



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ประเทศไทยกับการปฏิบัติตามพันธกรณี
อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ำมนุษย์
โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ด้านการคุ้มครอง
ช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

จัดทำโดย นางรัตนา นนทปัทมะดุลย์
รหัส 10023

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ปี 2561
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง ประเทศไทยกับการปฏิบัติตามพันธกรณี
อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์
โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ด้านการคุ้มครอง
ช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

จัดทำโดย นางรัตนา นนทปัทมะดุลย์
รหัส 10023

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ปี 2561
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานะ ปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินงานของประเทศไทยกับการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก โดยเน้นงานที่เป็นภารกิจหลักของ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือ งานด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และเพื่อนำเสนอ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน เพื่อให้การคุ้มครองผู้เสียหายของประเทศไทยมีประสิทธิภาพตามหลักมาตรฐานสากล

ผลการศึกษาพบว่าประเทศไทยในฐานะหนึ่งในรัฐภาคีประชาคมอาเซียน สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการคุ้มครองดูแลผู้เสียหายฯ จากการค้ามนุษย์ตามสาระ และพันธกิจทั้ง 7 ด้าน คือ (1) ด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (2) การที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครองจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ (3) การให้การดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (4) การร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (5) การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ (6) การให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น และ (7) การจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

อย่างไรก็ตาม ยังพบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณี อาทิ การตีความผลการคัดแยกฯ ของทีมสหวิชาชีพที่แตกต่างกัน ปัญหาการขาดแคลนล่าม การปลอมแปลงเอกสาร ปลอมอายุ การถูกข่มขู่ฟ้องร้อง การที่เจ้าหน้าที่หรือผู้เสียหายฯ ถูกคุกคามจากเครือข่ายผู้ต้องหาหรือเครือข่ายผู้ค้า การคุ้มครองดูแลกลุ่มเสี่ยง กลุ่มเปราะบาง กลุ่มคนพิเศษที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ความต้องการในการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ผู้เสียหายฯ เมื่อส่งกลับประเทศต้นทางแล้วขาดการติดตาม (Follow up) และให้ความช่วยเหลือต่อ ทำให้ไม่สามารถคืนสู่สังคมอย่างยั่งยืนได้ ประกอบกับปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำให้เมื่อส่งกลับประเทศต้นทางไปแล้ว ผู้เสียหายฯ ต้องดิ้นรนกลับมาทำงานในประเทศไทยอีก และมีโอกาสถูกค้าซ้ำ ในระดับนโยบาย ภาครัฐยังขาดการสนับสนุนทางงบประมาณกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อมาช่วยงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ด้านการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายฯ บางรายเลือกที่จะไม่ฟ้องร้องดำเนินคดี เพราะเกรงกลัวอิทธิพลของผู้ค้าและเครือข่าย หรืออาจไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ บางครั้งกระบวนการยุติธรรมต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน ผู้เสียหายฯ มีความประสงค์จะกลับประเทศต้นทาง และเมื่อกระบวนการศาลเสร็จสิ้น บางกรณีไม่สามารถตามตัวผู้เสียหายฯ มารับเงินชดเชยได้ ผู้ปฏิบัติงานยังขาดการพัฒนาศักยภาพในการทำงานด้านความอ่อนไหวในเด็ก (Child Sensitivity) และเพศสภาพ (Gender-based Approach) การดำเนินงานกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ. ศ. 2551 ยังขาดการกำกับดูแล ติดตาม ประเมินผล และนิเทศงานที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับข้อเสนอเชิงนโยบาย ควรมีการจัดทำมาตรฐานการดำเนินงานด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ระดับชาติและให้ทีมสหวิชาชีพนำสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ส่งเสริมภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้เข้ามามีบทบาทในการทำงานร่วมกับภาครัฐ รวมถึงการร่วมมือกับภาคธุรกิจให้เข้ามามีส่วนร่วมและเป็นภาคส่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลระดับชาติโดยเชื่อมโยงข้อมูลของทุกหน่วยงานให้เป็นระบบที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ควรมีการทำงานด้านสื่อเพื่อรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนัก (Awareness) ในระดับประเทศ เพื่อให้สังคมและชุมชนโดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยง ได้รู้ถึงภัยของการค้ามนุษย์ และช่วยกันเฝ้าระวังปัญหา (Social Surveillance) สำหรับข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน ควรมีการพัฒนาศักยภาพของทีมสหวิชาชีพทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบุคลากรในทุกระดับ เพื่อให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการจัดให้มีการฝึกอบรมล่ามและการจัดทำทะเบียนล่ามให้พอเพียงในทุกภาษาที่พบผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ท้ายที่สุดควรบรรจุเนื้อหาวิชาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การให้ความคุ้มครองคนไทยที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในต่างประเทศ ในหลักสูตรการอบรมข้าราชการออกประจำการทุกระดับของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้มีองค์ความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “ประเทศไทยกับการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วย การให้คำแนะนำช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน คือ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม ซึ่งได้กรุณาให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำทางวิชาการที่มีคุณค่าตลอดระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูลมาประกอบเรียบเรียง สักระยะ การทำความเข้าใจและการตีความในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นทางด้านสารัตถะและทางด้านความถูกต้องตามหลักวิชาการ ท่านได้กรุณารับฟังความคิดเห็นของผู้เขียนและให้แนวทางการปรับแก้ไขชี้แนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่านเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหาร และเพื่อนร่วมงานที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ที่สนับสนุนข้อมูลทั้งในด้านเอกสาร รายงาน ความคิดเห็น และกรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิเคราะห์ รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ทำให้การศึกษาครั้งนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิและทีมงานของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ สำหรับความมุ่งมั่นในการพัฒนาหลักสูตรให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมถึงการสนับสนุนดูแลเอาใจใส่อำนวยความสะดวกผู้เข้าร่วมการอบรมในทุกด้านอย่างใกล้ชิดอบอุ่นและเป็นมิตรตลอดระยะเวลาที่เข้ารับการอบรม

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณครอบครัว เพื่อนร่วมงาน และเพื่อนร่วมรุ่นสำหรับการสนับสนุนในทุกด้าน ขอขอบคุณทุกกำลังใจที่อบอุ่นและจะเป็นมิตรภาพที่ยั่งยืนตลอดไป

รัตนา นนทปัทมะดุลย์

สิงหาคม 2561

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.5 คำถามการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	4
1.7 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดทฤษฎี	9
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
บทที่ 3 ผลการศึกษา	14
3.1 ด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์	14
3.2 ด้านการที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครอง	18
3.3 ด้านการให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์	20
3.4 ด้านการร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม	26
3.5 ด้านการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงภัยพิบัติ และความต้องการพิเศษ	29
3.6 ด้านการให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น	31
3.7 ด้านการจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์	33
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	35
4.1 สรุปผลการศึกษา	35
4.2 ข้อเสนอแนะ	39
บรรณานุกรม	41
ภาคผนวก	43
ประวัติผู้เขียน	44

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยและประชาคมโลกเผชิญกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่ทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การค้ามนุษย์ถือเป็นการค้าทาสในรูปแบบใหม่ เป็นการกระทำที่ถือเป็นอาชญากรรมที่หึงละเมิดต่อกฎหมายและสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เป็นปัญหาที่ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาต่างได้รับผลกระทบโดยทั่วกัน การค้ามนุษย์ทำกันเป็นขบวนการและเชื่อมโยงกับผลประโยชน์มหาศาล สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime–UNODC) ประเมินว่าจำนวนผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายการค้ามนุษย์มีประมาณสองล้านสี่แสนคน และเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่เติบโตเร็วที่สุด รวมถึงเป็นแหล่งรายได้ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของแก๊งอาชญากรรมข้ามชาติ โดยการค้ามนุษย์เป็นรายได้อันดับสองรองจากการค้ายาเสพติด¹ กระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกาประเมินว่าในแต่ละปีมีผู้ตกเป็นผู้เสียหายจากขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ 600,000–800,000 คน ในจำนวนนี้ ร้อยละ 80 เป็นเด็กและผู้หญิง ขณะที่มากกว่าร้อยละ 50 เป็นผู้เยาว์ สถิติของยูนิเซฟประเมินว่าในแต่ละปีมีเด็กตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ถึงหนึ่งล้านสองแสนคน ขณะที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ประเมินว่าในจำนวนแรงงานที่เกิดจากการกดขี่บังคับ 20.9 ล้านคนทั่วโลก มีอย่างน้อยร้อยละ 44 ที่มาจากการค้ามนุษย์ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่มาจากประเทศยากจน และเป็นกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดในประเทศของตนเอง ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหนึ่งในภูมิภาคที่มีการค้ามนุษย์มากที่สุด²

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) สาเหตุหลักเกิดจากการพัฒนาที่ไม่สมดุล หรือความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศที่มีเศรษฐกิจที่ยากจนกว่า ไปยังประเทศที่มีเศรษฐกิจที่ดีกว่า เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยที่การค้ามนุษย์นำมาซึ่งผลประโยชน์มหาศาล จึงเป็นช่องทางให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบและนำคนมาค้าโดยทำเป็นขบวนการทั้งภายในประเทศและข้ามพรมแดน

ประเทศไทยได้มีการดำเนินการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง และอยู่ในสถานะที่เป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ รัฐบาลไทยได้ประกาศเจตนารมณ์ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านการป้องกันแก้ไขและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง โดยได้จัดให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติครั้งแรกตั้งแต่ปี 2547 และใน

¹ บันดาล บัวแดง และคณะ, การค้ามนุษย์ในโลกไร้พรมแดน, (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยนเรศวร, 2556), หน้า 5.

² คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ยูเอ็นสรุปสถานการณ์สิทธิไทย ปี 2016 วิกฤติทุกด้าน [Online], แหล่งที่มา: <https://www.voicetv.co.th/read/475311>.

ทุกรัฐบาลได้ประกาศย้ำเน้นการคุ้มครองเป็นวาระแห่งชาติ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ประกาศยืนยันให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติในปี 2558 ณ ทำเนียบรัฐบาล ภายใต้การขับเคลื่อนนโยบาย “การค้ามนุษย์ต้องหมดสิ้นไป” (Zero Tolerance) มีการระดมความร่วมมือทุกภาคส่วน ตามแนวคิดประชารัฐร่วมใจด้านภัยการค้ามนุษย์

การจัดปัญหาให้หมดสิ้นจำเป็นต้องมีความร่วมมือในระดับชาติทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 5 ด้าน (หรือ 5 P) คือ (1) ด้านนโยบายและการนำสู่การปฏิบัติ (P: Policy and implementation) (2) ด้านการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย (P: Prosecution) (3) ด้านการป้องกัน (P: Prevention) (4) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (P: Protection) และ (5) ด้านความร่วมมือทั้งในระดับประเทศ ซึ่งรวมถึงความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศ (P: Partnership) ด้วยเหตุที่การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ ลำพังประเทศไทยประเทศเดียวไม่สามารถจัดปัญหาให้หมดสิ้นไปได้ จำเป็นต้องมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสกัดกั้นอาชญากรรมนี้

ภูมิภาคอาเซียนประกอบด้วย 10 ประเทศ ที่มีความแตกต่างและความหลากหลายทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับมีพรมแดนที่ติดต่อเชื่อมโยงกันทั้งทางภาคพื้นดินและทางน้ำ ทำให้มีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อโอกาสและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นช่องทางให้เกิดการแสวงประโยชน์และสร้างเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและค้ามนุษย์

อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, especially Women and Children: ACTIP)³ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามของอาเซียนในการดำเนินการแก้ไขและต่อสู้กับอาชญากรรมที่เลวร้ายนี้ อีกทั้งยังเป็นมาตรการป้องกันและปกป้องผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมมาตรการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวดขึ้น ทั้งนี้จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันในประเทศสมาชิกเพื่อต่อสู้กับขบวนการค้ามนุษย์ อนุสัญญาอาเซียนฯ เป็นกลไกและเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศฉบับที่มีการลงนามล่าสุด ที่ประเทศในภูมิภาคอาเซียนทั้ง 10 ได้ลงนามรับรองเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2558 และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2559 อนุสัญญาอาเซียนฯ เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2560 มีเนื้อหาใจความที่มีความก้าวหน้าทันต่อสถานการณ์การค้ามนุษย์ โดยมีแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons,

³ อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, especially Women and Children: ACTIP), ตลอดจนรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนจะใช้คำว่า “อนุสัญญาอาเซียนฯ”.

especially Women and Children: APA)⁴ ซึ่งเป็นแผนหลัก (Master Plan) ที่กำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันตามอนุสัญญาอาเซียนฯ แนวคิดและหลักการตามอนุสัญญาจะสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนในระดับสากล และเนื้อหาครอบคลุมยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ทั้ง 5 ด้าน (5 P) โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาที่ต้นตอของการค้ามนุษย์ เช่น ความยากจน ปังภัยเสี่ยงและปัจจัยผลักดันอื่น ๆ รวมทั้งเน้นกำหนดมาตรการ เพื่อลดโอกาสที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะตกเป็นผู้เสียหายซ้ำ นอกจากนี้ ยังกำหนดเงื่อนไขที่จะลงโทษผู้ค้ามนุษย์อย่างหนัก รวมถึงลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติดีชอบและมีส่วนร่วมในขบวนการค้ามนุษย์⁵

ประเทศไทยเมื่อลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญาอาเซียนฯ แล้ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนากลไกการทำงานในทุกด้าน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จะเป็นการศึกษาสถานะของประเทศไทยกับการปฏิบัติตามพันธกรณี และเป็นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายในการดำเนินงานของประเทศไทย ในยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (P: Protection) ในการปฏิบัติตามพันธกรณีในกรอบอนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (Chapter IV) การคุ้มครอง ข้อ 14 (Article 14) การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection of Victims of Trafficking in Persons) และแผนปฏิบัติการอาเซียนฯ ข้อ 4 แผนปฏิบัติการ หมวด ข การคุ้มครองผู้เสียหาย ซึ่งเป็นหนึ่งในภารกิจหลักที่สำคัญของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา:

1.2.1 เพื่อศึกษาสถานะของประเทศไทย และวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของประเทศไทยกับการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

1.2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางการทำงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในทุกระดับ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาสถานะของประเทศไทย และวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของประเทศไทยกับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกรอบอนุสัญญาอาเซียนฯ โดยเน้นงานที่เป็นภารกิจหลักของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือ งานด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามอนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (Chapter IV) การคุ้มครอง ข้อ 14 (Article 14) การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection of Victims of Trafficking in Persons) และแผนปฏิบัติการอาเซียนฯ ข้อ 4 แผนปฏิบัติการ (Action Plans) หมวด ข (B) การคุ้มครองผู้เสียหาย (Protection of Victims) โดยมีสาระและกรอบแนวคิดสำคัญ 7 ด้าน ดังนี้

⁴ แผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons, especially Women and Children: APA), ตลอดจนรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนจะใช้คำว่า “แผนปฏิบัติการอาเซียนฯ”.

⁵ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปี 2558, หน้า 122.

- 1) การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 2) การที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครองจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์
- 3) การให้การดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 4) การร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 5) การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ
- 6) การให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น
- 7) การจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้ จะเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะมีการใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ อาทิ เอกสารรายงานการประชุมระดับทวิภาคีและพหุภาคี อนุสัญญา รายงานประจำปีของประเทศ การสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต และการใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิจากการสนทนาหรือ สังเกตการณ์ สัมภาษณ์ และการเข้าร่วมประชุมเจรจาทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

1.5 คำถามการศึกษา

ประเทศไทยมีสถานะ ปัญหาอุปสรรค และข้อท้าทายอย่างไรในการปฏิบัติตามพันธกรณีในกรอบอนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (Chapter IV) การคุ้มครอง ข้อ 14 (Article 14) การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection of Victims of Trafficking in Persons) และแผนปฏิบัติการอาเซียนฯ ข้อ 4 แผนปฏิบัติการ (Action Plans) หมวด ข (B) การคุ้มครองผู้เสียหาย (Protection of Victims)

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 ทำให้ทราบสถานะ ปัญหาอุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินงานของประเทศไทยกับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกรอบอนุสัญญาอาเซียนฯ โดยเน้นงานที่เป็นภารกิจหลักของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือ งานด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (Chapter IV) การคุ้มครอง ข้อ 14 (Article 14) การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection of Victims of Trafficking in Persons) และแผนปฏิบัติการอาเซียนฯ ข้อ 4 แผนปฏิบัติการ หมวด ข การคุ้มครองผู้เสียหาย

1.6.2 เพื่อนำผลสำเร็จของการปฏิบัติตามพันธกรณีในกรอบอนุสัญญาอาเซียนฯ ด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปเผยแพร่เป็นตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี (Good Practices)

1.6.3 สำหรับประเด็นปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายจะได้นำเสนอหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อปรับปรุงและพัฒนางานทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาต่อไป

1.6.4 จะได้นำข้อเสนอแนะไปเป็นแนวทางการทำงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ

1.7 นิยามศัพท์:

การค้ามนุษย์ ตามคำจำกัดความในเอกสารอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งมีความสอดคล้องกับพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก หมายถึง

“การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการ ขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์ โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่น เสมือนการ เอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย”⁶

ประวิทย์ ร้อยแก้ว อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานคดีค้ามนุษย์⁷ ได้สรุปว่าวงจรของการค้ามนุษย์ มี 3 ขั้นตอน คือ

- 1) ขั้นตอนการจัดหาคนที่นำไปเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 2) ขั้นตอนการขนส่ง ลำเลียงไปยังจุดหมายปลายทาง
- 3) ขั้นตอนการรับเอาตัวไว้แล้วบังคับแสวงหาประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ

ทั้งนี้โดยมีข้อสังเกต คือ คนที่ดำเนินงานทั้งสามขั้นตอนนี้อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือเป็นกลุ่มคนที่ทำกันเป็นขบวนการก็ได้

ดังนั้น องค์ประกอบสำคัญของการค้ามนุษย์ มี 3 ส่วน คือ

- 1) การกระทำ (action)
 - มีการจัดหา (recruitment) เป็นธุระจัดหา ชื้อ ขาย จำหน่าย
 - มีการนำพาไป (transportation, transfer) พามาจาก ส่งไปยังที่ใดที่หนึ่ง
 - มีการรับตัวเอาไว้ (harboring, receiving) รับไว้ หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย
- 2) วิธีการ (means) โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจ

โดยมิชอบใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เข็ญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ โดยให้เงินหรือผลประโยชน์

⁶ กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารคำแปลอนุสัญญาอาเซียนฯ, หน้า 2-3.

⁷ ประวิทย์ ร้อยแก้ว, นิยามและความหมายการค้ามนุษย์ และองค์ประกอบของความผิดฐานค้ามนุษย์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://tpso4.m-society.go.th/images/DatabaseTPSO4/Research/2560/Human_Trafficking/3-Definition-and-meaning-of-trafficking.pdf, หน้า 6.

อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล เพื่อให้ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลนั้นให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล

3) วัตถุประสงค์ (purpose) เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (exploitation)

เด็ก หมายถึง บุคคลใดที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

ผู้เสียหาย หมายถึง บุคคลธรรมดาใด ๆ ซึ่งตกอยู่ภายใต้การกระทำความผิด

การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (Exploitation) หมายถึง การกระทำใด ๆ ต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อที่จะได้ประโยชน์จากการทำงานหรือน้ำพักน้ำแรงของบุคคลนั้น การอาศัยหรือการใช้สถานการณ์หรือโอกาสเพื่อตักตวงผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมให้แก่ตนเอง การใช้บุคคลหนึ่งบุคคลใดอย่างไม่เป็นธรรมเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ประเด็นที่สำคัญ คือ การใช้งานอย่างไม่เป็นธรรม (Unfair use) และการได้ประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม (Unfair advantage)

กลุ่มองค์กรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Organized Criminal Group) ตามคำจำกัดความในเอกสารอนุสัญญาอาเซียนฯ หมายถึงกลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างของบุคคลสามคนหรือมากกว่า ที่ดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่ง และที่มีการประสานการดำเนินงานระหว่างกัน โดยมีเป้าหมายในการกระทำความผิดร้ายแรงหนึ่งอย่างหรือมากกว่า หรือในการกระทำความผิดเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม⁸

อาชญากรรมข้ามชาติ หมายถึง การกระทำความผิดที่มีลักษณะข้ามชาติ ความผิดมีลักษณะข้ามชาติ หากกระทำในรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ เป็นความผิดกระทำในรัฐหนึ่ง แต่มีส่วนที่สำคัญของการเตรียมการ การวางแผน การสั่งการ หรือการควบคุมเกิดขึ้นในอีกรัฐหนึ่ง รวมถึงความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่งแต่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เป็นความผิดอาญาในรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ หรือความผิดกระทำในรัฐหนึ่งแต่มีผลกระทบอย่างสำคัญในอีกรัฐหนึ่ง

การคุ้มครองดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Victims Protection) หมายถึง การดูแลและอุปการะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงโดยร่วมมือกับองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรภาครัฐ องค์กรอื่น ๆ และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ตามความเหมาะสม ดังนี้

- 1) ที่พักที่เหมาะสม มีอาหารและเครื่องใช้ที่จำเป็น
- 2) การให้คำปรึกษาและให้ข้อมูล โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายของผู้เสียหายในภาษาที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าใจได้
- 3) การให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ฟื้นฟูเยียวยาทั้งทางกาย จิตใจ และสังคม และการให้ความช่วยเหลือทางวัตถุที่จำเป็น
- 4) ส่งเสริมให้มีการจ้างงาน รวมถึงโอกาสทางการศึกษาและการฝึกอบรม
- 5) ให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้กลับคืนสู่สังคมอย่างยั่งยืน

กองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หมายถึง กองทุนในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเป็นค่าใช้จ่ายใน

⁸ กระทรวงการต่างประเทศ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 6, หน้า 3.

การบริหารกองทุน โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมเป็นประธาน และแทนจากทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นกรรมการ⁹

การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เป็นกระบวนการปฏิบัติงานขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญต่อการเข้าถึงตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เป็นการสัมภาษณ์เบื้องต้นเพื่อคัดแยกว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้เพื่อให้การคุ้มครองช่วยเหลือ และให้ความร่วมมือเป็นพยานเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยผู้มีอำนาจหน้าที่จะพิจารณาถึงความเห็นตามนิยามความหมายของการค้ามนุษย์ว่า บุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ หากเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ บุคคลดังกล่าวพึงได้รับการส่งต่อไปยังสถานะแวดล้อมที่ให้การคุ้มครองอย่างเหมาะสมเพียงพอ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ได้สัมภาษณ์อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น การคัดแยกที่มีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งทั้งต่อตัวผู้เสียหายและพนักงานสอบสวน เนื่องจากการคัดแยกที่รวดเร็ว ถูกต้อง และแม่นยำ จะช่วยให้ผู้เสียหายหลุดพ้นจากการถูกแสวงหาประโยชน์ได้เร็วขึ้น ทำให้ผู้เสียหายรู้สึกปลอดภัยและเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าหน้าที่ อันจะนำไปสู่ความร่วมมือที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนต่อไป¹⁰ การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทยดำเนินการตามนิยามความหมายความหมายของการค้ามนุษย์ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยมีความสอดคล้องกับพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ซึ่งเป็นพิธีสารที่แนบท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime-UNTOC) และยังเป็นแม่บทของอนุสัญญาอาเซียนฯ ที่มีความสอดคล้องกัน

ความผิดทางอาญา คือ ผลร้ายซึ่งผู้กระทำความผิดได้รับเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาโดยที่ผู้ซึ่งมีอำนาจให้ผลร้ายจะต้องมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด และผลร้ายที่ผู้กระทำความผิดได้รับนั้นเป็นการตอบแทนการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งการตอบแทนนี้จะมีลักษณะตำหนิผู้กระทำความผิดนั้น¹¹

ความผิดทางปกครอง เป็นความผิดที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ฯ ในด้านต่างในการจัดระเบียบความเรียบร้อยในรัฐเพื่อประโยชน์ในทางปกครอง บริหาร ความผิดเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกิจการต่าง ๆ ที่คนในสังคมต้องประสบอยู่ในการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะยกระดับมาตรฐานความปลอดภัย ป้องกันความไม่สุจริตระหว่างกัน รวมทั้งระงับการความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากการอยู่ร่วมกัน เช่น ความผิดตามกฎหมายจราจร ความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคาร ความผิดเหล่านี้ เมื่อมีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว รัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรง

⁹ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551,

¹⁰ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, คู่มือการปราบปรามการค้ามนุษย์ และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.e-aht.com/startup/downloadInformationDocumentFile?information_id=124, หน้า 37.

¹¹ องค์อาสน์ เจริญสุข, เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 30.

ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งรัฐควรกำหนดวิธีการที่สะดวกและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้อย่างทั่วถึง¹²

¹² เพิ่งอ้าง, หน้า 14.

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

แนวคิดการทำงานด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามกรอบที่ระบุไว้ในอนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (Chapter IV) การคุ้มครอง ข้อ 14 (Article 14) การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection of Victims of Trafficking in Persons) และแผนปฏิบัติการอาเซียนฯ ข้อ 4 แผนปฏิบัติการ (Action Plans) หมวด ข (B) การคุ้มครองผู้เสียหาย (Protection of Victims) มีสาระและกรอบแนวคิดสำคัญ 7 ด้าน ดังนี้

- 1) การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 2) การที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครองจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์
- 3) การให้การดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 4) การร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 5) การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ
- 6) การให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น
- 7) การจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 ความเป็นมาของอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Convention against Trafficking in Persons, Especially Women and Children-ACTIP)

2.2.1.1 อนุสัญญาอาเซียนฯ เป็นความพยายามของ 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่จะขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไป โดยมีสำนักงานเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ประสานงานหลัก และประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศผู้นำ (Lead shepherd) และเป็นฝ่ายเลขานุการจัดทำร่างและจัดประชุมเพื่อเจรจาหาข้อตกลงจนอนุสัญญานี้สำเร็จลงไปด้วยดี

2.2.1.2 อนุสัญญาอาเซียนฯ มีความใกล้เคียงและสอดคล้องกับพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ปี 2543 (The 2000 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) แนบท้าย “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

(United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC) ซึ่งเป็นพิธีสารที่ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของเครื่องมือที่เป็นกลไกระหว่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และประเทศไทยโดยพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา เอกอัครราชทูต ณ กรุงเวียนนาในขณะนั้น ทรงยื่นสัตยาบันสาร เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556 และมีผลในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2556

2.2.1.3 ประเทศทั้ง 10 ในภูมิภาคอาเซียนได้ลงนามในอนุสัญญาอาเซียนฯ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2558 ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 27 ณ ประเทศมาเลเซีย

2.2.1.4 ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาอาเซียนฯ แล้ว 7 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ (ม.ค. 59) กัมพูชา (ม.ค. 59) ไทย (ก.ค. 59) เวียดนาม (ม.ค. 60) เมียนมา (ม.ค. 60) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (ม.ค. 60) และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (พ.ค. 60) ซึ่งส่งผลให้อนุสัญญาอาเซียนฯ มีผลบังคับใช้ในวันที่ 8 มีนาคม 2560

2.2.1.5 ภายใต้กรอบอนุสัญญาอาเซียนฯ ได้มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” (ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children: APA) ซึ่งจะเป็นแผนแม่บทในการกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันในภูมิภาคอาเซียนเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์

2.2.1.6 นอกจากนี้แล้ว ยังได้มีการจัดทำแผนการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ โดยให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการฯ (APA) ชื่อว่า “แผนการดำเนินงานโบฮอล ระยะ 4 ปี 2560–2563” (Bohol Trafficking in Persons Work Plan 2017–2020)

2.2.1.7 อนุสัญญาอาเซียนฯ ครอบคลุมเนื้อหา 7 หมวด (Chapters) 31 ข้อ (Articles) ได้แก่

หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป มี 4 ข้อ

หมวดที่ 2 การกำหนดให้เป็นความผิดอาญา มี 6 ข้อ

หมวดที่ 3 การป้องกัน มี 3 ข้อ

หมวดที่ 4 การคุ้มครอง มี 2 ข้อ

หมวดที่ 5 การบังคับใช้กฎหมาย มี 2 ข้อ

หมวดที่ 6 ความร่วมมือระหว่างประเทศ มี 5 ข้อ

หมวดที่ 7 บทบัญญัติสุดท้าย มี 9 ข้อ

2.2.1.8 อนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (Chapter IV) การคุ้มครอง ข้อ 14 (Article 14) การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection of Victims of Trafficking in Persons) มี 14 วรรค (Paragraphs)¹³ คือ

1) ภาควิชาแต่ละฝ่ายต้องจัดทำแนวปฏิบัติระดับประเทศ หรือวิธีการในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เหมาะสม และอาจร่วมกับองค์กรช่วยเหลือผู้เสียหายที่ไม่ใช้องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

2) ในกรณีที่การค้ามนุษย์เกิดขึ้นในมากกว่าหนึ่งประเทศ ภาควิชาแต่ละฝ่ายต้องเคารพและยอมรับ การคัดแยกผู้เสียหายโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ของรัฐผู้รับ

¹³ กระทรวงการต่างประเทศ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, หน้า 10–11.

3) ยกเว้นในกรณีที่ผู้เสียหายแจ้งเป็นอื่น รัฐผู้รับต้องแจ้งผลการคัดแยกให้รัฐผู้ส่งโดยไม่ล่าช้า โดยไม่สมเหตุผล

4) ภาคแต่ละฝ่ายต้องพิจารณาออกกฎหมายหรือมาตรการที่เหมาะสมซึ่งอนุญาตให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในดินแดนของตนชั่วคราวหรือถาวรตามความเหมาะสม ภาคแต่ละฝ่ายต้องให้การพิจารณา อย่างเหมาะสมต่อปัจจัยด้านมนุษยธรรมและเมตตาธรรม

5) ภาคแต่ละฝ่ายต้องพยายามที่จะดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในขณะที่อยู่ในดินแดนของตน

6) ในกรณีที่เหมาะสมและเท่าที่อนุญาตได้ตามกฎหมาย ภาคแต่ละฝ่ายต้องรักษาข้อมูลส่วนตัว และอัตลักษณ์ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รวมถึงโดยดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรักษาความลับของข้อมูลดังกล่าว

7) ภาคแต่ละฝ่ายต้องพิจารณาไม่ให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รับผิดชอบทางอาญาหรือทางปกครอง จากการกระทำที่ผิดกฎหมาย ถ้าการกระทำดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบายภายใน และตามความเหมาะสม

8) ภาคแต่ละฝ่ายต้องไม่ควมคุมตัวหรือกักขังบุคคลที่ได้รับการคัดแยกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่อย่างไม่สมเหตุผล ในช่วงก่อน ระหว่าง หรือภายหลังขั้นตอนการพิจารณา ความทางแพ่ง อาญา หรือทางปกครองสำหรับคดีค้ามนุษย์

9) ภาคแต่ละฝ่ายต้องแจ้งข้อมูลภายในช่วงเวลาที่เหมาะสมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทราบเกี่ยวกับการคุ้มครอง การให้ความช่วยเหลือ อุปการะ ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับตามกฎหมายภายในประเทศและตามอนุสัญญาฉบับนี้

10) ภาคแต่ละฝ่ายต้องให้การดูแลและอุปการะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงโดยร่วมมือกับ องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ องค์กรอื่น ๆ และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม ดังนี้

ก. ที่พักที่เหมาะสม

ข. การให้คำปรึกษาและข้อมูลโดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายของผู้เสียหาย ในภาษาที่ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าใจได้

ค. การให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ จิตใจ และวัตถุ และ

ง. การจ้างงาน โอกาสทางการศึกษาและการฝึกอบรม

11) ภาคแต่ละฝ่ายต้องพยายามอย่างสุดความสามารถในการให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ให้กลับเข้าสู่สังคมของรัฐผู้ส่ง

12) ภาคแต่ละฝ่ายต้องคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการของเด็กในการปฏิบัติตามข้อบทต่าง ๆ ของข้อนี้

13) ภาคแต่ละฝ่ายต้องดำเนินการให้ระบบกฎหมายภายในมีมาตรการให้ผู้เสียหายสามารถได้รับ การชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

14) ภาคแต่ละฝ่ายต้องกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงจัดตั้งกองทุนแห่งชาติ ตามความเหมาะสม สำหรับการดูแลและอุปการะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

2.2.1.9 แผนปฏิบัติการอาเซียนฯ ข้อ 4 แผนปฏิบัติการ (Action Plans) หมวด ข (B) การคุ้มครองผู้เสียหาย (Protection of Victims) มีสาระ ดังนี้¹⁴

1) ขอยืนยันว่าการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกคนและมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อตอบโต้กับปัญหาการค้ามนุษย์จะเป็นสิ่งที่ช่วยเสริมซึ่งกันและกันและจะได้รับการส่งเสริมร่วมกัน

2) เป็นไปตามข้อ 14 วรรค 10 ของอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ จะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในเรื่องเกี่ยวกับการให้การดูแล การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เหมาะสม

3) จัดให้มีบริการเป็นการเฉพาะแก่ผู้เสียหายที่ได้รับการคัดแยกเป็นพิเศษ อันเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ และกลไกระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมทั้งการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ เช่น เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการดูแลรักษา และบริการให้ความช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับเอชไอวีและเอดส์ และโรคที่เกิดจากการติดต่อทางเลือดหรือโรคติดต่ออื่น ๆ แก่ผู้เสียหายฯ ที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การค้ามนุษย์เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ทางเพศเป็นเรื่องร้ายแรง และส่งผลเกี่ยวข้องโดยตรงในระยะยาวต่อสุขภาพ ซึ่งรวมทั้งสุขภาพเกี่ยวกับเพศและการเจริญพันธุ์

4) ภายใต้งบคำของกฎหมายภายใน กฎ ระเบียบ และนโยบาย ในกรณี que เห็นสมควรให้พิจารณาไม่ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางปกครองกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สำหรับการกระทำที่ผิดกฎหมายใด ๆ ที่ผู้เสียหายกระทำลง หากว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

5) ให้คำนึงว่ามีช่องทางสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่ผู้เสียหายที่เป็นเด็กในการที่จะได้รับการคุ้มครอง การช่วยเหลือและบริการทั้งด้านร่างกาย จิตใจ การฟื้นฟูและเยียวยาทางด้านสังคม โดยร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคม ในกรณี que เห็นสมควร เช่น การจัดตั้งเครือข่ายผู้ให้บริการด้านการดูแลทางการแพทย์ การให้คำปรึกษา การให้โอกาสทางการศึกษาและฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายและล่าม

6) พัฒนาและนำวิธีการที่เหมาะสมมาใช้ในการเข้าช่วยเหลือคุ้มครอง การฟื้นฟู การส่งกลับและการนำผู้เสียหายกลับคืนสู่ครอบครัวและชุมชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายภายในกำหนด โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก

7) ทำให้มั่นใจว่า ระบบบริหารและกฎหมายภายใน คลอบคลุมถึงมาตรการในการให้ข้อมูลแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในภาษาที่ผู้เสียหายเข้าใจได้ ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายและกระบวนการทางปกครองและทางศาลที่เกี่ยวข้อง และอำนวยความสะดวกให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือเพื่อทำให้ความคิดเห็นและข้อห่วงใยของผู้เสียหายได้ถูกนำเสนอและได้รับการพิจารณาในโอกาสที่เหมาะสมในระหว่างกระบวนการพิจารณาเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นการทำให้เสื่อมเสียต่อสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้กระทำผิดอันเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์

¹⁴ กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารคำแปลแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก, หน้า 4.

8) ตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญขององค์การภาคประชาสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศในการให้ความช่วยเหลือและเสริมสร้างกำลังใจแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในการช่วยให้พวกเขาได้รับการชดเชย และช่วยเหลือให้ผู้เสียหายได้รับการดูแลและบริการที่เหมาะสม รวมทั้งการประสานงานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

2.2.2 กระบวนการทางนโยบาย ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทย¹⁵

ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้ การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทย เป็นการปฏิบัติงานร่วมกันในรูปแบบของทิมสหวิชาชีพ โดยประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การเอกชน องค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น กรณีที่มีความเห็นต่างพนักงานสอบสวนมีอำนาจวินิจฉัย ชี้ขาดการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปัญหาที่พบในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ คือ การขาดแคลนล่ามที่สนับสนุนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะล่ามที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายและที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ปัญหาการสื่อสารกันระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ขาดการสื่อสารระหว่างผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้เกี่ยวข้องที่ไม่รู้กฎหมาย ข้อเสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้ คือ ควรจัดการอบรม เจ้าหน้าที่ทิมสหวิชาชีพเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมาย วิธีการคัดแยก การปฏิบัติต่อผู้ที่คาดว่าจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในขณะสัมภาษณ์ และควรจัดให้มีการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติ ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบของทิมสหวิชาชีพ แบบ “One Stop Service” โดย ผู้เสียหายฯ หรือผู้ที่อาจเป็นผู้เสียหายฯ จากการค้ามนุษย์สามารถให้ข้อมูล/ข้อเท็จจริงแก่พนักงานสอบสวน และทิมสหวิชาชีพเบ็ดเสร็จในครั้งเดียว นอกจากนี้ ควรจัดให้มีการอบรมล่ามที่สนับสนุนการคัดแยกผู้เสียหายฯ

2.2.3 แนวทางการพัฒนางานด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์¹⁶

ผลการศึกษา พบว่าการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้เสียหายฯ มีอุปสรรคหลายประการ อาทิ ขั้นตอนการคัดแยกผู้เสียหายฯ ทิมสหวิชาชีพยังไม่มี ความชำนาญพอ นักสังคมสงเคราะห์และพนักงานสอบสวนในบางครั้งมีความเห็นไม่ตรงกัน ผู้เสียหายฯ ถูกคุกคามจากนักค้ามนุษย์ ขาดแคลนล่ามกรณีผู้เสียหายฯ เป็นชาวต่างชาติ ผู้เสียหายฯ ยังไม่ได้รับสิทธิในการทำงานเท่าที่ควร ผู้เสียหายฯ เมื่อส่งกลับแล้วไม่สามารถคืนสู่สังคมอย่างยั่งยืนได้ ข้อเสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้ คือ ควรทบทวนและพัฒนาการทำงานร่วมกับทิมสหวิชาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการคัดแยกผู้เสียหายฯ ควรส่งเสริมให้ผู้เสียหายฯ เข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานตามแนวทางสิทธิมนุษยชน ตลอดจนปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้ทันต่อสถานการณ์ เพื่อการป้องกันปราบปราม และคุ้มครองผู้เสียหายฯ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

¹⁵ สุณีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ, กระบวนการทางนโยบาย ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทย [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.m-society.go.th/download/article/article_20131011115419.pdf, หน้า 3-4.

¹⁶ สุวรรีย์ ใจหาญ, แนวทางการพัฒนางานด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.m-society.go.th/download/article/article_20131011115419.pdf, หน้า 3-4.

บทที่ 3

ผลการศึกษา

ประเทศไทยกับการพัฒนากลไกการทำงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ในด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามกรอบที่ระบุไว้ในอนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (Chapter IV) การคุ้มครองข้อ 14 (Article 14) การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection of Victims of Trafficking in Persons) และแผนปฏิบัติการอาเซียนฯ ข้อ 4 แผนปฏิบัติการ (Action Plans) หมวด ข (B) การคุ้มครองผู้เสียหาย (Protection of Victims) มีสาระสำคัญและกรอบแนวคิดที่จะใช้วิเคราะห์ 7 ด้าน คือ

- 1) ด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 2) ด้านการที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครองจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์
- 3) ด้านการให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 4) ด้านการร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 5) ด้านการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ
- 6) ด้านการให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น
- 7) ด้านการจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์สถานะปัจจุบันของประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ตลอดจนปัญหาอุปสรรค ข้อท้าทาย ตามกรอบแนวคิดทั้ง 7 ด้าน ดังนี้

3.1 ด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Victims Identification)

อนุสัญญาอาเซียนฯ ในหมวด 4 (การคุ้มครอง) ข้อ 14 (การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์) มีข้อความใน วรรคที่ 1-3 ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการทำงานด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังนี้

“(วรรค 1) ภาคแต่ละฝ่ายต้องจัดทำแนวปฏิบัติระดับประเทศ หรือวิธีการในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เหมาะสม และอาจร่วมกับองค์กรช่วยเหลือผู้เสียหายที่ไม่ใช่องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

(วรรค 2) ในกรณีที่มีการค้ามนุษย์เกิดขึ้นในมากกว่าหนึ่งประเทศ ภาคแต่ละฝ่ายต้องเคารพและยอมรับ การคัดแยกผู้เสียหายโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ของรัฐผู้รับ

(วรรค 3) ยกเว้นในกรณีที่ผู้เสียหายแจ้งเป็นอื่น รัฐผู้รับต้องแจ้งผลการคัดแยกให้รัฐผู้ส่งโดยไม่ล่าช้าโดยไม่สมเหตุผล”

3.1.1 การดำเนินงานของประเทศไทยที่สอดคล้องกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ประเทศไทยได้มีการพัฒนากลไกในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังนี้

3.1.1.1 ประเทศไทยมีแนวปฏิบัติระดับประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทาง (Guidelines) ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลได้มีการพัฒนา “แบบสัมภาษณ์เบื้องต้นสำหรับการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” สำหรับเป็นเครื่องมือให้ทีมสหวิชาชีพในประเทศไทยใช้ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้เห็นชอบแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นฯ ดังกล่าว และมอบหมายให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ¹⁷

ต่อมาในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนจากหน่วยงานทุกภาคส่วนที่มีหน้าที่ในการคัดแยกผู้เสียหายได้ดำเนินการปรับปรุงแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นฯ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหา เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันในระดับประเทศในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยได้เริ่มนำแบบคัดแยกที่ปรับปรุงไปใช้ทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม 2559¹⁸ และใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการอบรมและพัฒนาศักยภาพของทีมสหวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยให้ระบบการคัดแยกฯ มีความถูกต้อง แม่นยำ และมีประสิทธิภาพสูงสุด

นอกจากนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนได้ร่วมกันจัดทำ “แนวปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” ซึ่งได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2559 จากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งมี พลเอก ประวิทย์ วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และได้สั่งการให้หน่วยที่เกี่ยวข้องนำไปถือปฏิบัติ¹⁹

3.1.1.2 ประเทศไทยกับบทบาทการเป็นผู้นำในระดับภูมิภาคอาเซียนเพื่อจัดทำแนวทางการทำงานด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียน

นอกจากจะมีแนวทางการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในระดับประเทศแล้ว ประเทศไทยโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังเป็นผู้นำ

¹⁷ สุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15*, หน้า 3-4.

¹⁸ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2558*, หน้า 71.

¹⁹ สุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 106-107.

ระดับภูมิภาคอาเซียนในการจัดทำแนวทางการทำงานด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียน

แนวทางการทำงานด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียน จัดทำขึ้นโดยประเทศไทยเป็นประเทศผู้นำ (Lead Country) ภายใต้กิจกรรม “โครงการจัดทำแนวทางและกระบวนการระดับภูมิภาคในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” (Regional Guidelines and Procedures to Address the Needs of Victims of Trafficking in Persons) ซึ่งอยู่ภายใต้แผนงานมาตรการด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (P: Protection) ตามแผนงาน โบทอลเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ระยะ 4 ปี 2560–2563 (The Bohol TIP Work Plan 2017–2020) ซึ่งได้มีการรับรอง (endorsed) โดยประเทศสมาชิกอาเซียนเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2560 แผนงานนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children: APA) ซึ่งเป็นแผนแม่บทด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาอาเซียนฯ

ประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้ร่วมกันกำหนดแนวทางและกระบวนการในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของประเทศสมาชิกในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนไว้ ดังนี้

- 1) ให้การดำเนินการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างรวดเร็วและเที่ยงตรงตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ
- 2) ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องยอมรับผลการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศปลายทางเป็นคนตัดสิน
- 3) จัดให้มีการพัฒนาศักยภาพของทีมสหวิชาชีพในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 4) มีระบบที่จะต้องมีความอ่อนไหวเป็นพิเศษต่อการทำงานกรณีผู้เสียหายเป็นเด็ก
- 5) ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศต้นทางในกรณีผู้เสียหายเป็นชาวต่างชาติ

3.1.1.3 การทำงานในลักษณะทีมสหวิชาชีพ (Multi-disciplinary Team) ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สำหรับประเทศไทยจะดำเนินการร่วมกันในรูปแบบของทีมสหวิชาชีพ (Multi-disciplinary Team) โดยประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับการฝึกฝนอบรมมาเป็นพิเศษ นักสังคมสงเคราะห์ ผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมจิตวิทยาและการรักษาพยาบาล หรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญจากองค์การภาคเอกชนผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานทีมสหวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตรวจทางชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การเอกชน องค์การระหว่างประเทศ กรณีมีความเห็นไม่ตรงกันในทีมสหวิชาชีพ พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจและเป็นผู้อนุญาตชี้ขาดการตกเป็น ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยให้ฟังความเห็นจากนักสังคมสงเคราะห์หรือนักจิตวิทยา และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.1.4 การประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการเข้ามามีส่วนร่วมทำงานเป็นทีมสหวิชาชีพในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เช่น มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตและแรงงาน มูลนิธิศุภนิมิต ศูนย์สังคมพัฒนา มูลนิธิรักษ์ไทย มูลนิธิศูนย์ชีวิตใหม่ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM) ซึ่งได้ให้การสนับสนุนล่ามช่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ต่างจังหวัดและในพื้นที่ห่างไกลซึ่งขาดแคลนล่ามที่มีคุณภาพ

3.1.1.5 กระบวนการคัดแยกผู้เสียหายฯ จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วทันที่ภายใน 24 ชั่วโมง และสามารถขยายเวลาหากมีความจำเป็นต้องคุ้มครองเกินกว่า 24 ชั่วโมง พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาต ทั้งนี้ศาลมีอำนาจอนุญาตได้ไม่เกิน 7 วัน โดยจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้ กรณีคัดแยกแล้วเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ไม่ว่าผู้เสียหายฯ จะเป็นชาวไทยหรือต่างชาติ จะมีมาตรการที่คุ้มครองช่วยเหลือ โดยมีการประสานงานกันอย่างรวดเร็ว ใกล้ชิด และส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ผู้เสียหายฯ จะต้องไม่ถูกขังคุก หรืออยู่ในห้องกัก (Detention) ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรณีคัดแยกแล้วไม่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หากเป็นคนไทยให้ดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กรณีเป็นชาวต่างชาติให้นำส่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป สาเหตุที่ต้องรีบดำเนินการคัดแยกฯ อย่างรวดเร็วเพื่อป้องกันมิให้ผู้เสียหายฯ ต้องถูกกัก และเพื่อจะได้ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือได้ตามความต้องการและทันการ

3.1.1.6 การประสานกับประเทศต้นทางอย่างรีบด่วน กรณีที่ได้รับการคัดแยกฯ ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ และในขณะเดียวกันจะประสานแจ้งผลการคัดแยกฯ โดยผ่านช่องทางทางการทูตกับหน่วยงานเครือข่ายที่เป็น Focal Point ในประเทศต้นทาง เพื่อติดตามและประเมินครอบครัวและชุมชน ของผู้เสียหายฯ รวมทั้งวางแผนทางให้ความคุ้มครองช่วยเหลือร่วมกัน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้เสียหายเป็นสำคัญ (victim-centered)

3.1.1.7 สถิติผู้เสียหายที่ได้รับการคัดแยกฯ สำหรับในปี 2017 มีผู้เสียหายฯ ที่ผ่านการคัดแยกจากทีมสหวิชาชีพ จำนวน 455 คน โดยประสงค์เข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวนทั้งสิ้น 360 คน²⁰

3.1.2 ประเทศไทยกับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายในการปฏิบัติตามพันธกรณี ประเด็นการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

จะเห็นว่าประเทศไทยมีการพัฒนากลไกเพื่อตอบรับกับการปฏิบัติตามพันธกรณี ในประเด็นการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทาย ในการดำเนินงาน ดังนี้

3.1.2.1 แบบสัมภาษณ์เบื้องต้นที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันในระดับประเทศในการ คัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและใช้อยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีความ

²⁰ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560, หน้า 38.

พยายามให้ครอบคลุมในทุกองค์ประกอบของการค้ามนุษย์แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาในการตีความ และมุมมองของทีมสหวิชาชีพแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกัน และการทำงานกับมนุษย์เป็นสิ่งที่อ่อนไหวและละเอียดอ่อน ดังนั้น การตีความและผลการคัดแยกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ ในบางครั้งทีมสหวิชาชีพจะมีความเห็นที่ต่างกันไป

3.1.2.2 ปัญหาที่สนับสนุนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในบางพื้นที่ไม่สามารถจัดหาทีมเพื่อช่วยสนับสนุนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ โดยเฉพาะทีมที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายและคำที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

3.1.2.3 การสื่อสารระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ บางกรณีขาดการสื่อสารระหว่างผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้เกี่ยวข้องที่ไม่รู้กฎหมายจนเป็นเหตุให้เกิดความเข้าใจผิดในทางที่เสียหาย

3.1.2.4 ในการทำงานบางครั้งจะไม่ได้ข้อมูลที่ถูกต้องจากผู้เสียหายฯ มีการปลอมแปลงเอกสาร ปลอมอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ผู้เสียหายฯ เป็นชาวต่างชาติและเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ผู้เสียหายฯ บางรายยังเด็กอายุยังไม่ถึง 18 ปี แต่ปลอมแปลงเอกสารหนังสือเดินทางให้อายุเกิน 18 ปี ทำให้ไม่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ หรือในบางกรณีผู้เสียหายถูกนายหน้าข่มขู่ หรือได้รับการบอกกล่าวเพื่อให้ไม่บอกข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ บางครั้งอาจข่มขู่ว่าจะทำร้ายครอบครัวหรือคนใกล้ชิดที่อยู่ประเทศต้นทาง เหล่านี้เป็นอุปสรรคทำให้ผลการคัดแยกฯ ไม่ถูกต้องเที่ยงตรง

3.1.2.5 ในการทำงานโดยเฉพาะในพื้นที่ต่างจังหวัด เมื่อคัดแยกผู้เสียหายฯ แล้วว่าเป็นคดีค้ามนุษย์ พนักงานสอบสวนจะให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นผู้ลงนามกล่าวโทษในคดีค้ามนุษย์ ซึ่งบางครั้งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ลงนามถูกข่มขู่ฟ้องร้องหรือคุกคามจากเครือข่ายผู้ต้องหาหรือเครือข่ายผู้ค้า

3.1.2.6 ในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ทีมสหวิชาชีพที่ได้รับการอบรมมาเพื่อการคัดแยกผู้เสียหายฯ มีการโยกย้าย ลาออกบ่อย ทำให้การปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่อง

3.2 ด้านการที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครองจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

อนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (การคุ้มครอง) ข้อ 14 (การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์) มีข้อความใน วรรค 7 และ 8²¹ ที่ระบุด้านการที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครองจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ดังนี้

“(วรรค 7) ภาควิแต่ละฝ่ายต้องพิจารณาไม่ให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รับผิดทางอาญาหรือทางปกครอง จากการกระทำที่ผิดกฎหมาย ถ้าการกระทำดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบายภายใน และตามความเหมาะสม

(วรรค 8) ภาควิแต่ละฝ่ายต้องไม่ควบคุมตัวหรือกักขังบุคคลที่ได้รับการคัดแยกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม เหตุผล ในช่วงก่อน ระหว่าง หรือภายหลังขั้นตอนการพิจารณา ความทางแพ่ง อาญา หรือทางปกครองสำหรับคดีค้ามนุษย์”

²¹ สุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, หน้า 10.

3.2.1 การดำเนินงานของประเทศไทยที่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการที่ผู้เสียหายฯ ไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครองจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ มีดังนี้

ประเทศไทยได้มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีฯ โดยที่ผู้เสียหายฯ จะไม่ต้องรับผิดทางอาญา ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 41 โดยระบุว่า

“เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไป หรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตาม หรือรับเร้าบุคคลเพื่อการค้าประเวณี และการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อการค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว”²²

สำหรับประเทศไทยบุคคลที่ได้รับการคัดแยกกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จะถือว่าไม่มีความผิดทั้งทางอาญา จากการกระทำที่ผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ อาทิ ความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลงเอกสาร การเข้าเมืองผิดกฎหมาย ความผิดเกี่ยวกับแรงงานผิดกฎหมายรวมถึงการค้าประเวณี เป็นต้น โดยจะไม่ถูกควบคุมตัวหรือกักขัง ในขณะเดียวกันจะได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

สำหรับการที่ผู้เสียหายฯ จะไม่ต้องรับผิดทางปกครองนั้น ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีนี้ได้ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่กำหนดความผิดทางปกครองกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (กรณีความผิดทางปกครองที่ระบุในอนุสัญญาอาเซียนฯ นี้ เขียนขึ้นเนื่องจากบางประเทศในอาเซียนมีข้อกำหนดที่กล่าวโทษทางปกครองแก่ผู้เสียหายฯ จึงต้องระบุในอนุสัญญาอาเซียนฯ ว่าให้ผู้เสียหายไม่ต้องรับผิดทางปกครอง)²³

3.2.2 ประเทศไทยกับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายในการปฏิบัติตามพันธกรณีประเด็นการที่ผู้เสียหายฯ ไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครองจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

หากได้รับการคัดแยกกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างชัดเจน บุคคลเหล่านั้นจะไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครองจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติจะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ยังไม่ชัดเจนที่จะเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แต่เป็นกลุ่มเสี่ยงซึ่งเป็นกลุ่มที่เปราะบาง ซึ่งหากไม่ได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือก็อาจจะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต่อไป อาทิ กลุ่มผู้หญิงและเด็ก แรงงานข้ามชาติ คนชายขอบ ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น บุคคลกลุ่มนี้ตามกฎหมายหากไม่ได้รับการคัดแยกกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 41 ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

²² กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 9*.

²³ สัมภาษณ์ วันชัย รุจนวงศ์, อัยการอาวุโสและผู้แทนไทยในคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก.

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนเปราะบางทุกกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งผู้โยกย้ายถิ่นในภาวะไม่ปกติ อาทิ คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และชาวโรฮิงจาซึ่งเป็นหญิงและเด็ก ประเด็นท้าทายที่สำคัญก็คือ โดยอำนาจหน้าที่แล้วสถานคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้ง 9 แห่ง ภายใต้การดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไม่มีอำนาจในการให้ความคุ้มครองฯ กลุ่มคนเปราะบางข้างต้น หากมิใช่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม โดยไม่มีกฎหมายรองรับ

3.3 ด้านการให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

อนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (การคุ้มครอง) ข้อ 14 (การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์) มีข้อความใน วรรคที่ 4-6 และ 9-11 ที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีด้านการให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังนี้

“(วรรค 4) ภาคแต่ละฝ่ายต้องพิจารณาออกกฎหมายหรือมาตรการที่เหมาะสมซึ่งอนุญาตให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในดินแดนของตนชั่วคราวหรือถาวรตามความเหมาะสม ภาคแต่ละฝ่ายต้องให้การพิจารณา อย่างเหมาะสมต่อปัจจัยด้านมนุษยธรรมและเมตตาธรรม

(วรรค 5) ภาคแต่ละฝ่ายต้องพยายามที่จะดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในขณะที่อยู่ในดินแดนของตน

(วรรค 6) ในกรณีที่เหมาะสมและเท่าที่อนุญาตได้ตามกฎหมาย ภาคแต่ละฝ่ายต้องรักษาข้อมูลส่วนตัว และอัตลักษณ์ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รวมถึงโดยดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรักษาความลับของข้อมูลดังกล่าว

(วรรค 9) ภาคแต่ละฝ่ายต้องแจ้งข้อมูลภายในช่วงเวลาที่เหมาะสมให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทราบเกี่ยวกับการคุ้มครอง การให้ความช่วยเหลือ อุปการะ ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับตามกฎหมายภายในประเทศและตามอนุสัญญานี้

(วรรค 10) ภาคแต่ละฝ่ายต้องให้การดูแลและอุปการะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รวมถึงโดยรวมมือกับองค์กรที่ไม่ใช่ของภาครัฐ องค์กรอื่น ๆ และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม ดังนี้

ก. ที่พักที่เหมาะสม

ข. การให้คำปรึกษาและข้อมูลโดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายของผู้เสียหาย ในภาษาที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าใจได้

ค. การให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ จิตใจ และวัตถุ และ

ง. การจ้างงาน โอกาสทางการศึกษาและการฝึกอบรม

(วรรค 11) ภาคแต่ละฝ่ายต้องพยายามอย่างสุดความสามารถในการให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้กลับเข้าสู่สังคมของรัฐผู้ส่ง”

3.3.1 การดำเนินงานของประเทศไทยที่สอดคล้องกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีดังนี้

3.3.1.1 ประเทศไทยมีกฎหมายชัดเจนในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีบทบาทหน้าที่ในการเป็นหน่วยประสานหลักเพื่อให้ความช่วยเหลือคุ้มครองดูแลสวัสดิภาพและบำบัด ฟื้นฟู เยียวยา ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามพันธกรณี ตามข้อความในมาตรา 33 ดังนี้

“มาตรา 33 ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสม ในเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้นับถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอน ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย

การให้ความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่ง อาจจัดให้บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหาย ได้รับการดูแลในสถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก หรือสถานสงเคราะห์อื่นของรัฐหรือเอกชนก็ได้”

หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อให้การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 33 ได้แก่

1) กองต่อต้านการค้ามนุษย์ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานงานกลางกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีและโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ กำกับดูแลด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนงาน อีกทั้งยังเป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ การศึกษาวิจัยด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงาน ดำเนินการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งระบบจนถึงกระบวนการส่งกลับภูมิลำเนาหรือประเทศต้นทาง

2) สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักในการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มี 9 แห่ง โดยให้การคุ้มครองผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิงจำนวน 4 แห่ง ผู้ชายจำนวน 4 แห่ง และเด็กชาย 1 แห่ง ได้แก่

- (1) สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จังหวัดนนทบุรี (ผู้หญิง)
- (2) สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จังหวัดนครราชสีมา (ผู้หญิง)
- (3) สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้หญิง)
- (4) สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จังหวัดพิษณุโลก (ผู้หญิง)
- (5) สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จังหวัดปทุมธานี (ผู้ชาย)
- (6) สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จังหวัดเชียงราย (ผู้ชาย)
- (7) สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จังหวัดระนอง (ผู้ชาย)
- (8) สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จังหวัดสงขลา (ผู้ชาย)
- (9) สถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (เด็กชาย อายุต่ำกว่า 15 ปี)

สถานคุ้มครองฯ ทั้ง 9 แห่ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพื่อให้การคุ้มครองชั่วคราวและเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการคัดแยกฯ ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยสถานคุ้มครองทั้ง 9 แห่งจะเป็นหน่วยงานหลักเพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านร่างกายและจิตใจ สังคม รวมถึงการฟื้นฟูเยียวยา การช่วยเหลือด้านกฎหมาย การส่งกลับภูมิลำเนา และติดตามประเมินผลการคืนสู่สังคม โดยประสานงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงองค์การระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังงานร่วมกับเครือข่ายพื้นที่ในการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในชุมชนและติดตามช่วยเหลือกลุ่มผู้เสียหายฯ และกลุ่มเสี่ยงชาวไทยที่กลับคืนสู่ครอบครัวชุมชนตลอดจนเป็นศูนย์การเรียนรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

3) บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัด (บพด.) นอกจากสถานคุ้มครองฯ ทั้ง 9 แห่งแล้ว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังได้มอบหมายให้บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัด สังกัดกรมกิจการเด็กและเยาวชน มี 77 แห่งทั่วประเทศครอบคลุมทุกจังหวัดในประเทศไทย มีหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้การคุ้มครองชั่วคราวผู้เสียหายฯ และบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายฯ ในกรณีที่จังหวัดนั้น ๆ ไม่มีสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตั้งอยู่หรือมีเหตุจำเป็นตามความเหมาะสมเพื่อให้บุคคลดังกล่าว เข้าพักชั่วคราวก่อนส่งต่อเข้ารับการคุ้มครอง ณ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต่อไป ในระหว่างที่อยู่ในความคุ้มครองผู้ใช้บริการจะได้รับความช่วยเหลือในด้านที่พักอาศัย อาหาร บริการดูแลสุขภาพและ

การให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย และการให้คำปรึกษาต่าง ๆ รวมทั้งการประสานส่งต่อไปรับบริการ ตามความเหมาะสมต่อไปด้วย

4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ตั้งอยู่ใน 76 จังหวัด ทั่วประเทศ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในจังหวัด ซึ่งรวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์และยังปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการให้กับศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามกฎหมาย จัดระบบงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ช่วยเหลือ เยียวยา และคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหาย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ร่วมกับคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัด กำกับดูแลงานนโยบายและสารสนเทศ การคุ้มครองช่วยเหลือของทีมปฏิบัติการของจังหวัด นอกจากนี้ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดยังเป็นหน่วยงานในการประสานรับเรื่องเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อีกด้วย

จะเห็นว่าผู้เสียหาย ที่เป็นชาวต่างชาติ กรณีที่ได้รับการคัดแยกฯ ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ไม่ว่าผู้เสียหายฯ จะเข้ามาโดยถูกหรือผิดกฎหมายก็ตาม ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาอาเซียนฯ ทั้งนี้ผู้เสียหายจะได้รับการคุ้มครองเยียวยาตามหลักการมาตรฐานสากล โดยมีหน่วยงานข้างต้นภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานประสานงานหลัก

3.3.1.2 ประเทศไทยกับกระบวนการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ประเทศไทยให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นคนไทย คนต่างชาติ หรือคนไร้สัญชาติ กระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายเริ่มต้นตั้งแต่การรายงานแจ้งเหตุ การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และลงพื้นที่ในการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายฯ ให้พ้นจากสถานการณ์ที่เลวร้าย การส่งและรับตัวผู้เสียหายเข้ารับบริการที่เหมาะสมในที่พักพิงที่ปลอดภัย การบริการด้านการฟื้นฟูเยียวยา การฝึกอบรมอาชีพ การช่วยเหลือเพื่อให้เข้าถึงบริการทางกฎหมาย การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ การช่วยเหลือให้กลับคืนสู่ครอบครัวและสังคมได้โดยปลอดภัย ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้เสียหายฯ เหล่านี้จะไม่กลับเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์อีก²⁴ ผู้เสียหายจะได้รับการคุ้มครองดูแลในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Shelters) ภายใต้การดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทั้ง 9 แห่ง ซึ่งให้ความช่วยเหลือตามแนวทางที่คำนึงถึงผู้เสียหายฯ เป็นศูนย์กลาง (victim-centered) บริการที่จัดให้ผู้เสียหายฯ มีความสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาอาเซียนฯ ดังนี้

1) บริการที่พัก (Shelters) ที่เหมาะสม รวมถึงอาหารและสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต

2) ด้านการแพทย์การดูแลฟื้นฟูเยียวยา ภายในสถานคุ้มครองฯ บุคลากรทางการแพทย์ พยาบาลวิชาชีพ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา จะคอยให้การดูแลฟื้นฟู

²⁴ หนึ่งททัย แรงผลสัมฤทธิ์ และคณะ, คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://ebooks.m-society.go.th/ebooks/download/328>, หน้า 36.

เยียวยาผู้เสียหายฯ ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ มีประสานงานอย่างใกล้ชิดกับสถานพยาบาล ภายนอกในการตรวจรักษาสุขภาพให้ผู้รับการคุ้มครอง เช่น ตรวจเลือด โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และร่องรอยหรือบาดแผลจากการถูกทารุณกรรม รวมถึงการตรวจหาอายุที่แท้จริงกรณีสงสัยว่าเป็นเด็ก

3) การให้คำปรึกษาทางด้านจิตวิทยาและทางด้านสังคม นักสังคมสงเคราะห์และนักจิตวิทยาจะพูดคุยกับผู้เสียหายฯ เพื่อค้นหาข้อมูลเชิงลึกในทุกด้าน ซึ่งจะทำให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามสภาพของแต่ละบุคคล

4) การแจ้งสิทธิพื้นฐานตามกฎหมาย เมื่อแรกรับเข้าสถานคุ้มครองฯ จะมีการจัดกลุ่มให้บริการแรกเข้า (Group Orientation) ผู้เสียหายฯ จะได้รับการแนะนำอบรมในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน กฎระเบียบ ข้อพึงปฏิบัติ ขั้นตอนการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการแจ้งสิทธิให้ผู้เสียหายฯ พึงจะได้รับตามกฎหมายของประเทศไทย

5) บริการด้านการศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพ ภายในสถานคุ้มครองฯ จะมีการจัดกิจกรรมฟื้นฟูเยียวยา เช่น การฝึกอาชีพระยะสั้นและระยะยาว กิจกรรมนันทนาการ ฯฯ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความรู้และสามารถกลับไปประกอบอาชีพมีงานทำและมีรายได้ในประเทศต้นทางเพื่อการคืนสู่สังคมอย่างยั่งยืน กรณีผู้เสียหายฯ อยู่ในวัยเรียน หรือมีบุตรอยู่ในวัยเรียน จะจัดการศึกษาให้ทั้งในสถานคุ้มครองฯ และออกไปเรียนในโรงเรียนร่วมกับเด็กภายนอก

6) ด้านกระบวนการยุติธรรม นักกฎหมายหรือนักสังคมสงเคราะห์จะให้คำแนะนำด้านกฎหมาย ให้คำปรึกษา แนะนำ ช่วยเหลือ และให้ทางเลือกในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ค้ำมนุษย์ นอกจากนี้ ยังให้ความช่วยเหลือโดยนำผู้เสียหายฯ ไปแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งวางแผนการให้ความช่วยเหลือในลำดับต่อไป เช่น การดำเนินคดีอาญา คดีแรงงาน หรือคดีแพ่ง เป็นต้น

7) การรักษาความลับข้อมูลประวัติผู้เสียหาย นักสังคมสงเคราะห์จัดทำประวัติผู้เสียหายฯ (Case Report) โดยข้อมูลต่าง ๆ จะเก็บเป็นความลับและไม่ไปเผยแพร่ที่ไหน กรณีต้องประสานกับประเทศต้นทางในการติดตามสืบหาครอบครัว และประเมินความพร้อมของครอบครัวเพื่อเตรียมรับผู้เสียหายกลับสู่คืนครอบครัว จะส่งข้อมูลที่จำเป็นให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศต้นทางเพื่อดำเนินการ ทั้งนี้จะได้แจ้งให้ผู้เสียหายฯ ได้รับทราบในทุกขั้นตอน

8) การเตรียมความพร้อมของผู้เสียหายฯ ก่อนการส่งกลับ มีการให้ความรู้ด้านต่าง ๆ แก่ผู้เสียหายฯ เช่นการเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ นักสังคมสงเคราะห์ของสถานคุ้มครองฯ จะแจ้งให้กองต่อต้านการค้ามนุษย์ทราบว่าผู้เสียหายฯ มีความพร้อมที่จะเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา จากนั้นกองต่อต้านการค้ามนุษย์จะดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศต้นทางเพื่อกำหนดวันที่จะส่งผู้เสียหายกลับภูมิลำเนา และประสานสถานทูตหรือสถานกงสุล เพื่อจัดทำเอกสารในการเดินทางกลับภูมิลำเนาของผู้เสียหายฯ

9) การส่งกลับและคืนสู่สังคม เจ้าหน้าที่กองต่อต้านการค้ามนุษย์ร่วมกับเจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองฯ เดินทางไปส่งผู้เสียหายฯ กลับประเทศ ณ ด่านชายแดน ตามที่ระบุในบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้จะมีการประชุม Case Conference เพื่อส่งต่อข้อมูลเพื่อให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง มีการส่งมอบทรัพย์สิน และชี้แจงความช่วยเหลือทั้งทางการเงินและ

แผนการให้ความช่วยเหลือเป็นรายบุคคลร่วมกัน ในการส่งกลับและคืนสู่สังคมจะยึดในหลักการ คือ ผู้เสียหายต้องปลอดภัย ต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศต้นทางรองรับเพื่อให้การช่วยเหลือต่อ และต้องเป็นการคืนสู่สังคมที่ยั่งยืน โดยผู้เสียหายฯ ต้องไม่กลับมาเป็นผู้เสียหายฯ ซ้ำ และจะต้องมีการติดตาม (Follow up) และประเมินผลทุกรายกรณี

10) การส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานและการสร้างรายได้สำหรับผู้เสียหายฯ ทั้งภายในและนอกสถานคุ้มครองฯ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมได้ประสานความร่วมมือกันเพื่อหาตำแหน่งในการจ้างงานสำหรับผู้เสียหายฯ นอกสถานคุ้มครองฯ ในปี 2560 ผู้เสียหายฯ จำนวน 149 คน ออกไปทำงานภายนอกสถานคุ้มครองฯ โดยจำแนกประเภทงาน ได้แก่ งานก่อสร้าง งานเดินสายไฟ งานคัดแยกขยะ งานภาคเกษตรกรรม งานในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และงานดูแลผู้สูงอายุ ทั้งนี้สถานคุ้มครองฯ จะพิจารณาเรื่องความปลอดภัยเป็นสำคัญ และผู้เสียหายฯ จะได้รับค่าจ้างจากการทำงานอย่างน้อยเป็นค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน

สำหรับผู้เสียหายฯ ที่ไม่สามารถออกไปทำงานภายนอกได้เนื่องจากมีปัญหาด้านสุขภาพ ทุพพลภาพ อยู่ในช่วงแรกปรับสภาพกระบวนการทางกฎหมาย อยู่ในระบบการศึกษา รวมถึงอยู่ในระหว่างฝึกอาชีพเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนทำงาน สถานคุ้มครองฯ มีการจัดอาชีพที่หลากหลาย และสามารถตอบสนองตรงกับความต้องการของผู้เสียหายฯ และตลาดแรงงาน อาทิ งานประดิษฐ์ งานช่าง เกษตรกรรม ทำเล็บ ขนมเบเกอรี่ เป็นต้น โดยผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการฝึกอาชีพของผู้เสียหายจะถูกนำออกมาจำหน่าย ทั้งการจำหน่ายภายในร้านค้าของสถานคุ้มครองฯ และการออกร้านตามสถานที่ต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังได้จัดหางานจากภายนอก เข้ามาให้ผู้เสียหายฯ ทำภายในสถานคุ้มครองฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มทักษะและสร้างรายได้ให้แก่ผู้เสียหายฯ

11) การให้บริการล่าม

กรณีผู้เสียหายฯ เป็นชาวต่างชาติ ล่ามมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในทุกขั้นตอนตั้งแต่การคัดแยกฯ การช่วยเหลือ การสืบสวนสอบสวน และในกระบวนการทางศาล ดังนั้น ล่ามจึงจำเป็นต้องเข้าใจระบบการทำงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในระดับหนึ่ง

ประเทศไทยได้จัดอบรมล่ามสำหรับการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตั้งแต่ปี 2553 จนถึงปี 2559 มีล่ามที่ผ่านเกณฑ์การประเมินและขึ้นทะเบียนกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 184 คน และ ในปี 2560 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนินการอบรมล่าม จำนวน 3 ภาษาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ เมียนมา 37 คน กัมพูชา 40 คน และเวียดนาม 20 คน มีผู้เข้ารับการอบรมทั้งสิ้น 97 คน และผ่านเกณฑ์ประเมิน และขึ้นทะเบียนล่าม จำนวน 67 คน รวมมีล่ามที่ขึ้นทะเบียนและพร้อมปฏิบัติงาน จำนวนทั้งสิ้น 251 คน²⁵

12) สถิติการช่วยเหลือผู้เสียหายฯ ในสถานคุ้มครองฯ

ปี 2560 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ให้การช่วยเหลือผู้เสียหายฯ จำนวนทั้งสิ้น 360 คน เป็นชาย 169 คน หญิง 191 คน เมื่อจำแนก

²⁵ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, หน้า 43.

ตามสัญชาติเป็นชาวไทย 132 คน เมียนมา 119 คน ลาว 21 คน กัมพูชา 22 คน อินโดนีเซีย 9 คน เวียดนาม 51 คน มาเลเซีย 3 คน และ ยูกันดา 3 คน ในจำนวนดังกล่าวมีผู้เสียหายฯ ที่เดินทางกลับภูมิลำเนาแล้วจำนวนทั้งสิ้น 111 ราย โดยมีระยะเวลาที่อยู่ในความคุ้มครองฯ จำแนกเป็น น้อยกว่า 3 เดือน จำนวน 12 คน ระยะ 3-6 เดือน จำนวน 71 คน ระยะ 6-12 เดือน จำนวน 28 คน²⁶

3.3.2 ประเทศไทยกับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายในการปฏิบัติตามพันธกรณี ประเด็นการให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

3.3.2.1 ผู้เสียหายฯ ถูกคุกคามจากผู้ค้ามนุษย์หรือเครือข่ายทั้งในประเทศไทยและประเทศต้นทาง สถานคุ้มครองฯ มักจะพบปัญหาว่านายหน้าหรือผู้ค้าปลอมตัวเป็นญาติจะมารับหรือมาเยี่ยมผู้เสียหายฯ และชักชวนให้กลับไปทำงานต่อ เครือข่ายผู้ค้าฯ ในประเทศต้นทางข่มขู่ผู้เสียหายฯ ว่าหากไม่ทำงานให้ตามที่ตกลงกันไว้ จะทำร้ายคนในครอบครัว ซึ่งได้แก่ พ่อ แม่ หรือญาติพี่น้องของผู้เสียหายฯ

3.3.2.2 การขาดแคลนล่ามที่มีประสิทธิภาพกรณีผู้เสียหายเป็นชาวต่างชาติ แม้ว่ามีความพยายามในการจัดอบรมและขึ้นทะเบียนล่ามเพื่ออำนวยความสะดวกในการสัมภาษณ์และสื่อสารกับผู้เสียหายฯ แต่ในบางพื้นที่ที่ห่างไกลทำให้ไม่สามารถจัดล่ามไปได้ทันการ อีกทั้งมีการเคลื่อนย้ายแรงงานในระหว่างประเทศที่หลากหลาย ทำให้ล่ามที่ขึ้นทะเบียนไว้ไม่ครอบคลุมประเทศและภาษา อีกประการที่พบ คือ เครือข่ายผู้ค้ามนุษย์แฝงตัวอาสาเข้ามาเป็นล่ามเสียเอง

3.3.2.3 ผู้เสียหายฯ ยังไม่ได้รับสิทธิในการทำงานเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความรู้และทักษะในการทำงานที่ใช้ความชำนาญเฉพาะด้าน อีกประการ คือ เจ้าของกิจการในบางครั้งก็ไม่ได้สนใจที่จะรับผู้เสียหายฯ เข้าทำงาน เนื่องจากมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อการค้ามนุษย์ และสำหรับผู้เสียหายฯ บางคนก็ถูกคุกคามจากผู้ค้า ทำให้การไปทำงานนอกสถานคุ้มครองฯ ไม่ปลอดภัย

3.3.2.4 ผู้เสียหายฯ เมื่อส่งกลับประเทศต้นทางไปแล้ว ขาดการติดตาม (Follow up) และประเมินผล

3.3.2.5 ผู้เสียหายฯ เมื่อส่งกลับประเทศต้นทางแล้วไม่สามารถคืนสู่สังคมอย่างยั่งยืนได้ สาเหตุมาจากปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำให้ผู้เสียหายฯ ต้องดิ้นรนกลับมาทำงานในประเทศไทยอีก และมีโอกาสถูกค้าซ้ำ

3.4 ด้านการร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

อนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (การคุ้มครอง) ข้อ 14 (การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์) มีข้อความใน วรรคที่ 10 ที่เกี่ยวข้องกับด้านความร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังนี้

“(วรรค 10) ภาควิแต่ละฝ่ายต้องให้การดูแลและอุปการะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รวมถึงโดยร่วมมือกับองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ องค์กรอื่น ๆ และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ตามความเหมาะสม.....”

²⁶ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, หน้า 38.

3.4.1 ประเทศไทยกับพันธกรณีด้านความร่วมมือกับองค์กรเอกชน และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย ได้มีการประสานงานและตั้งเครือข่ายการทำงานทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องและในมิติต่าง ๆ

3.4.1.1 องค์กรภาคเอกชน ที่สนับสนุนงานในสถานคุ้มครองฯ มีดังนี้²⁷

1) องค์กรเฟรนด์อินเตอร์เนชั่นแนล สนับสนุนการติดตามครอบครัวของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวกัมพูชา การส่งกลับคืนสู่สังคม และการติดตามผลการส่งกลับคืนสู่ครอบครัวเพื่อรายงาน กลับมายังหน่วยงานกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ให้การดูแลคุ้มครองส่งกลับผู้เสียหาย นอกจากนี้ ได้สนับสนุนการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างทักษะชีวิตให้แก่ผู้เสียหาย ที่อยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทำให้ผู้เสียหายมีทักษะการใช้ชีวิต เมื่อกลับภูมิลำเนา

2) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สนับสนุนการส่งกลับและคืนสู่สังคม ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อาทิ เมียนมา บังคลาเทศ ศรีลังกา เป็นต้น สนับสนุนการขับเคลื่อนกลไกที่นำไปสู่การปฏิบัติในการส่งกลับและคืนสู่สังคมของผู้เสียหาย อาทิ การประชุมหารือระดับทวิภาคีเกี่ยวกับการบริหารจัดการรายกรณี การส่งกลับและคืนสู่สังคมผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไทย-เมียนมา (Thai-Myanmar Case Management Meeting: CMM) ซึ่งมีการจัดประชุมฯ ดังกล่าว ทุก ๆ 6 เดือน นอกจากนี้ ยังร่วมจัดทำมาตรฐานการส่งกลับและคืนสู่สังคมให้แก่ผู้เสียหายฯ สนับสนุนการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการให้กับผู้ปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์ สนับสนุนเงินทุนในการประกอบอาชีพให้แก่ผู้เสียหายฯ ชาวไทยที่ตกเป็นผู้เสียหายในต่างประเทศ สนับสนุนงานด้านการคัดกรองและตรวจสุขภาพให้แก่ผู้เสียหายฯ หญิงและเด็กที่ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮิงจาจากก่อนส่งไปประเทศที่สาม สนับสนุนงานการอบรมล่ามเพื่อช่วยช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหาย รวมถึงจัดทำ “คู่มือการปฏิบัติงานล่ามเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานล่ามแปลภาษา เนื่องจากในเนื้อหาจะช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจถึงหลักการปฏิบัติและเพิ่มพูนทักษะในการล่ามในกระบวนการคุ้มครองให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้

3) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ศูนย์สนับสนุนการตั้งถิ่นฐานใหม่ (Resettlement Support Center: RSC) และคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (Committee of the Red Cross: ICRC) สนับสนุนการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และหญิงและเด็กที่ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮิงจา สำหรับการพิจารณาไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม สนับสนุนการติดต่อครอบครัวหรือญาติ สนับสนุนเครื่องใช้ที่จำเป็น และอบรมด้านวัฒนธรรมให้แก่ชาวโรฮิงจาที่มีกำหนดการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานใหม่

²⁷ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, หน้า 45.

4) สำนักงานกฎหมายเอสอาร์ สนับสนุนความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย การเป็นโจทก์ร่วม และทนายให้แก่ผู้เสียหายฯ ในคดีที่มีความสำคัญและซับซ้อน รวมถึงสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายฯ

5) องค์การช่วยเหลือเด็ก มูลนิธิพิทักษ์สตรี จัดกิจกรรมเตรียมความพร้อมก่อนขึ้นเป็นพยาน ให้แก่ผู้เสียหายฯ ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทำให้ผู้เสียหายฯ มีความพร้อมและมีความคุ้นชินในขั้นตอนของการเป็นพยานในกระบวนการยุติธรรม จัดกิจกรรมการเรียนการสอนเบื้องต้นให้แก่เด็กที่อยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทำให้เด็กมีความรู้เบื้องต้น อาทิ การใช้ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ ได้สนับสนุนวิทยากรในการให้ความรู้เรื่องนโยบายการคุ้มครองเด็ก รวมถึงร่วมจัดทำมาตรฐานในการคุ้มครองเด็กในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักรู้เรื่องการคุ้มครองเด็กให้ปลอดภัยจากสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการถูกคุกคามหรืออันตรายต่อร่างกายและจิตใจของเด็ก

6) มูลนิธิ เอ-ทเวนตีวัน สนับสนุนล่ามในการสัมภาษณ์เพื่อคัดแยกผู้เสียหายฯ รวมถึงการเตรียมความพร้อมในการขึ้นสู่สังคมให้แก่ผู้เสียหายชาวกัมพูชาก่อนที่จะเดินทางกลับประเทศ

7) มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา จัดกิจกรรมเตรียมความพร้อมก่อนขึ้นเป็นพยาน ให้แก่ผู้เสียหายฯ ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทำให้ผู้เสียหายฯ มีความพร้อม และมีความคุ้นชินในขั้นตอนของการเป็นพยานในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะกลุ่มผู้เสียหายฯ ชาย และกลุ่มโรฮิงจา

8) ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล ให้การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กลุ่มแรงงาน ประมง รวมถึงสนับสนุนที่พักให้แก่ผู้เสียหายฯ ในบางกรณี

9) มูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก ส่งเสริมจัดกิจกรรมให้แก่เด็กที่เป็นผู้เสียหายฯ ระหว่างที่อยู่ในโปรแกรมคุ้มครองพยาน เข้าไปพูดคุย ให้คำแนะนำ ทำกิจกรรมในการฟื้นฟูเยียวยา

3.4.1.2 การจัดตั้งการจัดตั้งสถานคุ้มครองเอกชนเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

เพื่อให้การช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยส่งเสริมให้ผู้เสียหายฯ มีสิทธิและทางเลือกในการเข้ารับการคุ้มครอง ประกอบกับเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายฯ จึงได้มีแนวนโยบายในการจัดตั้งสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยขยายความร่วมมือไปยังภาคเอกชนให้สามารถจัดตั้งสถานคุ้มครองฯ เพื่อดูแล และจัดบริการด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้เสียหายฯ ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อร่าง “ระเบียบการจัดตั้งสถานคุ้มครองเอกชนเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2560” ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับใช้วันที่ 4 ตุลาคม 2560 เพื่ออนุญาตให้องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ สามารถขอจัดตั้งสถานคุ้มครองเพื่อดูแลผู้เสียหายฯ ได้ โดยกระทรวงฯ คอย

หนุนเสริมการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ พร้อมให้สิทธิแก่องค์กรเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสถานคุ้มครองฯ สามารถยื่นของบประมาณในการดำเนินกิจการขององค์การจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของกระทรวงฯ เพื่อนำไปดูแลผู้เสียหายฯ ตามหลักเกณฑ์ของกองทุนฯ ได้

3.4.1.3 ความร่วมมือกับภาคธุรกิจจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ของผู้เสียหายในโครงการร้าน “ทอฝัน By พม.”

ซึ่งเปิดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้แก่ ร้านวังสะพานขาว ณ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ขยายช่องทางการขายสินค้าเพิ่มขึ้น อาทิ ร้าน “ทอฝัน By พม.” ณ ศูนย์การค้า Siam Discovery และ Central Festival East Ville และห้างสรรพสินค้า Big C ซึ่งภาคธุรกิจได้ให้พื้นที่ในการจำหน่ายสินค้าโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์ส่วนหนึ่งจะกลับไปเป็นรายได้ของผู้เสียหายฯ ที่เป็นคนทำผลิตภัณฑ์นั้น

3.4.2 ประเทศไทยกับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายด้านความร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

3.4.2.1 ในระดับนโยบายภาครัฐยังขาดการสนับสนุนทางด้านงบประมาณกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเพื่อมาช่วยงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ การระดมความคิดจากภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่ดีและสร้างสรรค์ แต่ไม่เพียงพอ รัฐควรแสดงความจริงใจในการสนับสนุนการทำงานของภาคเอกชน และภาคประชาสังคมโดยให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในบางโครงการและกิจกรรมควรให้เอกชนรับช่วงไปทำโดยรัฐสนับสนุนงบประมาณ และติดตามกำกับดูแลและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

3.4.2.2 การส่งเสริมการจัดตั้งการจัดตั้งสถานคุ้มครองเอกชนเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ยังขาดการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามาดำเนินการร่วมกับภาครัฐในการคุ้มครองผู้เสียหายฯ และรัฐบาลควรให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง ทั้งในด้านการงบประมาณ และการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานด้านนี้

3.5 ด้านการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ

อนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (การคุ้มครอง) ข้อ 14 (การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์) มีข้อความใน วรรคที่ 12 ที่เกี่ยวข้องกับด้านการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ ดังนี้

“(วรรค 12) ภาคีแต่ละฝ่ายต้องคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการของเด็กในการปฏิบัติตามข้อบทต่าง ๆ ของข้อนี้”

3.5.1 การดำเนินงานของประเทศไทยที่สอดคล้องกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ

3.5.1.1 ประเทศไทยดำเนินการตามหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก โดยคำนึงถึงความเปราะบางของเด็กและความละเอียดอ่อนทางเพศสภาพ การคุ้มครองผู้เสียหายที่เป็นเด็กสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แนวทางของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้ความสำคัญคุ้มครองเด็กต่างชาติทุกคน รวมทั้งชายและหญิงที่เป็นผู้เสียหายฯ อย่างไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ยังให้การดูแลเด็กและหญิงชาวโรฮิงจาที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตามหลักสิทธิมนุษยชน

3.5.1.2 ในการคัดแยกผู้เสียหายฯ ที่เป็นเด็กและหญิง ได้จัดให้มีพนักงานสอบสวนและนักสังคมสงเคราะห์ที่เป็นผู้หญิงที่ได้รับการอบรมมาโดยเฉพาะ ทั้งทางด้านเทคนิคการทำงานและประเด็นที่เป็นความละเอียดอ่อนในเรื่องเพศและอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้หญิงและเด็ก

3.5.1.3 เมื่ออยู่ในสถานคุ้มครองฯ จะได้รับการบอกเล่าถึงสิทธิของตน ด้วยวิธีที่เป็นมิตรกับเด็ก โดยใช้สื่อการ์ตูนที่จัดทำขึ้น 7 ภาษา ได้แก่ ไทย ลาว กัมพูชา จีน เวียดนาม และอังกฤษ

3.5.1.4 เด็กที่ติดตามพ่อแม่มาจะไม่ถูกแยกจากผู้ปกครอง และจะได้รับการดูแลเป็นพิเศษ สถานคุ้มครองฯ จัดสถานที่ดูแลและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้เสียหายฯ เพื่อให้อยู่รวมกันเป็นครอบครัว

3.5.1.5 ผู้เสียหายฯ ที่ตั้งครุฑจะได้รับการดูแลเป็นพิเศษ มีแพทย์พยาบาลคอยดูแลและฝากครรภ์อย่างใกล้ชิด มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลครรภ์และการเลี้ยงดูทารกที่เหมาะสม

3.5.1.6 ผู้เสียหายฯ ที่เป็นเด็กหรือบุตรของผู้เสียหายฯ จะได้รับการศึกษาตามหลักสูตรมาตรฐาน มีการจัดการเรียนการสอนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งผ่านการอบรมจากกระทรวงศึกษาธิการ

3.5.1.7 การพัฒนาศักยภาพ (Capacity Building) ผู้ปฏิบัติงาน/ทีมสหวิชาชีพในเรื่องแนวคิดการทำงานด้านความอ่อนไหวในเด็ก (Child Sensitivity) และแนวคิดการทำงานที่คำนึงถึงทางเพศสภาพ (Gender-based Approach) มาใช้ในการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์อาทิ

1) โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการทีมสหวิชาชีพ เพื่อการนำแนวคิดการทำงานด้านความอ่อนไหวในเด็ก (Child Sensitivity) และการคำนึงถึงแนวคิดทางเพศสภาพ (Gender-based Approach) มาใช้ในการทำงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประเทศไทย กับศูนย์นานาชาติเพื่อการพัฒนาการโยกย้ายถิ่น (International Centre for Migration Policy Development: ICMPD) ภายใต้โครงการ Migration EU eXpertise (MIEUX) สหภาพยุโรป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพและแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ของทีมสหวิชาชีพ ในการทำงานโดยใช้แนวคิดด้านความอ่อนไหวในเด็กและเพศสภาพ มาใช้ในการทำงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ICMPD ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณและผู้เชี่ยวชาญเพื่อเป็นวิทยากร โดยได้จัดการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการจำนวน 2 ครั้ง ในปี 2561

2) โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำ “มาตรฐานการคุ้มครองเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Child Safeguard)” โดยความร่วมมือของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กับ Save the Children โดยที่เล็งเห็นว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสถานคุ้มครองฯ ควรมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักรู้เรื่องการคุ้มครองเด็กให้ปลอดภัยจากสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการถูกคุกคามหรืออันตรายต่อร่างกายและจิตใจของเด็ก โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหวังให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงและความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นกับเด็ก ทราบถึงการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น วิธีการและระบบการรายงานเหตุเพื่อแจ้งเหตุการส่งต่อ และกลไกการทำงานเพื่อให้ความช่วยเหลือเด็ก โดยที่ผลผลิตของการประชุมเชิงปฏิบัติการนี้จะได้นำ “มาตรฐานการคุ้มครองเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการทำงานเพื่อการคุ้มครองเด็กในขบวนการค้ามนุษย์ต่อไป

3.5.1.8 การดูแลกลุ่มบุคคลพิเศษชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นผู้ย้ายถิ่นในภาวะไม่ปกติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่เป็นหญิงและเด็ก โดยให้การดูแลทั้งในสถานคุ้มครองฯ และประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรสหประชาชาติ ในการอพยพไปตั้งรกรากยังประเทศที่สาม

3.5.2 ประเทศไทยกับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายด้านการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ

3.5.2.1 ผู้ปฏิบัติงานในทีมสหวิชาชีพยังมีความต้องการการพัฒนาศักยภาพเพื่อจะได้ทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการทำงานโดยนำแนวคิดในเรื่องเพศสภาพ มาปรับใช้ในงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ การโยกย้ายหรือเปลี่ยนตัวผู้ปฏิบัติงานบ่อยครั้งทำให้งานสะดุด และผู้มารับงานต้องขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน

3.5.2.2 กลุ่มบุคคลพิเศษชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นผู้ย้ายถิ่นในภาวะไม่ปกติ ที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่เป็นหญิงและเด็ก ที่อยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองฯ บุคคลกลุ่มนี้ไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้ จึงต้องประสานกับประเทศที่สามในการรับไปตั้งรกราก ซึ่งหากไม่ได้ไปประเทศที่สาม ประเทศไทยต้องรับดูแลตามหลักมนุษยธรรม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายในแต่ละช่วงเวลาของประเทศที่สามว่าจะรับบุคคลกลุ่มพิเศษนี้ไปตั้งรกรากหรือไม่

3.6 ด้านการให้ผู้เสียหายฯ สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

อนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (การคุ้มครอง) ข้อ 14 (การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์) มีข้อความใน วรรคที่ 13 ที่เกี่ยวข้องกับการให้ผู้เสียหายสามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนี้

“(วรรค 13) ภาควิชาแต่ละฝ่ายต้องดำเนินการให้ระบบกฎหมายภายในมีมาตรการให้ผู้เสียหายสามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้”

3.6.1 การดำเนินงานของประเทศไทยที่สอดคล้องกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการให้ผู้เสียหายสามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

สำหรับประเทศไทยผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จะได้รับเงินเยียวยาเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น 4 ช่องทาง คือ

3.6.1.1 กองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ผู้ที่ได้รับการคัดแยกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จะได้รับการชดเชยจากกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทุกคน โดยที่กองทุนฯ นี้เป็นเงินที่รัฐบาลโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดสรรให้เพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ เงินชดเชยและเยียวยาจากกองทุนฯ นี้แบ่งเป็น 10 ประเภท คือ

- 1) ค่าใช้จ่ายในการครองชีพ ไม่เกินครั้งละ 3,000 บาท (3 ครั้ง/ราย/ปี)
- 2) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล
- 3) ค่าใช้จ่ายในการบำบัดฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ
- 4) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้
- 5) ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเครื่องอุปโภคบริโภค
- 6) ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่พัก
- 7) ค่าใช้จ่ายในการศึกษาหรือฝึกอบรม
- 8) ค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายหรือการดำเนินคดี
- 9) ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับไปยังภูมิลำเนา
- 10) ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้เสียหายฯ ที่เป็นคนไทยในต่างประเทศให้

เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่

- 11) ค่าใช้จ่ายในกรณีอื่น ๆ

ทั้งนี้ผู้เสียหายฯ จะได้รับค่าชดเชยเยียวยาข้างต้น เมื่อคณะอนุกรรมการกองทุนฯ เห็นชอบและพิจารณาจำนวนเงินที่จะได้รับในปี 2560 ได้จ่ายเงินค่าชดเชยเยียวยาจากกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ให้ผู้เสียหายจำนวนทั้งสิ้น 5,641,579 บาท (จำนวนผู้เสียหายฯ 760 ราย)²⁸

3.6.1.2 ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ผู้เสียหายฯ จะได้รับตามสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ โดยผู้ที่จ่ายเงิน คือ ผู้ต้องหาหรือผู้ค้ามนุษย์ ผู้เสียหายฯ จะได้รับค่าชดเชยก็ต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษา ในปี 2560 ได้จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนส่วนนี้ให้ผู้เสียหายจำนวนทั้งสิ้น 18,442,221 บาท (จำนวนผู้เสียหายฯ 151 ราย)²⁹

3.6.1.3 ค่าจ้าง/ค่าแรงค้างจ่าย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เงินชดเชยส่วนนี้จะได้รับตามที่ผู้ตรวจแรงงานสั่ง หรือตามที่ศาลแรงงานกลางสั่ง ผู้เสียหายฯ จะได้รับ

²⁸ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, หน้า 44.

²⁹ *เพ็งอ้าว*.

เงินส่วนนี้ในกรณีที่ถูกเอารัดเอาเปรียบไม่ได้รับค่าจ้าง/ค่าแรง ในปี 2560 ได้จ่ายเงินค่าจ้าง/ค่าแรง ค้างจ่ายส่วนนี้ให้ผู้เสียหายจำนวนทั้งสิ้น 2,174,529 บาท (จำนวนผู้เสียหายฯ 30 ราย)³⁰

3.6.1.4 ค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ ในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายกับจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ค่าชดเชยส่วนนี้ผู้เสียหายฯ จะได้รับจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ตามจำนวนเงินที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง หรือตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ในปี 2560 ได้จ่ายเงินค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ ในคดีอาญาให้ผู้เสียหายฯ จำนวนทั้งสิ้น 340,000 บาท (จำนวนผู้เสียหายฯ 20 ราย)³¹

3.6.2 ประเทศไทยกับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายด้านการให้ผู้เสียหายฯ สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น³²

3.6.2.1 ผู้เสียหายฯ บางรายเลือกที่จะไม่ฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย อาทิ เกรงกลัวอิทธิพลของผู้ค้าและเครือข่าย เกรงว่าครอบครัวทางบ้านหรือประเทศต้นทางจะถูกข่มขู่หรือเป็นอันตราย

3.6.2.2 ผู้เสียหายฯ ยังไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ บางรายยังไม่เข้าใจสิทธิพื้นฐานและกระบวนการทำงาน ทำให้ไม่ให้ความร่วมมือในการเป็นพยานในศาล บางรายต้องการกลับบ้านโดยเร็ว

3.6.2.3 กระบวนการยุติธรรม ในบางครั้งต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน ในบางกรณีเมื่อจบสิ้นกระบวนการคุ้มครองและช่วยเหลือ ผู้เสียหายฯ มีความประสงค์จะกลับประเทศต้นทาง และเมื่อกระบวนการศาลเสร็จสิ้น ได้รับเงินชดเชยมาบางครั้งไม่สามารถตามตัวผู้เสียหายฯ มารับเงินชดเชยได้

3.7 ด้านการจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

อนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (การคุ้มครอง) ข้อ 14 (การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์) มีข้อความใน วรรคที่ 14 ที่เกี่ยวข้องกับด้านการจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังนี้

“(วรรค 14) ภาควิชาแต่ละฝ่ายต้องกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงจัดตั้งกองทุนแห่งชาติ ตามความเหมาะสม สำหรับการดูแลและอุปการะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์”

3.7.1 การดำเนินงานของประเทศไทยที่สอดคล้องกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

3.7.1.1 ประเทศไทยได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยจะให้การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิด

³⁰ เฟิ่งอว้าง.

³¹ เฟิ่งอว้าง.

³² สัมภาษณ์ ฤกษณ์ โปธิ์น้อย, หัวหน้าฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

ฐานค้ำมนุษย์ และให้การสนับสนุนกิจกรรมและโครงการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนด้านการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์

3.7.1.2 การให้การสนับสนุนของกองทุน แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) ประเภทรายบุคคล ให้การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยกองทุนให้ความช่วยเหลือในกรณีต่อไปนี้ คือ การช่วยเหลือผู้เสียหายฯ จากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายฯ จากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการครองชีพ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้เสียหายฯ เป็นต้น

2) ประเภทรายโครงการ เป็นการให้เงินสนับสนุนการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แก่หน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน หรือภาคประชาสังคม อาทิ โครงการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน โครงการพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายฯ โครงการที่ดำเนินงานทางกฎหมายและการปราบปราม โครงการฟื้นฟูเยียวยาและการคืนสู่สังคม เป็นต้น ทั้งนี้ลักษณะโครงการต้องมีวัตถุประสงค์และกระบวนการในการดำเนินงานชัดเจน มีผลต่อการแก้ไขปัญหาการช่วยเหลือ หรือการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายฯ หรือการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของบุคคล หรือหน่วยงาน หรือประชาชนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการช่วยเหลือ หรือการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายฯ หรือการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

3.7.2 ประเทศไทยกับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายด้านการจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์³³

3.7.2.1 บุคลากรที่ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ทักษะทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการทำงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ การวิเคราะห์โครงการกิจกรรม และทักษะในเรื่องการเงินการบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นพนักงานจ้างเหมา จึงทำให้มีการโยกย้ายและลาออกบ่อยมาก จำเป็นต้องมีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้มีความรู้ทักษะพร้อมปฏิบัติหน้าที่

3.7.2.2 ในการให้เงินกองทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมโครงการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ยังขาดระบบการกำกับดูแล ติดตาม ประเมินผล และนิเทศงานที่มีประสิทธิภาพ

3.7.2.3 ยังขาดการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมได้รับรู้และเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฯ ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ทำงานด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่เสี่ยง หรือในพื้นที่ชนบทห่างไกล

³³ สัมภาษณ์ กุลวดี ประเสริฐชัย, หัวหน้ากลุ่มบริหารกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

สถานะปัจจุบันของประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ตลอดจนปัญหาอุปสรรค ข้อท้าทาย ในด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามกรอบที่ระบุไว้ในอนุสัญญาอาเซียนฯ หมวด 4 (Chapter IV) การคุ้มครอง ข้อ 14 (Article 14) การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection of Victims of Trafficking in Persons) และแผนปฏิบัติการอาเซียนฯ ข้อ 4 แผนปฏิบัติการ (Action Plans) หมวด ข (B) การคุ้มครองผู้เสียหาย (Protection of Victims) มีสาระและกรอบแนวคิดสำคัญที่จะใช้วิเคราะห์ 7 ด้าน คือ

4.1.1 ด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีแนวปฏิบัติระดับประเทศ เพื่อให้ทีมสหวิชาชีพใช้เป็นแนวทาง (Guidelines) ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และมีการปรับปรุงแบบคัดแยกให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน ทั้งนี้รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเป็นพิเศษกับการอบรมและพัฒนาศักยภาพของทีมสหวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยในระบบการคัดแยกฯ มีความถูกต้อง แม่นยำ และมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นผู้นำในระดับภูมิภาคอาเซียนเพื่อจัดทำ “แนวทางการทำงานด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียน” ประเทศไทยเน้นการทำงานในลักษณะทีมสหวิชาชีพ (Multi-disciplinary Team) ในการคัดแยกผู้เสียหายฯ ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจ นักสังคมสงเคราะห์ ผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมจิตวิทยาและการรักษาพยาบาล หรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญจากองค์กรภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ กรณีมีความเห็นไม่ตรงกันในทีมสหวิชาชีพ พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจและเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดการตกเป็นเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยให้ฟังความเห็นจากนักสังคมสงเคราะห์หรือนักจิตวิทยา และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในกระบวนการขั้นตอนการคัดแยกผู้เสียหายฯ จะดำเนินการอย่างรวดเร็วทันที่ภายใน 24 ชั่วโมง และสามารถขยายเวลาหากมีความจำเป็นต้องคุ้มครองเกินกว่า 24 ชั่วโมง พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาต ทั้งนี้ศาลมีอำนาจอนุญาตได้ไม่เกิน 7 วัน โดยจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ผู้เสียหายฯ จะไม่ถูกขังคุก หรืออยู่ในห้องกัก (Detention) ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรณีที่ได้รับการคัดแยกฯ ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ และในขณะเดียวกันจะประสานแจ้งผลการคัดแยกฯ โดยผ่านช่องทางทางการทูตกับหน่วยงานเครือข่ายที่เป็น Focal Point ในประเทศต้นทาง เพื่อติดตามและประเมินครอบครัวและชุมชน ของผู้เสียหายฯ รวมทั้งวางแนวทางให้ความคุ้มครองช่วยเหลือร่วมกัน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้เสียหายเป็นสำคัญ

จะเห็นว่าประเทศไทยมีการพัฒนากลไกเพื่อตอบรับกับการปฏิบัติตามพันธกรณีในประเด็นการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาอุปสรรคข้อท้าทายในการปฏิบัติตามพันธกรณี อาทิ การใช้แบบสัมภาษณ์เบื้องต้นที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันในระดับประเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีความพยายามให้ครอบคลุมในทุกองค์ประกอบของการค้ามนุษย์แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาในการตีความ และมุมมองของทีมสหวิชาชีพแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกัน และการทำงานกับมนุษย์เป็นสิ่งที่อ่อนไหวและละเอียดอ่อน ดังนั้น การตีความและผลการคัดแยกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ ในบางครั้งทีมสหวิชาชีพจะมีความเห็นที่ต่างกันไป ปัญหาการขาดแคลนล่ามที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายและคำที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การปลอมแปลงเอกสาร ปลอมอายุ การถูกข่มขู่ฟ้องร้อง หรือคุกคามจากเครือข่ายผู้ต้องหาหรือเครือข่ายผู้ค้า

4.1.2 ด้านการที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ต้องรับผิดทางอาญาและทางปกครองจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีนี้ ตามมาตราที่ 41 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยบุคคลที่ได้รับการคัดแยกกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะถือว่าไม่มีความผิดทั้งทางอาญาและทางปกครอง จากการกระทำที่ผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีข้อท้าทาย คือ จะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ยังไม่ชัดเจนที่จะเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แต่เป็นกลุ่มเสี่ยงที่เปราะบาง ซึ่งหากไม่ได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือก็อาจจะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต่อไป อาทิ กลุ่มผู้หญิงและเด็ก แรงงานข้ามชาติ ผู้โยกย้ายถิ่นในภาวะไม่ปกติ คนขายขบ ขนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น บุคคลกลุ่มนี้จะไม่อยู่ในข่ายการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งโดยอำนาจหน้าที่แล้วกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไม่มีอำนาจและไม่มีกฎหมายรองรับในการให้ความคุ้มครองฯ บุคคลกลุ่มนี้ แต่จำเป็นต้องให้การช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม

4.1.3 ด้านการให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 33 ได้กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักที่ให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ 9 แห่ง เป็นหน่วยปฏิบัติในการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ผู้เสียหายฯ ที่เป็นชาวต่างชาติ จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ไม่ว่าผู้เสียหายฯ จะเข้าเมืองมาโดยถูกหรือผิดกฎหมายก็ตาม ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาอาเซียนฯ

ประเทศไทยให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นคนไทย คนต่างชาติ หรือคนไร้สัญชาติ กระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายฯ เริ่มต้นตั้งแต่การรายงานแจ้งเหตุ การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และลงพื้นที่ในการปฏิบัติให้การช่วยเหลือ โดยคำนึงถึงผู้เสียหายฯ เป็นศูนย์กลาง (victim-centered) บริการที่จัดให้ผู้เสียหายฯ มีความสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาอาเซียนฯ คือ ที่พัก(Shelters)ที่เหมาะสม

รวมถึงอาหารและสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต บริการด้านการแพทย์การดูแลฟื้นฟูเยียวยา การให้คำปรึกษาทางด้านจิตวิทยาและทางด้านสังคม การแจ้งสิทธิพื้นฐานตามกฎหมาย บริการด้านการศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพ กิจกรรมนันทนาการ ฯ บริการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย การรักษาความลับข้อมูลประวัติผู้เสียหายฯ รวมถึงการส่งกลับและคืนสู่สังคมอย่างยั่งยืน การส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานและการสร้างรายได้สำหรับผู้เสียหายฯ ทั้งภายในและนอกสถานคุ้มครองฯ การให้บริการล่าม

สำหรับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายในการปฏิบัติตามพันธกรณีประเด็นการให้การคุ้มครองดูแลเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ คือ การที่ผู้เสียหายฯ ถูกคุกคามจากผู้ค้ามนุษย์หรือเครือข่ายทั้งในประเทศไทย และประเทศต้นทาง การขาดแคลนล่ามที่มีประสิทธิภาพ ผู้เสียหายฯ ยังไม่ได้รับสิทธิในการทำงานเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความรู้และทักษะในการทำงานที่ใช้ความชำนาญเฉพาะด้าน บางกรณีเจ้าของกิจการไม่สะดวกใจที่จะรับผู้เสียหายฯ เข้าทำงานเนื่องจากมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องและในทางลบต่อการค้ามนุษย์ และสำหรับผู้เสียหายฯ บางคนก็ถูกคุกคามจากผู้ค้า ทำให้การไปทำงานนอกสถานคุ้มครองฯ ไม่ปลอดภัย ผู้เสียหายฯ เมื่อส่งกลับประเทศต้นทางไปแล้วขาดการติดตาม (Follow up) และประเมินผล ผู้เสียหายฯ เมื่อส่งกลับประเทศต้นทางแล้วไม่สามารถคืนสู่สังคมอย่างยั่งยืนได้ สาเหตุมาจากปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทำให้ผู้เสียหายฯ ต้องดิ้นรนกลับมาทำงานในประเทศไทยอีก และมีโอกาสถูกค้าซ้ำ

4.1.4 ด้านการร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านความร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายฯ โดยได้มีการประสานงานและดึงเครือข่ายการทำงานทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องในมิติต่าง ๆ นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถานคุ้มครองเอกชนเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยส่งเสริมให้ผู้เสียหายฯ มีสิทธิและทางเลือกในการเข้ารับการคุ้มครอง ประกอบกับเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายฯ สำหรับภาคธุรกิจได้พัฒนาความร่วมมือในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้เสียหายฯ ในโครงการร้าน “ทอฝัน By พม.” ซึ่งเปิดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ณ ศูนย์การค้าต่าง ๆ ซึ่งภาคธุรกิจได้ให้พื้นที่ในการจำหน่ายสินค้าโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์ส่วนหนึ่งจะกลับไปเป็นรายได้ของผู้เสียหายฯ ที่เป็นคนทำผลิตภัณฑ์นั้น

สำหรับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายในการปฏิบัติตามพันธกรณีประเด็นความร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จะพบว่า ในระดับนโยบาย ภาครัฐยังขาดการสนับสนุนทางด้านงบประมาณกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเพื่อมาช่วยงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ การส่งเสริมการจัดตั้งการจัดตั้งสถานคุ้มครองเอกชนเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ยังขาดการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามาดำเนินการร่วมกับภาครัฐในการคุ้มครอง

ผู้เสียหายฯ และรัฐบาลควรให้การสนับสนุนอย่างจริงจังทั้งในด้านงบประมาณ และการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานด้านนี้

4.1.5 ด้านการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ

ประเทศไทยได้ดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ กล่าวคือ ในการคัดแยกผู้เสียหายฯ ที่เป็นเด็กและหญิง ได้จัดให้มีพนักงานสอบสวนและนักสังคมสงเคราะห์ที่เป็นผู้หญิงที่ได้รับการอบรมมาโดยเฉพาะ ในสถานคุ้มครองฯ เด็กจะได้รับการบอกเล่าถึงสิทธิของตน ด้วยวิธีที่เป็นมิตรกับเด็ก เด็กที่ติดตามพ่อแม่มาจะไม่ถูกแยกจากผู้ปกครอง และจะได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ผู้เสียหายฯ ที่ตั้งครรภ์จะได้รับการดูแลเป็นพิเศษ มีแพทย์พยาบาลคอยดูแลและฝากครรภ์อย่างใกล้ชิด ผู้เสียหายฯ ที่เป็นเด็กหรือบุตรของผู้เสียหายฯ จะได้รับการศึกษาตามหลักสูตรมาตรฐาน รวมถึงการจัดให้มีการพัฒนาศักยภาพ (Capacity Building) ผู้ปฏิบัติงาน/ทีมสหวิชาชีพในการนำแนวคิดการทำงานด้านความอ่อนไหวในเด็ก (Child Sensitivity) และเพศสภาพ (Gender-based Approach) มาใช้ในการทำงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์

สำหรับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายในการปฏิบัติตามพันธกรณีประเด็นด้านการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายฯ โดยคำนึงถึงวัย เพศ และความต้องการพิเศษ ผู้ปฏิบัติงานในทีมสหวิชาชีพยังขาดการพัฒนาศักยภาพเพื่อจะได้ทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การโยกย้ายหรือเปลี่ยนตัวผู้ปฏิบัติงานบ่อยครั้งทำให้งานสะดุด และผู้มารับงานต่อยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน กลุ่มบุคคลพิเศษชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นผู้ย้ายถิ่นในภาวะไม่ปกติ ที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่เป็นหญิงและเด็ก ที่อยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองฯ บุคคลกลุ่มนี้ไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้ จึงต้องประสานกับประเทศที่สามในการรับไปตั้งรกราก ซึ่งหากไม่ได้ไปประเทศที่สาม ประเทศไทยต้องรับดูแลตามหลักมนุษยธรรม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายในแต่ละช่วงเวลาของประเทศที่สามว่าจะรับบุคคลกลุ่มพิเศษนี้ไปตั้งรกรากหรือไม่

4.1.6 ด้านการให้ผู้เสียหายฯ สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

สำหรับประเทศไทยการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการให้ผู้เสียหายฯ สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น กรณีเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จะได้รับเงินเยียวยาเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น 4 ช่องทาง คือ (1) จากกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (2) ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (3) ค่าจ้าง/ค่าแรงค้างจ่าย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (4) ค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ ในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายกับจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

สำหรับปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทายในประเด็นการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ได้แก่ การที่ผู้เสียหายฯ บางรายเลือกที่จะไม่ฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย อาทิ เกรงกลัวอิทธิพลของผู้ค้าและเครือข่าย เกรงว่าครอบครัวทางบ้านหรือประเทศต้นทางจะถูกข่มขู่หรือเป็นอันตราย หรือผู้เสียหายฯ อาจจะยังไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ หรือบางรายยังไม่เข้าใจสิทธิพื้นฐานและกระบวนการทำงาน ทำให้ไม่ให้ความร่วมมือในการเป็นพยานในศาล ในบางครั้งกระบวนการยุติธรรม

ต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน ผู้เสียหายฯ มีความประสงค์จะกลับประเทศต้นทาง และเมื่อกระบวนการศาลเสร็จสิ้น บางกรณีไม่สามารถตามตัวผู้เสียหายฯ มารับเงินชดเชยได้

4.1.7 ด้านการจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับผู้ดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ประเทศไทยได้ดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนฯ ในด้านการจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับผู้ดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยได้จัดตั้ง “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ. ศ. 2551 เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเงินทุนแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (1) ประเภทรายบุคคล ให้การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เป็นรายกรณี (2) ประเภทรายโครงการ เป็นการให้เงินสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมโครงการที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แก่หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม

สำหรับข้อท้าทายด้านการจัดสรรงบประมาณและการจัดตั้งกองทุนสำหรับผู้ดูแลและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ คือ การที่บุคลากรที่ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ทักษะทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการทำงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ การวิเคราะห์โครงการกิจกรรม และทักษะในเรื่องการเงินการบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นพนักงานจ้างเหมา จึงทำให้มีการโยกย้ายและลาออกบ่อยมากจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้มีความรู้ทักษะพร้อมปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ในการให้เงินกองทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมโครงการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ยังขาดการกำกับดูแล ติดตาม ประเมินผล และนิเทศงานที่มีประสิทธิภาพ และการดำเนินงานยังขาดการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมได้รับรู้ และเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฯ ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ทำงานด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่เสี่ยง หรือในพื้นที่ชนบทห่างไกลได้รับทราบ

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.2.1.1 ด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ควรมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการทีมสหวิชาชีพ เพื่อถอดบทเรียนการดำเนินงานที่ผ่านมา และจัดทำมาตรฐานการดำเนินงานด้านการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ระดับชาติ โดยแบ่งแยกหน้าที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจน ตั้งแต่ขั้นตอนการช่วยเหลือ (Rescue) การคัดแยกฯ (Identification) และการคุ้มครองสวัสดิภาพ (Welfare Protection) ควรมีการจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพ (Capacity Building) เจ้าหน้าที่ทีมสหวิชาชีพ โดยผู้ที่จะปฏิบัติงานคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรนี้ทุกคน

4.2.1.2 ควรส่งเสริมภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้เข้ามามีบทบาทในการทำงานร่วมกับภาครัฐ โดยการโอนภารกิจบางกิจกรรมหรือโครงการให้เอกชนหรือภาคประชาสังคมไปทำ โดยภาครัฐจัดสรรงบประมาณให้ ภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงปรับบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุน ผู้กำกับดูแล ติดตาม ประเมินผล และนิเทศงานเพื่อให้กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ มีผลผลิตที่ตอบรับกับ นโยบาย และยุทธศาสตร์ชาติในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ทั้งนี้จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบการเงินการคลัง

ของระบบราชการเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมได้ ในขณะเดียวกัน จะต้องพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภาครัฐเพื่อให้เปลี่ยนแปลงบทบาท ให้มีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์โครงการ กำกับดูแล ติดตาม ประเมินผล และนิเทศงาน อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.1.3 ควรจะพัฒนาฐานข้อมูลระดับชาติโดยเชื่อมโยงข้อมูลของทุกหน่วยงาน ให้เป็นระบบ และให้เจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับสามารถเรียกดูข้อมูลได้ ควรพัฒนาให้เป็น ศูนย์ข้อมูลระดับชาติ ที่มีความยั่งยืน จัดสรรงบประมาณในการพัฒนาระบบให้มีความทันสมัยและมี โครงสร้างบุคลากรเพื่อดูแลและพัฒนาระบบซึ่งฐานข้อมูลนี้จะป็นกลไกหนึ่งในการตอบสนองต่อ พลวัตรของการค้ามนุษย์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และฐานข้อมูลระดับชาติจะเป็นอีกกลไกหนึ่ง ที่จะนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้ หมดสิ้นไป

4.2.1.4 การดึงภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นภาคส่วนในการป้องกันและ แก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในธุรกิจภาคประมง การโรงแรม การท่องเที่ยว จัดทำแนวปฏิบัติที่ดี สำหรับสถานประกอบการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์

4.2.1.5 ควรมีการทำงานด้านสื่อเพื่อรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนัก (Awareness) ในระดับประเทศ เพื่อให้สังคมและชุมชนโดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยง ได้รู้ถึงภัยของการค้ามนุษย์ และช่วยกันเฝ้าระวังปัญหา (Social Surveillance)

4.2.1.6 ควรพัฒนาความร่วมมือทวิภาคีกับประเทศปลายทางที่มีคนไทยไปถูกค้า เช่น ประเทศมาเลเซีย ญี่ปุ่น เกาหลี แอฟริกาใต้ บาเรนห์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้คนไทยที่ไปถูกค้าในยัง ประเทศปลายทางได้รับการคุ้มครองเยียวยาตามหลักการมาตรฐานสากล

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

4.2.2.1 ควรมีการพัฒนาศักยภาพของทีมนักวิชาชีพทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบุคลากรในทุกระดับ เพื่อให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์อย่าง ต่อเนื่อง เนื่องจากการแต่งตั้งโยกย้าย ลาออก ของผู้ปฏิบัติงานหมุนเวียนกันตลอดเวลา

4.2.2.2 ควรจัดให้มีการฝึกอบรมล่ามให้พอเพียงในทุกภาษาที่พบผู้เสียหายจาก การค้ามนุษย์ จัดทำทะเบียนล่าม เพื่อความพร้อมในการปฏิบัติงานได้ทันการและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรตั้งงบประมาณในการดำเนินงานเพื่อการนี้

4.2.2.3 ควรบรรจุเนื้อหาวิชาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การให้ความคุ้มครองคนไทย ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศ ในหลักสูตรการอบรมข้าราชการออกประจำการ ทุกระดับของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้มีองค์ความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศ เกี่ยวกับการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ

บรรณานุกรม

เอกสารราชการ

กระทรวงการต่างประเทศ. เอกสารคำแปลอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก. 2559.

_____. เอกสารคำแปลแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรี และเด็ก. 2559.

หนังสือ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551และที่แก้ไขเพิ่มเติม. ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560.

_____. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปี 2558. ครั้งที่1. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2559.

_____. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปี 2559. ครั้งที่1. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560.

_____. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปี 2560. ครั้งที่1. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2561.

บันดล บัวแดง และคณะ. การค้ามนุษย์ในโลกไร้พรมแดน. พิมพ์ครั้งที่1. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2556.

องค์อาสน์ เจริญสุข. เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. คู่มือการปราบปรามการค้ามนุษย์และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.e-aht.com/startup/downloadInformationDocumentFile?information_id=124.

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. สรุปสถานการณ์สิทธิไทย ปี 2016 วิกฤติทุกด้าน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.voicetv.co.th/read/475311>.

- ประวิทย์ ร้อยแก้ว. นิยามและความหมายการค้ามนุษย์ และองค์ประกอบของความผิดฐานค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://tpso4.msociety.go.th/images/DatabaseTPSO4/Research/2560/Human_Trafficking/3.-Definition-and-meaning-of-trafficking.pdf.
- สุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ. กระบวนการทางนโยบาย ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.m-society.go.th/download/article/article_20150824094805.pdf.
- สุรวิทย์ ใจหาญ. แนวทางการพัฒนางานด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.m-society.go.th/download/article/article_20131011115419.pdf.
- หนึ่งทัย แรงผลสัมฤทธิ์ และคณะ. คู่มือการปฏิบัติงานล่ามเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://ebooks.m-society.go.th/ebooks/download/328>.

ภาคผนวก

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ได้ขอสัมภาษณ์ประกอบการศึกษา

1. นายวันชัย รุจนวงศ์ อัยการอาวุโส และผู้แทนไทยในคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก
2. นายฤกษวัฒน์ โพธิ์น้อย หัวหน้าฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
3. นางสาวกุลวดี ประเสริฐชัย หัวหน้ากลุ่มบริหารกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นางรัตนา นนทปัทมะดุลย์

ประวัติการศึกษา

- อักษรศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- Fulbright under the Hubert H. Humphrey Fellowship program (ทุนการศึกษา)

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2531

นักวิเทศสัมพันธ์ 3 กรมประชาสงเคราะห์

พ.ศ. 2532

นักประชาสงเคราะห์ 4 กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2535

นักประชาสงเคราะห์ 5 กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2547

นักพัฒนาสังคม 6 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พ.ศ. 2551

นักสังคมสงเคราะห์ ชำนาญการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พ.ศ. 2557

นักสังคมสงเคราะห์ ชำนาญการพิเศษ

ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาไกลและระบบการช่วยเหลือและคุ้มครอง
สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พ.ศ. 2559

นักสังคมสงเคราะห์ ชำนาญการพิเศษ

ผู้อำนวยการกลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ

กองต่อต้านการค้ามนุษย์

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้อำนวยการกลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ

กองต่อต้านการค้ามนุษย์

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์