

แนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างบูรณาการ

Integrated Approach for Combating
Trafficking in Persons

บทความวิจัย

คุณภัทรารวรรณ เวชศาสตร์
กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
E-mail: pattrawan2007@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้ได้วิเคราะห์การดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย และพบว่าไทยกำลังเผชิญกับปัญหาและความท้าทายในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์หลายด้าน อาทิ เจริญนโยบาย เจริญบริหาร และเชิงบูรณาการ โดยประเด็นความท้าทายเชิงบูรณาการนั้น เป็นหนึ่งในประเด็นที่สำคัญที่สุดที่ภาคส่วนต่าง ๆ ของไทยยังไม่คำนึงถึงและนำไปปฏิบัติมากเท่าที่ควร ทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่ผ่านมาขาดประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือ งานวิจัยฉบับนี้จึงเสนอแนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยให้มีการบูรณาการและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยการส่งเสริมการสื่อสาร และการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและกับต่างประเทศที่เป็นเอกภาพและมีทิศทาง โดยยึดหลักการสร้างความโปร่งใส (Transparency) การสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) และการสร้างควมมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในความร่วมมือ ซึ่งหากไทยสามารถปฏิบัติตามแนวทางข้างต้น ก็จะทำให้ปฏิบัติงานและประสานงานการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยมีประสิทธิภาพ มีผลเป็นรูปธรรม และสามารถตรวจสอบได้จากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งจะมีผลในการสร้างความน่าเชื่อถือต่อการดำเนินการอย่างยั่งยืนของฝ่ายไทย จนเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก สอดคล้องกับหลักมนุษยธรรม และเป็นผลต่อการได้รับการยกระดับจากระดับ ๓ ตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ของสหรัฐฯ ในปีต่อ ๆ ไป

คำสำคัญ : รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ การบูรณาการ ความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ ความมีประสิทธิภาพ

Abstract

This research's main argument is that despite Thai Government's seriousness in addressing human trafficking, such as much of the efforts have been placed upon trafficking policy and legal changes and attention have been paid to method and mechanism how the Government could integrate and coordinate all of Thai sectors' efforts to effectively combat human trafficking, this has not yet been reflected in international confidence on Thailand's credibility and effectiveness in critically addressing human trafficking. Furthermore, this research found that on top of many challenges, such

as policy and administration obstacles, Thailand currently faces the integration of all Thai sectors' willingness and efforts, which is one of the most pressing problems and the one that receives less attention and implementation. This research therefore aims to provide recommendations for Thailand to enhance coordinate and integrate of all Thai sectors to address human trafficking effectively. The research proposes an improvement of better communication and cooperation strategies both among Thai sectors as well as with international partners under three principles of Transparency, Credibility and Effectiveness. The author believes that if Thailand could develop those communication and cooperation strategies as mentioned-above, it will subsequently result in Thailand's capability and credibility to international community in combating human trafficking sustainably. Consequently, Thailand will possibly be upgraded from Tier 3 listed in TIP Report in the year to come.

Keywords: Trafficking in Persons (TIP) Report, Integration, Credibility, Transparency, Effectiveness

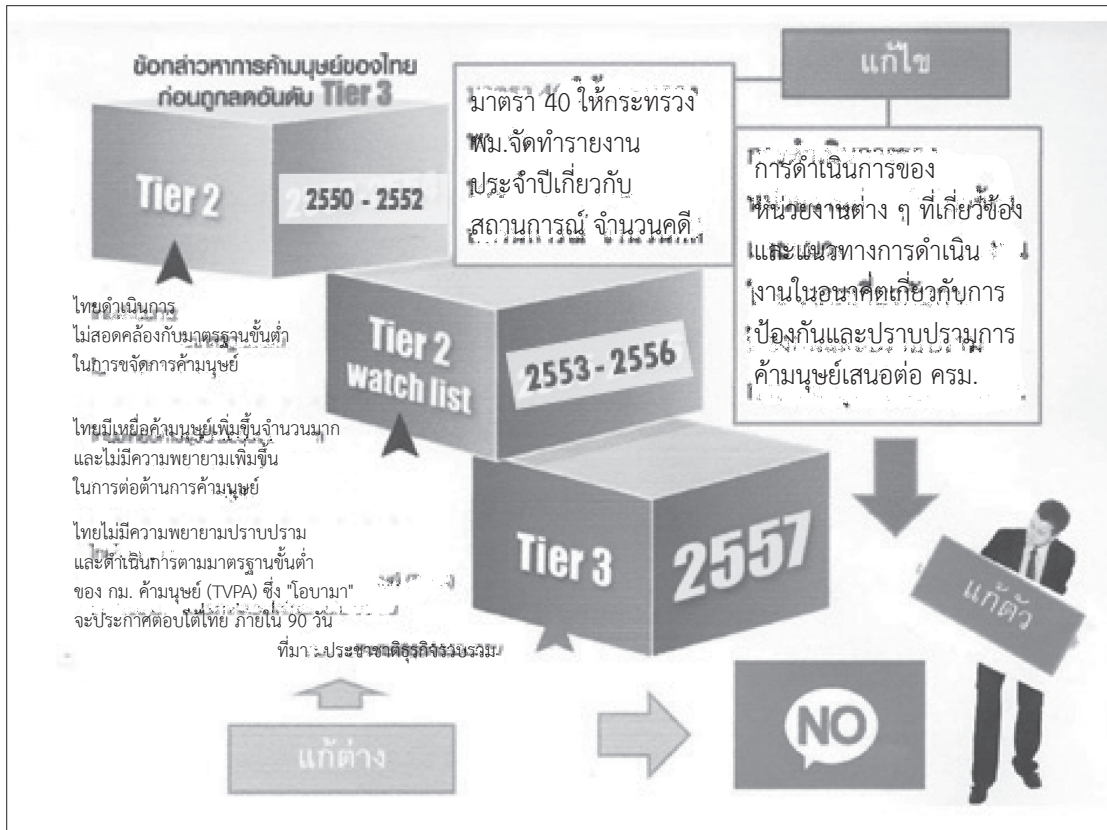
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยเฉพาะด้านสังคมจิตวิทยา ด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนคุณภาพลักษณะและความเชื่อมั่นของประเทศ รวมทั้งเป็นประเด็นที่ทั่วโลกสนใจ เพราะมีความ

เชื่อมโยงกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ค่านิยมสากลเรื่องสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ความยากจน ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นเหตุให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากทางเพศ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการนำคนมาขอตาน

ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๔ (Trafficking in Person (TIP) Report 2014) เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ในรายงานฉบับดังกล่าวไทยถูกปรับลดระดับจาก Tier 2 Watch List มาเป็นระดับ Tier 3 โดยเหตุผลว่า แม้ว่าไทยจะได้ปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลการต่อต้านการค้ามนุษย์และการดำเนินคดี แต่ไทยล้มเหลวในการไขข้อบกพร่องที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการต่อต้านการค้ามนุษย์และยังไม่ดำเนินการเพียงพอกับความรุนแรงของปัญหา ซึ่งเหตุผลดังกล่าวขัดแย้งกับความเห็นของฝ่ายไทยที่ว่า การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระสำคัญของชาติและที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเข้มข้น จริงจัง และมีผลที่เป็นรูปธรรม

ดังนั้น จึงเป็นสิ่งท้าทาย และต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการแก้ปัญหาย่างบูรณาการ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินมาตรการของสหรัฐฯ จากการทำไทยถูกให้อยู่ในระดับ Tier 3 เกิดผลกระทบต่อประเทศไทย ทั้งในแง่ภาพลักษณ์ และการส่งออกสินค้าไปยังตลาดต่างประเทศ อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักมนุษยธรรม และสอดคล้องกับนโยบายข้อ ๓ ของรัฐบาลปัจจุบัน ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และให้ประชาชนอยู่อย่างสงบสุขและนโยบายข้อ ๖ ที่ต้องการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในประเทศไทย
๒. เพื่อศึกษาผลกระทบจากมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศไทย
๓. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันของไทย โดยวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการดำเนินการ ตลอดจนกลไก และบทบาทของภาคส่วนต่างๆ รวมถึงอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การแก้ปัญหาที่ยังไม่เป็นบูรณาการและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ได้แนวทางแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการ และทราบถึงปัญหาที่ไทยยังถูกระบุอยู่ใน Tier 3 โดยเฉพาะการแก้ปัญหาการดำเนินการในด้านที่ ๕ (ตามแนวทาง 5P)

ได้แก่ การสื่อสาร การสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน และกับต่างประเทศ

๒. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการ บทบาท และกลไกการแก้ปัญหาเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานและประสานงาน ให้การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

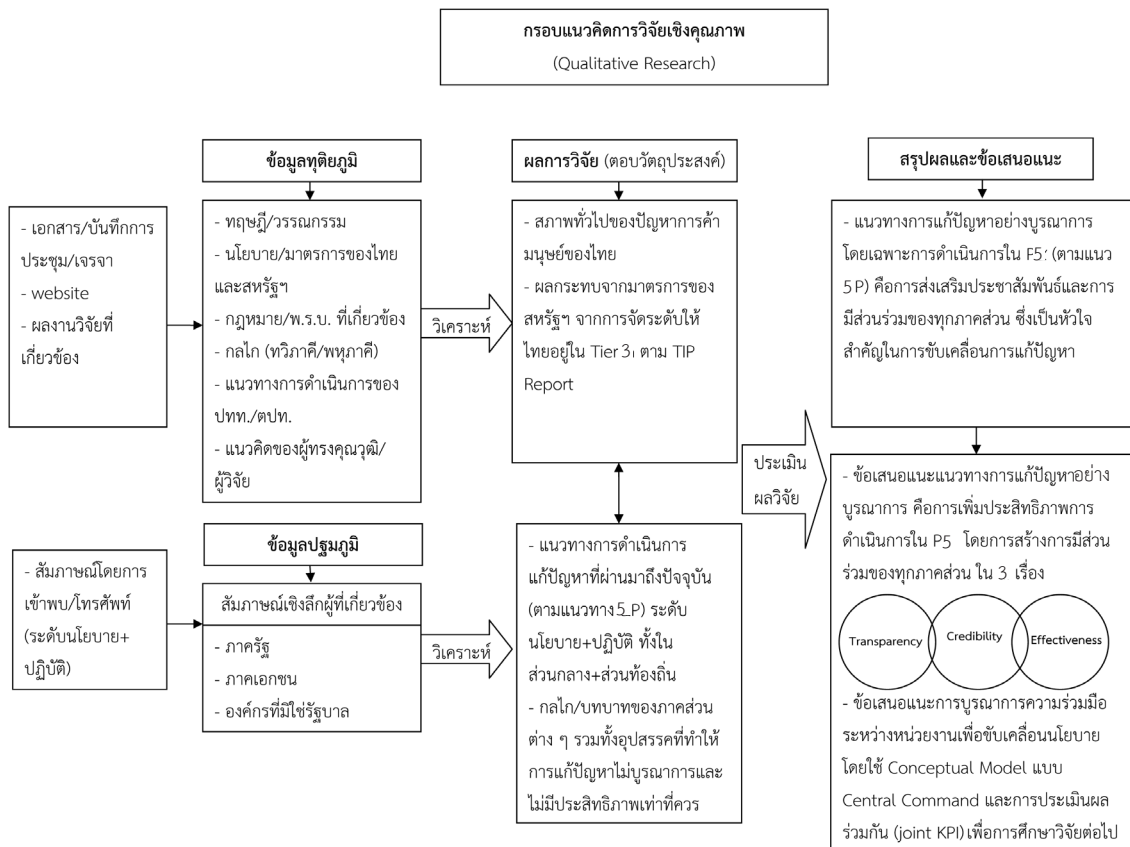
กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงทฤษฎี วรรณกรรม นโยบาย แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นโยบายของไทย กฎหมายและกลไกการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ในปัจจุบัน กลไกระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคี นโยบายและมาตรการของสหรัฐฯ จากการจัดระดับประเทศไทยอยู่ใน Tier 3 และผลกระทบต่อไทย แนวทางการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรที่มีรัฐบาลแนวทางการดำเนินการของประเทศอื่นๆ ตลอดจน

แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาการดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยในปัจจุบันจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีประสบการณ์และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติงาน

กรอบแนวคิดและการศึกษาข้างต้นได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยและแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแผนปฏิบัติการอย่างบูรณาการ เป็นระบบและครอบคลุม

ทุกมิติ ด้วยการผลักดันแนวทางการดำเนินงาน 5P โดยเฉพาะเพิ่มประสิทธิภาพในด้าน P5 คือการประชาสัมพันธ์และการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน โดยจะต้องนำเอาประเด็นต่าง ๆ มาเชื่อมโยงกัน อาทิ หลักสิทธิมนุษยชน การดูแลสิทธิและสวัสดิภาพของแรงงาน การจัดระเบียบแรงงาน ความร่วมมือระหว่างประเทศ นโยบายด้านความมั่นคง และการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังแผนภาพประกอบ



ขอบเขตของการวิจัย

๑. การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจาก วรรณกรรม เอกสาร และรายงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเน้นการวิจัยเฉพาะ กระบวนการดำเนินการ บทบาท และกลไกการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ตามหลักการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ตามยุทธศาสตร์ 5P ซึ่งได้แก่ ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy) ด้านการดำเนินคดี (Prosecution) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) ด้านการป้องกัน (Prevention) และด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วน และความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership)

๒. การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

๓. รายงานวิจัยนี้มุ่งเน้นการวิจัยเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์แบบบูรณาการของฝ่ายไทย โดยไม่นำประเด็นหรือมุมมองทางการเมืองที่อาจมีผลกระทบต่อการจัดลำดับประเทศต่าง ๆ ในรายงานประจำปีสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของสหรัฐฯ มาพิจารณา **วิธีดำเนินการวิจัย**

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

๑.๑ เน้นการวิจัยเฉพาะกระบวนการดำเนินการ บทบาท และกลไกการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ อันเป็นผลจากการที่ไทยถูกจัดลำดับตามรายงานประจำปี ๒๕๕๗ เรื่องสถานการณ์การค้ำมนุษย์ฯ ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ

๑.๒ ในส่วนการแก้ปัญหาจะเน้นรายละเอียดการดำเนินการในด้านที่ ๕ ได้แก่ การสื่อสาร การสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและกับต่างประเทศส่วน การปรับบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มี

การดำเนินการอย่างบูรณาการ โดยในการดำเนินการทั้ง ๕ ด้าน ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะนำเสนอเพียงแนวคิด และหลักการ รวมทั้งจะไม่พิจารณาไปถึงรายละเอียดโครงสร้างขององค์กร

๑.๓ จะทำวิจัยและนำเสนอข้อมูลเฉพาะเรื่องที่เปิดเผยได้เท่านั้น

๒. ขอบเขตด้านประชากร โดยการพูดคุยหรือสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงประมาณ ๑๐ คน ดังต่อไปนี้

๒.๑ เจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติของภาครัฐบาล อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

๒.๒ เจ้าหน้าที่องค์กรที่มีใช้รัฐบาล/ภาคธุรกิจ ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจประมง และองค์กรต่อต้านการค้ำมนุษย์

หมายเหตุ กลุ่มบุคคลที่จะพูดคุยหรือสัมภาษณ์นั้นจะเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน ในแต่ละภาคส่วนโดยจะเป็นผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายหรือระดับปฏิบัติโดยตรง

๓. ข้อมูลการวิจัย

๓.๑ สถิติปัญหาการค้ำมนุษย์ของไทย และรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ประจำปี ๒๕๕๗ กับมาตรการที่จะส่งผลกระทบต่อไทย

๓.๒ วรรณกรรม หรือเอกสารการวิจัย รายงาน บันทึกการประชุม/การหารือต่าง ๆ และข้อมูลเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

๓.๓ ผลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกลุ่มประชากรการวิจัยข้างต้น

๔. การวิเคราะห์/ประเมินผลการวิจัย มุ่งเน้นการวิจัยเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ด้วยการขับเคลื่อนอย่างบูรณาการของไทย ทั้งในส่วนกลางและ

ส่วนท้องถิ่น โดยไม่นำประเด็นหรือมุมมองประเด็นทาง การเมืองไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการจัดลำดับประเทศ ต่าง ๆ ในรายงานประจำปีสถานการณ์การค้ามนุษย์ของ สหรัฐฯ มาพิจารณา

ผลการวิจัย

๑. ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาระดับชาติที่ ส่งผลกระทบต่อทั้งด้านความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและ ด้านสังคม ตลอดจนมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของ ประเทศและความเชื่อมั่นที่นานาประเทศมีต่อไทย ซึ่ง สร้างความเสียหายต่อภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของไทย อย่างมาก ประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ยังมีความ เชื่อมโยงกับประเด็นความมั่นคงของมนุษย์อื่น ๆ อาทิ สิทธิมนุษยชน ค่านิยมสากลเรื่องสิทธิเสรีภาพศักดิ์ศรี ชั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ และการโยกย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์และการพัฒนาของ เทคโนโลยีสารสนเทศยังเป็นปัจจัยที่เพิ่มความซับซ้อน และความรุนแรงของปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากการ เคลื่อนย้ายของข้อมูลข่าวสาร เงินทุน และแรงงานไปยัง ที่ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและยากต่อการตรวจสอบ นอกจากนี้ ผลกระทบจากการที่ไทยถูกจัดลำดับในระดับ Tier 3 ตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ และต่อเนื่องถึงการส่งออก สินค้าไทยไปยังสหรัฐฯ อีกด้วย

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์ในไทย ประกอบด้วย

(๑) **ภูมิศาสตร์ที่ตั้งของไทย** ซึ่งตั้งเป็นจุด ยุทธศาสตร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และมีพื้นที่ ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านที่เอื้อต่อการเกิดขึ้นของ การโยกย้ายถิ่นฐาน

(๒) **ปัจจัย “ด้านผลัก” (Push Factor)** ซึ่งคือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งใน แง่มุมของความไม่สงบของการเมืองภายในของประเทศ

เพื่อนบ้าน และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ชายแดน

(๓) **ปัจจัย “ด้านดึง” (Pull Factor)** ในการ สร้างช่องทางและโอกาสทางด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชน ในประเทศและในภูมิภาค กอปรกับการที่รัฐบาลไทยและ รัฐบาลของประเทศในภูมิภาคมีนโยบายส่งเสริมการค้า เสริมผ่านนโยบายต่าง ๆ อาทิ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การผ่อนปรนการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือ จากประเทศ เพื่อนบ้าน มาตรการต่าง ๆ จากเขตการค้าเสรีอาเซียน นโยบายการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ ฯลฯ

๒. ที่ผ่านมา รัฐบาลไทยมีนโยบายเน้นการ แก้ไขปัญหาเชิง “ป้องกัน” หรือที่ปลายเหตุ คือ เน้น การจับกุมดำเนินคดี และส่งเหยื่อกลับประเทศต้นทาง อย่างไรก็ดี ด้วยสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยที่มี ความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นและมีความเชื่อมโยงกับปัญหา ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่หลากหลายรัฐบาล ในปัจจุบันจึงปรับนโยบายการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ให้มีความครบถ้วนและรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการ แก้ไขปัญหาเชิง “รุก” คือ ให้ความสำคัญต่อการลด ความเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ การคุ้มครองและ ปกป้องเหยื่อ และการบูรณาการดำเนินการในทุกมิติเพื่อ ให้การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ดำเนินการได้ถึงต้นเหตุ (Root Causes) และเป็นการลดความเสี่ยงก่อนที่จะเกิด ปัญหาการค้ามนุษย์ (Preemptive Measure) ในอนาคต ซึ่งมาตรการดำเนินของไทยที่สำคัญ ได้แก่

๒.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นก้าวแรกที่ภาครัฐ ไทยได้วางนโยบายและแผนงานการแก้ไขปัญหาค้า มนุษย์อย่างเป็นองค์รวม โดยมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ (พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๙) ที่ให้ความสำคัญ ๕ ด้าน คือ

การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน การพัฒนาและบริหารข้อมูล นอกจากนี้มีการพัฒนากรอบระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศจำนวนมาก

๒.๒ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญที่มุ่งเน้น (๑) การลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ (๒) การเพิ่มอำนาจบางประการในการทำหน้าที่ของพนักงานและการบริหารจัดการ ททรัพย์ที่ริบได้จากการกระทำความผิดค้ามนุษย์ และ (๓) การเพิ่มบทลงโทษฐานค้ามนุษย์ให้สูงขึ้น

๒.๓ คณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย รัฐบาลชุดปัจจุบันได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ๕ คณะ ประกอบด้วย (๑) คณะอนุกรรมการปราบปรามการค้ามนุษย์ (๒) คณะอนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ (๓) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และแรงงานต่างด้าว (๔) คณะอนุกรรมการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) และ (๕) คณะอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ และ

๒.๔ หลักการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ตามยุทธศาสตร์ 5P ซึ่งได้แก่ ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy) ด้านการดำเนินคดี (Prosecution) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) ด้านการป้องกัน (Prevention) และด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Partnership) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของไทยเริ่มมีการมุ่งเน้นถึงการแก้ไขสาเหตุที่แท้จริงและมีการ

เชื่อมโยงประเด็นเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเข้าด้วยกัน โดยมีนโยบายการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์และลดความแตกต่างด้านรายได้ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และการสร้างความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

สรุปและอภิปรายผล

๑. แม้ว่าประเทศไทยจะได้รับการชื่นชมและยอมรับมากขึ้นต่อความพยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการดำเนินการตามนโยบาย 5P ที่มีความชัดเจนและมีพัฒนาการอย่างเห็นได้ชัดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของทุกภาคส่วน การดำเนินการดังกล่าวยังประสบปัญหาและความท้าทายหลายด้านโดยจากการวิเคราะห์และสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ยังพบประเด็นสำคัญของปัญหาและความท้าทายในเชิงนโยบาย เชิงบริหาร และเชิงบูรณาการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑.๑ ปัญหาเชิงนโยบาย คือ การดำเนินการของไทยยังขาดนโยบายในภาพรวมที่ชัดเจนขาดความชัดเจนและทับซ้อนของภาระหน้าที่ การถ่ายโอนนโยบายไปสู่หน่วยงานท้องถิ่นยังไม่มีเอกภาพ ขาดความชัดเจนที่เป็นรูปธรรม และไม่สอดคล้องกับภูมิสังคมและบริบทของท้องถิ่นด้วย รวมถึงกระบวนการทบทวนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติที่ยังไม่มีความสอดคล้อง

๑.๒ ปัญหาเชิงบริหาร คือ การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่มีจำกัดต่อภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น การขาดมาตรการบังคับให้มีการดำเนินการตามนโยบาย การขาดระบบการรายงานและประเมินผลนโยบายที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ และ

๑.๓ ปัญหาเชิงการประสานงานแบบบูรณาการ คือ การขาดการบูรณาการในระดับประเทศ อาทิ การร่วมแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์จากประเทศ

ต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง การขาดการบูรณาการระดับหน่วยงาน อาทิ ในด้านข้อมูลต่าง ๆ และด้านการประสานการทำงานของหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น และการขาดการบูรณาการระดับประชาชน อาทิ ด้านการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ด้านความเป็นเอกภาพในการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนและการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ

๒. การบูรณาการและการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน (Partnership) เป็นหนึ่งในประเด็นที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างยั่งยืนและมีผลเป็นรูปธรรม ที่ผ่านมามีการดำเนินการในด้านนี้ของรัฐบาลไทยยังไม่ปรากฏผลที่เป็นรูปธรรมนัก โดยภาครัฐยังคงเน้นการแก้ไขที่ปลายเหตุ โดยเฉพาะเน้นการฟื้นฟูสภาพลักษณะและการประชาสัมพันธ์ ส่งผลให้การบูรณาการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ยังขาดเอกภาพและขาดความเชื่อมโยงในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินการต่างๆ ของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ยังมีความคลาดเคลื่อน ขาดความโปร่งใส และขาดความน่าเชื่อถือ ตลอดจน

ขาดการแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุ เนื่องจากภาคประชาชน ประชาสังคม และภาคธุรกิจซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นจำเป็นต้องส่งเสริมการบูรณาการความร่วมมือออกเป็น ๓ ระดับเป้าหมาย คือ

๒.๑ ระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ การเร่งเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างเป็นระบบทั้งในเชิงนโยบาย การกำหนดแนวทางการทำงานและการแก้ไขปัญหาพร้อมกันในระยะยาว ตลอดจนลดช่องว่างความแตกต่างทางกฎหมายและข้อมูลของแต่ละประเทศ

๒.๒ ระดับความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน คือ การส่งเสริมให้ภาครัฐและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลไกการดำเนินงาน และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้สอดคล้องประสานไปในทิศทางเดียวกันและปรับปรุงกลไกที่มีอยู่ให้สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินการได้



อย่างชัดเจน และ

๒.๓ ระดับประชาชนและภาคประชาสังคม คือ การส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ การสร้างความตระหนักรู้ ความเข้มแข็ง ความเข้าใจต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ให้แก่ประชาชน

ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นภารกิจที่มีต้องมีการวางนโยบาย (Policy) การจัดระบบ (System) การวางโครงสร้าง (Structure) ที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการ การบริหารข้อมูล (Information Management) และการสร้างความร่วมมือทั้งภายในและภายนอก (Internal and External Partnership) จึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายและการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง การเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายด้านที่ ๕ ของนโยบาย 5P จะเป็นหัวใจสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยอย่างบูรณาการ โดยเฉพาะในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนใน ๓ ประเด็นหลัก ได้แก่ การสร้างความโปร่งใส (Transparency) การสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) และการสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งควรต้องดำเนินการทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ผ่านการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารทั้งภายในประเทศและกับต่างประเทศ

๑. การสร้างความโปร่งใส (Transparency)

การสร้างความโปร่งใสของการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่ประเทศไทยได้รับข้อห้วงกังวลจากนานาประเทศ จึงต้องเน้นการดำเนินการเพื่อสร้างความโปร่งใสในทุกระดับ ได้แก่

๑.๑ การสร้างความโปร่งใสเชิงนโยบาย

ซึ่งนอกจากจะสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคแล้ว ยังต้องพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรและภาคประชาสังคมระหว่างประเทศด้วย โดยควร (๑) ส่งเสริมการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อให้ประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ได้ร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และนำไปสู่การพัฒนา นโยบายและกลไกที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค ต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และ (๒) การนำมาตราฐานและพันธกรณีระหว่างประเทศมาผลักดันการพัฒนา กฎระเบียบภายในประเทศ

๑.๒ การสร้างความโปร่งใสเชิงปฏิบัติ

ควรเสริมสร้างความร่วมมือในระดับโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายต่าง ๆ ของต่างประเทศ โดยสามารถแบ่งได้ ๒ ระดับ คือ

(๑) ระดับหน่วยงานของไทย การสร้างความร่วมมือที่มีความเป็นเอกภาพของกลไกและของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการสร้าง ความชัดเจน และลดความทับซ้อนของภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการดำเนินการได้ในทุกด้าน โดยทั้งจากภายนอกและผ่านหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐมากขึ้น

(๒) ระดับประชาชน สร้างความโปร่งใส การดำเนินการต่าง ๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและประชาชน รวมทั้งการสร้าง ความตระหนักถึงการมีจิตสำนึกที่ดี ต่อหน้าที่ ความเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน และความเข้าใจประเด็นเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในทุกระดับ

๒. การสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) ใน ๒ ด้านหลัก ได้แก่

๒.๑ การสร้างความน่าเชื่อถือเชิงนโยบาย คือ การสร้างความน่าเชื่อถือต่อการดำเนินการต่าง ๆ โดยสามารถดำเนินการได้ ๓ ส่วนคือ

(๑) การสร้างความน่าเชื่อถือของภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการเพิ่มบทลงโทษและมาตรการตรวจสอบอย่างเข้มงวดต่อเจ้าหน้าที่รัฐ

(๒) การสร้างความน่าเชื่อถือของภาคเอกชนโดยการกระตุ้นและขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการต่าง ๆ ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง เพื่อลดอุปทานและอุปสงค์ของกระบวนการและพฤติกรรมการค้ามนุษย์ โดยพิจารณาการจัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับสถานประกอบการ

(๓) การสร้างความน่าเชื่อถือของภาคประชาชนและประชาสังคม ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับทัศนะเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ที่ให้ความสำคัญกับเหยื่อ (victim focus) มากยิ่งขึ้น

๒.๒ การสร้างความน่าเชื่อถือเชิงปฏิบัติ คือ การสร้างความน่าเชื่อถือด้านการบริหารข้อมูล ควรผลักดันให้มี

(๑) การจัดตั้งศูนย์ ข้อมูลกลาง (Central Database) ที่มีความถูกต้อง ทันสมัย และทันต่อเหตุการณ์ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย

(๒) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการข่าว โดยเน้นการประชาสัมพันธ์ทั้งภายในประเทศ และกับต่างประเทศในทุกภาคส่วน โดยมีทิศทางที่เป็นเอกภาพเดียวกัน

(๓) การปรับวิธีการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลและการดำเนินการ โดยปรับจากการประชาสัมพันธ์เชิงปริมาณมาเป็นการมุ่งเน้นการดำเนินการเชิงคุณภาพ

และประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นเพื่อแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยได้

๓. การสร้างควมมีประสิทธิภาพในการบูรณาการความร่วมมือ (Effectiveness) ได้แก่

๓.๑ การบูรณาการความร่วมมือเชิงนโยบาย โดยการบูรณาการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยจัดทำคู่มือหรือเอกสารเผยแพร่ที่รวบรวมข้อมูลการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของการดำเนินการ พัฒนาแนวปฏิบัติที่ดี และเป็นการสร้างความตระหนักรู้และองค์ความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ และอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งทักษะการปฏิบัติการต่าง ๆ

๓.๒ การบูรณาการความร่วมมือเชิงปฏิบัติ เพื่อการขับเคลื่อนนโยบาย

(๑) การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน โดยจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการกลางเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ดำเนินการแบบ Central Command ทั้งในระดับภูมิภาค และระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดการประสานงานในลักษณะ inter-agencies อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการถ่ายทอด/จัดสรรอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าทีม (โดยเฉพาะในจังหวัดที่เกิดปัญหาการค้ามนุษย์) โดยให้มีการเชื่อมต่อคำสั่งการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ให้การทำงานสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อสถานการณ์

(๒) การบูรณาการด้านงบประมาณ และการประเมินผล โดยการจัดตั้งอนุกรรมการเพื่อการ

ข้อเสนอในการดำเนินการในอนาคต

การเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายด้าน
Partnership เป็นหัวใจสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไข
ปัญหาค้ำมนุษย์ของไทยอย่างบูรณาการ



บริหารงบประมาณ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล การดำเนินการแก้ปัญหาค้ำมนุษย์อย่างบูรณาการ รวมทั้งจัดทำตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

๔. การดำเนินการแบบ Central Command เพื่อการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างบูรณาการ และประเด็นการประเมินผลร่วมโดยการจัดทำ joint KPI นี้ เป็น

ประเด็นที่น่าสนใจและจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาลในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนหากจะมีผู้สนใจนำไปวิจัยหรือวิเคราะห์ต่อไปในอนาคต

(ตั้งแผนภาพ Conceptual Model for Central Command ที่ผู้ทำวิจัยได้เขียนไว้เป็นแนวคิดที่อาจมีการศึกษาวิจัยต่อไป)



นภา เศรษฐกร. (๒๕๕๐). *ทิศทางใหม่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

พงษ์นคร นครสันติภาพ. (๒๕๕๗). บทบาทของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์. คณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย. สืบค้น เมื่อ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘, จาก http://eeas.europa.eu/delegations/thailand/documents/thailande_eu_coop/14_forced_labour_by_police_lieutenant_colonel_pongnakorn_nakornsantipap_th.pdf.

ระรินทิพย์ ศิริรัตน์. (๒๕๕๒). *ระบบฐานข้อมูลต้นแบบด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ศิริระ สว่างศิลป์. (๒๕๕๗). *แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, กระทรวงการต่างประเทศ.

ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. (๒๕๕๘). รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๗. [ออนไลน์].

สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย. (๒๕๕๗). รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗. สืบค้น เมื่อ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘, จาก <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html>.

สหประชาชาติ. (๒๕๔๓). อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. [ออนไลน์].

สามารถชาย จอมวิญญา. (๒๕๔๓). การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์. *รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๒*, กระทรวงการต่างประเทศ.

สำนักข่าวไทยพับลิกา. (๒๕๕๕). ๓ คำ ๓ แนวคิด ๓ ภาคส่วน : เวทีกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ. สืบค้น เมื่อ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘, จาก <http://thaipublica.org/2012/11/migrant-working-dangerous-dirty-difficult/>.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๗). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. [ออนไลน์].

องค์กรสากลต่อต้านความเป็นทาส. (๒๕๕๖). *การค้ามนุษย์ลึทธิมนุษยชนกับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ*. กรุงเทพฯ : บริษัท ตาลาภ ศรีเอท ทราเวลเอเยนซี จำกัด.

- Phachern Thammasarangkoon. (๒๕๕๘) สถานการณ์การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ค้าเด็ก ค้าผู้หญิง (ตอนที่ ๒). สืบค้น เมื่อ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/583435>.
- U.S. Department of Labor. (2014). List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor. [Online].
- U.S. Department of State. (2014) Trafficking in Persons Report. [Online].