

การแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์เพื่อความสัมฤทธิ์ผลตามเกณฑ์
มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองเหยื่อ
การค้ำมนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2000

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล



โดย

พันตำรวจเอก ปรีชา วังปรีชา
รองผู้บังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค 3

วิทยาลัยการทัพบก
กันยายน 2563

เอกสารวิจัยเรื่อง การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อความสัมฤทธิ์ผลตามเกณฑ์
มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์
ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2000

โดย พันตำรวจเอก ปรีชา วั่งปรีชา

อาจารย์ที่ปรึกษา พันเอก สินสมุทร จันทระเนตร

วิทยาลัยการทัพบก อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรหลักประจำ วิทยาลัยการทัพบก ปีการศึกษา 2563 และเห็นชอบให้เป็น
เอกสารวิจัยส่วนบุคคลที่อยู่ในเกณฑ์ระดับ

พลตรี
(มหศักดิ์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา)

ผู้บัญชาการวิทยาลัยการทัพบก

คณะกรรมการควบคุมเอกสารวิจัยส่วนบุคคล

พันเอก
(สินสมุทร จันทระเนตร)

ประธานกรรมการ

พันตำรวจเอก ดร.
(บันดาล บัวแดง)

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา

พันเอก
(ภาณี เทียนทองดี)

กรรมการ

พันเอกหญิง
(กนิษฐา ฐิติวัฒนา)

กรรมการ

พันเอกหญิง
(นवलสมร จรวงษ์)

กรรมการ

บทคัดย่อ

ผู้วิจัย พันตำรวจเอก ปรีชา วังปรีชา
เรื่อง การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อความสัมฤทธิ์ผลตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2000
วันที่ กันยายน 2563 **จำนวนคำ:** 7,361 **จำนวนหน้า:** 19
คำสำคัญ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์, กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์, ยุทธศาสตร์ 5Ps
ชั้นความลับ ไม่มีชั้นความลับ

การค้ามนุษย์ เป็นอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อ และเป็นปัญหาของประชาคมโลกที่ร่วมมือกันต่อสู้ภายใต้กฎเกณฑ์สากล การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขและพัฒนาประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.2000 ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังไม่สัมฤทธิ์ผลในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคจากการออกแบบนโยบายในการต่อสู้กับปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับเกณฑ์ชี้วัด รวมทั้งปัญหาจากความไม่พยายามแก้ไขปัญหา การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาด้วยการปรับนโยบายและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การต่อสู้กับปัญหา เพื่อให้การปฏิบัติสอดคล้องกับเกณฑ์ที่ใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ มุ่งเน้นปรับปรุงในระดับนโยบาย เนื่องจากนโยบายที่แก้ปัญหามีได้อย่างตรงจุดย่อมส่งผลถึงประสิทธิผลในระดับปฏิบัติการ และสามารถพัฒนาประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาด้วยการมุ่งเน้นขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดีอย่างจริงจัง ประกอบด้วยการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง และการบังคับใช้กฎหมายพิเศษเพื่อทำลายแหล่งทุนของอาชญากรไม่ให้ก่ออาชญากรรมการค้ามนุษย์ได้อีกต่อไป

ABSTRACT

AUTHOR: Police Colonel Preecha Vangpreecha
TITLE: The Human Trafficking Solving to Meet an Achievement Based on Minimum Standards for The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000.
DATE: September 2020 **WORD COUNTED:** 7,361 **PAGES:** 19
KEY TERMS: Human Trafficking solving, Human Trafficking Protection Act, 5Ps Strategy
CLASSIFICATION: Unclassified

Human trafficking, one of the most heinous crimes worldwide, appears to create severe impacts on victims' human rights and dignity. This is a global problem and require a global cooperation under the international regulations. The objectives of the study were to analyze problems and obstacles in combating human trafficking in Thailand and to suggest an effective approach and efficiency improvement of the solution to reach an achievement according to the minimum standard stated in The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000. The findings indicated that combating human trafficking in Thailand was not successfully achieved resulted from the designation of policies were irrelevant to the criterion, the problems were ignored, ineffective policies implementation, and the corruption by officers. A great emphasis must be placed on the policies improvement to ensure the relevant of implementation and achievement criterion as effective written policies resulted in developing efficiency operation. The findings also revealed the improvement of operation approach by placing great emphasis on litigation strategies which consisted of combating officers – related corruption and strengthening special law enforcement to destroy criminal financial sources in order that new crimes on trafficking would be eliminated and could not be committed finally.

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยเชิงยุทธศาสตร์เรื่อง “การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อความสัมฤทธิ์ผลตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2000” เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิทยาลัยการทัพบก ประจำปีการศึกษา 2563 ซึ่งสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีเนื่องจากความกรุณาของผู้บังคับบัญชา คณาจารย์ของวิทยาลัยการทัพบก อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา รวมทั้งคณะกรรมการสอบเอกสารวิจัยทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือแนะนำตลอดจนให้แนวทางในการทำเอกสารวิจัยอย่างดียิ่ง

เอกสารวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความช่วยเหลือของพันเอก สีนสมุทร จันทรเนตร อาจารย์ที่ปรึกษา และพันตำรวจโท ดร. บันดาล บัวแดง ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิจัยครั้งนี้ อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานอีกด้วย

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ อาจารย์และนักศึกษาหลักสูตรหลักประจำ วิทยาลัยการทัพบก ชุดที่ 65 ซึ่งเปิดโอกาสให้ได้รับความรู้ด้านการทหาร ตลอดจนคอยช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้วิจัยเสมอมาจนเอกสารวิจัยฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์มาด้วยดี

การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อความสัมฤทธิ์ผลตามเกณฑ์ มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองเหยื่อ การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2000

การค้ามนุษย์ คือกระบวนการที่ทำให้มนุษย์กลายเป็นสินค้า ด้วยการเหยียบย่ำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทำให้คุณค่าความเป็นมนุษย์ลดต่ำลง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของมนุษย์ และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อเหยื่ออย่างรุนแรง¹ มีสาเหตุหลักจากปัญหาเศรษฐกิจ ในอดีตมนุษย์แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการขายทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อทรัพยากรลดจำนวนลงจึงแก้ปัญหาเศรษฐกิจด้วยการประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย เมื่อถูกปราบปรามอย่างจริงจังจนดำเนินการต่อไปได้ยาก มนุษย์จึงแก้ปัญหาเศรษฐกิจด้วยการค้ามนุษย์ ซึ่งไม่ต้องลงทุนผลิตสินค้าแต่นำเรือนร่างและหรือแรงงาน จิตวิญญาณที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดไปแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ²

การค้ามนุษย์ได้รับการนิยามในระดับสากลเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2543 ว่าหมายถึง การสรรหา ขนส่ง โยกย้าย ให้ที่พักพิง หรือรับบุคคล ด้วยการขู่ หรือใช้กำลังหรือรูปแบบอื่นๆ ของการบังคับ การลักพา ฉ้อฉล หลอกหลวง หรือใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือทำให้ได้รับบาดเจ็บ การให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์ต่อบุคคลที่ทำการควบคุมบุคคลอื่นอยู่ เพื่อที่จะแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตน การแสวงหาประโยชน์ให้กับตน อย่างน้อยที่สุดได้หมายรวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากผู้อื่นในการเป็นโสเภณี หรือรูปแบบอื่นของการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือการบริการที่ถูกบังคับ การเป็นทาสหรือการอื่นใดที่คล้ายกับการเป็นทาสหรือการเคลื่อนย้ายอวัยวะใดๆ ของร่างกาย³ หากกระทำต่อเด็กซึ่งหมายถึงบุคคลอายุ ต่ำกว่า 18 ปี แม้ไม่ใช่วิธีการต้องห้ามดังกล่าว ก็เป็นความผิดการค้ามนุษย์สมบูรณ์แล้ว⁴

ประเทศไทย บังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 สำหรับความผิดที่เกี่ยวข้องกับค้ามนุษย์เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และปรากฏการณ์การค้ามนุษย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

นิยาม “การค้ามนุษย์” บัญญัติไว้ใน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2560 โดยกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้ว่าจะต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ **1) มีการกระทำต่อผู้อื่นอย่างใดอย่างหนึ่งจากทั้งหมด 7 ประการ** ได้แก่ (1) กระทำด้วยการเป็นธุระจัดหา (2) ชื้อ (3) ขาย (4) จำหน่าย (5) พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด (6) หน่วงเหนี่ยวกักขัง และ (7) จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ **2) กระทำโดยใช้วิธีต้องห้ามตามกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งจากทั้งหมด 7 ประการ** ได้แก่ (1) ช่มชู้ (2) ใช้กำลังบังคับ (3) ลักพาตัว (4) ฉ้อฉล (5) หลอกลวง (6) ใช้อำนาจมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ชูเชี่ยวว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ และ (7) ให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลให้ความยินยอม **และ 3) มีจุดประสงค์หรือมีเจตนาพิเศษในการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากทั้งหมด 8 รูปแบบ** ได้แก่ (1) การแสวงหาประโยชน์การค้าประเวณี (2) การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุ หรือสื่อลามก (3) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น (4) การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีลักษณะคล้ายทาส (5) การนำคนมาขอทาน (6) การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ (7) การตัดอวัยวะเพื่อการค้า และ (8) การอื่นใดที่คล้ายคลึง อันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม และกำหนดข้อยกเว้นสำหรับการกระทำต่อเด็กซึ่งหมายถึงผู้ที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการกระทำโดยใช้วิธีต้องห้ามตามองค์ประกอบข้อ 2) ก็เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์โดยสมบูรณ์ นอกจากนี้ กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ความยินยอมของเหยื่อหรือผู้ถูกกระทำไม่อาจนำมากล่าวอ้างเพื่อเป็นข้อต่อสู้ว่าการกระทำนั้นไม่ใช่การค้ามนุษย์ หากความยินยอมนั้นมีขึ้นเพราะการใช้วิธีการอันต้องห้ามตามกฎหมาย เนื่องจากความยินยอมดังกล่าวมิได้เกิดจากความสมัครใจโดยแท้⁵

เมื่อพิจารณาถึงนิยามตามกฎหมายของ “การค้ามนุษย์” จะพบว่า ความผิดฐานค้ามนุษย์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการเคลื่อนย้ายบุคคลไปจากที่ใดที่หนึ่งเพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น การจู่โจมเข้าช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์จากการค้าประเวณีในสถานบริการอาบอบนวดหลายแห่ง พบว่าเหยื่อล้วนเป็นบุคคลที่เดินทางหรือถูกเคลื่อนย้ายมาจากที่อื่นทั้งสิ้น ดังนั้นการตัดสินใจเคลื่อนย้ายเพื่อแสวงหาโอกาสหรือคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกลายเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ยังมีลักษณะใกล้เคียงกับการลักลอบขนคนข้ามแดน หรือความผิดตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เนื่องจากมีค่าขนส่งรายหัวหรือรายเที่ยวเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่อาชญากรรมทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกันหลายประการ เช่น การขนคนข้ามแดนจะเกิดขึ้นระหว่างประเทศเท่านั้น โดยผู้ข้ามแดนเป็นฝ่ายติดต่อกับผู้ขนส่งและมีทางเลือกเมื่อถึงปลายทาง ส่วนการค้ามนุษย์เกิดขึ้นได้ทั้งระหว่างประเทศและภายในประเทศ โดยนายหน้าเป็นผู้ติดต่อเหยื่อ โดยเหยื่อต้องยอมจำนนต่อเงื่อนโซ่ที่ปลายทาง อย่างไรก็ตาม “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” เป็นองค์ประกอบสำคัญของการค้ามนุษย์ ที่ผ่านมามีหลายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นที่ถือเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่ เช่น การอพยพย้ายถิ่นของกลุ่มโรฮิงจา การลักลอบขนแรงงานเมียนมาจนมีผู้เสียชีวิตจากการขาดอากาศหายใจในห้องเย็นรถบรรทุก 54 คน เมื่อ พ.ศ.2551 เป็นต้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวย่อมไม่เป็นการค้ามนุษย์หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเกิดขึ้น

ความสำคัญของการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์เป็นปัญหามานานาชาติให้ความสำคัญ และตระหนักว่าเป็นปัญหาของประชาคมโลก กำหนดรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report/ TIP Report) เป็นเครื่องมือวัดความสำเร็จในการต่อสู้กับปัญหา นอกจากนี้การค้ามนุษย์ยังเป็นธุรกิจผิดกฎหมายที่ทำรายได้เป็นอันดับ 2 ของโลก รองจากการค้ายาเสพติด คิดเป็นมูลค่าประมาณเจ็ดพันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐต่อปี⁶ สำหรับประเทศไทยตระหนักในปัญหาจึงประกาศใช้กฎหมายสำหรับคดีค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะ รวมทั้งกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ 2 สมัย คือเมื่อ 6 สิงหาคม 2547 และเมื่อ 3 เมษายน 2558 และความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อตัดวงจรเส้นทางการเงินของอาชญากร⁷

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Persons Report – TIP Report)

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี คือเครื่องมือหลักที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาสถานการณ์การค้ามนุษย์ในภาพรวมของโลก ทั้งมิติของเหยื่อ (Victims) นักค้าหรืออาชญากร (Trafficker) และวิธีการที่ใช้ค้ามนุษย์ (Method) รายงานดังกล่าวแสดงถึงระดับความสำเร็จในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศ โดยปรากฏตาม

รายงานการจัดลำดับประเทศ (Tier Placements) ที่ประเมินผลการต่อสู้กับปัญหาในแต่ละปีของแต่ละประเทศ

สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศผู้ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations/ UN) ทำหน้าที่จัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศภาคีสมาชิกจำนวน 185 ประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ เริ่มจัดทำรายงานครั้งแรกในปี ค.ศ. 2001 โดยแต่ละประเทศต้องรายงานผลการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์และข้อมูลการคุ้มครองเหยื่อต่อสถานทูตสหรัฐฯประจำประเทศนั้นต่อกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ และเข้าสู่ขั้นตอนการประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยประเมินจากผลการปฏิบัติห้วง 1 เมษายน ของปีก่อน การประเมิน ถึง 31 มีนาคม ของปีที่ประเมิน ก่อนจะเผยแพร่รายงานช่วงเดือนมิถุนายน ของทุกปี⁸

สำนักงานเพื่อการตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ (Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ออกเป็น 4 ระดับ โดยพิจารณาจากด้านการป้องกัน การดำเนินคดี และการคุ้มครองเหยื่อ⁹ ดังนี้

1. ระดับที่ 1 (Tier 1) จัดไว้สำหรับประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ระบุไว้ในมาตรา 108 ของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ดังกล่าว
2. ระดับที่ 2 (Tier 2) จัดไว้สำหรับประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำแต่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข
3. ระดับที่ 2 ซึ่งต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) จัดไว้สำหรับประเทศ ในระดับที่ 2 หากแต่ในปีนั้นๆ มีจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลได้เพิ่มความพยายามในการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์
4. ระดับที่ 3 (Tier 3) เป็นระดับต่ำสุด จัดไว้สำหรับประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ และไม่มี ความพยายามแก้ไข

ระดับประเทศในแต่ละปี จะเปลี่ยนแปลงตามผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการต่อสู้กับปัญหาเฉพาะประเทศในกลุ่ม Tier 2 Watch List จะคงอยู่ในระดับเดิมติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 ปี โดยจะต้องปรับระดับประเทศไปสู่ระดับที่สูงขึ้นหรือต่ำลงตามผลการดำเนินการ ยกเว้นกรณีประเทศที่ต้องถูกปรับลดระดับให้ต่ำลงสู่ระดับ 3 (Tier 3) หากมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรจนเป็นที่ประจักษ์ว่าได้แสดงถึงความพยายามแก้ไขปัญหาย่างเต็มที่ แม้ยัง

ไม่สัมฤทธิ์ผลอาจยกเว้นให้คงอยู่ในระดับเดิมต่อไปได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งติดต่อกัน โดยสรุปประเทศในระดับ Tier 2 Watch List จะคงอยู่ในระดับเดิมติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 ปี แต่ถ้าได้รับการยกเว้นสามารถอยู่ในระดับเดิมต่อไปได้อีกไม่เกิน 2 ปี รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 4 ปี ติดต่อกัน¹⁰

กลุ่มประเทศที่ถูกจัดอยู่ในระดับต่ำสุด (Tier 3) อาจถูกตอบโต้จากสหรัฐอเมริกา อาทิ การระงับความร่วมมือเกี่ยวกับความช่วยเหลือที่ไม่เกี่ยวข้องข้ามมนุษยธรรม และการค้าระหว่างประเทศ การยกเลิกสนับสนุนงบประมาณในโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษา และวัฒนธรรม หรืออาจถูกคัดค้านความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ¹¹

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ โดยออกแบบแนวนโยบาย และกำหนดมาตรการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อให้ดำเนินการได้ครบถ้วนตามเกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม รายงานสถานการณ์ดังกล่าวอาจเป็นที่เคลือบแคลงของบางประเทศเนื่องจากความยั่งยืนของผลการดำเนินการกับระดับประเทศจากวาระซ่อนเร้นในการจัดทำรายงานฯ โดยเฉพาะการนำปัจจัยภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มาร่วมประเมินจัดลำดับประเทศ เช่น เหตุผลทางการเมือง การทหาร เป็นต้น ดังนั้นประเทศในระดับต่ำสุดจึงมักเรียกร้องหรือตั้งข้อสังเกตต่อผู้ประเมิน เนื่องจากการตอบโต้จากสหรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์โดยรวมของประเทศนั้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง

มาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดการค้ามนุษย์ (Minimum Standards for the Elimination of Trafficking)

กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act of 2000/ TVPA of 2000) บัญญัติไว้ในส่วนแรก (Division A) ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเหยื่อในการค้ามนุษย์และการกระทำทารุณกรรม ค.ศ. 2000 (Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000/ VTPVA of 2000) ของสหรัฐอเมริกา มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์และคุ้มครองการกระทำจากความรุนแรง ประกอบด้วย 13 มาตรา (มาตรา 101-113) สำหรับเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่ใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 108 กำหนดไว้ 4 ประการ¹²

1. ห้ามไม่ให้มีการค้ามนุษย์ และมีการลงโทษหากมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น

2. กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการคุ้มครองที่เกี่ยวเนื่องกับการแสวงประโยชน์ทางเพศที่มีเหยื่อเป็นเด็ก หรือการคุ้มครองที่มีการข่มขืน การลักพาตัว หรือที่มีเหยื่อเสียชีวิต
3. บทลงโทษรุนแรงเพียงพอต่อการป้องกันการคุ้มครองและสะท้อนความร้ายแรงของความผิด
4. แสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการจัดการคุ้มครอง

“ความพยายาม” ตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำมีลักษณะเป็นนามธรรมและคลุมเครือ สำนักงานตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์จึงกำหนดเกณฑ์ประเมิน “ความพยายาม” ของรัฐบาลแต่ละประเทศไว้ ดังนี้

1. มีการสืบสวนและดำเนินคดีต่อไปแม้การสืบสวนจะพบว่าไม่ใช่ความผิดฐานค้ามนุษย์ก็ตาม
2. มีการคุ้มครองเหยื่อและช่วยเหลือเหยื่อในกระบวนการสืบสวนและดำเนินคดี
3. มีการกำหนดมาตรการป้องกันการคุ้มครอง เช่น การให้ข้อมูลและความรู้แก่สาธารณชน
4. มีการร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ เพื่อสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด
5. มีการส่งผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ข้ามแดนตามกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ
6. มีการเฝ้าระวังรูปแบบการเข้าออกเมืองเพื่อหาหลักฐานกรณีการค้ามนุษย์ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายได้ใช้ประโยชน์จากหลักฐานนั้นในการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด
7. มีการสืบสวน ดำเนินคดี และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการค้ามนุษย์ รวมทั้งมีมาตรการที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิกเฉยต่อการค้ามนุษย์
8. จำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ไม่ใช่ประชากรของประเทศนั้น ๆ มีจำนวนน้อย
9. มีการติดตามประเมินความพยายามตามข้อ 1. – 8. และแจ้งผลให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ
10. มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากปีที่แล้ว
11. มีความพยายามเพื่อให้ประชากรลดการมีส่วนร่วมในการท่องเที่ยวเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ

มาตรฐานขั้นต่ำทั้ง 4 ประการ มีเนื้อหาโดยรวมสอดคล้องกับมาตรฐานและเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองเหยื่อตามที่กำหนดไว้ในต้นกำเนิดของกฎหมายค้ามนุษย์ (Palermo Protocol) และยังสะท้อนถึงการวัดผลสัมฤทธิ์ของการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะเกณฑ์ด้านความพยายามที่ได้รับการวิเคราะห์ให้ตีความได้อย่างเป็นรูปธรรม

สถานการณ์การค้ามนุษย์ของโลก

ปัจจุบันมีเหยื่อการค้ามนุษย์ทั่วโลกประมาณ 20.9 ล้านคน ส่วนใหญ่ถูกแสวงหาประโยชน์ โดยมีชอบในรูปแบบการบังคับใช้แรงงานและบริการ (Force to labor and service) มากกว่า 50% ของเหยื่อการค้ามนุษย์ทั่วโลกถูกค้ามนุษย์ข้ามประเทศ (Trans-nation) ในจำนวนนี้ประมาณ 80% ของเหยื่อเป็นเด็กและผู้หญิง ประมาณการเฉลี่ยในแต่ละปีจะมีเด็กถูกค้ามนุษย์ประมาณ 1.2 ล้านคน¹³ ข้อมูลตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี ค.ศ. 2019 (TIP Report 2019) จัดระดับ 185 ประเทศสมาชิกออกเป็น 5 กลุ่ม คือ 1) Tier 1 จำนวน 33 ประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ เป็นต้น 2) Tier 2 จำนวน 92 ประเทศ อาทิ สิงคโปร์ ไทย เป็นต้น 3) Tier 2 Watch List จำนวน 36 ประเทศ อาทิ กัมพูชา มาเลเซีย เป็นต้น 4) Tier 3 จำนวน 21 ประเทศ อาทิ จีน เมียนมา เป็นต้น และ 5) กลุ่มพิเศษ (Special cases) จำนวน 3 ประเทศ ประกอบด้วย ลิเบีย โชมาเลีย และเยเมน ซึ่งไม่ได้รับการประเมิน เนื่องจากไม่รายงานผลการดำเนินการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ที่ใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานประเทศ¹⁴

สถานการณ์การค้ามนุษย์ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

สถานการณ์การค้ามนุษย์ของกลุ่มประเทศอาเซียนในห้วง 10 ปีย้อนหลัง (ค.ศ. 2010-2019) พบว่ามีเพียงประเทศฟิลิปปินส์เท่านั้นที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Tier 1 และติดต่อกันถึง 4 ปี สะท้อนถึงความสำเร็จในการต่อสู้ และจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ หรือปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ได้อย่างสมบูรณ์ ในขณะที่มีจำนวน 4 ประเทศที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่ม Tier 3 ได้แก่ เมียนมา มากที่สุด 5 ปี ประเทศไทย 2 ปี และ สปป.ลาว กับ มาเลเซีย ประเทศละ 1 ปี ซึ่งสะท้อนถึงความล้มเหลวในการต่อสู้กับปัญหา¹⁵

กลุ่มประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ประสบปัญหาการค้ามนุษย์ และพบทั้งสามสถานะคือเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง รูปแบบที่พบได้แก่ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การขูดรีด การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ โดยเฉพาะการขายของบนถนนหรือขายดอกไม้ แรงงานภาคการเกษตรและประมง รวมทั้งการค้าประเวณี แนวโน้มสถานการณ์ในภูมิภาคอาเซียนจะยังคงพบทั้งสามสถานะ โดยประเทศที่มีเศรษฐกิจในระดับที่ต่ำกว่าจะมีสถานะเป็นต้นทาง โดยมีปลายทางการค้ามนุษย์ในประเทศอาเซียนหรือกลุ่มประเทศในภูมิภาคอื่นที่มีเศรษฐกิจดีกว่า รูปแบบที่มีแนวโน้มพบมากขึ้นคือการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี โดยเฉพาะวิธีการจัดหาและซื้อขายผ่านช่องทางออนไลน์

สถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย

สถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในระดับโลก ปรากฏตาม TIP Report ประจำปี พบว่ามีผลสัมฤทธิ์ในการต่อสู้กับปัญหาอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะกรณีถูกปรับลดระดับประเทศลงสู่ระดับต่ำสุดติดต่อกัน 2 ปี ในปี พ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2558 ทำให้สหรัฐอเมริกายกเลิกการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยจำนวน 5 รายการ ได้แก่ 1) ปลา 2) กุ้ง 3) อ้อย 4) น้ำตาล และ 5) แผ่นซีดี โดยระบุว่าสินค้าดังกล่าวผลิตจากแรงงานทาส รวมทั้งแรงงานบังคับจากแรงงานเด็กและสตรี¹⁶ และนับแต่ประเทศไทยเริ่มบังคับใช้กฎหมายการค้ามนุษย์เมื่อ พ.ศ.2551 ถึง พ.ศ.2562 พบว่ามีคดีค้ามนุษย์เกิดขึ้นประมาณ 3,500 คดี และพบรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจำนวน 3 รูปแบบ คือ รูปแบบการค้าประเวณี ซึ่งพบมากที่สุด เหยื่อส่วนใหญ่เป็นคนไทย ถัดมาคือรูปแบบการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ซึ่งเหยื่อส่วนใหญ่เป็นชาวเมียนมา และการนำคนมาขอทาน โดยเหยื่อส่วนใหญ่เป็นชาวกัมพูชา¹⁷

ผลการดำเนินการ/ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5Ps ของประเทศไทย (นับแต่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.2554)

รัฐบาลไทยกำหนดยุทธศาสตร์ 5Ps เพื่อต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์นับแต่ พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา ประกอบด้วยแนวทาง มาตรการ และวิธีดำเนินการที่ครอบคลุมตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (TVPA of 2000) ซึ่งใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลแต่ละประเทศ ยุทธศาสตร์ 5Ps ประกอบด้วย P1/ Policies (ด้านนโยบาย) P2/ Prosecution (ด้านการดำเนินคดี) P3/ Prevention (ด้านการป้องกัน) P4/ Protection (ด้านการคุ้มครองเหยื่อ) และ P5/ Partnership (ด้านความร่วมมือ) โดยมีเป้าหมายคือการจัดการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไป และได้รับการจัดระดับประเทศอยู่ในกลุ่มประเทศ Tier 1 ที่แสดงว่าปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำได้อย่างสมบูรณ์ ปรากฏผลการดำเนินการดังนี้

1. **ด้านนโยบาย** รัฐบาลกำหนดให้ "การค้ามนุษย์" เป็นวาระแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2558 รวมทั้งบรรจุความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความผิดมูลฐานตาม พรบ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งกฎหมายเฉพาะและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ควบคู่กับการตรากฎหมาย

และระเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ประกอบด้วย 5 มาตรการดังนี้

- 1.1 ปรับปรุงกฎหมายการคุ้มครอง ด้วยการแก้ไขกฎหมายเดิม คือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 เป็นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 จำนวน 9 มาตรา ด้วยการสร้างแรงจูงใจแก่ประชาชนผู้พบเห็นหรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ให้ได้รับการคุ้มครองทั้งทางแพ่งและทางอาญา และการเพิ่มโทษจำและปรับสำหรับการค้ามนุษย์ที่เป็นเหตุให้เหยื่อได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือเสียชีวิตน่าจะยับยั้งแรงจูงใจจากรายได้การค้ามนุษย์ลงได้
- 1.2 ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติบางประการให้เหมาะสม โดยแก้ไข 4 ประเด็น ประกอบด้วย (1) บทนิยามคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” (2) หลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทน (3) กำหนดความผิดซึ่งได้กระทำต่อเด็กที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี ให้ทำงานหรือให้บริการ อันอาจเป็นอันตรายร้ายแรง และมีผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือพัฒนาการของบุคคลนั้น และ (4) ปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสม
- 1.3 ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรการทางบริหารในการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ พ.ศ.2558 เพื่อใช้มาตรการทางปกครองดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ระเบียบดังกล่าวแม้ไม่มีโทษทางอาญาแต่มีโทษทางการปกครองต่อเจ้าหน้าที่รัฐกรณีมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์
- 1.4 ประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ.2559 เพื่อใช้สำหรับการพิจารณาคดีค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนซึ่งแก้ปัญหาคดีที่ฟ้องใช้เวลานาน และเพิ่มประสิทธิภาพในการลงโทษผู้กระทำผิดคดีค้ามนุษย์
- 1.5 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวแห่งราชอาณาจักรไทย ออกคำสั่งเพิ่มเติมเพื่อกำชับ เข้มงวดต่อสถานที่ล่อแหลม เช่น สถานบริการหรือสถานประกอบการต่างๆ และพฤติกรรมเสี่ยงต่างๆที่อาจนำไปสู่การค้ามนุษย์ เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์จำนวน 5 คำสั่ง (คำสั่ง คสช.ที่ 69/2557, 22/2558, 33/2559, 46/2559, 47/2559)

2. **ด้านการดำเนินคดี** เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ด้านนโยบาย โดยเฉพาะการปรับปรุงแก้ไข และการออกกฎหมายเพิ่มเติม ทำให้การดำเนินคดีต่อนักค้ามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้เร่งรัดสืบสวนและปราบปรามการค้ามนุษย์ ด้วยการทลายเครือข่ายการค้ามนุษย์ในสถานประกอบการหลายแห่ง โดยเฉพาะช่วง ค.ศ.2015 สามารถดำเนินคดีฐานค้ามนุษย์ได้ 185 คดี พิกษาลงโทษ 151 คดี คิดเป็นร้อยละ 81.6 ของคดีที่นำขึ้นสู่ศาล รวมทั้งการลงโทษเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์¹⁸
3. **ด้านการป้องกัน** ในยุครัฐบาล คสช. ได้ออกแบบมาตรการป้องกันการเกิดคดีค้ามนุษย์ ด้วยการแต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมเพื่อเสริมอนุกรรมการปฏิรูปแรงงานทั้ง 5 คณะ พร้อมทั้งกำหนดนโยบายและดำเนินมาตรการด้านการป้องกันสำเร็จภายใน 4 ปี ประกอบด้วย การแก้ไขและจัดระเบียบแรงงานในภาคประมง การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มเปราะบาง (Vulnerable) จำนวน 1.6 ล้านคน เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานไทย ส่งผลให้สหภาพยุโรป (EU) ประกาศปลดใบเหลืองการทำประมงที่ผิดกฎหมายและไร้ระเบียบ (IUU) แก่ประเทศไทย หลังจากตกอยู่ในวิฤตติงเหลืองมานาน 15 ปี¹⁹
4. **ด้านการคุ้มครอง** รัฐบาลไทยกำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยกและการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะเหยื่อที่เป็นบุคคลต่างด้าว ด้วยการเพิ่มเจ้าหน้าที่คัดแยกและล่ามแปลครอบคลุมทุกภาษา เพื่อให้การช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อให้เหยื่อได้ทราบถึงสิทธิในการให้ถ้อยคำแก่เจ้าหน้าที่บนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนของเหยื่อ
5. **ด้านความร่วมมือและการสร้างความเป็นหุ้นส่วน** รัฐบาลไทยแสดงให้เห็นทั่วโลกถึงความจริงจังในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ด้วยการจัดทำบันทึกความร่วมมือ (MOU) กับเพื่อนบ้านและนานาประเทศ เพื่อต่อต้านและแก้ไขปัญหาทั้งในกรอบทวิภาคี เช่น บันทึกความร่วมมือ ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรี และเด็กระหว่างไทย กับ กัมพูชา, ไทย กับ เมียนมา เป็นต้น และในระดับภูมิภาค ได้แก่ บันทึกความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิก 6 ประเทศ คือ จีน ไทย พม่า ลาว เวียดนาม และ กัมพูชา²⁰

ยุทธศาสตร์ 5Ps ของไทยได้ออกแบบเพื่อต่อสู้กับการค้ามนุษย์ไว้อย่างตรงจุดและครอบคลุม ในขณะที่การประเมินผลสัมฤทธิ์ตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของสหภูษานั้นมีเพียง 3Ps โดยไม่มีด้านการป้องกัน และด้านความร่วมมือและการสร้างความเป็นหุ้นส่วน

สะท้อนถึงความตระหนักและมุ่งมั่นต่อการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย หากแต่มีปัญหาและข้อจำกัดบางประการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการ ทำให้การต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

ข้อจำกัดและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย

นับแต่ประกาศใช้และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5Ps ผลการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร จึงทำให้ระดับประเทศของไทยลดต่ำลงติดต่อกันเรื่อยมา เนื่องจากข้อจำกัดและอุปสรรคที่ไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วนตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคดังกล่าว นับแต่ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ 5Ps ออกเป็น 2 หัวงดังนี้

1. หัวงที่ประเทศไทยถูกปรับลดระดับประเทศจาก " Tier 2 สู่ Tier 2- Watch List เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2553 (ผลการปฏิบัติหัวง 1 เมษายน 2552 – 31 มีนาคม 2553) วิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคได้ดังนี้

1.1 ขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5Ps โดยเฉพาะความด้อยประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดี ในมิติด้านการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งขั้นตอนการสืบสวนก่อนเกิดเหตุ การเข้าจับกุม/ช่วยเหลือเหยื่อ การคัดแยกเหยื่อ การสอบสวน การปล่อยชั่วคราว รวมทั้งขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาคดี

เมื่อวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพด้านการดำเนินคดี พบว่าปรากฏการณ์ทางสังคมบางประเด็นของไทยได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของการค้ามนุษย์ ทั้งที่หลายปรากฏการณ์ไม่ใช่การค้ามนุษย์ตามกฎหมาย เช่น กรณีการบุกเข้าจับกุมและช่วยเหลือผู้ค้าประเวณีในสถานประกอบการ กรณีผู้ค้าประเวณีไม่ใช่เด็กตามกฎหมายการค้ามนุษย์ ซึ่งจะต้องถูกกระทำโดยใช้วิธีต้องห้ามจึงจะครบองค์ประกอบความผิด การสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่ แต่ข่าวสารจะถูกด่วนสรุปว่าเป็นการลักลอบค้ามนุษย์ตั้งแต่ต้น และหากพิจารณาอีกด้าน กรณีพบการค้ามนุษย์เกิดขึ้นจำนวนมาก น่าจะแสดงถึงประสิทธิภาพในการสืบสวนจนนำไปสู่การปราบปรามและสะท้อนถึงความมุ่งมั่นในการต่อสู้กับปัญหามากกว่าการถูกกล่าวหาว่าปล่อยปละละเลย

1.2 เจ้าหน้าที่รัฐทุจริต คอร์รัปชัน และมีส่วนร่วมกับนักค้ามนุษย์ ปรากฏจากหลักฐานข้อกล่าวหาของสหรัฐฯ ในการจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี พ.ศ. 2556 ที่ปรากฏหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่รัฐยอมรับการจ่ายเงินเพื่อการนำคนเข้าเมือง อีกทั้งกรณีพลเรือนและเจ้าหน้าที่ทหารได้ผลประโยชน์จากการขายชาวโรฮิงญาจากเมียนมาและบังคลาเทศให้เข้าสู่แรงงานบังคับในเรือประมง และเจ้าหน้าที่รัฐปกป้องสถานค้าประเวณี ไม่ให้ถูกตรวจค้นจับกุมหรือถูกสอบสวน²¹

ปัญหาการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยการปล่อยปละละเลย งดเว้นการปฏิบัติ เลือกปฏิบัติ ให้ความคุ้มครอง และเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการค้ามนุษย์เป็นข้อกล่าวหาที่รัฐบาลไม่อาจปฏิเสธได้ เพราะกรณีดังกล่าวมีหลักฐานเชิงประจักษ์ยืนยันการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ หลักฐานการรับส่วยรายเดือน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการค้ามนุษย์ เช่น ขันการขนย้าย โดยเฉพาะการขนย้ายบุคคลต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หลายกรณีมีเจ้าหน้าที่รัฐประจำด่านตรวจ/จุดตรวจละเว้นการปฏิบัติ รวมทั้งการเป็นผู้ลักลอบขนบุคคลต่างด้าวเสียเอง²² ส่งผลให้การค้ามนุษย์ไม่ถูกขจัดให้หมดสิ้นไป

กรณีการดำเนินการต่อผู้ลักลอบข้ามแดนของกลุ่มโรฮิงญา นับเป็นปรากฏการณ์สำคัญยิ่งที่จุดดิ่งสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยให้เลวร้ายลง ครั้นพิจารณาตามข้อเท็จจริงจะพบว่าคนกลุ่มนี้ไม่ใช่เหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งหมด เนื่องจากยังไม่มีหลักฐานว่าพวกเขาถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบที่ใดนอกรูปแบบใด ซึ่งประเด็นนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญตามความผิดฐานค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดที่ชัดเจนคือการลักลอบขนคนข้ามแดน (People Smuggle) หรือเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นๆแล้วแต่กรณี เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 หรือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ.2556

1.3 รัฐบาลไทยไม่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ จะเห็นได้จากข้อกล่าวหาจากผู้จัดทำรายงานว่าประเทศไทยเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ เนื่องจากปล่อยปละละเลยให้เจ้าหน้าที่คอร์รัปชัน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจัดการกับปัญหา และการไม่จัดหาทีมสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ให้เพียงพอ โดยเฉพาะในกลุ่มโรฮิงญา ซึ่งสะท้อนว่ารัฐบาลไทย

ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ รวมทั้งไม่มีความพยายามในการแก้ไข
ปัญหาการค้ำมนุษย์²³

2. ห้วงที่ประเทศไทยถูกปรับลดระดับประเทศจาก " Tier 2- Watch List สู่ Tier 3 เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2557 (ผลการปฏิบัติห้วง 1 เมษายน 2556 – 31 มีนาคม 2557) วิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคได้ดังนี้
 - 2.1 การสืบสวนคดีที่ล่อแหลมหรืออาจเข้าข่ายเป็นการค้ำมนุษย์ ไม่ปรากฏหลักฐานจากการรายงานฯ ของไทยว่าคดีเหล่านั้นเป็นคดีการค้ำมนุษย์ที่คดี ส่งผลต่อสถิติคดีค้ำมนุษย์ที่ทำให้การดำเนินคดีฐานค้ำมนุษย์มีน้อยและลดลงจากปีที่ผ่านมาเป็นอย่างมาก
 - 2.2 ในคดีค้ำมนุษย์ มีการสืบสวนคดีแรงงานน้อยกว่า 1 ใน 4 ของคดีทั้งหมดในประเทศไทยพบคดีค้ำมนุษย์จากรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงานจำนวนมากและแพร่หลายที่สุด
 - 2.3 รัฐบาลกำหนดมาตรการและนโยบายผิดพลาด โดยเลือกตรวจสถานที่ทำงานของแรงงาน แทนที่จะเผชิญหน้ากับนายจ้างซึ่งเป็นตัวการหลักในการบังคับใช้แรงงาน
 - 2.4 มีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมาก ด้วยการให้การคุ้มครองช่องโหว่สถานประกอบการอาหารทะเล รวมทั้งช่วยเหลือนักค้ำมนุษย์ในชั้นการสอบสวน ด้วยการทำสำนวนคดีค้ำมนุษย์ให้พยานหลักฐานเบาบางเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ต้องหา นอกจากนี้ ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านการค้ำมนุษย์จากส่วนกลางมีผลประโยชน์ร่วมและให้การปกป้องเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่
 - 2.5 การประสานระหว่างหน่วยงานอ่อนแอ เนื่องจากระบบการรวบรวมข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหน่วยงานในระบบยุติธรรม การดำเนินคดีล่าช้าและไม่ปรากฏความคืบหน้าของแต่ละคดี

ข้อจำกัดและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ของไทยจากทั้งสองห้วงเวลาตามข้างต้น เป็นปรากฏการณ์จริงที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ยืนยันอย่างชัดเจน จึงทำให้ประเทศไทยถูกปรับลดระดับประเทศให้ต่ำลงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เฉพาะในห้วงที่สองจะพบว่าข้อจำกัดและอุปสรรคทั้งห้าประการนั้นไม่ได้ปรากฏในบรรยายประเทศของไทยต่อกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา แต่เป็นข้อมูลเชิงลึกที่ถูกเปิดเผยจากผู้สังเกตการณ์ หรือสายลับ (Spy) จากผู้จัดทำรายงานฯ ที่เฝ้าจับตามองความเคลื่อนไหวของแต่ละประเทศรวมทั้งในประเทศไทย ลักษณะดังกล่าว ทำให้ผู้จัดทำรายงาน

สถานการณ์การค้ามนุษย์ลดทอนความเชื่อมั่นในข้อมูลตามบรรยายประเทศจากไทยลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปและสังเคราะห์ได้ว่า ข้อจำกัดและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยล้วนมีสาเหตุจากเจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับ ทั้งระดับนโยบายที่กำหนดและดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ผิดพลาด ทำให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุด และในระดับปฏิบัติการ ที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากกระบวนการยุติธรรม ในการดำเนินคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ตั้งแต่ระยะแรก กล่าวคือการสืบสวนจับกุมที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดการละเว้นการปฏิบัติ เลือกปฏิบัติ จนถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมและสนับสนุนการค้ามนุษย์ ในชั้นพิจารณาคดี พบว่าใช้เวลานานซึ่งอาจส่งผลต่อรูปคดีในการติดตามพยานมาพิสูจน์ความผิดของอาชญากร เนื่องจากพยานมักถูกข่มขู่และคุกคามจากผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราว หรือผู้ร่วมกระบวนการซึ่งล้วนมีอำนาจและทรงอิทธิพล

แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ต้องเริ่มต้นที่การกำหนดและออกแบบแนวนโยบายที่ตรงจุด และสอดคล้องกับตัวชี้วัดความสำเร็จ ซึ่งยุทธศาสตร์ 5Ps ที่รัฐบาลออกแบบและกำหนดมาตรการต่อสู้กับปัญหาที่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ หากแต่พบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อผลสัมฤทธิ์ของการต่อสู้กับปัญหา ผู้วิจัยได้วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาแยกได้ดังนี้

มาตรฐานขั้นต่ำประการที่ 1 กำหนดว่า “รัฐบาลห้ามไม่ให้มีการค้ามนุษย์ และมีการลงโทษหากมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น” กล่าวคือรัฐบาลของแต่ละประเทศจะต้องมีเครื่องมือกลไก เพื่อห้ามไม่ให้มีการค้ามนุษย์ หรือมีกฎหมายที่ระบุว่าการค้ามนุษย์เป็นความผิดและต้องห้ามไม่ให้กระทำ โดยต้องมีบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว สำหรับรัฐบาลไทยไม่เคยถูกกล่าวหาถึงการละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าว เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5Ps ด้านนโยบาย (Policy) ด้วยการห้ามไม่ให้มีการค้ามนุษย์ โดยกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นความผิด ตาม พรบ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551) จึงสรุปได้ว่ารัฐบาลไทยดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำประการที่ 1 ได้อย่างครบถ้วน

มาตรฐานขั้นต่ำประการที่ 2 กำหนดว่า “รัฐบาลกำหนดบตลงโทษที่ชัดเจน และเพียงพอต่อการคุ้มครองผู้ที่มีอาการที่เกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์ทางเพศที่มีเหยื่อเป็นเด็ก หรือการคุ้มครองผู้ที่มีอาการช้ำชืด การลักพาตัว หรือเหยื่อเสียชีวิต” กล่าวคือต้องแยกให้เห็นชัดเจนถึงความหนักเบาของอัตราโทษ จากการกระทำหรือผลกระทบต่อเหยื่อที่มีความรุนแรงแตกต่างกัน สำหรับรัฐบาลไทยได้ดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำประการที่สองได้อย่างตรงจุด ด้วยการกำหนดอัตราโทษที่เหมาะสม ตามมาตรา 52 และ 53 แห่ง พรบ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดอัตราโทษตามช่วงอายุของผู้ถูกกระทำเป็นเกณฑ์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) อายุไม่เกิน 15 ปี 2) อายุเกิน 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี และ 3) อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ในแต่ละช่วงอายุจะกำหนดโทษที่รุนแรงแตกต่างกัน แต่ในช่วงอายุเดียวกันจะมีอัตราโทษเท่ากัน จึงสรุปได้ว่ารัฐบาลไทยได้ดำเนินการตามมาตรฐานข้อที่ 2 ได้ครบถ้วนสมบูรณ์

มาตรฐานขั้นต่ำประการที่ 3 กำหนดว่า “รัฐบาลกำหนดบตลงโทษที่รุนแรงเพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ และสะท้อนความร้ายแรงของความผิด” กล่าวคือบทกำหนดโทษคดีค้ามนุษย์ต้องรุนแรงพอที่จะทำให้อาชญากรเกรงกลัวต่อการก่ออาชญากรรม จนยับยั้ง หรือป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ขึ้นได้ ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว จากเดิมกรณีกระทำต่อเหยื่อในช่วงอายุเดียวกันที่มีอัตราโทษเท่ากัน ซึ่งอัตราโทษสูงสุดคือการกระทำต่อเหยื่ออายุไม่เกิน 15 ปี คือ “จำคุกตั้งแต่แปดปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนหกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท” แก้ไขใหม่ตามกฎหมายฉบับที่ 2 (พรบ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2558) เป็นกำหนดอัตราโทษตามระดับความรุนแรงที่มีต่อเหยื่อในแต่ละช่วงอายุเป็นเกณฑ์พิจารณา และบัญญัติเพิ่มเติมเป็นมาตรา 53/1 และ 53/2 แห่งกฎหมายการค้ามนุษย์ฉบับแรก แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) **เหยื่อได้รับอันตรายสาหัส ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนหกหมื่นบาทถึงสี่แสนบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต และ 2) เหยื่อถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต**

จะเห็นได้ว่าอัตราโทษที่กำหนดขึ้นใหม่ตามมาตรา 53/1 และ 53/2 แห่งกฎหมายการค้ามนุษย์ฉบับแรก สามารถบังคับใช้ได้ทั้งสามช่วงอายุ เพียงแต่อัตราโทษดังกล่าวนี้พิจารณา กำหนดบตลงโทษตามระดับความรุนแรงของผลกระทบต่อเหยื่อที่ได้รับจากการถูกกระทำจากการค้ามนุษย์ การดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้ดำเนินการตามมาตรฐานข้อที่ 3 ได้ครบถ้วนสมบูรณ์

มาตรฐานขั้นต่ำประการที่ 4 กำหนดว่า “รัฐบาลแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการจัดการค้ามนุษย์” กล่าวคือรัฐบาลของแต่ละประเทศจะต้องออกแบบแผนนโยบาย มาตรการ และวิธีการที่สะท้อนถึงความตระหนักและการให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยใช้ความพยายามทุกวิถีทางในการเอาชนะปัญหาที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามแก้ปัญหาเป็นลายลักษณ์อักษร จนทำให้ประเทศไทยได้รับการยกเว้นให้คงอยู่ในระดับ Tier 2 Watch List ต่อไปอีก 2 ปีรวมเป็น 4 ปีติดต่อกัน (ตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ.2553-2556) กระนั้นก็ตาม ประเทศไทยมักถูกกล่าวหาจากสหรัฐอเมริกาว่าไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำประการที่ 4 ได้ ดังนั้นมาตรการสำคัญที่รัฐบาลไทยต้องดำเนินการเพื่อแสดงถึงความพยายามเพิ่มเติมเพื่อบรรลุตามมาตรฐานขั้นต่ำ โดยรัฐบาลไทยควรดำเนินการดังนี้

1. ต้องเพิ่มความร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ เพื่อสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด ทั้งการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และบันทึกความตกลงในระดับต่างๆระหว่างประเทศ
2. ดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการสืบสวน ดำเนินคดี รวมทั้งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการค้ามนุษย์ และมีมาตรการที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิกเฉยต่อการค้ามนุษย์ กล่าวคือต้องเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายด้านการค้ามนุษย์ ทั้งกฎหมายหลัก กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายพิเศษ
3. ต้องทบทวนแก้ไข พร้อมทั้งดำเนินการให้มีความคืบหน้าตามข้อกล่าวหา และข้อเสนอแนะของผู้จัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์จากปีที่ผ่านมา เพื่อปรับปรุงแก้ไข พัฒนาและยกระดับการดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลตามมาตรฐานขั้นต่ำได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

แนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายด้านการค้ามนุษย์มาอย่างต่อเนื่อง แต่การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ยังไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพของการกำหนดแนวทางบริหารยุทธศาสตร์ในระดับนโยบาย และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการ โดยเฉพาะด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นการพัฒนาประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำครอบคลุมทุกมิติ ผู้วิจัยจึงเสนอให้ทบทวนและเพิ่มประสิทธิภาพ 2 ประการหลักดังนี้

1. รัฐบาลควรทบทวนมาตรการระดับนโยบายนอกเหนือจากด้านกฎหมายเพิ่มเติม ดังนี้

- 1.1 พัฒนาเพิ่มศักยภาพพนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและเพียงพอ มุ่งเน้นความรู้และทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ ปลุกฝังคุณธรรมจริยธรรม และยึดมั่นในมาตรฐานวิชาชีพและหลักสิทธิมนุษยชน
- 1.2 จัดสรรและสนับสนุนงบประมาณเพื่อต่อสู้กับปัญหาค้ามนุษย์ให้ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งการคุ้มครองเหยื่อด้วยการเยียวยาผู้เสียหายอย่างเหมาะสม และงบประมาณด้านการรณรงค์ป้องกันปัญหา การพัฒนาบุคลากร รวมทั้งควรเพิ่มเติมค่าตอบแทนพิเศษที่เหมาะสมแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะ และกำหนดค่าตอบแทนแก่ผู้ที่มีผลการปฏิบัติเป็นที่ประจักษ์เป็นรายกรณี เหมือนเช่นคดียาเสพติด เป็นต้น
- 1.3 ให้ความสำคัญและจัดให้มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและวิธีการเพื่อต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมเพียงพอและถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่จำเป็นต่อการสืบสวนทางลับ เช่น เครื่องดักฟัง อุปกรณ์ติดตามตัว เป็นต้น รวมทั้งการพัฒนาและส่งเสริมเทคนิคการสืบสวนทางลับ เช่น การใช้สายลับ เป็นต้น

2. ระดับปฏิบัติต้องขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และบังคับใช้กฎหมายด้านการค้ามนุษย์อย่างเคร่งครัดและจริงจัง ดังนี้

- 2.1 พรบ.วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ใช้ “ระบบไต่สวน” ในการพิจารณาคดีค้ามนุษย์ โดยในระบบไต่สวน ศาลจะค้นหาความจริงจากคู่ความเอง รวมทั้งพยานหลักฐานที่ไม่ได้เสนอต่อศาลไว้ก็รับฟังได้ และไม่ใช้หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยแก่จำเลย จากสาระสำคัญดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินคดีตามความผิดฐานค้ามนุษย์รวดเร็วขึ้น และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการลงโทษ

ผู้ต้องหาได้อย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น และนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไข ปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ในที่สุด

- 2.2 พรบ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ความผิดฐานค้ำมนุษย์เป็น ความผิดมูลฐานตาม พรบ.ดังกล่าว ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดในคดีค้ำมนุษย์ถูก ตรวจสอบและอาจถูกยึด หรืออายัดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งเป็น มาตรการทำลายแหล่งเงินทุนของนักค้าเพื่อตัดวงจรการค้ำมนุษย์ไม่ให้ ดำเนินการต่อไปได้
- 2.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรการทางบริหารในการป้องกันเจ้าหน้าที่ ของรัฐมิให้เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ พ.ศ.2558 เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์ ส่วนใหญ่เกิดจากการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยการเรียกรับผลประโยชน์ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ ทั้งการละเว้น เลือกปฏิบัติ และการอำนวยความสะดวกด้วยวิธีการต่างๆ²⁴ ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นมาตรการทางบริหาร หรือทางปกครองเพื่อดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดย ได้ระบุพฤติกรรมที่แสดงว่าเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ไว้ 5 ประการ ได้แก่ 1) สนับสนุนหรือช่วยเหลือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยรู้หรือควรจะได้ว่าผู้นั้น เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ 2) จัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่หรือวัตถุใดๆ เพื่อประโยชน์หรือให้ความสะดวกแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้า มนุษย์ โดยรู้หรือควรจะได้ว่าผู้นั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ 3) รับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยรู้หรือควรจะได้ว่าผู้นั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ 4) คบค้าสมาคมเป็นอาจกับผู้เกี่ยวข้องกับการ ค้ามนุษย์ โดยรู้หรือควรจะได้ว่าผู้นั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ และ 5) ใช้ หลักทรัพย์หรือสถานะของการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นประกันผู้ต้องหา หรือ จำเลยในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลในคดีความผิดเกี่ยวกับการ ค้ามนุษย์²⁵ ดังนั้นเมื่อปรากฏหลักฐานว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการ ค้ามนุษย์ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) จะต้องดำเนินการตรวจสอบ เพื่อลงโทษ ทางปกครองหรือทางวินัยเพิ่มเติมทุกกรณี

สรุป

การค้ามนุษย์เป็นปัญหาของประชาคมโลก โดยสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ก่อตั้งองค์กรสหประชาชาติ เป็นฝ่ายจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี เพื่อจัดระดับประเทศตามความสำเร็จในการต่อสู้กับปัญหาของ 185 ประเทศสมาชิก โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ในกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ เป็นเกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จ แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ตามผลสัมฤทธิ์ของแต่ละประเทศ ระดับต่ำสุด (Tier 3) จะถูกตอบโต้จากสหรัฐอเมริกา

ตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ จะพบว่าระดับประเทศของไทยมีแนวโน้มต่ำลง และลดลงสู่ระดับต่ำสุดสองปีติดต่อกันใน พ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2558 และไม่เคยอยู่ในระดับสูงสุด แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ต่อมาใน พ.ศ. 2554 ประเทศไทยประกาศใช้ยุทธศาสตร์ 5Ps ที่ถูกออกแบบอย่างตรงจุดตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเพื่อต่อสู้กับปัญหา แต่ยังไม่ประสบปัญหาความด้อยประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดี โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคจากการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในระดับปฏิบัติการ ตั้งแต่ขั้นสืบสวน จับกุม สอบสวนและการพิจารณาคดี ทำให้ประเทศไทยไม่สัมฤทธิ์ผลในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ ผู้วิจัยเสนอแนวทางป้องกันแก้ไขและพัฒนาประสิทธิภาพการต่อสู้กับปัญหา โดยต้องพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารบุคคลและงบประมาณในระดับนโยบาย ควบคู่กับการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายในระดับปฏิบัติการได้อย่างจริงจัง เกร่งกรัด เต็มศักยภาพครอบคลุมทุกมิติ ตั้งแต่ขั้นสืบสวนจับกุม จนถึงการลงโทษในชั้นพิจารณา เพื่อถอนรากถอนโคนอาชญากรรมค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไป

เอกสารอ้างอิง

- ¹ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. 2547. ประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์และสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย (ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการค้ามนุษย์). เชียงราย: ม.ป.พ.
- ² ทักษิณ ชินวัตร. 2547. แนวทางกำหนดนโยบายของรัฐบาล เรื่อง การป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้า มนุษย์. [อินเทอร์เน็ต]. [เข้าถึงเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2563]. เข้าถึงได้จาก <http://www.statelessperson.com>.
- ³ United Nations. 2004. United nations convention against transnational organized crime and the protocols thereto. [Internet]. [Retrieved: August 20, 2011]. From <http://www.un.org/>.
- ⁴ พันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง. 2543. การค้าหญิง จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่ การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: ผู้หญิง มูลนิธิผู้หญิง.
- ⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560. (27 มกราคม 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 (ตอนที่ 12 ก). หน้า 19.
- ⁶ Asia Regional Trafficking In Persons Project/ARTIP. 2011. ASEAN training program on trafficking in persons for specialist investigators. N.P.: Participant Manual Thailand.
- ⁷ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551. (6 กุมภาพันธ์ 2551). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 (ตอนที่ 29 ก). หน้า 28.
- ⁸ สำนักงานเพื่อการตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์. 2563. รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ.2562. [อินเทอร์เน็ต]. [เข้าถึงเมื่อ 14 มีนาคม 2563]. เข้าถึงได้จาก <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport15-t.html>.
- ⁹ Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. 2015. Trafficking in Persons Report 2015: Tier Placements. [Internet]. [Retrieved: Marh 14, 2020]. From <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/243359.htm>.
- ¹⁰ Buadaeng, B, Sirasoonthorn, P and Siripornpibul, T (2015) TIP Report: Tier Placements of Thailand. The 12th International Conference on Humanities and Social Sciences 2016 (IC-HUSO 2016). Khon Kaen University. Thailand.

-
- ¹¹ สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตันดีซี. 2558. รู้จัก Tier 1, Tier 2 และ Tier 3 ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์. [อินเทอร์เน็ต]. [เข้าถึงเมื่อ 15 มีนาคม 2563]. เข้าถึงได้จาก http://thailand.prd.go.th/1700/ewt/asean thai/ewt_news.php?nid=4391&filename=index.
- ¹² Trafficking Victims Protection Act. 2000. TVPA of 2000: (PL 106-386). [Internet]. [Retrieved: March 10, 2020]. From http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi bin/getdoc.cgi? dbname=106_ cong_public_laws&docid=f: publ386.106.pdf.
- ¹³ บันดาล บัวแดง. 2559. การค้ามนุษย์: ทำไมไทยยังไม่ฟื้นเฟียร 3. วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์. ปีที่ 3 ฉบับที่ 1. หน้า 33 – 54.
- ¹⁴ **Trafficking in Persons Report 2019**. 2019. [Internet]. [Retrieved: March 2, 2020]. From <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/243359.htm>.
- ¹⁵ เรื่องเดียวกัน
- ¹⁶ AP via Washington Times. (2016). Obama bans US imports of slave-produced goods.[Internet]. [Retrieved: March 12, 2020]. From <http://www.washingtontimes.com/news/2016/feb/25/>.
- ¹⁷ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์. 2562. สถิติคดีความผิดค้ามนุษย์. [อินเทอร์เน็ต]. [เข้าถึงเมื่อ 19 มีนาคม 2563]. เข้าถึงได้จาก <http://www.ahtd.go.th/>.
- ¹⁸ บันดาล บัวแดง. 2562. อำนาจกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5Ps ของประเทศไทย: การดำเนินคดีในความผิดฐานค้ามนุษย์. การประชุมวิชาการเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ-วิจัย สายมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 12. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. กรุงเทพฯ.
- ¹⁹ ไทยโพสต์. 2562. ปลื้มปลดธงเหลือง IUU. ผลงานชิ้นโบว์แดงรัฐบาล คสช. [อินเทอร์เน็ต]. [เข้าถึงเมื่อ 12 มีนาคม 2563]. เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/26138>.

-
- ²⁰ จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. 2554. มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการค้ามนุษย์. (ในการสัมมนาหลักสูตร ASEAN Training Program on Trafficking in Persons for Specialist Investigators). กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- ²¹ Trafficking in Persons Report 2013. 2013. [Retrieved: March 12, 2020]. From <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/243359.htm>.
- ²² บันดาล บัวแดง และพัชรินทร์ สิริสุนทร. 2561. How to Transport Illegal Migrants?: The Slavery Route of Trans-border labor from Mae Sot to Inner Area. วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน) พ.ศ.2561.
- ²³ Trafficking in Persons Report 2016. 2016. [Retrieved: March 20, 2020]. From <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/243359.htm>.
- ²⁴ บันดาล บัวแดง, พัชรินทร์ สิริสุนทร, ทวีศักดิ์ ศิริพรไพบูลย์ และเดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ. 2556. การค้ามนุษย์ในโลกไร้พรมแดน. กรุงเทพฯ: บริษัทเบสิกเกียร์ จำกัด.
- ²⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรการทางการบริหารในการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ พ.ศ.2558. (16 ตุลาคม 2558). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132 (ตอนพิเศษ 258 ง). หน้า 1.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ยศ ชื่อ	พันตำรวจเอก ปรีชา วังปรีชา
วัน เดือน ปีเกิด	8 ตุลาคม 2512
ประวัติสำเร็จการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต โรงเรียนนายร้อยตำรวจ พ.ศ. 2533
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2534 – 2538 ผู้บังคับหมวดร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 345 พ.ศ. 2538 – 2542 ผู้บังคับหมวดกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 33 พ.ศ. 2542 – 2544 ผู้บังคับหมวดร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 327 พ.ศ. 2544 – 2547 ผู้บังคับกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 417 พ.ศ. 2547 – 2550 ผู้บังคับกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 445 พ.ศ. 2550 – 2551 รองผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 33 พ.ศ. 2551 – 2553 รองผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 32 พ.ศ. 2553 – 2557 รองผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 31 พ.ศ. 2557 – 2561 ผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 33
ตำแหน่งปัจจุบัน	พ.ศ. 2561 – ปัจจุบัน รองผู้บังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค 3