



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

จัดทำโดย นายสามารถชาย จอมวิญญา
รหัส 2024

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

จัดทำโดย นายสามารถชาย จอมวิญญา
รหัส 2024

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษา เรื่อง การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และศึกษาปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการนำนโยบายการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปสู่การปฏิบัติ ดำเนินการศึกษานโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กภายในประเทศและข้ามชาติ (พ.ศ. 2546 - 2553) เฉพาะแผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง และการดำเนินงานการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการศึกษาเอกสาร (Documentary Study) เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเสนอแนวทางพัฒนานโยบายและแผนระดับชาติให้เหมาะสมและมีประโยชน์ในการนำสู่การปฏิบัติ

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ความชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบายและแผน พบว่าลักษณะของนโยบาย มีความชัดเจนดี ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ มีการเรียงลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานเดียวที่ใช้กรอบนโยบายและแผนระดับชาติถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ มีหน่วยงานรับผิดชอบในทุกระดับจึงมีแนวทาง การดำเนินงานที่ชัดเจนนำสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การดำเนินงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน มีอุปสรรคการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่จำนวนไม่เพียงพอ ไม่สะดวกต่อการรองรับความช่วยเหลือและล่าช้า บุคลากรมีความพร้อมในระดับหนึ่ง แต่ระดับพื้นที่บุคลากรไม่เพียงพอ ขาดความรู้ความชำนาญ การจัดสรรทรัพยากร งบประมาณมีข้อจำกัด วัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงานในพื้นที่ขาดความพร้อม มีปัญหาการประสานงานบุคลากรขาดความรู้เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การติดตามประเมินผลอยู่ในเกณฑ์เหมาะสมในระดับหนึ่ง

ผลการดำเนินงานโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ได้แก่ กิจกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ กิจกรรมการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ในการป้องกันช่วยเหลือและคุ้มครองหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ กิจกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนเร่ร่อนเพื่อป้องกันการถูกหลอกลวง มีระบบและมีประสิทธิภาพเกินเป้าหมาย ยกเว้น การจัดศูนย์การเรียนรู้ในการป้องกันช่วยเหลือและคุ้มครองหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ควรมีเพิ่มขึ้น การอนุญาตให้ทำงาน

เป็นการชั่วคราว ยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเนื่องจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ปัญหาอุปสรรคการนำนโยบายและแผนระดับชาติ ปี 2546-2553 ไปสู่การปฏิบัติต้องมีการปรับนโยบายและแผนเนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 รวมทั้งปัญหาในต่างประเทศ และมุมมองของสหรัฐอเมริกาในการจัดระดับการค้ามนุษย์ของประเทศไทย

4. การพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ คณะรัฐมนตรีได้ผ่านความเห็นชอบ ร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระยะ 6 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2554-2559) การดำเนินการขั้นต่อไป คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำปี ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ หน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ (กรมการกงสุล) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน นโยบายและแผนฉบับใหม่มีความครอบคลุมทั้งด้านมาตรฐาน การบริการแบบครบวงจร การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การสร้างเครือข่ายในและต่างประเทศ พัฒนาระบบล่าม และมาตรฐานความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ เป็นการพัฒนาการคุ้มครองช่วยเหลือที่เป็นระบบมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอาชญากรรมการค้ามนุษย์และการหลบหนีเข้าเมือง จัดเก็บข้อมูลของผู้เสียหายให้เป็นระบบ ทบทวนผลการดำเนินงาน สรุปบทเรียนแบบมีส่วนร่วม เพื่อกำหนดนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เพิ่มขึ้น สนับสนุนทรัพยากรแก่หน่วยงานทั้งอัตรากำลังงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ พัฒนาระบบสวัสดิการความก้าวหน้าแก่ผู้ปฏิบัติงาน สร้างช่องทางการรับรู้ของประชาชนกลุ่มเสี่ยงเพื่อเข้าถึงบริการคุ้มครองช่วยเหลือ สร้างความตระหนักให้ทุกภาคส่วนช่วยกันดูแล แจ้งเบาะแส ร่วมมือกับภาครัฐในการปราบปรามและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ผลักดันการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายอยู่ในราชอาณาจักรและได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมาย และทำความเข้าใจร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า การดำเนินการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งมีการถ่ายทอดนโยบายและแผนระดับชาติสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม แม้ว่าการดำเนินงานจะมีอุปสรรคอยู่บ้างในด้านความชำนาญ ความรู้ของผู้ที่เกี่ยวข้อง และทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินงาน เนื่องจากต้องบูรณาการการทำงานกับหลายหน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งมีความหลากหลาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนารูปแบบการคุ้มครองช่วยเหลือเชิงระบบและการบริหารจัดการเชิงบูรณาการมากยิ่งขึ้น กำหนดยุทธศาสตร์และทิศทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง จึงจะสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่วางไว้

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษา เรื่อง การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งให้ข้อมูลเอกสารต่างๆ และให้คำปรึกษาในการศึกษา เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเอกสาร และเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลให้ความสำคัญ มีรายละเอียดของนโยบาย แผน กฎหมาย และแนวทางการดำเนินงานแบบบูรณาการ มีรายละเอียดเชิงเทคนิคมาก จึงจำเป็นต้องขอคำปรึกษาและข้อมูลเพื่อประกอบการวิเคราะห์ การศึกษาครั้งนี้มีอาจเสร็จสิ้นได้โดยสมบูรณ์หากไม่ได้รับความกรุณาจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือและมีส่วนช่วยให้การศึกษา เรื่อง การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ลุล่วงไปด้วยดีไว้ ณ โอกาสนี้

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร		ง
กิตติกรรมประกาศ		ฉ
สารบัญ		ช
สารบัญตาราง		ฅ
บทที่ 1	บทนำ	1
	1.1 ภูมิหลังความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์	3
	1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
	1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	4
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
	2.1 แนวคิดทฤษฎี	6
	2.1.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ	6
	2.1.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติ	7
	2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	12
	2.3 สรุปกรอบแนวคิด	13
บทที่ 3	ผลการศึกษา	14
บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ	33
	4.1 สรุปผลการศึกษา	33
	4.2 ข้อเสนอแนะ	36
	4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	36
	4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	37
บรรณานุกรม		38
ประวัติผู้เขียน		39

สารบัญตาราง

ตาราง 3.1 สถิติการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับจากต่างประเทศ	17
ตาราง 3.2 จำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยที่ได้เข้ารับการคุ้มครอง ปี 2551-2552	17
ตาราง 3.3 จำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวต่างชาติที่ได้รับการคุ้มครองปี 2551-2552	18

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 2.3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษาการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์	14
--	----

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียและกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน มีการจ้างงานและทางเลือกในการประกอบอาชีพจำนวนมากประกอบกับประเทศไทยมีนโยบายจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ จึงเป็นปัจจัยผลักดันให้มีการอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยและมีการลักลอบนำคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยเฉพาะหญิงและเด็กมาเป็นแรงงานในธุรกิจทางเพศ ประเทศไทยจึงกลายเป็นแหล่งแสวงประโยชน์การค้ามนุษย์ในสถานะที่เป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง

การค้ามนุษย์มีผลต่อหญิงและเด็กที่ถูกค้าทั้งด้านร่างกาย จิตใจและสังคม เด็กที่ถูกบังคับเร่ร่อนขอทานจะถูกทำร้ายร่างกายเมื่อทำงานไม่ได้ตามเงื่อนไข ถูกล่วงละเมิดทางเพศจนถึงอาจพิการหรือเสียชีวิต บางรายได้รับค่าชดเชยไม่คุ้มกับสิ่งที่เสียไป กลุ่มผู้ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศบางรายถูกล่อลวงไปค้าประเวณี บางรายสมัครใจไปค้าประเวณี แต่เมื่อไปแล้วถูกทำให้ตกอยู่ในเงื่อนไขของการเป็นเหยื่ออย่างไม่เป็นธรรม ถูกล่วงละเมิดทางเพศทำให้เกิดปัญหาบุตรที่เกิดขึ้นตามมา ทางด้านสังคม เช่น เด็กที่ถูกส่งกลับภูมิลำเนาอาจไม่สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติเนื่องจากความเสียหายทางร่างกายและจิตใจ ทำให้ถูกตั้งข้อรังเกียจจากสังคม หลายกรณีเด็กไม่ได้อยู่กับครอบครัว ไม่ได้รับการศึกษา การเรียนรู้ทางสังคมที่ไม่ถูกต้อง ไม่รู้สึกผูกพันกับครอบครัวและสังคม ส่งผลต่อปัญหาพฤติกรรมระยะยาวกลายเป็นกลุ่มปัญหาทางสังคม กลุ่มมิจลาชีพที่อาจเปลี่ยนเป็นกลุ่มค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์จากผู้อื่นต่อไปหากไม่ได้รับการดูแล ผลกระทบต่อรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งประเทศต้นทางและปลายทางก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการปราบปรามการค้ามนุษย์รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่ว่าด้วยการเรียกร้องค่าเสียหายทางอาญา ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับภูมิลำเนา ค่าใช้จ่ายในสถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพในการช่วยเหลือดูแล ฟื้นฟู บำบัด การส่งกลับคืนสู่ครอบครัวและสังคม

สถานการณ์การค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็กส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งระดับปัจเจกบุคคล การค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลและบ่อนทำลายความมั่นคงปลอดภัยในประเทศชาติ อีกทั้งในระดับนานาชาติ เป็นที่จับตามองของนานาชาติ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

จัดลำดับผลการดำเนินงานในเรื่องนี้ของประเทศไทยอยู่ในกลุ่ม Tier 2 คือ ประเทศที่ปฏิบัติตามกฎหมายแต่ไม่บรรลุมาตรฐานขั้นต่ำระดับสากล แต่ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นปีที่ 3 หลังจากปี 2547 ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Tier 2 Watch List ในรายงานการลักลอบค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report) ประจำปี 2550 ที่จัดทำและเผยแพร่สำหรับประเทศที่ถูกจัดกลุ่มอยู่ในกลุ่ม Tier 3 เป็นประเทศที่ไม่บรรลุตามมาตรฐานขั้นต่ำและไม่พยายามแก้ไขปัญหามี 16 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยอยู่ในกลุ่มดังกล่าวมีโอกาสถูกสหรัฐอเมริกาลงโทษด้วยการระงับความช่วยเหลือ และในปี 2552 ประเทศไทยถูกปรับขึ้นมาอยู่ใน Tier 2 แต่ในปี 2553 ถูกปรับลดลงไปอยู่ใน Tier 2 Watch List ซึ่งผลกระทบจากการจัดระดับของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศแล้วยังส่งผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจ ซึ่งในรายงานสถานการณ์นี้ระงับความช่วยเหลือและระงับซื้อสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กและการค้ามนุษย์จากประเทศสหรัฐอเมริกาและหลายประเทศแถบยุโรปที่มีการรวมกลุ่มทางการค้าและเปิดรับสมาชิกจากทั่วโลก ข้อมูลที่ปรากฏใน TIP Report ของสหรัฐฯ เรื่องการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย ได้แก่เหยื่อค้ามนุษย์และเป็นผู้ใหญ่ต้องถูกกักกันในสถานพักพิงของรัฐเป็นเวลานานหลายปี เหยื่อค้ามนุษย์ชายต่างชาติไม่ได้รับอนุญาตให้พักอาศัยภายนอกสถานพักพิงของรัฐหรือออกจากสถานพักพิงก่อนที่จะเจ้าหน้าที่พร้อมจะส่งคนเหล่านี้กลับประเทศ ขั้นตอนในการส่งตัวเหยื่อค้ามนุษย์กลับประเทศระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยและเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศมักใช้เวลานาน บางครั้งทำให้คนเหล่านี้ต้องอยู่ในสถานพักพิงของรัฐนานหลายปี และทำให้เหยื่อค้ามนุษย์บางรายพยายามหลบหนีออกนอกสถานพักพิง รัฐบาลไม่ได้แจ้งให้เหยื่อการค้ามนุษย์ทราบเกี่ยวกับทางเลือกดังกล่าวอย่างเป็นระบบ และในบางกรณี การที่เหยื่อค้ามนุษย์ต้องอยู่ในสถานพักพิงเป็นเวลานานกลับทำให้คนเหล่านี้ไม่ต้องการให้ความร่วมมือในการสอบสวนอุปสรรคด้านภาษา ความหวาดกลัวที่มีต่อพ่อค้ามนุษย์ ความไม่เชื่อใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระบวนการทางกฎหมายที่ล่าช้า และการไม่สามารถทำงานหาเงินได้ในระหว่างการพิจารณาคดี

ปัญหาในภาพรวมของการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ คือ การขาดความเข้าใจที่ถ่องแท้ของคำว่า “การค้ามนุษย์” และยังเกิดความสับสนและไม่สามารถแยกแยะระหว่าง “ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” กับ “ผู้หลบหนีเข้าเมือง” ได้ ทำให้ผู้เสียหายได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม และสาเหตุที่พบว่าผู้เสียหายเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ได้แก่ ขาดข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะงาน สัญญาจ้าง การขอวีซ่า และประเทศที่จะเดินทางไป เชื่อข้อมูลจากคนใกล้ชิด และนายหน้าจัดหางานมากกว่าข้อมูลภาครัฐ เชื่อว่าไปทำงานต่างประเทศมีรายได้ดีกว่าในประเทศ และสภาพแวดล้อมของคนในหมู่บ้าน/ชุมชนที่ประสบความสำเร็จเป็นแรงผลักดันให้คนอื่นในชุมชนเดียวกันอยากไปทำงานต่างประเทศ ส่วนข้อมูลจำนวนผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ยังไม่สามารถจัดเก็บให้เป็นระบบได้ เนื่องจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ต้องการเปิดเผยตน หรือเป็นพยาน เพราะเกรงกลัวอิทธิพลขององค์กรอาชญากรรม

จึงไม่แจ้งความดำเนินคดี หรือไม่ขอรับความช่วยเหลือใด ๆ รวมทั้งกังวลว่าระยะเวลาของการดำเนินคดีจะทำให้ขาดโอกาสในการหางานหรือทำงาน อีกทั้งยังเป็นอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นข้ามประเทศ ซึ่งยังไม่มีหลักฐานการเก็บบันทึกข้อมูลเนื่องจากการอพยพดังกล่าวผ่านช่องทางที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ประเทศไทยได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง มีการออกกฎหมาย นโยบายและแผน ตลอดจนกลไกการทำงาน รัฐบาลมีกลไกสำคัญ คือ นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็กภายในประเทศและข้ามชาติ (พ.ศ.2546-2553) โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2546 การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ด้วยกลไกการทำงานระดับจังหวัด ระดับชาติ ระดับประเทศ รมว.รงค์เผยแพร่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงาน โครงการตามกรอบแนวทางแผน และมาตรการที่กำหนด ประกอบด้วย 7 แผนหลัก ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด ศาล กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข โดยแผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเป็นหนึ่งในแผนดังกล่าวที่เป็นภารกิจของ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้การช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จัดบริการทางสังคม ส่งต่อเข้ารับบริการที่เหมาะสม พินิจ พัฒนาอาชีพ ช่วยเหลือให้เข้าถึงบริการทางกฎหมาย พิทักษ์สิทธิประโยชน์ให้กลับคืนสู่สังคมโดยปลอดภัย แม้ว่าจะมีความพยายามเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตามแต่ยังมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่บ้าง จึงเห็นว่าการศึกษาคู่มือการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการดำเนินงานสามารถนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาคู่มือการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการนำนโยบายการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปสู่การปฏิบัติ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาคู่มือการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ผู้ศึกษาดำเนินการศึกษา ดังนี้

1.3.1 นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็กภายในประเทศและข้ามชาติ (พ.ศ.2546-2553) โดยศึกษาแผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองใน

ส่วนที่เป็นภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยการศึกษาจาก เอกสาร ผลการดำเนินงาน เอกสารวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.3.2 การดำเนินงานการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยศึกษาจากเอกสาร ผลการดำเนินงาน เอกสารวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาเอกสาร (Documentary Study) โดยการค้นคว้าจากเอกสาร ผลการดำเนินงาน เอกสารวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาวิเคราะห์โดยใช้พรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ผลที่ได้จากการศึกษาไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิผลมากขึ้น

1.5.2 เพื่อเสนอแนวทางพัฒนานโยบายและแผนระดับชาติให้เหมาะสมและมีประโยชน์ในการนำสู่การปฏิบัติต่อไป

1.5.3 เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้ได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองให้เหมาะสม

1.6 นิยามศัพท์

1.6.1 การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงที่นำนโยบาย การช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสอดคล้องกับนโยบายและแผน ระดับชาติและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน โดยคำนึงถึง ความชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบาย และแผน ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ หน่วยงานรับผิดชอบหลัก บุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ การประสานงานการติดตามประเมินผล

1.6.2 การช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หมายถึง รูปแบบการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งมี กิจกรรมหลัก 3 กิจกรรม คือ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ในการป้องกันช่วยเหลือและคุ้มครองหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และการฟื้นฟูและพัฒนา ศักยภาพคนเรื้อรังเพื่อป้องกันการถูกล่อลวง

1.6.3 ปัญหาอุปสรรค หมายถึง การที่หน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบการช่วยเหลือ คุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ดำเนินการตามโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

แล้วเกิดผลกระทบต่อการช่วยเหลือคุ้มครองทำให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิดทฤษฎี ประกอบด้วย

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

2.1.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

2.1.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

Thomas Day (1978:3 อ้างถึงในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:40) ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

Ira Sharkansky (1970:1 อ้างถึงในประชุม รอดประเสริฐ, 2539:40) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และ การจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

อมร รักษาสัตย์ (2520:2) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ในความหมายกว้างว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไรก็ดี เมื่อใด โดยน่าจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

2.1.1.2 ขั้นตอนนโยบาย

นโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่นๆ จากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้นนับรวมกันอาจเรียกได้ว่าเป็นวงจรชีวิต (Life Cycle) ของนโยบายหรือเรียกได้โดยง่ายว่าขั้นตอนนโยบาย ซึ่งนักวิชาการ แต่ละท่านมักจะจัดแบ่งในรายละเอียดแตกต่างกันไปแต่โดยทั่วไป ประกอบด้วย 3

ขั้นตอนใหญ่ (สุกชัย ยาวะประภาส, 2533:34-35) กล่าวคือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก

ขั้นที่สอง การนํานโยบายปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความหมายนโยบายการรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผนงาน การจัดองค์การและการดำเนินงาน

ขั้นที่สาม การประเมินผล (Policy Evaluation) เป็นการตรวจสอบผลของการนํานโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือมีข้อผิดพลาดหรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่

2.1.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2.1.2.1 ความหมายการนํานโยบายสู่การปฏิบัติ

ประชุม รอดประเสริฐ (2529:52) กล่าวว่า การนํานโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการในการถ่ายทอดแนวคิดที่ได้รวบรวมไว้แล้วอย่างมีระบบไปสู่การปฏิบัติที่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพโดยต้องคำนึงถึง

- 1) กำลังคน (Manpower) ที่จะใช้ถือปฏิบัติในแต่ละโครงการ
- 2) แหล่งสนับสนุน ทั้งทางด้านทุนทรัพย์
- 3) ความสัมพันธ์กับสถาบัน หน่วยงาน และกลุ่มผู้สนใจจากภายนอก
- 4) ประโยชน์ของกลุ่มบุคคล เป้าหมายว่า ได้รับประโยชน์จากโครงการหรือนโยบาย

นโยบาย

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2540:45-46) ให้ความหมายของการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า หมายถึง การนํานโยบายไปปฏิบัติ โดยต้องมีองค์กร หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ภายหลังจากการวางแผนเสร็จสิ้นขั้นตอนต่อไป คือ การนำแผนไปปฏิบัติ จะต้องมีการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง หากยังไม่มีองค์กรรองรับก็ต้องจัดองค์กรขึ้นรองรับเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล หากยังไม่มีจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ ในองค์กรรับผิดชอบในการนำแผนไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน การนำแผนไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงการจัดหาทรัพยากรต่างๆ ทั้งด้านงบประมาณบุคลากร อุปกรณ์ใช้สอยและปัจจัยอื่นๆ ที่จำเป็นให้ครบถ้วนเหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่า การปฏิบัติตามแผนจะบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ ดังนี้

- 1) การจัดตั้งองค์การรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติ หรือมอบหมายองค์กรที่มีอยู่แล้วรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติ การวางแผนเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุด แต่การมีแผนที่ดีเพียงอย่างเดียวยังไม่พอ การวางแผนจะมีคุณค่าแท้จริงต่อเมื่อแผนนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล

สำเร็จ ดังนั้น หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และความสำคัญของแผนเป็นอย่างดี เพื่อนำแผนไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

2) การอบรมให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการนำแผนไปปฏิบัติ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของแผน ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผน รายละเอียดอย่างชัดเจน จะทำให้ผู้ปฏิบัติ นำแผนไปปฏิบัติด้วยความเข้าใจอย่างชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจที่จะนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ การมอบหมายให้ผู้ปฏิบัติโดยขาดความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่ถูกต้องและชัดเจน อาจส่งผลให้เกิดความล้มเหลวได้โดยง่าย จึงเป็นเรื่องที่ผู้บริหารต้องตระหนักตลอดเวลา

3) การจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำแผนไปปฏิบัติ ทรัพยากรที่เหมาะสมต่อการนำแผนไปปฏิบัติทั้งงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ใช้สอยและอื่นๆ การนำแผนไปปฏิบัติต้องมีงบประมาณสนับสนุนเพียงพอ ปัจจัยเหล่านี้จะทำให้การนำแผนไปปฏิบัติบรรลุอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ความมุ่งมั่นของบุคลากรที่นำแผนไปปฏิบัติ หากบุคลากรมีความรับผิดชอบได้รับการปลูกฝังให้มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ จะเป็นพลังสำคัญต่อการนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจึงต้องให้ความสนใจในการเสริมขวัญ กำลังใจและความมุ่งมั่นต่อผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเห็นว่าผลสำเร็จของการปฏิบัติตามแผน นอกจากจะทำให้องค์กรมีความก้าวหน้ามั่นคงแล้ว ผู้ปฏิบัติทุกคนจะได้รับผลตอบแทนความก้าวหน้าร่วมกันเพราะถือว่าเป็นผลงานร่วมกัน

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ สมรรถนะขององค์กรในการนำแผนไปปฏิบัติ โดยเฉพาะคุณภาพบุคลากร เทคโนโลยี งบประมาณการดำเนินการ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จของการนำแผนไปปฏิบัติ หากมีความบกพร่องของสมรรถนะองค์กร นักวางแผนจะต้องพิจารณาปรับปรุงเพื่อการนำแผนไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จตามต้องการ

นักวิชาการชาวต่างประเทศให้ความหมายการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ดังนี้

Edwards and Sharkansky (1978:293 อ้างถึงใน เจตน์ ชนวัฒน์, 2539:25) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรมดังต่อไปนี้ คือ การทำสัญญา การหาข้อมูลข่าวสาร การกระจายข่าวสาร การมอบหมายบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ การจ้างบุคลากร การจัดตั้งองค์การ

McLanghlin (1975 : 55 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวประภาส, 2540; 89) ให้ความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่อง เป็นพลวัตซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบายกับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัดเงื่อนไขและสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

สรุปได้ว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” หมายถึง การดำเนินการของบุคคลกลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของ

นโยบายบรรลุสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงการจัดหาทรัพยากรต่างๆ ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ใช้สอยและปัจจัยอื่นที่จำเป็นให้ครบถ้วนเหมาะสมและจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

2.1.2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(1) ปัจจัยทางด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content) ได้แก่

(1.1) ลักษณะของนโยบาย

Van Meter และ Van Horn (1975:445-448 อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539:28) เสนอว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

Mazmanian and Sabatier (1983:20-35 อ้างถึงในเอมอร์ ไซบ์แดง, 2539:21) สรุปว่า นโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งจะแก้ไขนั้นจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้วย ซึ่งลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะดังนี้

- วัตถุประสงค์ชัดเจนและแน่นอนและจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างดี ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือปฏิบัติตรงกัน

- ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย

- การจัดสรรเงินอย่างเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่จะรับไปปฏิบัติ

- การจัดสายงานการบังคับบัญชาและประสานงานภายในและระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน เป็นต้น

(1.2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย

Van Meter และ Van Horn (1975:464-465 อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539:30)) เห็นว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญ คือ การแยกแยะให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ ไว้ วัตถุประสงค์ยังเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

Mazmanian and Sabatier (1983:25 อ้างถึงใน เอมอร์ ไซบ์แดง, 2539:22) ซึ่งเห็นว่า การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความ

ชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น และนอกจากวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกระจ่างแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

Vepa (1980:50 อ้างถึงใน เอมอร์ ไชยบัวแดง, 2539:23) ได้ทำการศึกษาโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียในช่วงทศวรรษ 1960 พบว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะว่า โครงการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายด้าน แต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุไว้ ทำให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบเกิดความขัดแย้งความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุมและการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ

(2) ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ได้แก่

(2.1) การติดต่อสื่อสาร

Edwards and Sharkansky (1978:295-297 อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539:29) กล่าวว่า การติดต่อสื่อสาร (Communication) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเรียนรู้ว่าควรทำอะไร จะสั่งการไปยังผู้ใดจึงจะได้ผลและคำสั่งจะต้องมีความชัดเจนแน่นอนเพราะถ้าคำสั่งไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและหน่วยงาน ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ ให้มีการสร้างความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

(2.1) นโยบายสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภา จะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลายๆ ฝ่าย เมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทาง นิติบัญญัติ และนโยบายนั้นจะถูกเปลี่ยนแปลงมักจะถูกแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายเดิมจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ ซึ่งแนวความคิดนี้มาจากการรวบรวมผลงานการวิจัยของ Mazmanian and Sabatier (1983:31-34 อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ , 2539:26)

(2.3) สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

Grindle (1980:3-34 อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539:31) ผู้ซึ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม ได้ชี้ให้เห็นในประเด็นหนึ่งว่า ในประเทศโลกที่สามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นเรื่องของการตัดสินใจว่า ควรหรือไม่ควรทำอะไร มีผลประโยชน์เพื่อให้ฝ่ายตนได้ผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

(2.4) ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

- ประเภทของหน่วยงาน

นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้วหรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น Mazmanian and Sabatier (1983: 27 อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539: 24)

- ความเพียงพอของทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมทรัพยากรสนับสนุนอันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Edwards and Sharkansky, 1987: 303-304 อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539:25)

- ทักษะของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

Edwards and Sharkansky (1987: 303-304 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวประภาส, 2533:36) กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกติผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะถูกรอบรับด้วยความคิดที่ว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับหน่วยงานและจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมากนักเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้านหากเข้ามีส่วนร่วมหรือรับรู้ในนโยบายตั้งแต่แรก ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบาย ความผูกพันที่มีต่อนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง Mazmanian and Sabatier (1983:147) มองว่า ความล้มเหลว ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง จึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

- การกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่าย ไม่ซับซ้อน ซึ่งหากใช้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมากเท่าใดในโอกาสที่จะประสบความสำเร็จยิ่งมีมาก (Pressman and Wildavsky, 1979: 142 อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ , 2539:31)

Mazmanian and Sabatier (1983: 27 อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539: 33) เห็นว่า การมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานเข้ามาอยู่ในกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายแต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุเป้าหมายมีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมายตลอดจนมีทัศนภาพและวัตถุประสงค์หลักของตนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมากความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งและสร้างความล่าช้า ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้กับโครงการก็

มีเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้น โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ยิ่งมีมากเท่าใดปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกันและก่อนความล่าช้าก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น

2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วัลลภ พลอยทับทิม (2545 : 118–131) ศึกษาเรื่องปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติของการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พบว่า หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ จะส่งผลกระทบในทุกระดับ ระดับครอบครัว คือ หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ผลกระทบในระดับประเทศ ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศตามแนวชายแดน การผลักดันส่งกลับภูมิลำเนาต้องอาศัยกระบวนการที่เหมาะสม และไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศข้อเสนอแนะ คือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติต้องมีการปรับวิธีการทำงาน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้เป็นมืออาชีพ และมีการจัดตั้งกลุ่มเฝ้าระวังหรือสร้างเครือข่ายในการทำงาน

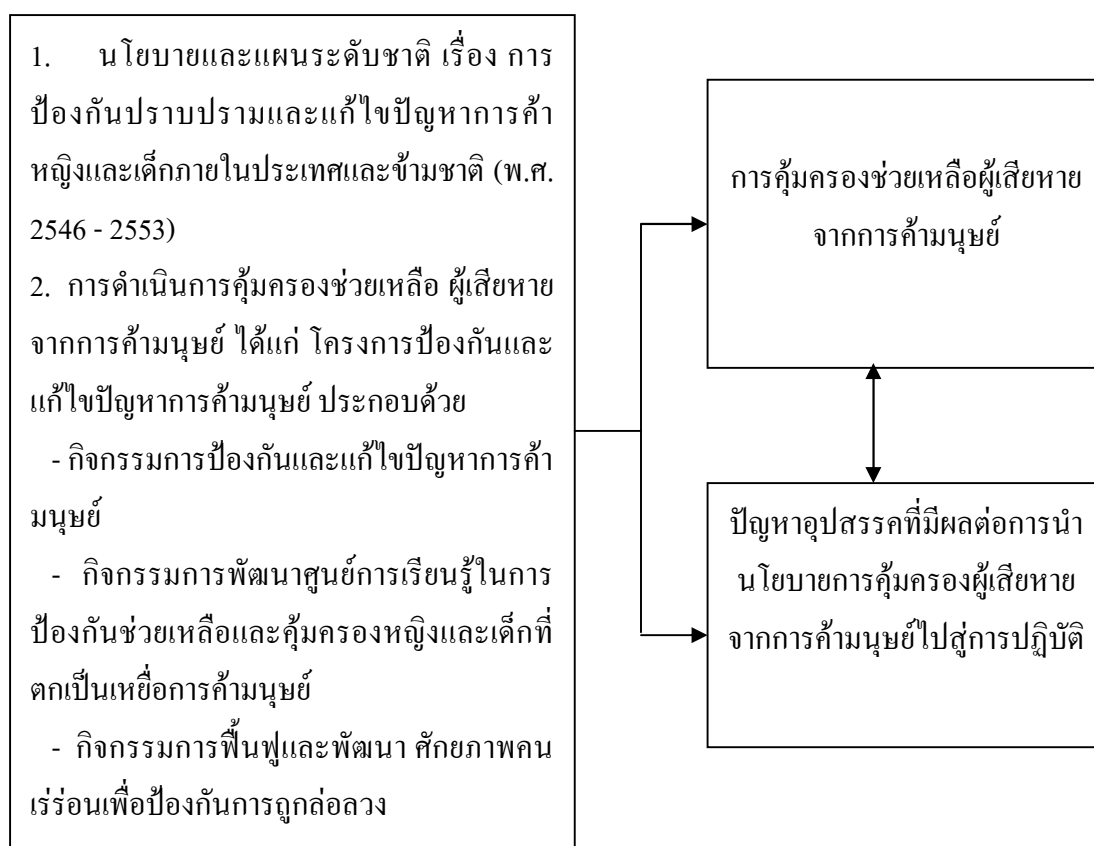
นภา เศรษฐกร (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องทิศทางใหม่ในการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ พบว่า ด้านการประสานนโยบาย การจัดโครงสร้างขององค์กร ยังไม่เอื้ออำนวยให้หน่วยงานรับผิดชอบ สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดด้าน โครงสร้างส่งผลต่อการจัดหาทรัพยากรให้เหมาะสมกับงาน และการสนับสนุนงานริเริ่มใหม่ ๆ ด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพเหยื่อการค้ามนุษย์ พบว่า ยังมีปัญหา เจ้าหน้าที่มีการโยกย้ายหมุนเวียนบ่อย ทำให้การประสานงานไม่ต่อเนื่อง บางหน่วยงานขาดบุคลากรที่มีทักษะความรู้ความเข้าใจในกฎหมายกลไกการทำงาน และความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย และกระบวนการคืนสู่สังคมของเหยื่อยังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพ ต้องเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทีมสหวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงการให้สิทธิพิเศษตามความเหมาะสม เพิ่มพูนศักยภาพของผู้ปฏิบัติงาน และพัฒนาระบบส่งต่อการช่วยเหลือระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสำคัญเพราะถือว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง มีรูปแบบการกระทำหลายลักษณะ เช่น การบังคับใช้บริการทางเพศ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ฯลฯ ส่งผลกระทบต่อสังคมในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน ประเทศชาติ และปัญหาการค้ามนุษย์นับวันจะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความเข้าใจในความละเอียดอ่อนของปัญหา กฎหมาย กลไกการดำเนินงาน รวมถึงสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติงาน อาศัยความร่วมมือจากภาคีทุกภาคส่วนในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องและจริงจังต่อไป

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

ในการศึกษาครั้งนี้ มีกรอบแนวคิดในการศึกษาดังปรากฏในแผนภูมิ ที่ 2.3.1

แผนภูมิ ที่ 2.3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา
การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์



บทที่ 3

ผลการศึกษา

ผลการศึกษา เรื่อง การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในครั้งนี้ ได้ศึกษาประเด็นสำคัญ ดังนี้

3.1 การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

3.1.1 สารสำคัญของนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ (พ.ศ. 2546-2553) (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553:2-15)

1) สารสำคัญของนโยบาย

รัฐบาลมีนโยบายในการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง โดยมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจน ดังนี้

(1) จัดการค้าหญิงและเด็กภายในประเทศและข้ามชาติโดยเด็ดขาด

(2) สนับสนุนให้มีการคุ้มครองป้องกัน ปราบปราม แก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับชุมชน ระดับจังหวัด ระดับประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งด้านการป้องกัน คุ้มครองฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจในการจัดที่พักพิง การดำเนินการตามกฎหมาย การส่งกลับสู่ครอบครัวหรือกลับสู่ประเทศภูมิลำเนา สนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ

(3) ส่งเสริมสร้างความร่วมมือในการป้องกัน ปราบปรามการค้าหญิงและเด็กระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับที่สอดคล้องกับอนุสัญญา ปฏิญญา พิธีสาร กฎหมายระหว่างประเทศ

(4) ส่งเสริมให้ประชาชน ครอบครัวที่มีหญิงและเด็กได้รับความรู้เรื่องสิทธิเด็ก และสิทธิมนุษยชนเพื่อจัดปัญหาการค้ามนุษย์ สนับสนุนให้เด็กและหญิงได้รับการพัฒนาศักยภาพ เข้าถึงบริการของรัฐ การศึกษา การฝึกอาชีพเพื่อการพึ่งพาตนเองได้อย่างเท่าเทียมกัน

(5) ดำเนินการอย่างจริงจังเข้มงวดและขจัดผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

2) สารสำคัญของแผนงานระดับชาติ มีดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ของแผน มีดังนี้

- มีนโยบายและกลไกทุกระดับตั้งแต่ชุมชน ระดับจังหวัด ระดับประเทศ ระดับระหว่างประเทศ ในการป้องกัน ช่วยเหลือคุ้มครอง การบังคับใช้กฎหมาย การปราบปราม การส่งกลับ การบำบัดฟื้นฟูและบูรณาการเพื่อคืนสู่สังคม แก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ปฏิญญา พิธีสาร

กฎหมายระหว่างประเทศ

- พัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความรู้ ความตระหนัก ทักษะในการปฏิบัติงาน
- ส่งเสริมให้ครอบครัว ชุมชน ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก สิทธิสตรี กฎหมาย มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง
- ช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพ พื้นฟูร่างกายจิตใจของเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ให้สามารถกลับคืนสู่สังคม
- ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิด
- สร้างเครือข่ายการประสานการดำเนินงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(2) สารสำคัญของแผน

เป็นลักษณะของแผนเชิงนโยบายในการป้องกันและแก้ไขเพื่อสร้างกลไกการประสานงาน และใช้เป็นแนวทางสนับสนุนให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับให้มีความร่วมมือในการดำเนินงานตามแผนและมีทิศทางเดียวกัน โดยนำนโยบายระดับชาติไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่สอดคล้องกับนโยบายและการติดตามประเมินผล

แผนดังกล่าวกำหนดระยะเวลา 3 ระยะ คือ ระยะแรก ปี 2546-2547 ระยะที่ 2 ปี 2548-2550 ระยะที่ 3 ปี 2551-2553 โดยมีองค์ประกอบ 7 แผนหลัก ได้แก่ 1) แผนการป้องกัน 2) แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง 3) แผนการดำเนินงานตามกฎหมายและการปราบปราม 4) แผนการส่งกลับคืนสู่สังคม 5) แผนการจัดทำระบบข้อมูล การติดตามและประเมินผล 6) แผนการพัฒนากลไกการบริหารงานและการจัดการ 7) แผนการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งนี้แผนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ได้แก่ แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง

แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง มุ่งเน้นการให้บริการโดยจัดให้มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานและคุณภาพในการดูแลคุ้มครองเบื้องต้น และมีความชัดเจนหรือมีขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพบุคลากรอย่างต่อเนื่อง สร้างเครือข่ายการคุ้มครองเด็กและหญิง ประสานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนของประเทศปลายทางที่เด็กและหญิงไทยถูกนำไปค้าเพื่อให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง ประสานกับฝ่ายไทยเป็นระยะ ส่งเสริมการจัดตั้งเครือข่ายส่งเด็กและหญิงกลับสู่ภูมิลำเนาและเครือข่ายป้องกันไม่ให้กลับสู่ขบวนการค้ามนุษย์อีก สนับสนุนการรวมตัวของประชาชน องค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังคม

นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ (พ.ศ. 2546-2553) ในส่วนของแผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ยึดถือ

ปฏิบัติเป็นทิศทางเดียวกันที่จะร่วมกันป้องกันให้ความช่วยเหลือคุ้มครองให้การดูแลฟื้นฟูที่มีมาตรฐาน การพัฒนาศักยภาพบุคลากร สร้างเครือข่าย ส่งกลับภูมิปัญญาด้วยกลไกการจัดการเพื่อให้กลับสู่ขบวนการค้ำนุชย์อีก

การคุ้มครองช่วยเหลือ ฟื้นฟู บำบัด รัฐบาลไทยได้ดำเนินการ อาทิ

(1) มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือ คุ้มครอง บำบัดฟื้นฟูทั้งด้านร่างกายและจิตใจ โดยได้จัดตั้งสถานแรกรับหรือสถานสงเคราะห์เพื่อรับตัวชั่วคราว 104 แห่ง สำหรับดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งคนไทยและต่างชาติก่อนส่งต่อไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพและสถานสงเคราะห์ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก 11 แห่ง เพื่อให้การคุ้มครอง ฟื้นฟู ปรับสภาพช่วยเหลือด้านกฎหมายโดยคำนึงถึงหลักการสำคัญ คือ การจัดบริการที่มีรูปแบบเป็นมาตรฐานและมีคุณภาพในการดูแลคุ้มครองให้การสงเคราะห์ด้านปัจจัยสี่ การศึกษา ฝึกอบรมอาชีพและทักษะชีวิต การบริการให้คำแนะนำปรึกษาทางโทรศัพท์ หมายเลข 1300 รวมทั้งการปฏิบัติต่อผู้เสียหายในฐานะที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์มิใช่อาชญากรและไม่เลือกปฏิบัติ โดยได้จัดทำโครงการพัฒนาสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดกระการ ซึ่งได้รับการยอมรับและความสนใจจากบุคคลสำคัญและองค์กรระหว่างประเทศให้เป็นศูนย์การเรียนรู้เพื่อเป็นแบบอย่างในการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์

(2) ประสานความร่วมมือเชิงรุกในการส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ไปประสานงานกับหน่วยงานในต่างประเทศ แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ โดยเมื่อปี 2548 ได้ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจและนักสังคมสงเคราะห์ไปประจำ ณ สถานเอกอัครราชทูตไทยในญี่ปุ่นเป็นเวลา 1 เดือน เพื่อหาแนวทางป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์

(3) สร้างเครือข่ายช่วยเหลือและคุ้มครองเด็กและหญิงกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และอาสาสมัคร เพื่อประสานการช่วยเหลือและคุ้มครองเด็กและหญิงที่ประสบปัญหาอย่างมีเอกภาพ รวดเร็ว และเป็นระบบ ปัจจุบันมีอาสาสมัครใน 7 ประเทศ ได้แก่ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศปลายทาง

(4) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2548 เห็นชอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่มีได้มีสัญชาติไทยในต่างประเทศ โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อตามหลักมนุษยธรรม และหากผ่านการตรวจพิสูจน์สถานะว่า มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่หรือมีเอกสารประจำตัวที่แสดงว่ามีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทย หรือเคยมีภูมิลำเนาหรือมีสถานะอยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทย จึงอนุญาตให้กลับราชอาณาจักรไทยได้ โดยให้คงสถานะเดิม ซึ่งไม่ใช่การให้สัญชาติไทยแก่บุคคลนั้น

ตาราง 3.1 สถิติการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับจากต่างประเทศ

เดือน มิถุนายน 2551-ธันวาคม พ.ศ. 2552

ผลการช่วยเหลือเพศหญิง	จำนวนผู้เสียหาย (คน)
ผู้เสียหาย	57
ไม่เข้าข่ายตกเป็นผู้เสียหาย	130
รวมทั้งสิ้น	187

ที่มา : กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เดือน ตุลาคม 2551-กันยายน พ.ศ. 2552

ผลการช่วยเหลือเพศชาย	จำนวนผู้เสียหาย (คน)
ผู้เสียหาย	53
ไม่เข้าข่ายตกเป็นผู้เสียหาย	14
รวมทั้งสิ้น	67

ที่มา : กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ตาราง 3.2 จำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยที่ได้เข้ารับการคุ้มครอง ปี 2551-2552

จำนวนผู้เสียหาย	ยอดยกมา (คน)	รับเข้า (คน)	ส่งกลับ (คน)	คงเหลือ (คน)
ปี พ.ศ. 2551	23	7	20	10
ปี พ.ศ. 2552	10	6	8	8

ที่มา : กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ตาราง 3.3 จำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวต่างชาติที่ได้รับการคุ้มครองปี 2551-2552

ประเทศ	จำนวนผู้เสียหาย (คน)			
	ปี 2551 (5 มิ.ย.-ธ.ค. 2551)		ปี 2552 (1 ม.ค.-ธ.ค. 2552)	
	รับเข้า	ฟื้นฟูการละเมิด	รับเข้า	ฟื้นฟูการละเมิด
ลาว	99	163	195	172
กัมพูชา	18	32	57	61
จีน	-	-	2	2
พม่า	73	65	260	268
เวียดนาม	1	-	11	9
ไมระบุ	4	-	3	-
สัญชาติ ชาติอื่นๆ	-	-	2	1
รวม	195	260	530	513

ที่มา : กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

จากรายงานการดำเนินการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในช่วงระหว่างปี 2551-2552 มีการช่วยเหลือผู้เสียหายระหว่างเดือน มิถุนายน 2551-ธันวาคม 2552 จำนวน 187 คน ระหว่างเดือน ตุลาคม 2551-กันยายน 2552 จำนวน 67 คน ผู้เสียหายชาวไทยที่ได้รับการคุ้มครอง ระหว่างปี 2551 จำนวน 30 คน ปี 2552 จำนวน 16 คน ผู้เสียหายชาวต่างประเทศที่ได้รับการช่วยเหลือคุ้มครอง ได้แก่ ลาว กัมพูชา จีน พม่า เวียดนาม ไมระบุสัญชาติ และอื่นๆ ระหว่าง เดือนมิถุนายน-ธันวาคม 2551 จำนวนรับเข้า 195 คน ฟื้นฟูการละเมิด จำนวน 260 คน ปี 2552 ระหว่างเดือนมกราคม-ธันวาคม 2552 จำนวนรับเข้า 530 คน ฟื้นฟูการละเมิด จำนวน 513 คน

(5) การส่งกลับและคืนสู่สังคม รัฐบาลไทยประสานงานกับประเทศต่างๆ ผ่านหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ เพื่อให้ความช่วยเหลือหญิงและเด็กต่างชาติที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยให้การฟื้นฟูร่างกาย จิตใจ แล้วจึงประสานให้หน่วยงานของประเทศต้นทางที่เกี่ยวข้องสืบหาครอบครัว และประเมินความพร้อมเพื่อรับรองหญิงและเด็กกลับคืนรวมทั้งจัดการศึกษา การเพิ่มทักษะเพื่อการประกอบอาชีพ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งติดตามประเมินผลเพื่อมิให้หญิงและเด็กกลับเข้าสู่

วงจรการค้ามนุษย์อีก

(6) ความร่วมมือระหว่างประเทศ

รัฐบาลไทยได้ผลักดันและจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคีในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ๖ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา จีน พม่า ลาว เวียดนาม และไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประสานงาน จัดทำแผนปฏิบัติการ รวมทั้งติดตามประเมินผลเรื่องการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับอนุภูมิภาค ได้แก่

- บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิง และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 ณ ราชอาณาจักรกัมพูชา

- บันทึกความเข้าใจประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งรัฐบาลในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา จีน พม่า ลาว เวียดนาม และไทย ได้ลงนามร่วมกันในคราวประชุมระดับรัฐมนตรี (Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking: COMMIT) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2547 ณ สหภาพพม่า

- บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรี และเด็ก ลงนามเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2548 ณ กรุงเทพฯ

- บันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ว่าด้วยความร่วมมือระดับทวิภาคีเพื่อการจัดการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ ลงนามเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2551 ณ กรุงโฮจิมินห์

- บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ลงนามเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552 ณ เมืองเนปีดอ

นอกจากนี้ อยู่ระหว่างจัดทำบันทึกข้อตกลงกับประเทศอื่นๆ เพิ่มเติม ได้แก่ จีน พม่า ญี่ปุ่น แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องชื่อฉบับบันทึกข้อตกลง และรายละเอียดของการดำเนินงานให้เหมาะสมกับประเทศคู่ภาคนั้น

การดำเนินการตามที่รัฐบาลไทยได้มีความพยายามที่จะป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่ยังพบว่ามีปัญหาบางประการ อาทิ การคัดแยกผู้เสียหายในประชากรกลุ่มเสี่ยง ที่เป็นผู้อพยพ ผู้ไร้สัญชาติ ผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนคนไทยในต่างประเทศ การช่วยเหลือแรงงานไทย กัมพูชา พม่า ถูกส่งลงเรือประมงและออกหาปลา แถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการถูกแสวงประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น

อุตสาหกรรมอาหาร การท่องเที่ยวและบริการ โรงงานขนาดเล็ก งานตามบ้าน รวมถึงการคุ้มครองผู้เสียหายจากขบวนการจัดหางานทั้งในประเทศและต่างประเทศ การอนุญาตให้ผู้เสียหายมีอิสระออกนอกบริเวณสถานคุ้มครอง สามารถทำงานหรือพักอาศัยในสถานที่อื่นได้ การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายในการโยกย้ายไปประเทศหรือสถานที่ปลอดภัย การอนุญาตให้ผู้เสียหายอาศัยอยู่ในประเทศและทำงานนอกสถานคุ้มครอง การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถสื่อสารภาษาที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหาย ระยะเวลาของขั้นตอนการส่งตัวผู้เสียหายกลับประเทศระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศ การขาดความรู้และความร่วมมือจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน

ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนินการตามแผนระดับชาติ แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์และจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ มีการกำหนดแผนการดำเนินการในรูปของสหวิชาชีพตามแผนการให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง ซึ่งมีความชัดเจนในด้านการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพ พื้นฟูร่างกายจิตใจของเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยการจัดบริการสังคมให้แก่ผู้เสียหายโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน ทำงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานหลายหน่วยงานแนวทางการทำงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง มีความสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงในด้านการให้บริการช่วยเหลือคุ้มครองผู้ประสบปัญหาทางสังคม มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการของหน่วยงานเฉพาะเรื่องโดยยึดตามหลักของนโยบายและแผนระดับชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน ช่วยเหลือ ฟื้นฟู และเสริมสร้างศักยภาพแก่กลุ่มเป้าหมาย อีกทั้งมีการแยกแยะกลุ่มเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือ

3) กลไกการบริหารแผนสู่การปฏิบัติ

รัฐบาลได้กำหนดกลไกการปฏิบัติมาตรการและเครื่องมือและจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับการบริหารจัดการและประสานงานในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

(1) กลไกด้านการบริหารจัดการและประสานงาน หน่วยงานหลัก คือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ บริหารเชิงนโยบายและประสานความร่วมมือในระดับ ได้แก่ คณะกรรมการระดับชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ คณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก คณะกรรมการทุกระดับมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(2) กลไกด้านหน่วยงานปฏิบัติ ได้แก่

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
- สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ซึ่งมีหน่วยงานระดับภูมิภาค คือ

สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด 75 จังหวัด ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามจังหวัด (ศปคม.จังหวัด) มีหน้าที่ประสานงาน จัดหาที่พักชั่วคราว ให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ พัฒนาศักยภาพบุคลากร จัดเก็บข้อมูล จัดทำแผนยุทธศาสตร์และประสานการปฏิบัติ ส่งเสริมงานวิชาการ ประสานจัดหางบประมาณ ติดตามผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการระดับชาติ

สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นหน่วยงานกลางประสานเครือข่ายดำเนินงานให้ความช่วยเหลือคุ้มครองพัฒนาอาชีพ พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

บ้านพักเด็กและครอบครัว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีหน่วยงานทุกจังหวัด ที่ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ตลอด 24 ชั่วโมง ให้บริการพื้นฐาน ตรวจสภาพร่างกาย พิจารณาการให้ความช่วยเหลือทั้งระยะสั้นและระยะยาวร่วมกับทีมสหวิชาชีพ ส่งคืนครอบครัวและส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นที่เหมาะสม

สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จำนวน 7 แห่ง ให้การดูแลต่อจากสถานแรกรับในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี โดยคุ้มครองสวัสดิภาพช่วยเหลือ

สถานสงเคราะห์ สถานแรกรับ สถานฝึกอาชีพ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ 99 แห่ง ทั่วประเทศ

(3) กลไกการติดตามประเมินผลการทำงาน ระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิง ติดตามผลการดำเนินงานเชิงนโยบาย คณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็กติดตามการดำเนินงานของหน่วยงาน

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนินการโดยกำหนดให้มีกลไกการขับเคลื่อนในทุกระดับตามนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าว โดยดำเนินการทำงานตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ในรูปแบบของทีมสหวิชาชีพ แต่เนื่องจากความแตกต่างในลักษณะการทำงานในพื้นที่ๆ มีความแตกต่างกัน อีกทั้งเหตุที่เกิดจากการค้ามนุษย์กระจายในทุกพื้นที่ของประเทศ จึงมีข้อจำกัดของสถานรับบริการช่วยเหลือที่อาจไม่ทั่วถึงเนื่องจากสถานที่อาจห่างไกลจากเหตุที่เกิด

4) เครื่องมือการปฏิบัติงาน

มีการจัดทำเครื่องมือการปฏิบัติงาน ได้แก่ แผนปฏิบัติการตามนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็กภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ.2548-2553 ประกอบด้วย 7 แผนหลัก ในส่วนของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือ แผนการให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง นอกจากนี้ยังมีบันทึกข้อตกลงและคู่มือปฏิบัติงาน และทำเนียบองค์กรต่อต้านการค้ามนุษย์

5) ทรัพยากรการดำเนินงาน

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีการบูรณาการงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กตามภารกิจของหน่วยงานในสังกัดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานได้ทันทีสอดคล้องกับความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านของบุคลากรโดยไม่ต้องกำหนดกรอบอัตรากำลังใหม่ และใช้งบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ โดยไม่จำเป็นต้องขอจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม

(1) กองทุน 500 ล้านบาท สำหรับฟื้นฟูเยียวยาผู้ถูกกระทำจากกระบวนการค้ามนุษย์ โดยสนับสนุนแก่หน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นค่าใช้จ่ายในการครองชีพ ค่ารักษาพยาบาล เงินทุนประกอบอาชีพ ค่าพาหนะเดินทางกลับภูมิลำเนา ค่าอุปโภคบริโภค การจัดหาที่พักอาศัย

(2) อัตรากำลัง จัดสรรอัตรากำลังบุคลากรที่เกี่ยวข้องในสายงานตามโครงสร้างอัตรากำลังของหน่วยงานในสังกัด ได้แก่ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีการสนองตอบต่อนโยบายและแผนระดับชาติโดยมีการเตรียมความพร้อมหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ซึ่งบุคลากรที่มีภารกิจโดยตรงมีความรู้ความเข้าใจและความพร้อม โดยได้รับการอบรมให้ความรู้ในรูปแบบของทีมสหวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง จัดสรรอัตรากำลังในสายงานตามโครงสร้างอัตรากำลังของหน่วยงานในสังกัดที่ได้รับมอบหมาย ส่วนด้านบุคลากรในระดับพื้นที่ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์โดยตรง ซึ่งมีหน้าที่ประจำที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้วจึงเห็นว่างานการช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นงานรองและผลักระยะไปให้หน่วยงานอื่น บุคลากรบางส่วนเป็นเจ้าหน้าที่ใหม่ที่ยังขาดความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ มีภารกิจที่หลากหลายไม่สามารถปฏิบัติงานการช่วยเหลือในเชิงลึกได้ จำนวนบุคลากรยังคงเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงาน รวมทั้งข้อจำกัดของวัสดุอุปกรณ์หรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำงาน อาทิ พาหนะและน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

6) การดำเนินการให้การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2552:239-255)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในรูปแบบของทีมสหวิชาชีพ ตามแผนการการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง โดยจัดบริการสังคมต่างๆ ให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน กำหนดให้สถานสงเคราะห์ทั่วประเทศ 99 แห่ง ดำเนินการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายในเบื้องต้น และกำหนดให้หน่วยงานหลัก 6 แห่ง ได้แก่ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ 4

แห่ง สถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านเชียงใหม่ และสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด จัดบริการทางสังคม แก่หญิงและเด็กทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ให้บริการปัจจัย 4 การศึกษา ฝึกอาชีพ การฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งร่างกาย จิตใจ การช่วยเหลือทางกฎหมาย การติดตามส่งกลับครอบครัว มีหน่วยงานต้นทางรองรับให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง จัดให้มีจุดรับแจ้งเหตุทางโทรศัพท์สายด่วน 1300 ตลอด 24 ชั่วโมง

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการโดยกำหนด ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการป้องกันและฟื้นฟูจากภาวะเสี่ยงจากการค้ามนุษย์ มีโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีกิจกรรมหลัก 3 กิจกรรม คือ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ในการป้องกันช่วยเหลือและคุ้มครองหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนเรื้อรังเพื่อป้องกันการถูกล่อลวง มีผลการดำเนินงาน 113,767 คน จากเป้าหมาย 104,380 คน และศูนย์การเรียนรู้ 1 ศูนย์ ดังนี้

1) กิจกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ผลการดำเนินงาน 110,539 คน จากเป้าหมาย 102,380 คน คิดเป็นร้อยละ 107.97 ได้แก่ การประสาน อบรมสัมมนาเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ การอบรมให้ความรู้เพื่อป้องกันการถูกล่อลวง ประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารแก่นักเรียนและประชาชนทั่วไป การช่วยเหลือคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งคนไทยและชาวต่างชาติ และคนไร้สัญชาติ 477 คน จากเป้าหมาย 400 คน คิดเป็นร้อยละ 119.25 การพัฒนาศักยภาพกลุ่มเป้าหมายเพื่อป้องกันการถูกล่อลวงโดยฝึกอบรมระยะสั้นการฝึกอาชีพ 6,336 คน จากเป้าหมาย 6,000 คน

2) กิจกรรมการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ในการป้องกันช่วยเหลือและคุ้มครองหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยพัฒนาสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ จังหวัดนนทบุรีให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ โดยเป็นแหล่งศึกษาดูงาน หน่วยงานต้นแบบการจัดสวัสดิการสังคมแก่หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ครบวงจร จำนวน 1 ศูนย์

3) กิจกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนเรื้อรังเพื่อป้องกันการถูกล่อลวง โดยฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิและโอกาสในการดำรงชีวิตเพื่อเตรียมความพร้อมกลุ่มเป้าหมายให้กลับสู่สังคม จำนวน 3,228 คน จากเป้าหมาย 2,000 คน คิดเป็นร้อยละ 161.40

ผลการดำเนินงานเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมาย เป็นการระดมสรรพกำลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระดับชาติ และระดับสากลในการประสานและดำเนินการให้ความช่วยเหลือหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อและเยาวชนกลุ่มเสี่ยงเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ยึดหลัก การปฏิบัติต่อผู้เสียหายในฐานะที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ มิใช่อาชญากร โดยให้ความช่วยเหลือโดยไม่เลือกปฏิบัติทั้งคนไทยและชาวต่างชาติ และไร้สัญชาติ มีหน่วยงานคุ้มครองสวัสดิภาพ 7

แห่งในทุกภาค โดยให้บริการทางสังคมอย่างครบวงจรฟื้นฟูสภาพ เชื้อหวา ช่วยเหลือด้านคดี ฝึกทักษะอาชีพ ส่งกลับครอบครัวและสังคมอย่างปลอดภัย มีหน่วยงานรับตัวชั่วคราว 104 แห่งทั่วประเทศ เพื่อให้การช่วยเหลือเบื้องต้นก่อนส่งไปหน่วยงานหลัก ซึ่งสามารถช่วยเหลือคุ้มครองผู้ตก เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ จำนวน 477 คน

การดำเนินงาน โครงการและแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานตาม แผนปฏิบัติการตามแผนนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหายา เด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ. 2546-2553 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์มีการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหายาเด็กและ หญิง ในส่วนของแผนการช่วยเหลือคุ้มครองมีผลการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นระบบ มาตรฐานการ ให้บริการ โดยเฉพาะในลักษณะงานรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นในเชิงบูรณาการ การทำงานร่วมกับ หน่วยงานอื่น มีผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม

การดำเนินงานดังกล่าวมีกระบวนการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจนใน รูปของสหวิชาชีพ โดยเฉพาะมีประสบการณ์ทำงานตาม พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 จึงสามารถ เชื่อมโยงการทำงานในรูปแบบที่คล้ายคลึงกันได้ แต่มีความแตกต่างในการทำงานระหว่าง หน่วยงานและสภาพปัญหาในพื้นที่ มีคู่มือการปฏิบัติงาน ชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว ทั้งนี้หน่วยงาน ที่ดูแลช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพ ฟื้นฟูสภาพร่างกายจิตใจของผู้เสียหายยังมีอยู่จำกัดไม่เพียงพอ และไม่สะดวกต่อการรองรับปัญหาที่ต้องการความช่วยเหลือ และปัญหาความล่าช้าในการทำงาน อัตรากำลังและงบประมาณที่มีจำกัด การประสานงานระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ และยังขาดการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบ อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ คือ เรื่องการ อนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

1) อนุมัติหลักการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้คน ต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวเป็นกรณี พิเศษ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การรักษาพยาบาล การ บำบัดฟื้นฟู การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหาย

2) มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ และกระทรวงแรงงานร่วมพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การผ่อนผันให้ผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การอนุญาตให้ทำงาน

ได้ตามกฎหมาย

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2553 ลงมติว่า

1) อนุมัติในหลักการตามที่ พม. เสนอทั้ง 2 ข้อ และให้ พม. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงและประกาศไปพิจารณาโดยด่วนด้วย

2) คณะรัฐมนตรีข้อสังเกตว่า การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรและได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมายนั้น เป็นการดำเนินการตามหลักมนุษยธรรมเท่าที่จำเป็นและเป็นการผ่อนผันเพียงชั่วคราวเท่านั้น จึงขอให้กระทรวงการต่างประเทศ พม. กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คนต่างด้าวดังกล่าวสามารถเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ชักช้าจนเป็นเหตุให้ต้องพิจารณาผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีก

การดำเนินงานดังกล่าวยังไม่มีผลการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเนื่องจาก พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2552 ไม่ใช่กฎหมายพิเศษจึงต้องปฏิบัติงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.2552 พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2552 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงาน เพื่อทำความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรี และออกกฎระเบียบรองรับการปฏิบัติงานด้วยแล้ว

3.2 ผลการศึกษาการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

จากการศึกษาการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีประเด็นสำคัญ คือ

3.2.1 ความชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบายและแผน

(1) ลักษณะของนโยบาย

ลักษณะของนโยบายถือว่ามีความสำคัญที่จะทำให้นโยบายนั้นสำเร็จหรือล้มเหลว นโยบายที่จะประสบความสำเร็จ คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์มากที่สุด ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงและเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

การดำเนินการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในภารกิจของ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่า ลักษณะของนโยบายเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่รัฐบาลให้ความสำคัญที่แก้ไขปัญหาแก่กลุ่มที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และมีผลกระทบต่อสังคม อย่างจริงจังและให้เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยสาระสำคัญของแผนดังกล่าวเป็นลักษณะเป็นแผนเชิงนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเพื่อ สร้างกลไกการประสานงานและการดำเนินงานในทุกระดับให้มีความร่วมมือในการดำเนินงานตาม แผนให้เป็นทิศทางเดียวกัน โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้กำหนด ยุทธศาสตร์การสร้างความยั่งยืนในการป้องกันและฟื้นฟูจากภาวะเสี่ยงจากการค้ามนุษย์ จัดทำโครงการ รองรับที่ชัดเจน คือ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และจัดทำแผนปฏิบัติการของ หน่วยงานที่สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติมีความชัดเจนครอบคลุมสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ที่ เกิดขึ้นจริง ดำเนินการในรูปของสหวิชาชีพตามระดับชาติ คือ แผนการให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง ซึ่ง มีความชัดเจนในด้านการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพ ฟื้นฟูร่างกายจิตใจของเด็กและหญิงที่ ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ให้สามารถกลับคืนสู่สังคม โดยการจัดบริการสังคมต่างๆให้แก่ผู้เสียหายจาก การค้ามนุษย์โดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน แม้ว่าจะเป็นการทำงานลักษณะใหม่ที่จะต้องทำงานแบบ บูรณาการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานหลายหน่วย แต่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการตามแผนดังกล่าว อีกทั้งแนวทางการทำงานตาม นโยบายมีความสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงและหน่วยงานในการให้บริการช่วยเหลือคุ้มครองผู้ ประสบปัญหาทางสังคม มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการของหน่วยงานเฉพาะเรื่องโดย ยึดหลักนโยบายและแผนระดับชาติมีการแยกแยะกลุ่มเป้าหมาย ลักษณะของนโยบายที่มีความชัดเจน จึงทำให้สามารถถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ

สรุปได้ว่า ลักษณะและสาระของนโยบายเป็นนโยบายที่มีความชัดเจนดีสามารถ ถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ

(2) ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการ มีการเรียงลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีการเรียงลำดับความสำคัญของ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน คือ การป้องกัน ช่วยเหลือ ฟื้นฟู และเสริมสร้างศักยภาพแก่กลุ่มเป้าหมายที่ ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และกลุ่มเสี่ยงที่ชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความชัดเจนในการปฏิบัติงาน มีผล ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3.2.2 การดำเนินงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

การผลักดันนโยบายและแผนระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในส่วน of กระทรวงการ

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีการขับเคลื่อนกลไกในระดับต่างๆ ที่ชัดเจนเป็นระบบ และกระบวนการทำงานที่ชัดเจนสอดคล้องกัน โดยมีกระบวนการทำงานคุ้มครองช่วยเหลือ ได้แก่

- (1) การช่วยเหลือ คุ้มครอง
- (2) ฟันฟุ บำบัดทั้งด้านร่างกายและจิตใจในสถานแรกรับและสถานสงเคราะห์
- (3) ส่งต่อไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพเพื่อรับการคุ้มครอง ฟันฟุ ปรับ

สภาพ

(4) ช่วยเหลือทางกฎหมาย การจัดบริการด้านปัจจัยสี่ การศึกษา ฝึกอบรมอาชีพ และทักษะชีวิตเพื่อเตรียมส่งกลับสู่ครอบครัวและสังคม

(5) มีบริการให้คำแนะนำปรึกษาทางโทรศัพท์ หมายเลข 1300

(6) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(7) สร้างเครือข่ายช่วยเหลือและคุ้มครองเด็กกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

จากการประเมินผลการปฏิบัติงานการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานอันดับแรกที่มีผลการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม การศึกษาการดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในครั้งนี้ได้ศึกษาประเด็นสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ในเรื่องความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความพร้อมด้านหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และการประสานงาน ซึ่งมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

3.2.2.1 ด้านหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ

การกำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ นอกจากการวางแผนจะมีคุณค่าแท้จริงต่อเมื่อแผนนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ หน่วยปฏิบัติต้องมีความรู้ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์และความสำคัญของแผนเป็นอย่างดี เพื่อนำแผนไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

การดำเนินการดังกล่าวได้มีการกำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยมีการให้บริการตามประเภทของกลุ่มเป้าหมายที่มีการแยกแยะคัดกรองเหยื่อ เช่น ผู้ได้รับความเสียหาย กลุ่มเสี่ยง ให้บริการในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ 7 แห่ง สถานสงเคราะห์ 2 แห่ง และหน่วยงานตั้งรับให้ความช่วยเหลือ อาทิ บ้านพักเด็กและครอบครัว สถานสงเคราะห์ สถานแรกรับ สถานฝึกอาชีพ 99 แห่งทั่วประเทศเพื่อส่งต่อไปให้หน่วยงานหลักให้การช่วยเหลือฟันฟุต่อไป โดยเฉพาะมีประสบการณ์ทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินงานของทีมสหวิชาชีพจึงสามารถเชื่อมโยงการทำงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกันได้ อย่างไรก็ตามก็ประสบผลสำเร็จของการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับ การเชื่อมต่อกลไกในทุกระดับอย่างสอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดการดำเนินงานและการบริหารในเชิงระบบและกระบวนการทำงานที่เป็นอิสระคล่องตัวเกาะติดสถานการณ์ มีรูปแบบการทำงานเชิงรุกไปพร้อมๆ กับการทำงานเชิงรับ แต่ยังมีอุปสรรคในความแตกต่างในการทำงานระหว่างหน่วยงานในแต่ละพื้นที่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยของหน่วยงานและสภาพปัญหาในพื้นที่ ทั้งนี้ หน่วยงานที่ช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพยังมีอยู่จำกัดไม่เพียงพอและไม่สะดวกต่อการรองรับปัญหาที่ต้องการความช่วยเหลือ และการดำเนินงานบางส่วนมีความล่าช้า การที่มีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานปฏิบัติจำนวนมากจะต้องมีทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันกับเป้าหมายของนโยบาย แต่มีความขัดแย้งในวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมายตลอดจนมีวัตถุประสงค์หลักของตนที่แตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยหน่วยงานหลายหน่วยซึ่งจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกันและก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานมากขึ้น

สรุปได้ว่า การดำเนินงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านความพร้อมของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบมีการกำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน แต่ยังมีอุปสรรคในความแตกต่างในการทำงานระหว่างหน่วยงานในแต่ละพื้นที่ จำนวนไม่เพียงพอและไม่สะดวกต่อการรองรับปัญหาที่ต้องการความช่วยเหลือ และการดำเนินงานบางส่วนยังมีความล่าช้า

3.2.2.2 ด้านบุคลากร

การจัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำแผนไปปฏิบัติอย่างยิ่ง ความมุ่งมั่นของบุคลากรที่นำแผนไปปฏิบัติ หากบุคลากรมีความรับผิดชอบ ได้รับการปลูกฝังให้มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ จะเป็นพลังสำคัญต่อการนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผล

การบริหารจัดการด้านบุคลากรพบว่า บุคลากรมีความพร้อมในระดับหนึ่งเนื่องจากมีการเตรียมความพร้อม ให้ความรู้ความเข้าใจต่อนโยบาย แผนงาน โครงการ มีการอบรมให้ความรู้ ทักษะวิชาชีพอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อให้เป็นผู้มีความชำนาญแบบมืออาชีพในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย แม้ว่ากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะจัดสรรอัตรากำลังรองรับแผนปฏิบัติการตามนโยบายดังกล่าวโดยการใช้บุคลากรในสายงานตามโครงสร้างอัตรากำลังของหน่วยงานในสังกัดที่ได้รับมอบหมาย แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคด้านบุคลากรในระดับพื้นที่ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์โดยตรง ส่วนใหญ่มีหน้าที่ทำประจำที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้วจึงถือว่าการช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นงานรองไม่ให้ความสำคัญและผลักภาระไปให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบแทน และบุคลากรบางส่วนเป็นเจ้าหน้าที่ใหม่ที่ยังขาดความรู้ความชำนาญและประสบการณ์เท่าที่ควรและมีการกิจที่หลากหลายทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานการช่วยเหลือในเชิงลึก

ได้ อีกทั้งจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคหนึ่งของการดำเนินงาน ดังนั้นความมุ่งมั่นและความพร้อมของบุคลากรที่นำแผนไปสู่การปฏิบัติถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นพลังสำคัญในการนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจึงควรให้ความสนใจในการเสริมขวัญกำลังใจและความมุ่งมั่นต่อผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าผลสำเร็จของการปฏิบัติตามแผนนอกจากทำให้องค์กรมีความก้าวหน้ามั่นคงแล้ว ผู้ปฏิบัติงานทุกคนจะได้รับผลตอบแทนความก้าวหน้าร่วมกันเพราะถือว่าเป็นผลงานร่วมกัน

สรุปได้ว่า บุคลากรมีความพร้อมในระดับหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคบ้างในระดับพื้นที่บุคลากรยังไม่เพียงพอ และขาดความรู้ความชำนาญ ซึ่งเป็นอุปสรรคหนึ่งของการดำเนินงาน

3.2.2.3 ด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์

การจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำแผนไปปฏิบัติที่สำคัญที่ทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ คือ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอสอดคล้องกับระยะเวลา ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะทำให้การนำแผนไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ

ในทางปฏิบัติพบว่าแม้ว่ากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะมีแผนปฏิบัติการรองรับนโยบายและแผนระดับชาติชัดเจน แต่สำหรับหน่วยงานช่วยเหลือที่ไม่ใช่ภารกิจตรงกับการช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ มีผลต่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จ

การดำเนินงานตามแผนงานโครงการในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ 4 แห่ง สถานสงเคราะห์ 2 แห่ง และหน่วยงานตั้งรับให้ความช่วยเหลือ 99 แห่งทั่วประเทศนั้น ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จ พบว่า มีหลายหน่วยงานที่มีความพร้อม แต่มีบางหน่วยงานยังขาดความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์บ้าง เช่น หน่วยงานในพื้นที่ที่ไม่ใช่หน่วยงานที่มีภารกิจโดยตรงกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง พาหนะในการนำส่งผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เป็นต้น

สรุปได้ว่า การจัดสรรทรัพยากร ด้านงบประมาณยังมีข้อจำกัดทำให้การปฏิบัติงานมาคล่องตัวเท่าที่ควร ส่วนด้านวัสดุอุปกรณ์ของบางหน่วยงานในพื้นที่ยังขาดความพร้อมทำให้ไม่สามารถสนับสนุนภารกิจที่เกี่ยวข้องและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.2.4 การประสานงาน

การประสานงานถือว่ามีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ จึงต้องมีรูปแบบการช่วยเหลือส่งต่อที่ชัดเจน โดยมีการประสานงานในทุกระดับ

ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะสหวิชาชีพ แต่เนื่องจากกระบวนการทำงานมีข้อจำกัด เนื่องจากบุคลากรของบางหน่วยงานยังขาดความเข้าใจในความรู้เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องมีการอบรมให้ความรู้ การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้หน่วยงานและประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ทันทั่วถึง

สรุปได้ว่า ยังมีปัญหาด้านการประสานงานในบางหน่วยงานเนื่องจากบุคลากรยังขาดความเข้าใจในความรู้เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.2.5 ด้านการติดตามประเมินผล

การติดตามประเมินผลถือว่าเป็นประเด็นสำคัญต่อการพัฒนาและปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การดำเนินการที่ผ่านมา มีการติดตามประเมินผลเป็นระยะ โดยมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด และประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ เพื่อให้ได้ทราบปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ผ่านมา

สรุปได้ว่า ด้านการติดตามประเมินผล อยู่ในเกณฑ์เหมาะสมในระดับหนึ่ง

จากผลการดำเนินงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีผลการดำเนินงาน 3 กิจกรรม ดังนี้

(1) กิจกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ บรรลุเกินเป้าหมาย ร้อยละ 119.25

(2) กิจกรรมการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ในการป้องกันช่วยเหลือและคุ้มครองหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ พบว่ามีเพียงศูนย์เดียว

(3) กิจกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนเร่ร่อนเพื่อป้องกันการถูกล่อลวง บรรลุเกินเป้าหมาย คือ ร้อยละ 161.40

ส่วนในเรื่องการอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเนื่องจาก พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2522 ไม่ใช่กฎหมายพิเศษจึงต้องปฏิบัติงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า ผลการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพเกินเป้าหมาย ยกเว้น การจัดศูนย์การเรียนรู้ในการป้องกันช่วยเหลือและคุ้มครองหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ควรมีเพิ่มขึ้น และการอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราว ยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเนื่องจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.3 ปัญหาอุปสรรคด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย

แม้จะมีการนำนโยบายสู่การปฏิบัติข้างต้นจะได้ผลระดับหนึ่ง แต่ในการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติ ปี 2546 - 2553 จำเป็นจะต้องมีการปรับนโยบายและแผนเนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายได้กำหนดการช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างชัดเจน ได้แก่ การพิจารณาให้ความช่วยเหลือบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายอย่างเหมาะสมในทุกด้าน การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย การดูแลในสถานแรกรับหรือสถานสงเคราะห์อื่นๆ การช่วยเหลือทางกฎหมาย การคุ้มครองความปลอดภัย การผ่อนผันให้ผู้เสียหายอยู่ในประเทศและอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมาย การช่วยเหลือบุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่ตกเป็นผู้เสียหายในต่างประเทศ การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย และช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ดังนั้น นอกจากปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายและแผนระดับชาติ ปี 2546-2553 ไปสู่การปฏิบัติตามที่ได้กล่าวแล้ว ปัญหาการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในช่วงคาบเกี่ยวกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ยังมีอีกหลายประการ ทั้งปัญหาในประเทศ ปัญหาในต่างประเทศ และมุมมองของสหรัฐอเมริกาในการจัดระดับการค้ามนุษย์ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย ซึ่งประเด็นของการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายพอจะประมวลปัญหา ดังนี้

3.3.1 ปัญหาการคัดแยกผู้เสียหายในประชากรกลุ่มเสี่ยงโดยเฉพาะผู้อพยพ ผู้ไร้สัญชาติ ผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียน รวมทั้งผู้ตกเป็นผู้เสียหายที่เป็นคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งพบว่าหน่วยงานไทยไม่ได้คัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในหลายกรณี

3.3.2 ปัญหาการช่วยเหลือแรงงานไทย กัมพูชา พม่า ถูกส่งลงเรือประมงและออกหาปลา แถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งพบว่าบางรายไม่ได้เข้าฝั่งนานถึง 2-3 ปี ไม่ได้รับค่าจ้างและถูกบังคับและทำร้ายร่างกาย

3.3.3 ปัญหาการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการถูกแสวงประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ อาทิ อุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็ง อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ โรงงานผลิตเสื้อผ้าขนาค ย่อยและงานตามบ้าน รวมถึงการคุ้มครองผู้เสียหายจากขบวนการจัดหางานทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งพบว่าถูกบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาสและมีหนี้ผูกพันมหาศาล

3.3.4 การอนุญาตให้ผู้เสียหายที่เป็นผู้ใหญ่มีอิสระที่จะไปไหนมาไหนออกนอกบริเวณสถานคุ้มครอง สามารถทำงานหรือพักอาศัยในสถานที่อื่นได้ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายในการโยกย้ายไปประเทศหรือสถานที่ปลอดภัยจากการถูกข่มขู่หรือได้รับความยากลำบาก รวมถึงการอนุญาตให้ผู้เสียหายอาศัยอยู่ในประเทศและทำงานนอกสถานคุ้มครอง ซึ่งพบว่าแม้จะมี

ความพยายามจากประเทศไทย แต่ยังไม่สามารถนำสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้

3.3.5 ปัญหาการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถสื่อสารภาษาที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหาย ซึ่งจะสื่อสารและให้ข้อมูลกับผู้เสียหายและกลุ่มเสี่ยงชาวต่างชาติโดยเฉพาะด้านแรงงานด้วย

3.3.6 ปัญหาขั้นตอนการส่งตัวผู้เสียหายกลับประเทศระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศ มักใช้เวลานาน ทำให้ผู้เสียหายต้องอยู่ในสถานพักพิงของรัฐหลายปีและบางรายจึงพยายามหลบหนีออกนอกสถานพักพิง

3.3.7 ปัญหาขาดความรู้และความร่วมมือจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องอันเนื่องมาจากการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายต้องเกี่ยวพันกับหลายหน่วยงาน ซึ่งต้องใช้ความรู้จากสหสาขาอาชีพ และกฎหมายใหม่ที่ประกาศใช้

3.4 การพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ

เนื่องจากนโยบายและแผนการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ. 2546-2553 กำลังจะสิ้นสุดลงในปี 2553 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนานโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระยะ 6 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2554-2559) โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยคณะรัฐมนตรีได้ผ่านความเห็นชอบ ร่าง นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระยะ 6 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2554-2559) ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ ซึ่งนโยบาย ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 6 ด้าน คือ ด้านการป้องกัน ด้านการดำเนินคดี ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และด้านการพัฒนาและบริหารข้อมูล การดำเนินการขั้นต่อไป คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำปี โดยเฉพาะกรณีการคุ้มครองช่วยเหลือ ซึ่งได้กำหนดเป้าประสงค์ คือ ผู้เสียหายได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองตามมาตรฐานที่กำหนด โดยมีกลุ่มเป้าหมายได้แก่ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พยานและบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน รวมทั้งคดีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและนอกประเทศ

มาตรการ/กลยุทธ์ ที่สำคัญ คือ

3.4.1 จัดทำมาตรฐานและคู่มือของประเทศในการช่วยเหลือ คุ้มครอง และส่งกลับ

3.4.2 พัฒนาสมรรถนะของผู้ให้บริการและพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านการคุ้มครองช่วยเหลือให้มีความรู้ความเข้าใจตามมาตรฐานที่กำหนด และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

3.4.3 ส่งเสริมให้มีหน่วยบริการแบบครบวงจร ในพื้นที่ที่เป็นเส้นทางการค้ามนุษย์ในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.4.4 สนับสนุนให้หน่วยงานที่ดำเนินการคุ้มครองพยาน สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองพยานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.4.5 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง/จัดหาสถานคุ้มครองหรือสถานพักพิงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยองค์กรภาคเอกชนตามมาตรฐานที่กำหนด

3.4.6 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราชการส่วนท้องถิ่นและชุมชนของผู้เสียหายในการดูแลภายหลังการส่งกลับ

3.4.7 ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายอาสาสมัครคนไทยในต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือและดูแลผู้เสียหายก่อนการส่งกลับประเทศไทย

3.4.8 พัฒนาระบบการให้บริการล่ามเพื่อการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

3.4.9 สร้างมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับเจ้าหน้าที่ในการรักษาความลับของข้อมูลผู้รับผิดชอบ ประกอบด้วย

เจ้าภาพหลัก : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ (กรมการกงสุล) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน

หน่วยงานสนับสนุน : กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย องค์กรเอกชน องค์กรศาสนา

ด้วย นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระยะ 6 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2554-2559) ข้างต้น มีมาตรการ/กลยุทธ์ ที่ครอบคลุมการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีทั้งด้านมาตรฐานการบริการแบบครบวงจร การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการดูแลผู้เสียหายหลังการส่งกลับ การสร้างเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ พัฒนาระบบล่ามเพื่อให้บริการและคุ้มครองผู้เสียหาย และมาตรฐานความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งจะเป็นการพัฒนาการคุ้มครองช่วยเหลือที่เป็นระบบมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ในการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย โดยยึดตามหลักของมาตรการ/กลยุทธ์ ดังกล่าว มาใช้ประกอบการพิจารณาจากสภาพปัญหาอุปสรรคทั้งในอดีตและปัจจุบันของการดำเนินการด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายเพื่อใช้เป็นประเด็นในการวางแผนแก้ไขและพัฒนาการดำเนินการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และศึกษาปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการนำ นโยบายการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปสู่การปฏิบัติ โดยดำเนินการศึกษา นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กภายในประเทศ และข้ามชาติ (พ.ศ. 2546 - 2553) เฉพาะแผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง และการดำเนินงาน การช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เป็นการศึกษาเอกสาร (Documentary Study) ผลการ ดำเนินงานและเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานการ ช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิผลมากขึ้น และเสนอแนวทางพัฒนานโยบายและ แผนระดับชาติที่มีประโยชน์ในการนำสู่การปฏิบัติให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ให้ได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองให้เหมาะสม

สรุปผลการศึกษา ได้ดังนี้

4.1.1. ความชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบายและแผน

4.1.1.1 ลักษณะของนโยบาย

มีความชัดเจนดีด้านการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพ พื้นฟูให้สามารถ กลับคืนสู่สังคม จัดบริการสังคมต่างๆ บูรณาการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานหลายหน่วย กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้สนองตอบนโยบายและสามารถถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ

4.1.1.2 ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์

มีการเรียงลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการป้องกันช่วยเหลือ การฟื้นฟู และเสริมสร้างศักยภาพแก่กลุ่มเป้าหมาย ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความชัดเจนในการ ปฏิบัติงาน มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากผลการศึกษา กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็น หน่วยงานเดียวที่ใช้กรอบนโยบายและแผนระดับชาติถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ อีกทั้งมีการจัดตั้ง

หน่วยงานรับผิดชอบในทุกระดับจึงมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนสามารถนำสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.2 การดำเนินงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

การศึกษาการดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในครั้งนี้ได้ศึกษาประเด็นสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความพร้อมด้านหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการประสานงาน ซึ่งมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

4.1.2.1 ด้านหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ

การดำเนินงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านความพร้อมของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบมีการกำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน มีการแยกแยะคัดกรองโดยให้บริการในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ สถานสงเคราะห์ บ้านพักเด็กและครอบครัว สถานแรกรับ สถานฝึกอาชีพ แต่ยังมีอุปสรรคในความแตกต่างในการทำงานระหว่างหน่วยงานในแต่ละพื้นที่ จำนวนไม่เพียงพอและไม่สะดวกต่อการรองรับปัญหาที่ต้องการความช่วยเหลือ และการดำเนินงานบางส่วนยังมีความล่าช้า

4.1.2.2 ด้านบุคลากร

บุคลากรมีความพร้อมในระดับหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคบ้างในระดับพื้นที่ บุคลากรยังไม่เพียงพอ และขาดความรู้ความชำนาญ ซึ่งเป็นอุปสรรคหนึ่งของการดำเนินงาน

4.1.2.3 ด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์

การจัดสรรทรัพยากร ด้านงบประมาณยังมีข้อจำกัดทำให้การปฏิบัติงานมาคล่องตัวเท่าที่ควร ส่วนด้านวัสดุอุปกรณ์ของบางหน่วยงานในพื้นที่ยังขาดความพร้อมทำให้ไม่สามารถสนับสนุนภารกิจที่เกี่ยวข้องและแก้ไขปัญหาการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.2.4 ด้านการประสานงาน

พบว่ามีปัญหาด้านการประสานงานในบางหน่วยงานเนื่องจากบุคลากรยังขาดความเข้าใจในความรู้เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.2.5 ด้านการติดตามประเมินผล

ด้านการติดตามประเมินผล อยู่ในเกณฑ์เหมาะสมในระดับหนึ่ง

ผลการดำเนินงาน โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพเกินเป้าหมาย ยกเว้น การจัดศูนย์การเรียนรู้ในการป้องกันช่วยเหลือและคุ้มครองหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ควรมีเพิ่มขึ้น

4.1.3 ปัญหาอุปสรรคด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย

ปัญหาการนำนโยบายและแผนระดับชาติ ปี 2546 - 2553 ไปสู่การปฏิบัติต้องมีการปรับนโยบายและแผนเนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 กำหนดการช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อาทิ การพิจารณาให้ความช่วยเหลือบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายอย่างเหมาะสม การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย การดูแลในสถานแรกรับหรือสถานสงเคราะห์ การช่วยเหลือทางกฎหมาย การคุ้มครองความปลอดภัย การผ่อนผันให้ผู้เสียหายอยู่ในประเทศและอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมาย การช่วยเหลือบุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่ตกเป็นเหยื่อผู้เสียหายในต่างประเทศ การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่นทั้งในประเทศ ต่างประเทศ และมุมมองของสหรัฐอเมริกาในการจัดระดับการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย ประมวลปัญหา ดังนี้ปัญหาหน่วยงานไทยไม่ได้คัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปัญหาการช่วยเหลือแรงงานไทย กัมพูชา พม่า ถูกส่งลงเรือประมงและออกหาปลาแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัญหาการช่วยเหลือผู้เสียหายในรูปแบบต่างๆ การอนุญาตให้ผู้เสียหายที่เป็นผู้ใหญ่มีอิสระออกนอกบริเวณสถานคุ้มครอง สามารถทำงานหรือพักอาศัยในสถานที่อื่น ความช่วยเหลือด้านกฎหมายในการโยกย้ายไปประเทศหรือสถานที่ปลอดภัย ให้ผู้เสียหายอาศัยอยู่ในประเทศและทำงานนอกสถานคุ้มครอง ปัญหาการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถสื่อสารภาษาที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหาย ปัญหาความล่าช้าของขั้นตอนการส่งตัวผู้เสียหายกลับประเทศ และปัญหาขาดความรู้และความร่วมมือจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

4.1.4 การพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ

นโยบายและแผนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็กภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ. 2546-2553 จะสิ้นสุดลงในปี 2553 คณะรัฐมนตรีได้ผ่านความเห็นชอบ ร่าง นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระยะ 6 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2554-2559) ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ ประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ 6 ด้าน คือ ด้านการป้องกัน ด้านการดำเนินคดี ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และด้านการพัฒนาและบริหารข้อมูล การพัฒนายุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเป็นการพัฒนาที่มีความครอบคลุมและสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานในช่วงนโยบายและแผนฉบับก่อนดังกล่าวข้างต้นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การดำเนินการขั้นต่อไป คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำปี การนำนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าวสู่การปฏิบัติจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรณีการคุ้มครองช่วยเหลือ

เป้าประสงค์ คือ ผู้เสียหายได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองตามมาตรฐานที่กำหนด โดยกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พยานและบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน รวมทั้งคดีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและนอกประเทศ

หน่วยงานเจ้าภาพหลัก ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ (กรมการกงสุล) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน ส่วนหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย องค์การเอกชน องค์การศาสนา

ด้วย นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระยะ 6 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2554-2559) ข้างต้น มีมาตรการ/กลยุทธ์ ที่ครอบคลุมการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีทั้งด้านมาตรฐาน การบริการแบบครบวงจร การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการดูแลผู้เสียหายหลังการส่งกลับ การสร้างเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ พัฒนาระบบล่ามเพื่อให้บริการและคุ้มครองผู้เสียหาย และมาตรฐานความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาการคุ้มครองช่วยเหลือที่เป็นระบบมากยิ่งขึ้น ดังนั้น แนวทางการพัฒนางานในระยะต่อไป คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย โดยยึดตามหลักของมาตรการ/กลยุทธ์ ดังกล่าว พิจารณาประกอบกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายที่ผ่านมา เพื่อการวางแผนแก้ไขและพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพต่อไป

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา เรื่อง การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.2.1.1 สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอาชญากรรมทั้งเรื่องการค้ามนุษย์ และการหลบหนีเข้าเมือง เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินคดีได้โดยถูกต้อง รวมทั้งให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม จัดเก็บข้อมูลของผู้เสียหายให้เป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแนวทางการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

4.2.1.2 ทบทวนผลการดำเนินงาน สรุปบทเรียนแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อกำหนดแนวทางการนำนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์สู่การปฏิบัติ

4.2.1.3 จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เพิ่มขึ้น เพื่อเป็นรูปแบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง

4.2.1.4 สนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ให้แก่หน่วยงานทั้งด้านอัตรากำลัง งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ในทุกระดับเพื่อเกื้อหนุนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพมาตรฐานดีขึ้น

4.2.1.6 พัฒนาระบบสวัสดิการและความก้าวหน้าแก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อเป็นแรงจูงใจและเห็นคุณค่าของการปฏิบัติงาน

4.2.1.5 ส่งเสริมสนับสนุนการรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางสื่อทุกรูปแบบให้ทุกหน่วยงานและประชาชนตระหนักและร่วมมือดำเนินการอย่างมีส่วนร่วม

4.2.1.6 ผลักดันเรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายจากการกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรและได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมาย และทำความเข้าใจร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

4.2.2.1 การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติควรให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติได้มีส่วนร่วมในการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยยึดเป้าหมายหลักร่วมกัน

4.2.2.2 พัฒนาศักยภาพบุคลากรทุกระดับและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีทักษะการคิดและการจัดการเชิงระบบเพื่อบริหารการทำงานกับทีมสหวิชาชีพ

4.2.2.3 พัฒนากลไกการสนับสนุนการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับพื้นที่

4.2.2.4 พัฒนาระบบการติดตามผลให้มีความต่อเนื่องและเป็นระบบ

บรรณานุกรม

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2552. รายงานการวิจัย การประเมินการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ.
- เจดน์ ธนวัฒน์. 2539. “ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง”. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นภา เศรษฐกร. 2550. ทิศทางใหม่ในการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- ประชุม รอดประเสริฐ. 2539. การบริหารโครงการ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วัลลภ พลอยทับทิม. 2545. ปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติของการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์. กรมประชาสัมพันธ์.
- ศุภชัย ยาวประภาส. 2529. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ ชำรงชัญญะ. 2540. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อมร รักษาสัตย์. 2520. การพัฒนานโยบาย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เอมอร ไชยบัวแดง. 2539. “ประสิทธิผลของการปฏิบัติตามนโยบายการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ :ด้านสังคม”. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล นายสามารถชาย จอมวิญญา

ประวัติการศึกษา

ระดับปริญญาตรี : สาขา วทบ. (ศึกษาฯ) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 ระดับปริญญาโท : สาขา ค.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 ระดับปริญญาโท : สาขา พบ.ม. (พัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

สถานที่ทำงาน : สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการ
 พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ประวัติการทำงาน (จากปัจจุบัน-อดีต)

ปี พ.ศ. 2551	ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์
ปี พ.ศ. 2546-2550	ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 2 สังกัด กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์
ปี พ.ศ. 2545	ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมและพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์