการขั้นตอนที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ เช่น เรื่องของการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น
 4. ในปัจจุบัน กฎหมายที่ใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีอยู่ สามารถนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติได้หรือไม่ และครอบคลุมเพียงพอหรือไม่
 5. มีข้อเสนอแนะที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร
- ผลการทำโฟกัสกรุป สามารถสรุปได้ดังนี้

คำถามที่ 1 คำนินยามและรูปแบบการค้ามนุษย์ในประเทศไทยเป็นอย่างไร

พ.ต.อ.ปัญญา ปิ่นสุข: ปัญหาที่เกี่ยวกับค่านินยามของการค้ามนุษย์ที่พบเจอ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการตีความคำว่า “การค้ามนุษย์” เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์หลายหน่วยงาน ในลักษณะสหวิชาชีพ แต่ละหน่วยงานมีความรู้กฎหมายไม่เท่ากัน สำหรับหน่วยงานที่มีความรู้กฎหมายก็จะทราบว่าพิจารณาว่าเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่จะต้องพิจารณาเจตนาพิเศษของผู้กระทำเป็นหลักว่าเป็นไป “เพื่อแสวงหาประโยชน์หรือไม่” แต่สำหรับหน่วยงานที่ไม่มีความรู้กฎหมายดีพอ ก็จะไม่พิจารณาถึงเจตนาพิเศษนี้ และตีความตามความเข้าใจและความเชี่ยวชาญของตนเอง ตัวอย่างเช่น ขั้นตอนการคัดแยกผู้เสียหาย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานรวมถึงภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมคัดแยกด้วย ซึ่งมีหลายครั้งที่หน่วยงานที่ทำการคัดแยกไม่พิจารณาพิเศษ เพียงแค่เห็นว่ามีการบังคับใช้แรงงานและมีการทำร้ายร่างกาย ก็ถือว่าเป็นการค้ามนุษย์แล้ว เป็นต้น

พ.ต.อ.ดร. อัครพล บุญโยปรัชญัมภ์: ปัจจุบันนิยามศัพท์คำว่า “การค้ำนุชย์” ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ เช่น ประมวลวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น โดยมีการนำคำนิยามการค้ำนุชย์ตาม Tier 3 มาวางเป็นกรอบในการแก้ไข ซึ่งน่าจะทำให้การแก้ไขปัญหาค้ำนุชย์มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงตอบคำถามได้ว่าคำนิยามของ “การค้ำนุชย์” ในปัจจุบันนี้ได้อยู่แล้ว แต่ไม่สามารถตอบได้ว่าคำนิยามเช่นนี้จะสามารถใช้ได้ต่อไปในอีก 10-20 ปีข้างหน้าหรือไม่ เนื่องจากว่ารูปแบบของอาชญากรรมในอนาคตอาจจะเปลี่ยนแปลงก็ได้ กล่าวคือ บริบทในสังคมในปัจจุบันจะเป็นเรื่องการใช้แรงงานและการค้าประเวณีเป็นหลัก แต่ในอนาคตรูปแบบการค้ำนุชย์อาจเปลี่ยนแปลงไป เช่น อาจมีการหลอกลวงหรือบังคับคนมาติดต่อยั่วเย้าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเปลี่ยนรูปแบบเป็นการค้าอวัยวะมนุษย์แทน และการค้ำนุชย์ในรูปแบบของแรงงานอาจจะลดลงก็เป็นได้ แต่ในปัจจุบันช่องทางทางกฎหมายของไทยยังคงเน้นหนักในเรื่องการค้ำนุชย์ในรูปแบบของแรงงานอยู่ ยังไม่มีสอดคล้องกับการค้ำนุชย์ในรูปแบบการค้าอวัยวะ

นายประวิทย์ ร้อยแก้ว: ปัญหาเกี่ยวกับ “การค้ำนุชย์” ในปัจจุบันก็คือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ำนุชย์ต่างอ่านองค์ประกอบความผิดของกฎหมายแล้วตีความตามความเข้าใจของตนเอง โดยไม่ศึกษาความหมายที่แท้จริงของการค้ำนุชย์คืออะไร ตัวอย่างเช่น ลูกน้องต้องการรับรองเจ้านาย จึงไปติดต่อให้คนรู้จักจัดหาเด็กผู้หญิงมาร่วมหลับนอนกับเจ้านาย เช่นนี้มีคำถามว่าใครคือนักค้ำนุชย์ ซึ่งจากการตีความที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนอาจถือได้ว่าทุกคนเป็นนักค้ำนุชย์ แต่หากพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายที่แท้จริงแล้ว คนที่เป็นนักค้ำนุชย์ก็คือคนที่จัดหาเด็กผู้หญิงมาเท่านั้น เนื่องจากการแสวงหาประโยชน์ตามคำนิยามของ “การค้ำนุชย์” ส่วนลูกน้องและเจ้านายมิได้เป็นผู้แสวงหาประโยชน์แต่อย่างใด

คำถามที่ 2. หน่วยงานแต่ละหน่วยของท่านที่ท่านรับผิดชอบอยู่เข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการนี้อย่างไร ภายใต้กรอบกฎหมายหรือระเบียบอะไรที่เกี่ยวข้อง

พ.ต.อ.ดร. อัครพล บุญโยปรัชญัมภ์: DSI มีศูนย์ต่อต้านการค้ำนุชย์ ซึ่งรับบทบาททั้งในส่วนของการตรวจยุติธรรมและส่วนของผู้บังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นศูนย์ต่อต้านการค้ำนุชย์จึงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับนโยบายจนกระทั่งถึงในระดับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ต้องเข้าร่วมประชุมในนามของกระทรวงยุติธรรมเพื่อจัดทำนโยบายทุกเรื่องที่กระทรวงยุติธรรมได้มอบหมาย เพราะฉะนั้นศูนย์ต่อต้านการค้ำนุชย์จึงเห็นภาพ 5Ps ทั้งหมด เราเลยเห็นภาพการทำงานทั้งหมดว่ามีภาพมิต้อย่างไร นี่คือนี่ส่วนที่เกี่ยวข้องทางหน่วยบังคับใช้กฎหมายของผม

คำถามที่ 3. มีกระบวนการขั้นตอนที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาค้ำนุชย์

พ.ต.อ.ดร. อัครพล บุญโยปรัชญัมภ์: กฎหมายเกี่ยวกับการค้ำนุชย์เน้นผู้เสียหายเป็นหลัก ดังนั้นหากผู้เสียหายไม่ตระหนักถึงการปกป้องสิทธิของตัวเองแล้ว ก็จะทำให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหาค้ำนุชย์เป็นไป

อย่างยากลำบาก แม้แต่องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถเข้ามาช่วยเหลือผู้เสียหายได้ หากผู้เสียหายไม่ยอมรับว่าตนเองเป็นผู้เสียหาย ปฏิเสธที่จะได้รับการช่วยเหลือ หรือปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือ เนื่องจากหวาดกลัวผู้ค้ำนุชย์ ตัวอย่างเช่น ผู้เสียหายได้รับการช่วยเหลือออกมาจากการถูกค้ำนุชย์แล้ว เข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายในฐานะเหยื่อ ได้รับการดูแลอย่างดีและส่งกลับประเทศ แต่เมื่อถึงประเทศของตนเอง เจ้าหน้าที่ก็จะไม่สามารถดึงตัวคนเหล่านี้กลับมาในการใด ๆ ได้แล้ว จึงส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการค้ำนุชย์ไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งปัญหานี้ได้ส่งผลให้ประเทศไทยมีปัญหาการลงโทษผู้กระทำความผิด (Prosecution) กล่าวคือ ไม่มีการลงโทษผู้กระทำความผิด หรือมีการลงโทษที่ล่าช้าเกินไป

ในเรื่องการร่วมมือระหว่างหน่วยงานได้พัฒนาดีขึ้นแล้วหลังจากที่มีการบูรณาการหน่วยงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้ำนุชย์ แต่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการขอข้อมูลข่าวสารและการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานที่ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากระบบของเรามีลักษณะเป็นการแบ่งหน้าที่กันทำตามที่หน่วยงานได้รับมอบหมาย ซึ่งส่งผลให้แต่ละหน่วยงานไม่เห็นภาพรวมในการทำงานทำให้การทำงานไม่เชื่อมโยงกัน เช่น หน่วยงานที่ทำคดีต้องการเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ำนุชย์จากหน่วยงานบางหน่วยงาน หรือคดีที่มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง การขอข้อมูลต่าง ๆ จะทำได้ค่อนข้างยาก เพราะแต่ละหน่วยงานมุ่งแต่ปกป้องตนเองหรือคนของตัวเอง คิดว่ามีอีกหน่วยงานหนึ่งจะเข้ามาตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของตนเอง จึงสร้างกำแพงขึ้นมาทันทีที่มีการขอข้อมูลจากหน่วยงานอื่น เมื่อความร่วมมือไม่เกิดคดีจึงไม่สามารถดำเนินต่อไปได้

นายประวิทย์ ร้อยแก้ว: เมื่อเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประเทศไทยจะมีการส่งเสริมเขตพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งสิ่งที่ตามมาก็คือสถาบันเงินต่าง ๆ ในเขตต่าง ๆ นั้น ฉะนั้นจำนวนเด็กที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ตามองค์ประกอบความผิดของกฎหมายไทยย่อมเพิ่มมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงเด็กที่เข้ามาค้าประเวณีในประเทศไทยเป็นคนที่ดิ้นรนหนีความทุกข์ยากความอดอยากจากประเทศของตนเพื่อมาหาเงิน เด็กเหล่านี้จึงสมัครใจเองที่จะเข้ามาทำงานเช่นนี้ ดังนั้นเด็กเหล่านี้จึงไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีคนที่ตนเข้ามาทำงานด้วย ซึ่งปัญหานี้อาจเกี่ยวเนื่องกับนโยบายการส่งตัวกลับโดยไม่ดำเนินคดีด้วยก็ได้

ในเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานนั้น หากเป็นการทำงานระหว่างหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจะไม่มีปัญหา เนื่องจากการร่วมงานกันมานาน จึงทำให้แต่ละหน่วยงานต่างเข้าใจระบบการทำงานของกันและกัน ตัวบุคคลซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานร่วมกันมาก่อนการประสานงานจึงไม่ค่อยมีปัญหาสื่อสารกันได้เลย แต่สิ่งที่มองว่าเป็นปัญหาก็คือการแก้ไขปัญหาการค้ำนุชย์ไม่ได้เกี่ยวข้องเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนก็เข้ามาเกี่ยวข้องค่อนข้างมาก และจะใช้วิธีการ lobby ให้ผู้มีอำนาจสั่งการ มาทำให้การทำงานของหน่วยงานยุติธรรมไม่เป็นอิสระ

พ.ต.ท. ทวีป ช่างต่อ: เคยมีปัญหาในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน คือ ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เคยเข้าให้ความช่วยเหลือเด็กที่ถูกบังคับใช้แรงงานร้อยพวงมาลัยโดยไม่ได้รับเงินและมีการทำร้ายร่างกาย ในขั้นตอนการคัดแยกผู้เสียหาย ได้มีคนเข้ามาจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่เด็กกลุ่มนั้น ปรากฏว่าพนักงานสอบสวนมิได้บันทึกไว้ว่ามีการจ่ายเงินกันในวันที่มีการจับกุม รวมถึงไม่ได้นำตัวเด็กที่ถูกทำร้าย

ร่างกายไปตรวจร่างกาย จึงส่งผลให้ศาลยกฟ้องในข้อหาการค้ามนุษย์ นี่เป็นปัญหาในการร่วมกันทำงานระหว่างหน่วยงานที่เคยเกิดขึ้น

นอกจากนั้นตามรายงานของ TIP Report ได้แสดงให้เห็นว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยตกไปอยู่ Tier 3 คือ การขาดระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ จึงทำให้เห็นได้ว่าปัญหาความไม่ร่วมมือกันของหน่วยงานตัวขัดขวางความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของประเทศไทย

คำถามที่ 4. ในปัจจุบัน กฎหมายที่ใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีอยู่ สามารถนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติได้หรือไม่ และครอบคลุมเพียงพอหรือไม่

นายประวิทย์ ร้อยแก้ว: กฎหมายที่เกี่ยวกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมรูปแบบของอาชญากรรมการค้ามนุษย์อย่างเพียงพอ เพราะรูปแบบของอาชญากรรมเริ่มเปลี่ยนแปลงไป จากปัจจุบันที่เป็นรูปแบบการบังคับใช้แรงงานหรือการค้าประเวณี เริ่มเปลี่ยนแปลงไปเป็นรูปแบบของการค้าอวัยวะมนุษย์แล้ว ซึ่งการที่จะถือเป็นการค้ามนุษย์ได้นั้น จะต้องมีการบังคับเกิดขึ้น แต่ในหลายกรณีอาจไม่มีการบังคับก็ได้ เช่นการหลอกล่อให้แม่ให้แล้วนำเด็กมาตัดไตออกแล้วส่งเด็กกลับโดยไม่จ่ายเงินให้ เช่นนี้หากพิจารณาตามพินิจจะถือว่าเป็นการค้ามนุษย์ แต่หากพิจารณาตามกฎหมายไทยจะไม่ถือว่าเป็นการค้ามนุษย์เพราะไม่มีการบังคับเกิดขึ้นนั่นเอง จึงทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยเพียงพอในระดับหนึ่งเท่านั้นแต่ยังไม่เต็มเป็นไปตามพินิจทั้งหมด และยังไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์การค้ามนุษย์ในหลาย ๆ รูปแบบได้

คำถามที่ 5. ข้อเสนอแนะที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

พ.ต.อ. ปัญญา ปิ่นสุข: ที่ผ่านมามีปัญหาหลักในการสอบสวนของตำรวจคือไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้เสียหาย ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการสร้างความน่าเชื่อถือและทำความเข้าใจกับผู้เสียหายก่อนว่าเขาเป็นผู้เสียหาย เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินคดี อย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาทำได้โดยการพิจารณาจากตัวผู้เสียหายว่าเป็นผู้เสียหายจริงหรือไม่ มิใช่นำเรื่องการค้ามนุษย์มาเป็นตัวตั้งจนเป็นเหตุให้มองว่าทุกคดีเป็นการค้ามนุษย์เสียทั้งหมด และเมื่อผู้เสียหายให้ความร่วมมือก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเข้มแข็งขึ้น และไม่จำเป็นต้องมีการวางนโยบายกำหนดเป้าจำนวนคดี

พ.ต.อ.ดร. อัครพล บุญโยปัทม์: การค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องมาก โดยเฉพาะในด้านการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาก็ต้องมองภาพรวมและแก้ไขทั้งระบบ แล้วตั้งเป้าหมายระยะยาวที่จะแก้ไขปัญหให้ได้ในระยะ 20 ปี ข้างหน้า มากกว่าที่จะหวังแก้ไขปัญหในระยะสั้น นอกจากนั้นในด้านปัญหาเกี่ยวกับความเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานนั้น จำเป็นต้องมีการแก้ไขทัศนคติของหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ โดยต้องมองประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก เพื่อให้การทำงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารกันได้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นายประวิทย์ ร้อยแก้ว: เรามีความจำเป็นต้องปรับแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามพินิจสาร แต่ปัญหาหลักของประเทศไทยมีได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมาย หากแต่อยู่ที่การทำงานของประเทศไทยมีลักษณะต่างคนต่างทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการกับนักปฏิบัติ ที่ต่างฝ่ายต่างคิดแก้ไขปัญหาโดยที่ไม่มีมุมมองของอีกฝ่าย ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่ทั้งสองฝ่ายมาทำงานร่วมกันก็จะทำให้การแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผนวก ข

รายละเอียดการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ต่อมาเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2559 เวลา 11.30 น. – 12.10 น. นายศศิน ศุขจรัส สมาชิกกลุ่มปารีชาติ ได้โทรศัพท์สัมภาษณ์ **นางสาวสุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ** ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่หมายเลขโทรศัพท์ 086 376 – 5819 ในประเด็นปัญหาต่างๆ เช่นเดียวกับที่ได้สอบถามวิทยากรทั้ง 4 ท่านข้างต้นได้ความว่า กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เป็นหน่วยงานราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (Fogal point) โดยมีเจตนารมณ์ในการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งจะเห็นว่ามีหลายมาตราในพระราชบัญญัตินี้ที่ช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เช่น เรื่องที่พัก ปักจาย 4 เรื่องกองทุน ซึ่งจะแตกต่างจากกฎหมายของหลายประเทศ โดยกฎหมายการค้ามนุษย์ของไทยมีความล้าหน้าในเรื่องการคุ้มครองผู้เสียหาย และยังมีพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ที่ช่วยคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กทั้งชาวไทยและคนต่างด้าวที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และเนื่องจากกฎหมายการค้ามนุษย์ของไทยได้ล้ามาจากกฎหมายการค้ามนุษย์ของสหประชาชาติและพิธีสารแนบท้าย จึงมีนิยามความหมายของการค้ามนุษย์ใกล้เคียงกับกฎหมายการค้ามนุษย์ของสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม มีการตีความทางกฎหมายที่แตกต่างกันในระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายการค้ามนุษย์ เช่น องค์ประกอบหนึ่งของการค้ามนุษย์คือการถูกบังคับ กักขัง หน่วงเหนี่ยว ซึ่งเป็นจุดที่ทำให้การค้าประเวณีกับการค้ามนุษย์มีความแตกต่างกัน การจะเป็นความผิดฐานการค้ามนุษย์ได้ผู้เสียหายจะต้องถูกหลอกลวงมาในรูปแบบที่เลวร้าย หรือกรณีแม่พาลูกมาขอทาน ผู้บังคับใช้กฎหมายการค้ามนุษย์ต่างมีมุมมองที่แตกต่างกัน บ้างก็มองว่าเป็นการค้ามนุษย์ เพราะเป็นการนำเด็กมาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ แต่ในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์มองว่ายังไม่เป็นการค้ามนุษย์หากเป็นกรณีที่แม่ขอทานอยู่กับลูกด้วย แต่ถ้าเป็นกรณีที่แม่นำลูกมาทิ้งไว้ให้ตากแดดตากลมขอทานอยู่คนเดียวแต่ตัวแม่ไปหลบร่มอยู่ในที่สบายเช่นนี้ถือว่าเป็นการค้ามนุษย์

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เป็นความพยายามที่จะปิดจุดอ่อนบางอย่างของกฎหมายฉบับเดิม เช่น ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถปิดสถานประกอบการได้หรือห้ามมิให้ออกเรือประมงได้หากมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือมีการค้ามนุษย์

ในช่วงเวลา 3 ปี ที่ผ่านมากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานข้างเคียง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงานได้เป็นอย่างดีเนื่องจากทุกหน่วยงานมีความตระหนักรู้ในความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น การร่วมมือกับกระทรวงแรงงานในการแก้ไขปัญหาแรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว การนำแรงงานจากใต้ดินขึ้นมาอยู่บนดิน นอกจากนั้นการทำงานภายใต้นโยบาย 5Ps (Policy, Prosecution, Prevention, Protection, Partnership) โดยมีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเจ้าภาพในเรื่อง Prevention

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเจ้าภาพในเรื่อง Protection และกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพในเรื่อง Partnership ในประเทศและกระทรวงต่างประเทศ เป็นเจ้าภาพในเรื่อง Partnership ในต่างประเทศ ซึ่งมีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานมาโดยตลอด โดยสามารถยกหูโทรศัพท์ติดต่อกันได้ตลอดเวลา และมีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน อาจมีปัญหาขัดแย้งกันบ้างก็เฉพาะประเด็นเรื่องการตีความกฎหมาย เช่น เรื่องใดเป็นเรื่องค้ำมนุษย์หรือไม่ดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งบางกรณีเป็นเรื่องกระทำผิดกฎหมายแรงงานแต่ยังไม่เป็นความผิดฐานค้ำมนุษย์แต่บางหน่วยงานมองว่าเป็นการค้ำมนุษย์ เป็นต้น

ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่ากฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่มีเพียงพอที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพียงแต่การบังคับใช้กฎหมายยังมีปัญหา เช่น มีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการค้ำมนุษย์ ผู้สัมภาษณ์มองว่าการที่สหรัฐอเมริกายังคงให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับ Tier 3 โดยไม่ปรับเลื่อนชั้นให้แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามอย่างเต็มที่ในการต่อสู้กับการค้ำมนุษย์ผ่านการร่วมแรงร่วมใจของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเนื่องจาก TIP Report ของสหรัฐอเมริกา ไม่ได้นำเอาภาพรวมทั้งหมดของประเทศไทยมาเขียนแต่ไปเอาข้อมูลเพียง 1 หรือ 2 กรณีที่องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยส่งไปให้และมาตัดสินประเทศไทยดังกล่าว เช่นภาพรวมคดีค้ำมนุษย์ในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2556 – 2558 มีทั้งหมดกว่า 300 คดี และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยเข้าไปเกี่ยวข้องในการค้ำมนุษย์เพียง 7 – 8 คดี แต่สหรัฐอเมริกากลับมองว่าเรายังไปไม่ถึงมาตรฐานขั้นต่ำการค้ำมนุษย์ตามกฎหมาย TVPA ของสหรัฐอเมริกา โดยสหรัฐอเมริกาคือผู้ให้คะแนนมาตรฐานการค้ำมนุษย์ของประเทศต่างๆ เพียงฝ่ายเดียวและเก็บข้อมูลเพียงด้านเดียวจากองค์กรพัฒนาดังกล่าวโดยไม่ได้กำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนว่าควรมีจำนวนค้ำมนุษย์เท่าใดในแต่ละประเทศ จึงจะจัดให้ประเทศนั้นอยู่ในระดับ Tier 1 Tier 2 หรือ Tier 3 ผู้ให้สัมภาษณ์เคยไปประชุมในเวทีระหว่างประเทศพบว่ามีหลายประเทศที่ประณามโจมตีสหรัฐอเมริกาในเรื่องต่างๆ จึงถูกจัดให้อยู่ในระดับที่ไม่ดีในเรื่องการค้ำมนุษย์

ประเทศไทยมีความพยายามอย่างมากในการแก้ไขจุดอ่อนต่างๆ เช่น การออกกฎหมายวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและสามารถคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ได้ดียิ่งขึ้นอีกทั้งศาลยุติธรรมยังได้จัดตั้งแผนกคดีค้ำมนุษย์ขึ้นในศาลอาญา และสำนักงานอัยการสูงสุดก็ได้จัดตั้งสำนักงานคดีค้ำมนุษย์ขึ้นเพื่อดำเนินคดีค้ำมนุษย์โดยเฉพาะ ส่วนในเรื่องเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตประเทศไทยก็ได้ออกกฎระเบียบห้ามมิให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องโดยเฉพาะการห้ามประกันตัวผู้ต้องหาในคดีค้ำมนุษย์

จุดอ่อนของการบังคับใช้กฎหมายการค้ำมนุษย์ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการโยกย้ายบ่อยซึ่งผู้ที่ถูกโยกย้ายบางคนเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการค้ำมนุษย์หรือสำนวนคดีที่รับผิดชอบเป็นอย่างดีซึ่งผู้ที่มาแทนอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว และต้องจัดให้มีการฝึกอบรมกันใหม่ อีกประเด็นหนึ่งปัญหาเรื่องการค้ำมนุษย์ไม่สามารถแก้ไขได้โดยอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐเพียงอย่างเดียว โดยจะต้องอาศัยความร่วมมือของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสหรือแจ้งเหตุต่างๆ เพื่อให้การเข้าไปช่วยเหลือผู้เสียหายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งควรมีการจัดอบรมประชาชนหรือผู้นำท้องถิ่นให้มีความรู้เรื่องการค้ำมนุษย์และการช่วยเหลือและส่งต่อผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ด้วย

เรื่องการจับกุมการค้ำมนุษย์นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า เป็นเรื่องปลายเหตุโดยจะต้องแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหาโดยจะต้องทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัย ปรับเปลี่ยนทัศนคติของคนไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ เช่นผู้หญิงไทยส่วนใหญ่ชอบไปค้าประเวณีในต่างประเทศโดยไม่เชื่อว่าจะมีเหตุการณ์ร้ายๆ เกิดขึ้นกับตัวเขา บางคนแม้จะถูกทำร้ายกลับมาแต่ก็ยังไม่เข็ดและยังคงเดินทางไปค้าประเวณีที่ต่างประเทศอีกโดยไม่คิดว่าตนจะไม่โชคร้ายถูกกระทำซ้ำดังครั้งแรก

ขณะนี้ประเทศไทยได้ทำบันทึกตกลงความเข้าใจ (MOU) เรื่องการจ้างแรงงานกับประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม เพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องเนื่องจากปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นแรงงานใต้ดิน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและกระทรวงแรงงานต้องมีความเข้มข้นในการเฝ้าระวังคนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยขาดแรงงานไร้ฝีมือเป็นจำนวนมาก

เห็นว่าเรื่องที่เป็นความสำเร็จของประเทศไทยคือการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ การประสานงานส่วนใหญ่ของผู้สัมภาษณ์บางครั้งไม่ต้องอาศัยหนังสือราชการ ขณะนี้ประเทศไทยเป็นที่ยอมรับในเวทีระหว่างประเทศในเรื่องการช่วยเหลือผู้เสียหายซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง องค์กรพัฒนาเอกชน นักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งในมุมมองของต่างประเทศเห็นว่าเราไม่ได้ทำงานแยกส่วนกัน

ต่อคำถามที่ว่า เป็นไปได้หรือไม่ว่าในอนาคตอันใกล้ ประเทศไทยจะขยับพ้นจากการอยู่ในประเทศระดับ Tier 3 ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าการจะพ้นหรือไม่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความพยายามและความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ในประเทศไทยเพียงอย่างเดียวแต่ขึ้นอยู่กับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้จัดระดับการค้ำมนุษย์ของไทยด้วย