



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมาย  
ต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ  
Trafficking Victims Protection Act 2000  
ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกัน  
และปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

จัดทำโดย นายศิระ สว่างศิลป์  
รหัส 6009

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมาย  
ต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ  
Trafficking Victims Protection Act 2000  
ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกัน  
และปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

จัดทำโดย นายศิระ สว่างศิลป์  
รหัส 6009

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ .....

(เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....

(เอกอัครราชทูต จันทร์ทิพา ภู่อระกูล)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และศึกษา Trafficking Victims Protection Act 2000 (TVPA) ของสหรัฐอเมริกา เพื่อนำเสนอ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” ประกอบการพิจารณาวางมาตรการเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย เนื่องจากการค้ามนุษย์ทำลายคุณค่าทางเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ และโดยที่สหรัฐอเมริกายึดถือและปกป้องคุณค่าดังกล่าวโดยปฏิบัติการเชิงรุกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศของตนและนานาชาติ โดยใช้ TVPA ซึ่งมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children และการจัดทำ Trafficking in Persons Report (TIP Report) โดยกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ เพื่อรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปีในประเทศต่างๆ จำนวน 188 ประเทศ เสนอต่อรัฐสภา ซึ่งเปรียบเสมือนคู่มือกำกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ เกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่ใช้ควบคู่กับการใช้วิธีการทูตเพื่อโน้มน้าวประเทศต่างๆ ให้ร่วมมือกับสหรัฐฯ และดำเนินนโยบายให้ประสานสอดคล้องกันเพื่อบูรณาการการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับสากล อนึ่ง รัฐบาลของแต่ละประเทศยังสามารถนำเอาข้อเสนอแนะใน TIP Report ไปประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงสถานการณ์ภายในประเทศได้ด้วย ทั้งนี้ TIP Report จัดระดับการดำเนินการของแต่ละประเทศเป็น Tier1 Tier2 Tier3 โดย TIP Report ประจำปี ค.ศ. 2014 (ครอบคลุมช่วงระยะเวลา ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2556 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2557) จัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในระดับ Tier3 (ภายหลังจากที่ไทยอยู่ในระดับ Tier2 Watch list เป็นระยะเวลาสี่ปีติดต่อกัน) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ แม้ว่าไทยจะได้ปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลการต่อต้านการค้ามนุษย์และการดำเนินคดี แต่ไทยล้มเหลวในการไขข้อบกพร่องที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ และยังไม่ดำเนินการเพียงพอกับความรุนแรงของปัญหา ซึ่งแม้ว่ากระบวนการต่อจากนี้ไปจะเป็นกระบวนการภายในโดยประธานาธิบดีสหรัฐฯ อาจจะไม่พิจารณาระงับความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance) โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสหรัฐฯ หรือหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งรวมถึงสตรีและเด็กก็ตาม แต่ไทยควรใช้ข้อเสนอแนะใน TIP Report และข้อบทใน TVPA ที่จะประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ มาประกอบการพิจารณาประยุกต์ใช้ตามสมควรแก่การแก้ไขสถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาพบว่า การจะบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น นอกจากตัวบทกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนในแง่ของคำจำกัดความ มีบทกำหนดโทษที่เหมาะสมกับความรุนแรงของปัญหา มีการบูรณาการสรรพกำลังและกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนทั้งในเชิงป้องกันและป้องกันแล้ว การสร้างความตระหนักรู้และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาค

ประชาชน และภาคธุรกิจผู้ประกอบการ เพื่อสัมฤทธิ์ผลของการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในลักษณะ 360 องศา มีความสำคัญยิ่งควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาสังคมที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและบูรณาการ อันจะนำมาซึ่งการปกป้องคุณค่าทางเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมที่ยั่งยืนของทั้งไทยและสังคมโลกบนพื้นฐานของ human security approach สืบไป

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้เกิดจากแรงบันดาลใจในช่วงเวลาที่ผู้ศึกษาปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ซึ่งทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน นำโดยนายวิชาวัฒน์ อิศรภักดี เอกอัครราชทูต ได้ดำเนินการในการส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาเห็นถึงความพยายามของไทยในการดำเนินการต่อสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศ เทเวศวงศ์วิโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้จัดการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 และขอขอบคุณเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ที่ได้ให้ความกรุณาอนุมัติให้ผู้ศึกษาสมัครเข้ารับการอบรมในหลักสูตรดังกล่าวอันนำมาซึ่งโอกาสในการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่ใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย เพื่อนำเสนอ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” ประกอบการพิจารณาเพิ่มศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทยตามที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งผู้ศึกษาขอขอบคุณเอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษา เอกอัครราชทูต จันทร์ทิพา ภูตระกูล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล ในความกรุณาเกี่ยวกับข้อชี้แนะอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดีมา ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิของศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ศาลอาญา และกองบัญชาการปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ได้สละเวลาอันมีค่า รวมทั้งความกรุณาในการให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาและทำความเข้าใจในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย และขอขอบคุณคุณอิงอร ธรรมรัตนนนท์ เจ้าหน้าที่ห้องถิ่น สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ในการสนับสนุนข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับ TVPA ด้วย

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทเวศวงศ์วิโรปการ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ ทุกท่าน ที่ได้ดำเนินการจัดการอบรมตั้งแต่วันเปิดการอบรมจนถึงวันปิดการอบรมทั้งในและนอกสถานที่ในประเทศและต่างประเทศด้วยความเป็นมืออาชีพอันนำมาซึ่งความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของการจัดการอบรม มา ณ โอกาสนี้

ศิริระ สว่างศิลป์

สิงหาคม 2557

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	6
1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	7
1.5 นิยามศัพท์	7
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวคิดทฤษฎี	8
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	9
บทที่ 3 ผลการศึกษา	11
3.1 การดำเนินการของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การค้ามนุษย์	11
3.2 ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) และการลักลอบ ขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Human Smuggling) และกฎหมายไทยในเรื่อง ดังกล่าว	17
3.3 การค้ามนุษย์กับองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) และ อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)	19
3.4 กฎหมาย TVPA และ TVPRAs	20
3.5 หน่วยงานของสหรัฐอเมริกาภายใต้ TVPA และ TVPRAs	27
3.6 ภาพลักษณ์สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยตามรายงาน สถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา	31
3.7 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	32
3.8 สรุปบทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้ามนุษย์ในประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่ม ศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ของไทย	35
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	40
4.1 สรุปผลการศึกษา	40
4.2 ข้อเสนอแนะ	48

บรรณานุกรม	52
ภาคผนวก	55
ก    แผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ ประจำปี 2556	56
ข    คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 และ 74/2557	58
ค    ความตกลงระหว่างประเทศไทยลงนามในกรอบการป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์	62
ง    ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) และการลักลอบ ขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Human Smuggling)	64
จ    เปรียบเทียบตัวบทกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน	67
ฉ    ความหมายขององค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) และอาชญากรรม ข้ามชาติ (Transnational Crime)	69
ช    แผนผังหน่วยงานของสหรัฐอเมริกาภายใต้ TVPA และ TVPRAs	73
ซ    รายละเอียดบทบาทหน่วยงานของสหรัฐอเมริกา ภายใต้ TVPA และ TVPRAs	75
ฅ    บทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้ามนุษย์ในประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่ม ศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ของไทย	83
ประวัติผู้เขียน	94



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

ความหมายของการค้ามนุษย์ตามเอกสารอ้างอิงและกฎหมายแม่บทในเรื่องดังกล่าวของไทยและสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์ประชากรศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน อธิบายว่า

“หมายถึงการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการสรรหา ขนส่ง จัดส่ง โยกย้าย ลักลอบจ้าง กักขัง ให้ที่พักอาศัย หรือรับบุคคลด้วยวิธีการอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยการข่มขู่ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ล่อลวง ฉ้อฉล ใช้อำนาจหรือตำแหน่งในทางมิชอบ ต่อบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อ หรือการให้เงินหรือผลประโยชน์หรือการ ก่อหนี้ผูกพันเพื่อให้ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลยินยอมให้บุคคลอยู่ใต้การควบคุมบังคับของผู้ค้ามนุษย์”

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 6 บัญญัติว่า

“ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) เป็นธุระจัดหา ซื้อมา จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ (2) เป็นธุระจัดหา ซื้อมา จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

สหรัฐอเมริกานิยามการค้ามนุษย์ว่าหมายถึง

“all acts involved in the recruitment, abduction, transport, harboring, transfer, sale or receipt of persons; within national or across international borders; through force, coercion, fraud or deception; to place persons in situations of slavery or slavery-like conditions, forced labor or services, such as forced prostitution or sexual services, domestic servitude, bonded sweatshop labor or other debt bondage”<sup>1</sup> (Public Law 106-386).

The Trafficking Victims Protection Act 2000 ได้กำหนดนิยามรูปแบบที่ร้ายแรงของการค้ามนุษย์ ว่า

---

<sup>1</sup> Nicole F. Bromfield, The Hijacking of Human Trafficking Legislation During its Creation. A U.S. Public Policy Study (VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG, 2010), p.11.

“a. sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion, or in which the person induced to perform such an act has not attained 18 years of age; or b. the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery. A victim need not be physically transported from one location to another in order for the crime to fall within these definitions.”

United Nations Convention against Transnational Organized Crime นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ว่า

“การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่ เชื้อ ใช้อำนาจ หรือด้วยการใช้กำลังหรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใดด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสียหายจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย”<sup>2</sup>

จากตัวอย่างคำนิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงลักษณะพฤติกรรมที่เป็นจุดร่วมของการค้าทาสในรูปแบบใหม่<sup>3</sup> (Modern Day Slaves) หรืออาจเรียกในอีกนัยหนึ่งคือ de facto condition of being enslaved”<sup>4</sup> เนื่องจากการค้าทาสในสมัยดั้งเดิมได้รวมถึงการค้ามนุษย์ในลักษณะของการแสวงประโยชน์ทางเพศ การใช้แรงงานบังคับ การก่อหนี้ผูกพัน และการใช้แรงงานเด็ก<sup>5</sup> ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดีบารัค โอบามาก็ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่าการค้ามนุษย์ก็คือการค้าทาสยุคใหม่<sup>6</sup> นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ยังมีความหมายแตกต่างจากการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

<sup>2</sup> ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2555-2559 (บริษัท อีเลฟแวนด์คัลเลอร์ จำกัด 2553), หน้า 2.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>4</sup> Neil Boister, *An Introduction to Transnational Criminal Law* (Oxford University Press, 2012), p.49.

<sup>5</sup> Anne T. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking* (Cambridge University Press, 2010), p.55.

<sup>6</sup> “It ought to concern every person, because it is a debasement of our common humanity. It ought to concern every community, because it tears at our social fabric. It ought to concern every business, because it distorts markets. It ought to concern every nation, because it endangers public health and fuels violence and organized crime. I’m talking about the injustice, the outrage, of human trafficking, which must be called by its true name -- modern slavery.” Available from <http://www.state.gov/j/tip>.

(smuggling) เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นการกระทำต่อเหยื่อโดยเหยื่อมิได้สมัครใจเพื่อการนำเหยื่อลงเป็นทาสและใช้ประโยชน์จากเหยื่อ<sup>7</sup> ขณะที่การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานมีเรื่องความสมัครใจของผู้ถูกลักลอบอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามก็ดี ประเด็นเรื่องความสมัครใจหรือความยินยอมของเหยื่ออาจทำให้เกิดความทับซ้อนในการพิจารณาว่าการใดเป็นการค้ามนุษย์หรือการใดเป็นการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

อนึ่ง สหประชาชาติประเมินจำนวนผู้คนที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ว่ามีประมาณสองล้านสี่แสนคน และเป็นอาชญากรรมที่ทำรายได้สูงเป็นอันดับสองของโลกรองจากการค้ายาเสพติด<sup>8</sup> ขณะที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization) ประเมินจำนวนคนที่ต้องใช้ชีวิตเยี่ยงทาสสมัยใหม่ที่ประมาณยี่สิบถึงยี่สิบเจ็ดล้านคนทั่วโลก และการค้ามนุษย์ทำรายได้มหาศาลที่ปีละประมาณหนึ่งร้อยห้าสิบล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยการค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณีมีรายได้ประมาณปีละเก้าสิบล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ถือเป็น non-traditional threat ต่อระเบียบโลกและมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติภายใต้ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime และโดยที่ปัญหาการค้ามนุษย์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และวิถีชีวิตของผู้คนและสังคมในหลายระดับและเกี่ยวข้องกับทุกประเทศทั่วโลกอันสืบเนื่องจากจำนวนประชากรโลกที่เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 0.6 ในช่วง ค.ศ. 1820-1913 เป็นร้อยละ 1.4 ในช่วง ค.ศ. 1913-2012<sup>9</sup> และความไม่เท่าเทียมกันของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งในภูมิภาคยุโรป และอเมริกา มีอัตราอยู่ที่ร้อยละ 225 ในขณะที่ภูมิภาคเอเชียมีอัตราอยู่ที่ร้อยละ 62 ในปี 2012<sup>10</sup> ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในด้านต่างๆ ที่ทุกภูมิภาคของโลก โดยในส่วนของประเทศไทยซึ่งมีความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์รัฐศาสตร์ (geopolitics) และยังคงมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในแถบกลุ่มแม่น้ำโขงและเป็นประเทศจุดศูนย์กลางของกลุ่มประเทศ CLMV (Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam) จึงเป็นประเทศจุดหมาย (destination country) ของการเข้ามาแสวงโอกาสทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของพลเมืองจาก CLMV โดยเฉพาะการเข้ามาประกอบอาชีพที่มีลักษณะ 3Ds ได้แก่ difficult, dirty และ dangerous ซึ่งแรงงานไทยไม่นิยมรวมทั้งการเป็นประเทศทางผ่าน (transit country) ของการค้ามนุษย์จากจีน รัสเซีย อุซเบกิสถาน เพื่อไปเป็นแรงงานบังคับและแรงงานในธุรกิจบริการทางเพศทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ<sup>11</sup> ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ประเทศไทยมีความเป็นประเทศต้นทาง (country of origin)

<sup>7</sup> Louise Shelley, *Human Trafficking, A Global Perspective* (Cambridge University Press, 2010), p.8.

<sup>8</sup> บันดาล บัวแดง, *การค้ามนุษย์ในโลกไร้พรมแดน* (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยนเรศวร 2556), หน้า 5.

<sup>9</sup> Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (The Belknap Press of Harvard University Press, 2014), p.79.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.61.

<sup>11</sup> Wikipedia, *Human Trafficking in Thailand* [Online], Available from [http://en.wikipedia.org/wiki/Human\\_trafficking\\_in\\_Thailand](http://en.wikipedia.org/wiki/Human_trafficking_in_Thailand).

ของแรงงานไทยเองที่หลั่งไหลไปแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกด้วยเช่นกัน<sup>12</sup> สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีความสลับซับซ้อนเกี่ยวโยงกับมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และเกี่ยวข้องกับหลายประเทศและหลายภูมิภาค

โดยที่ปัญหาการค้ามนุษย์บั่นทอนคุณค่าทางเสรีภาพ (values of freedom) และศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (basic human dignity) เป็นค่านิยมสากล (universal values) ซึ่งนอกจาก กลไกสิทธิมนุษยชนภายใต้ Human Rights Commission (HRC) จะให้ความสำคัญในการติดตามสถานการณ์การแก้ไขปัญหาของแต่ละประเทศแล้ว<sup>13</sup> สหรัฐอเมริกาเองก็ให้ความสำคัญและแสดงออกซึ่งอุดมการณ์ทางสิทธิมนุษยชน (Human Rights/Universalistic Ideologies) บทบาทในการปกป้องค่านิยมสากลดังกล่าวทั้งในประเทศและระหว่างประเทศอย่างชัดเจน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวเน้นย้ำว่า “ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านศีลธรรมและเป็นเรื่องของค่านิยมสากลซึ่งจำเป็นต้องนำผู้กระทำผิดมารับผิดชอบและลงโทษ”<sup>14</sup> และปรากฏใน National Security Strategy ของสหรัฐอเมริกา<sup>15</sup> รวมทั้งเอกสารของคณะกรรมการการต่างประเทศ รัฐสภาสหรัฐฯ ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2014 เกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชีย<sup>16</sup> นอกจากนี้ ในเอกสารของ United States Conference of Catholic Bishops ในโอกาสการแถลงต่อ Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations on Effective Accountability : Tier Ranking in the Fight Against Human Trafficking เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2557 กล่าวถึงการปราบปรามการค้ามนุษย์ในบริบทของสหรัฐอเมริกาความว่า “Human trafficking is a horrific crime against the basic dignity and rights of the human person...In the end, we must work together – Church, state, and community – to eliminate the root causes and markets that permit traffickers to flourish and to make whole the survivors of this crime...” โดยสหรัฐอเมริกาดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ผ่านช่องทางการทูตและการพัฒนา ดังจะเห็นได้จากการมีบทบาทสำคัญในฐานะประเทศผู้นำเสนอ Draft Protocol to Combat International Trafficking in Women and Children, Supplementary to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime ในการประชุม First Session

<sup>12</sup> Siroj Sorajjakool, Human Trafficking in Thailand, Current issues, Trends, and the Role of The Thai Government (Silkworm Books, 2013), p.33-41.

<sup>13</sup> คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา, โทรเลข, ที่ GVA/273/2557, 10 เมษายน 2557.

<sup>14</sup> สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน, โทรเลข, ที่ WAS 226/2557, 12 เมษายน 2557.

<sup>15</sup> National Security Strategy Archive, The National Security Strategy Report [Online], May 2010, Available from <http://nssarchive.us>.

<sup>16</sup> U.S. Government Printing Office Keeping America Informed, Re-Balancing The Rebalance: Resourcing U.S. Diplomatic Strategy in The Asia-Pacific Region [Online], Available from <http://www.gpo.gov/fdsys/granule/CPRT-113SPRT87269/CPRT-113SPRT87269/content-detail.html>.

of the Ad Hoc Committee ของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1998<sup>17</sup> โดยมีวัตถุประสงค์หลักสามประการคือ (1) ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าเด็กและสตรี (2) ปกป้องและช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ และ (3) ส่งเสริมและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีเพื่อการตาม (1) และ (2)<sup>18</sup> ซึ่งต่อมาร่าง Protocol ดังกล่าวได้รับการรับรองในการประชุมที่เมือง Palermo เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000 และสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย The Trafficking Victims Protection Act 2000 (TVPA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ามนุษย์เพื่อการบริการทางเพศ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นๆ ที่มีลักษณะเดียวกันทั้งในสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ทั่วโลกโดยผ่านกระบวนการป้องกัน กระบวนการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ การดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้ค้ามนุษย์<sup>19</sup> ทั้งนี้ TVPA ให้อาณัติรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (โดยกระทรวงการต่างประเทศ) จัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศต่างๆ จำนวน 188 ประเทศเป็นรายปี (The Trafficking in Persons Report – TIP) ซึ่งสหรัฐอเมริกาถือว่า TIP ที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ จัดทำขึ้น เป็นเครื่องมือและ road map ในการผลักดันให้สหรัฐฯ และรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ มีความรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศตนและระหว่างประเทศ<sup>20</sup> โดยจัดอันดับสถานการณ์และความร้ายแรงของปัญหาการค้ามนุษย์ในแต่ละประเทศเป็นสี่ประเภทคือ Tier1 Tier2 Tier2 Watch List และ Tier3<sup>21</sup> ซึ่งรายงาน ปี ค.ศ. 2014 (ครอบคลุมสถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2556 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2557) ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2557 ไทยถูกลดอันดับจาก Tier2 Watch List ในปี 2013 เป็น Tier3 ซึ่งแม้การที่สหรัฐอเมริกาจะใช้ Tier เป็นเครื่องมือในการจัดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในลักษณะที่เป็น unilateral approach ก็ตาม แต่การจัดอันดับดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในทางสังคมระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ส่งผลในทางอ้อมต่อสินค้าส่งออกของไทยโดยเฉพาะสินค้าประมงด้วย ทั้งนี้ ไทยควรใช้โอกาสดังกล่าวเพิ่มพูนการดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนและเข้มข้นยิ่งขึ้นไป ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศและปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเพื่อปกป้องคุณค่าทางเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์อันถือเป็นผลประโยชน์ร่วมที่ยั่งยืนของไทยและสังคมโลกบนพื้นฐานของ human security approach สืบไป

<sup>17</sup> Neil Boister, An Introduction to Transnational Criminal Law, p.78.

<sup>18</sup> Ibid., p.79

<sup>19</sup> Nicole F. Bromfield, The Hijacking of Human Trafficking Legislation During its Creation. A U.S. Public Policy Study, p.9, 40.

<sup>20</sup> Ibid., p.4.

<sup>21</sup> Ibid., p.43-44.

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา [Trafficking Victims Protection Act 2000 (TVPA) และกฎหมายลูกบท] ในฐานะที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ยึดมั่นอุดมการณ์ทางสิทธิมนุษยชนและดำเนินนโยบายปกป้องสิทธิมนุษยชนและค่านิยมสากลอย่างแข็งขัน โดยปฏิบัติการเชิงรุกในการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศตนเองและในนานาประเทศ เพื่อปกป้องและอารังไว้ซึ่งหลักการดังกล่าว โดยใช้ TVPA ซึ่งสอดคล้องกับเป็นพิธีสารว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) และเปรียบเสมือนตัวกำกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับอาชญากรรมการค้ามนุษย์ เป็นเครื่องมือควบคู่กับการใช้วิธีทางการทูตเพื่อกดดันประเทศต่างๆ ให้ร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาและดำเนินนโยบายให้ประสานสอดคล้องกันเพื่อบรรณาการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับสากล

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรฐานขั้นต่ำภายใต้กฎหมายดังกล่าว และความหมายของ Tiers ต่างๆ

1.2.3 เพื่อศึกษากรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ และพันธกรณีที่ไทยมีในการต่อต้านการค้ามนุษย์

1.2.4 เพื่อศึกษากฎหมายแม่บทและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญของการจัดทำ TIP report ของสหรัฐอเมริกา

1.2.5 เพื่อประมวลและสังเคราะห์ข้อมูลนำเสนอ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” ในภาพรวมสำหรับกระทรวงการต่างประเทศ (ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลักและรับผิดชอบประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาโลกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนเป้าประสงค์) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะพิจารณาใช้ประโยชน์ประกอบการพิจารณาวางมาตรการเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทยอันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ในระยะยาวต่อไป

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการศึกษาสอดคล้องกับการที่รัฐบาลจะปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ตามแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2556 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2556 (ภาคผนวก ก) รวมทั้งยุทธศาสตร์ของไทยต่อภูมิภาคอาเซียนซึ่งไทยต้องการผลักดันวาระของประชาชนและเร่งดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการค้ามนุษย์อีกด้วย<sup>22</sup>

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 รายงานการศึกษา จะศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแม่บทและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในบริบทของการปราบปรามการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาและไทย รวมทั้งปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยเพื่อโยนไปสู่การศึกษา และจัดทำ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของ

<sup>22</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, โทรเลข, ที่ 0200.5/ว.361/2557, 29 พฤษภาคม 2557.

ไทย โดยจะมีเนื้อหาครอบคลุมนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกาเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ บทบาทและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์เปรียบเทียบระหว่างสหรัฐอเมริกาและไทย

1.3.2 วิธีดำเนินการศึกษาประกอบด้วยการศึกษานโยบาย ตัวบทกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ โดยรวบรวมและศึกษาข้อมูลจากแหล่งต่างๆ อาทิ เอกสาร บทความวิชาการ บทความวิชาการ การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย

#### 1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

รายงานการศึกษาฯ จะนำเสนอ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” ในภาพรวมของการเสริมสร้างศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งถือเป็นตัวชี้วัดประการหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาใช้ประเมินผลและจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปีแบบรายประเทศ อีกทั้งยังตอบสนองต่อพันธกิจหลักและนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแง่การส่งเสริมภาพลักษณ์ในเชิงบวกของประเทศไทยต่อประชาคมโลก และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาในระดับสากลอันจะช่วยส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจไทยสืบไป

#### 1.5 นิยามศัพท์

“TVPA” หมายถึง Trafficking Victims Protection Act 2000

“TVPRAs” หมายถึง Trafficking Victims Protection Reauthorization Acts

“พระราชบัญญัติ” หมายถึง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

“Palermo Protocol” หมายความว่า Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children

“TIP Report” หมายถึง The Trafficking in Persons Report ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้ Trafficking Victims Protection Act 2000

“Tier” หมายถึง การจัดระดับการดำเนินการของแต่ละประเทศต่อปัญหาการค้ามนุษย์ภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดการค้ามนุษย์ที่ระบุใน TVPA

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎี

รายงานการศึกษาระดับนี้ใช้แนวคิดหลักประกอบการดำเนินการศึกษาได้แก่ คุณค่าทางเสรีภาพ (values of freedom) และศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (basic human dignity) ซึ่งเป็นค่านิยมสากล (universal values) ที่ประชาคมระหว่างประเทศมีพันธกรณีที่จะต้องปกป้องคุ้มครองหลักการดังกล่าวภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอนุสัญญาและพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยสหรัฐอเมริกายึดถือทฤษฎีคุณค่าทางอุดมการณ์ของหลักสิทธิมนุษยชนและค่านิยมสากล (Human Rights / Universalistic Ideologies)<sup>23</sup> รวมทั้งจัดระเบียบเพื่อกำกับดูแลและติดตามการปกป้องคุณค่าทางอุดมการณ์ของหลักสิทธิมนุษยชนและค่านิยมสากลดังกล่าวโดยใช้ Tiers ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเป็นตัวชี้วัดและประเมินประสิทธิผลของการดำเนินการของแต่ละประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ อนึ่ง ไทยอาจพิจารณาข้อเสนอแนะใน TIP Report และข้อบทใน TVPA ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ มาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขสถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทยตามที่เห็นสมควรต่อไป

#### 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินการศึกษา จะค้นคว้าและใช้ข้อมูลเอกสาร ตำราทฤษฎี และบทสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.2.1 Trafficking Victims Protection Act 2000 (TVPA) ในฐานะกฎหมายแม่บทของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านการค้ามนุษย์และ Trafficking Victims Protection Reauthorization Acts (TVPRAs) ในฐานะกฎหมายลูกบทของ TVPA

2.2.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ในฐานะกฎหมายแม่บทในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย และกฎหมายข้างเคียงที่เกี่ยวข้อง

2.2.3 เอกสารราชการ ได้แก่ โทรเลขประสานงานและรายงานการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน

2.2.4 บทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ (1) ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2) ผู้อำนวยการศูนย์

<sup>23</sup> John Schwarzmantel, *Ideology and Politics* (SAGE Publications Ltd, 2008), p.178-179.



ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด (3) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอาญา (4) ผู้แทนศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (5) ผู้แทนกองบัญชาการปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) และ (6) ผู้แทนสถาบัน Thailand Institute of Justice (TIJ)

## 2.3 สรุปกรอบแนวคิด

2.3.1 ในวงจรและเส้นทางการค้ามนุษย์ ประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหรือคาบเกี่ยวกับประเทศไทยจึงมีความหลายหลากและสลับซับซ้อนทั้งในแง่ของมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และเกี่ยวโยงกับหลายประเทศทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาค ซึ่งกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทยควรได้รับการปรับปรุงทั้งในแง่เนื้อหาและกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับลักษณะปัญหาของการค้ามนุษย์ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ เป็น non-traditional threats ต่อระเบียบโลกอันเป็น Global Issue ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและสังคมโลกโดยรวม

2.3.2 การค้ามนุษย์บั่นทอนคุณค่าทางเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็น universal values ที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญและปกป้องหลักการดังกล่าวตั้งแต่อดีตกาล ดังจะเห็นได้จาก Virginia Bill of Rights ลงวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1776 ซึ่งถือว่ามีค่ามาก ในประวัติศาสตร์การสร้างชาติอเมริกา ความว่า *“That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot by any compact deprive or divest their posterity; namely the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety.”*<sup>24</sup> นอกจากนี้ The Thirteen Amendment ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังได้ระบุห้ามการค้าทาสและการถูกใช้แรงงานโดยมิได้สมัครใจ (involuntary servitude) และถือเป็นหลักกฎหมายซึ่งสหรัฐอเมริกาดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบันผ่านการผลักดัน Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Crime และการบังคับใช้กฎหมาย The Trafficking Victims Protection Act 2000 (TVPA) อีกทั้งการที่สหรัฐอเมริกามีอุดมการณ์ชัดเจน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในการปกป้องคุณค่าทางสิทธิมนุษยชนและนำมาซึ่งการที่ประเทศไทยได้รับการจัดลำดับอยู่ใน Tier2 Watch List มาเป็นเวลาสี่ปีติดต่อกันซึ่งปี ค.ศ. 2013 เป็นปีสุดท้ายที่ไทยสามารถคงอยู่ในระดับดังกล่าว ซึ่งในปี ค.ศ. 2014 สหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั่วโลกเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2014 โดยลดระดับ ประเทศไทยลงไปที่ระดับ Tier3 ซึ่งแม้จะยังไม่เห็นผลกระทบในเชิงรูปธรรมจากการที่อาจถูกสหรัฐฯ พิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือ ที่เกี่ยวกับการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance) ณ ขณะนี้ก็ตามเนื่องจาก

<sup>24</sup> Pauline Maier, *The Declaration of Independence & The Constitution of the United States* (New York: Bantam Dell, A Division of Rando, House, Inc., 2008), p.16-17.

ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาใช้เวลา 90 วันในการพิจารณาว่าจะดำเนินมาตรการระงับความช่วยเหลือข้างต้นเพียงใดหรือไม่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา (ซึ่งในปี 2013 สหรัฐอเมริกามีได้ดำเนินมาตรการใดๆ ต่อจีน รัสเซีย และอุซเบกิสถาน ซึ่งอยู่ในระดับ Tier3) แต่มีหลักฐานของผลกระทบในทางอ้อมในเชิงจิตวิทยาของผู้บริโภคสินค้าประมงของไทยซึ่งบริษัทผู้นำเข้าสินค้าบริโภครายใหญ่ของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Walmart ซึ่งถือเป็น world largest retailer และ Costco ซึ่งถือเป็น warehouse membership club leader ได้พิจารณาห่วงโซ่อุปทาน supply chains ในส่วนของอาหารปลาปนสำหรับเลี้ยงกุ้งในฟาร์มกุ้งของบริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่ามีการใช้แรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงอันเป็นการดำเนินการทาง social audits อันอาจนำมาซึ่งการงดนำเข้าผลิตภัณฑ์กุ้งแช่แข็งจากประเทศไทยซึ่งมีปริมาณการส่งออกสูงที่สุดในโลกโดยมีมูลค่ากว่าแสนล้านบาทต่อปี (ซึ่งในปี ค.ศ. 2012 Walmart ได้ระงับการนำเข้าผลิตภัณฑ์กุ้งจากบริษัท ธรรมชาติฟู้ด เนื่องด้วยปัญหาการใช้แรงงานเด็ก<sup>25</sup>) นอกจากนี้ อาจมีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยอาจจะถูกตัดความช่วยเหลือด้านงบประมาณสนับสนุนการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาและวัฒนธรรมกับสหรัฐอเมริกาด้วย<sup>26</sup> ดังนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการปกป้องคุณค่าทางเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นค่านิยมสากลและเป็น shared value of people ซึ่งประเทศไทยและทุกประเทศมีพันธกรณีที่ต้องร่วมกันปกป้องเพื่อประโยชน์สุขของพลเมืองของตนและพลเมืองโลก (Global Citizen) สืบไป

<sup>25</sup> [USA Today](#) (10 มิถุนายน 2557).

<sup>26</sup> [Bangkok Post](#) (21 มิถุนายน 2557).

## บทที่ 3 ผลการศึกษา

### 3.1 การดำเนินการของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

#### 3.1.1 มติการต่อต้านการค้ามนุษย์ประกอบด้วย 5Ps

5Ps ได้แก่ การป้องกัน (prevention) การคุ้มครอง (protection) การดำเนินคดี (prosecution) การมีนโยบาย (policy) และการประสานความเป็นหุ้นส่วนในการแก้ไขปัญหา (partnership) ซึ่งการแก้ไขปัญหาในแต่ละมิติควรที่จะต้องสอดรับกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม สหประชาชาติ ประสงค์ที่จะเห็นการเพิ่มประสิทธิภาพของไทยในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กระทำ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดส่งผลให้ไทยต้องรีบแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง นอกจากนี้ การที่ไทยเสนอ P ที่ 6 หรือ Pathway ahead<sup>27</sup> ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นนิมิตหมายอันดีและเป็นการแสดงเจตจำนงที่ไทยจะมุ่งมั่นแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแต่ละมิติ ซึ่งความตั้งใจดังกล่าวจะนำไปสู่การแก้ไขป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในรากเหง้าของปัญหา (root causes) และเพื่อจัดการค้ามนุษย์ให้หมดไปอย่างแท้จริงเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ อันจะเป็นการดำเนินการใน “เชิงคุณภาพ” ควบคู่กับการดำเนินการบังคับคดีเพื่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างยั่งยืนสืบไป ทั้งนี้ ประเทศไทยมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 ซึ่งเห็นชอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ร่วมกัน ตามหลักบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน เพื่อเป็นการระดมสรรพกำลังและความคิดเห็นจากปัญหาและอุปสรรคในการทำงานทุกระดับ และให้บรรลุความมุ่งหวังร่วมกันตามเจตนารมณ์ของนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 โดยมีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเจ้าภาพหลักในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.แห่งชาติ) สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานกลาง ในการประสานการขับเคลื่อนการดำเนินงานในห้าด้าน คือ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและบริหารข้อมูล และภายใต้นโยบายยุทธศาสตร์ และมาตรการดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งองค์กรกลุ่มที่สำคัญเพื่อเป็นกลไกบริหารนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการ

<sup>27</sup> สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน, โทรเลข, ที่ WAS 265/2557, 1 พฤษภาคม 2557.

ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปค.ม.) ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีอำนาจหน้าที่ (1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนด นโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (2) สั่งการและกำกับดูแลให้มีการ ศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ นอกจากนี้ ยังจัดตั้งคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงาน ป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ (คณะกรรมการ ปคค.) ตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็น ประธาน โดยมีอำนาจหน้าที่ (1) จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผน ประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ชุมชนและ ประชาสังคม ให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ (2) จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนงานและแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของ บุคลากรที่เกี่ยวข้อง (3) จัดให้มีและกำกับการดำเนิน การตามโครงการรณรงค์และการให้การศึกษา กับประชาชนทั่วไป (4) จัดให้มีการรายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ยังได้มีการจัดตั้ง คณะอนุกรรมการตามประเด็นยุทธศาสตร์ ทั้งห้าด้าน ได้แก่ คณะอนุกรรมการป้องกัน คณะอนุกรรมการดำเนินคดี คณะอนุกรรมการคุ้มครองช่วยเหลือ คณะอนุกรรมการพัฒนาไกล่เกลี่ย นโยบายและการขับเคลื่อน และคณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารข้อมูล เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อน และบูรณาการการดำเนินงานตามมาตรการของแต่ละประเด็นในการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ รายงานผลต่อคณะกรรมการ ปค.ม. และคณะกรรมการ ปคค. ต่อไป<sup>28</sup>

อนึ่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งฉบับที่ 73/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) และคำสั่งที่ 74/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งอนุกรรมการประสานงานการ จัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (อกนร.) เพื่อสนับสนุนการทำงานของ กนร. (ภาคผนวก ข) ซึ่งหากพิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า กนร. และ อกนร. มีความคล้ายคลึงกับ ปค.ม. และ ปคค. ภายใต้พระราชบัญญัติฯ หากแต่ กนร. และ อกนร. จัดตั้งขึ้นในสภาวะการณ์พิเศษเพื่อดำเนิน การกิจแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์เป็นการเร่งด่วนและมีสถานะกึ่งชั่วคราว โดยสามารถยุบเลิกหรือ ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ได้ตามความเหมาะสมเมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะ ปกติ

### 3.1.2 บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลัก รับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาไกล่เกลี่ยนโยบายและการขับเคลื่อนเป้าประสงค์

หนึ่งในห้ายุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาไกล่เกลี่ยนโยบายและการขับเคลื่อนเป้าประสงค์ ซึ่งกระทรวงการ ต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลักร่วมกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่

<sup>28</sup> ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์, นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2555- 2559, หน้า 27-28.

รับผิดชอบการส่งเสริมและขยายความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายทุกระดับ ทั้งในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยมีภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทั้งในและระหว่างประเทศ เป็นกลุ่มเป้าหมาย สำหรับมาตรการ/กลยุทธ์ สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1) เสริมสร้างความร่วมมือสำหรับการเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศที่มีสถานะต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางในเรื่องการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัย การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ การจัดหาตลาดแรงงานสำหรับผู้หญิง

2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาคเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัยอย่างแข็งขันและต่อเนื่อง

3) เสริมสร้างและเพิ่มพูนความเป็นหุ้นส่วนระหว่างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภูมิภาค

4) ดำเนินขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) (สถานะล่าสุด: ไทยได้ออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 และมีผลใช้บังคับแล้ว ส่งผลให้ไทยมีกฎหมายอนุวัติการและสามารถให้สัตยาบันพิธีสารฯ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556<sup>29</sup>)

5) ทบทวนและประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อพัฒนากระบวนการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

6) ส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรการ และเพื่อขจัดปัจจัยเสี่ยงต่อกระบวนการค้ามนุษย์

7) ส่งเสริมศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางมาตรการและการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายประชาคมที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนเพื่อป้องกัน เฝ้าระวัง สืบเสาะติดตาม และช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการติดตามเฝ้าระวัง ควบคุมบุคคล หรือนิติบุคคลผู้กระทำความผิดจากการกระทำผิดซ้ำ<sup>30</sup>

### 3.1.3 ความตกลงระหว่างประเทศที่ไทยลงนามในกรอบการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีความตกลงเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในระดับ ทวิภาคี และพหุภาคี รวมแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ฉบับ (ภาคผนวก ค) อันสะท้อนถึงเจตนาของประเทศไทยในการร่วมมือกับนานาชาติและองค์การระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของความร่วมมือในเชิงหุ้นส่วนกับสหรัฐอเมริกาในการป้องกันและ

<sup>29</sup> เอกสารประกอบการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ เอกอัครราชทูต Luis CdeBaca วันที่ 6 ธันวาคม 2556 ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี., หน้า 45.

<sup>30</sup> ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2555-2559, หน้า 22-23.

ปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งยังไม่ปรากฏในรูปแบบความตกลงใดๆ ในปัจจุบัน นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในเมื่อสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ไทยก็ควรพิจารณาจัดทำความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาเพื่อการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยอาจพิจารณาจากต้นแบบของความร่วมมือไตรภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกาและไทย ซึ่งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (ส.พ.ร.) และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา โดยเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ได้จัดทำข้อตกลง (Letter of Agreement – LOA) เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือที่รัฐบาลสหรัฐฯ ให้แก่รัฐบาลไทยในการสนับสนุนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมถึงอาชญากรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดย LOA ประกอบด้วยแผนงาน วงเงินงบประมาณ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนงานดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐฯ โดย Narcotics Affairs Section (NAS) ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น Transnational Crime Affairs Section (TCAS) จะทำหน้าที่บริหารความร่วมมือที่ให้แก่ไทย โดยผ่านช่องทางของ ส.พ.ร. โดยแผนงานหลักที่รัฐบาลสหรัฐฯ ให้ความร่วมมือแก่ไทย คือ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การควบคุมพืชเสพติด และแผนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติด เช่น การพิจารณาคดียาเสพติด การป้องกันและปราบปรามทุจริตในราชการ การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์<sup>31</sup>

### 3.1.4 การดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมง

ซึ่งมีสัดส่วนของแรงงานต่างด้าวถึงร้อยละ 99 ประเทศไทยได้ดำเนินการที่สำคัญๆ ดังนี้

3.1.4.1 การจัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมง โดยเป็นโครงการนำร่องในพื้นที่ 7 จังหวัด คือ สมุทรสาคร ระยอง ตราด ชุมพร สงขลา ระนอง และสตูล โดยเบื้องต้นได้เปิดให้แรงงานต่างด้าวที่ลอบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานประมงที่มีนายจ้างอยู่ในปัจจุบันมาจดทะเบียน โดยเปิดรับจดทะเบียนปีละสองครั้ง ๆ ละสามเดือน ปัจจุบันมีแรงงานจำนวน 4,250 คน ได้รับใบอนุญาตทำงานแล้ว

3.1.4.2 จัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้นในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลในประเทศไทย (Good Labor Practices Guidelines for Primary Processing Workplaces in the Shrimp and Seafood Industry of Thailand – GLP/PPW) ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อเดือนกันยายน 2556 โดยจัดทำขึ้นบนพื้นฐานกฎหมายแรงงานของไทยและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เน้นประเด็นการใช้แรงงานบังคับ การใช้แรงงานเด็ก เสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรองร่วม และความร่วมมือในสถานประกอบการ การไม่เลือกปฏิบัติ ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน ค่าชดเชย ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานและสวัสดิการ อนึ่ง ประเทศไทยอยู่ระหว่างการจัดทำ GLP สำหรับฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และ GLP สำหรับเรือประมง

3.1.4.3 เพิ่มความเข้มข้นการตรวจแรงงานประมง โดยจัดทำโครงการตรวจเรือประมงและแรงงานประมงแบบบูรณาการระหว่างตำรวจน้ำ กระทรวงแรงงาน กรมประมง กรมเจ้าท่า และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนมกราคม 2557

<sup>31</sup> วัฒนวิทย์ คชเสนี. การวิเคราะห์บทบาทของไทยในการเป็นหุ้นส่วนกับประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่สาม (ความร่วมมือไตรภาคี). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สถาบันเทววงศ์ยุโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ 2555, หน้า 29-30.

3.1.4.4 อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ส่วนหนึ่งของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมประมงเกิดจากการที่แรงงานประมงบางส่วนไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานประมงในงานประมงทะเลที่มีจำนวนลูกจ้างน้อยกว่ายี่สิบคน และไม่ครอบคลุมเรือประมง ที่ไปดำเนินการประจำอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ซึ่งผู้ค้ามนุษย์อาจสับสนช่องในการใช้ประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจแรงงานและความรับผิดชอบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

### 3.1.5 การดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

3.1.5.1 ศูนย์ช่วยเหลือสังคม (One Stop Crisis Center – OSCC) เป็นโทรศัพท์สายด่วนหมายเลข 1300 เพื่อรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาสังคมรวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศในประเทศไทย โดยมีล่ามภาษาเพื่อนบ้านให้บริการ และเปิดดำเนินงานตลอด 24 ชั่วโมง

3.1.5.2 การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดย (1) อนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวเพื่อฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ รวมทั้งการฝึกอาชีพและทักษะ (2) อนุญาตให้ผู้เสียหายออกไปทำงานนอกบ้านพักเมื่อมีความพร้อม (3) การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายจากภาครัฐ และจากผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

### 3.1.6 การดำเนินงานด้านการป้องกัน

รัฐบาลไทยมีมาตรการในการป้องกันและลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในกรณีการค้ามนุษย์ในรูปแบบการบังคับใช้แรงงาน ได้แก่ (1) การส่งเสริมการจ้างงานโดยภาครัฐ โดยเฉพาะการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านภายใต้ความตกลงทวิภาคี (2) การส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยโดยรัฐเป็นผู้จัดส่งเอง เช่น การส่งแรงงานไทยไปทำงานตามข้อตกลงไทย-อิสราเอล (3) การเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะในสถานประกอบการที่เป็นกลุ่มเสี่ยงที่ใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก และ (4) การป้องกันเพื่อลดการแสวงประโยชน์ทางเพศจากเด็กในธุรกิจท่องเที่ยว

อนึ่ง รัฐบาลไทยควรพิจารณาการเข้าเป็นภาคี Migrant Workers Convention 1990 ซึ่งมีข้อบทในเชิงป้องกันการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงาน เช่น ข้อ 11 กำหนดมิให้นำแรงงานลงเป็นทาส เป็นต้น

### 3.1.7 การสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคม

3.1.7.1 ความร่วมมือที่สำคัญ อาทิเช่น (1) ความร่วมมือกับผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการให้เบาะแสสำคัญว่าพบกรณีการค้ามนุษย์ซึ่งจะนำไปสู่การช่วยเหลือผู้เสียหายและการจับกุมผู้กระทำความผิด (2) ความร่วมมือกับทีมสหวิชาชีพในกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และ (3) ความร่วมมือกับภาครัฐในระดับนโยบาย โดยมีตัวแทนภาคประชาสังคมเป็นสมาชิกในคณะกรรมการ ปกค.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, โทรเลข, ที่ 1002/ว 251/2557, 8 เมษายน 2557.

3.1.7.2 ในส่วนของการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาตินั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานกลางตำรวจสากลแห่งประเทศไทย (Interpol Thailand) ได้จัดกิจกรรมรณรงค์ต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ภายใต้ชื่อ “Turn Back Crime Public Awareness” เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2557 โดยเป็นการสัมมนาร่วมกับภาคเอกชน และภาคธุรกิจการเงิน เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพในการทำงานของภาครัฐ โดยสำนักงานตำรวจสากลพยายามที่จะสนับสนุนประเทศสมาชิกทั้งหมด 190 ประเทศ จัดโครงการรณรงค์ดังกล่าว นอกจากนี้ ในอนาคตของประชาคมอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องของอาชญากรรมข้ามชาติจะเป็นเจ้าภาพในการจัดอบรมเรื่องที่ดินเชี่ยวชาญ อาทิเช่น ประเทศไทยรับจะจัดการอบรมในเรื่องการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ฟิลิปปินส์จะรับจัดการอบรมในเรื่องการค้ามนุษย์ และสิงคโปร์จะรับจัดอบรมในเรื่องอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น<sup>33</sup>

### 3.1.8 สถานะล่าสุดของการดำเนินการของไทยต่อการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์<sup>34</sup>

จากข้อมูล ณ วันที่ 16 มิถุนายน 2557 ไทยได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ 5 P อย่างบูรณาการกับหน่วยงานไทย ซึ่งประกอบไปด้วย (1) การดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Prosecution and Law Enforcement) เพิ่มขึ้นเป็น 674 คดี ในจำนวนนี้ มีการฟ้องร้องผู้กระทำผิด 483 ราย (จาก 56 ราย ในปี 2555) ลงโทษผู้กระทำผิด 225 ราย (จาก 49 รายในปี 2555) ดำเนินคดีบริษัทจัดหางาน 15 บริษัท (ถอนใบอนุญาต 2 บริษัท พักใบอนุญาต 4 บริษัท และดำเนินคดีอาญา 9 บริษัท) และดำเนินคดีกับนายหน้าเถื่อน 155 คดี (2) การคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือ (Protection and Rehabilitation) มีการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ จำนวนกว่า 600 คน เป็นเงินรวมกว่า 6 ล้านบาท (3) การป้องกัน (Prevention) ได้มีการปรับปรุงและขยายการตรวจแรงงานให้ครอบคลุมพื้นที่และสาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในภาคการประมง มีการจัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมงใน 7 จังหวัด เพื่อให้กระบวนการด้านแรงงานเป็นไปตามกฎหมาย (4) นโยบายและกลไก (Policy) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณพิเศษกว่า 190 ล้านบาทเพื่อดำเนินกิจกรรมเชิงรุกด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (5) ความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ และระหว่างประเทศ (Partnership with involved agencies, other countries and international organizations) มีการจัดทำ MOU กับองค์การเอกชน ภาคประชาสังคมและประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มน้ำโขงเพื่อร่วมมือป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และอยู่ระหว่างการเจรจา MOU เพิ่มเติมกับหลายประเทศ เช่น จีน มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกาบริเบมิเรตส์

### 3.1.9 มาตรการเร่งด่วน

เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ แผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2556 ตามที่กระทรวงการ

<sup>33</sup> เดลินิวส์ (14 มิถุนายน 2557).

<sup>34</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, สถานะล่าสุดของการดำเนินการของไทยต่อการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/28/46634>.



พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินงาน ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในหัวข้อสำคัญ 9 ข้อ คือ

- 1) การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน
- 2) การดูแลแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์
- 3) การปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

- 4) ระบบการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 5) การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี
- 6) การอนุญาตให้ผู้เสียหายอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว

[ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551]

- 7) การค้ามนุษย์กับการท่องเที่ยว
- 8) การให้ข้อมูลและภาพลักษณ์ของประเทศไทย
- 9) ทรัพยากรในการดำเนินงานตามแผนแม่บทเร่งด่วน

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นั้น ยังรอการพิจารณาาร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอการศึกษา TVPA ของสหรัฐอเมริกาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาหากจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติฯ ในอนาคตต่อไป

### 3.2 ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Human Smuggling) และกฎหมายไทยในเรื่องดังกล่าว

โดยที่ปัญหาการค้ามนุษย์มีความคาบเกี่ยวกับการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด กำหนดความแตกต่างของการค้ามนุษย์และการลักลอบขน ผู้โยกย้ายถิ่นฐานไว้อย่างละเอียด (ภาคผนวก ง) ซึ่งประเด็นสำคัญประการหนึ่งซึ่งนักวิชาการยังมีความเห็นที่แตกต่างกันคือ ประเด็นความยินยอมของเหยื่อ (consent) ซึ่งการค้ามนุษย์ เป็นกรณีที่เหยื่อไม่ยินยอมที่จะถูกพาไปแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ หรือแม้จะยินยอม ในครั้งแรกแต่ความยินยอมดังกล่าวมักมีสาเหตุหรือเหตุผลอยู่เบื้องหลัง เช่น ถูกหลอกลวงเกี่ยวกับสภาพที่แท้จริงของงานที่ต้องทำ ถูกบังคับ อยู่ในภาวะจำเป็น ต้องยอมตามไม่สามารถขัดขืนได้ ขณะที่การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เกิดจากความยินยอมหรือสมัครใจของผู้ที่ถูกนำพาข้ามแดนมา ผู้รับจ้างพาข้ามแดนเป็นผู้ที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก หรือช่วยให้ผู้ที่ประสงค์ข้ามแดน สามารถเดินทางไปยังประเทศปลายทางได้ตามความต้องการ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์วิฑิต มั่นตราภรณ์ ได้ให้ความเห็นในการเสวนาในหัวข้อ “ประเทศไทยกับปัญหาข้ามชาติ : ปัญหาสิทธิมนุษยชน” ในหลักสูตรนักบริหารการทูต กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2557 ว่าไม่ควรนำประเด็นของความยินยอมเข้ามาอยู่ในองค์ประกอบทั้งในกรณีของการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เพราะเป็นเรื่องของ absolute protection แต่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เป็นสำคัญว่ามีการ exploit ในเชิงค้ามนุษย์หรือไม่ ดังนั้น แม้จะสมัครใจให้ได้รับการขนย้ายถิ่นหรือตกเป็นผู้เสียหายแต่หากถูกแสวงหาประโยชน์ในเชิงค้ามนุษย์ ย่อมถือเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ทั้งสิ้น

ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยที่กฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานมีความแตกต่างกัน (ภาคผนวก จ) และสภาพของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานถือเป็น irregular migration รูปแบบหนึ่ง<sup>35</sup> จึงส่งผลให้มีความเสี่ยงต่อความเปราะบางโดยเฉพาะสภาพและลักษณะปัญหาระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานอาจมีความปะปนกัน เนื่องจากการยินยอมที่จะให้ลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานอาจเกิดจากสภาวะกดดันจากความยากจน การขาดโอกาสที่จะได้รับการจ้างงาน ปัญหาวิกฤติด้านมนุษยธรรม ปัญหาคอร์รัปชัน รวมทั้งการข่มขู่ผู้ที่ยินยอมว่าจะแจ้งเจ้าหน้าที่ เป็นต้น<sup>36</sup> ดังจะเห็นได้จากปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจา (ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในบริเวณตอนเหนือของรัฐอาระกัน (Arakan) หรือเมืองยะไข่ในเมียนมาร์ซึ่งมีเขตพื้นที่ติดกับประเทศบังคลาเทศ ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากพ่อค้าชาวอาหรับที่เดินทางมาค้าขายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเวลายาวนาน และมีภาษาเป็นของตัวเองคือภาษาอินดิก (Indic) ที่มีความคล้ายคลึงกับภาษาเบงกาลีที่ใช้พูดกันในประเทศบังคลาเทศและอินเดีย ชาวโรฮีนจาลี้ภัยอย่างผิดกฎหมายและอพยพมาจากประเทศบังคลาเทศในสมัยที่พม่าตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของจักรวรรดินิยมอังกฤษ ทำให้ประชาชนชาวโรฮีนจาไม่ได้รับการรวมเข้าเป็นกลุ่มชนพื้นเมืองของพม่า ส่งผลให้ไม่ได้รับสัญชาติพม่า และไม่ได้รับความคุ้มครองใดๆ รวมทั้งถูกเลือกปฏิบัติในทุกระดับจากรัฐบาลซึ่งรวมถึงสิทธิในการนับถือศาสนา การศึกษา สิทธิในการรักษาโรค ถูกบังคับให้ใช้แรงงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ไม่สามารถเดินทางออกนอกพื้นที่เพื่อไปประกอบอาชีพได้ทำให้ประสบสภาวะยากจนมาก ไม่ได้รับการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน รัฐบาลพม่าไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาเป็นประชาชนพม่าและชาวพม่าก็ไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาด้วยเช่นกัน<sup>37</sup> ซึ่งแม้ชาวโรฮีนจาจะจ่ายเงินเพื่อให้เกิดการลักลอบเข้าเมืองแต่เมื่อเข้าเมืองแล้วมีการใช้แรงงาน (exploitation) ก็เข้าข่ายการค้ามนุษย์ได้ อีกทั้งถือว่าเป็นการแสวงประโยชน์โดยมิชอบ<sup>38</sup> อันมีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ดังจะเห็นได้จากผู้หลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจาจำนวนมากซึ่งหลบหนีปัญหาความรุนแรงทางเชื้อชาติเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อผ่านไปยังประเทศมาเลเซีย แม้ว่าไม่ใช่ปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งหมดแต่ก็มีได้หมายความว่าไม่ตกอยู่ในข่ายการค้ามนุษย์โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นอีกว่า ปัญหาความกดดันด้านมนุษยธรรมในกรณีของชาวโรฮีนจาถือเป็นปัญหาระดับสากลเนื่องจากประชาคมโลกและโดยเฉพาะสังคมนักสิทธิมนุษยชนในสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญและติดตามสถานการณ์ของปัญหาด้านมนุษยธรรมอย่างใกล้ชิด ยกตัวอย่างจากพาดหัวข่าวหน้า 1 ของหนังสือพิมพ์ Washington Post ฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม 2014 หัวข้อ “Health care elusive for Burma’s refugees” โดยกล่าวถึงสภาพแร้นแค้นด้านการสาธารณสุขของชาวโรฮีนจาที่อาศัยอยู่ที่เมือง Sittwe ของพม่า ได้รับการทางสาธารณสุขในลักษณะต่ำกว่ามาตรฐานและมีกรณีกลับกลายเป็นว่าแทนที่คนไข้กลุ่มนี้จะได้รับการรักษาให้หายจากโรคร้ายไข้เจ็บ แต่กลับต้องเสียชีวิตด้วยการรักษาที่อาจมีเงื่อนไขซึ่งอธิบายไม่ได้แน่ชัด

<sup>35</sup> Neil Boister, *An Introduction to Transnational Criminal Law*, p.36.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p.48.

<sup>37</sup> อริยพร โพธิ์ใส, โรฮีนจากับการค้ามนุษย์, *มูลนิธิ* 6,2(มีนาคม-เมษายน 2552): 115-116.

<sup>38</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 117.

ว่าเกิดจากความตั้งใจของบุคลากรด้านสาธารณสุขที่ส่งมาจากทางการหรือไม่ จากตัวอย่างที่เกิดขึ้นอยู่ ณ ปัจจุบัน แม้ความยินยอมของเหยื่อที่จะเดินทางข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้นทั้งในแง่ของงานและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ แต่หากความยินยอมดังกล่าวเกิดขึ้นจากสภาวะกดดันและแรงผลักดันทางมนุษยธรรม ก็ไม่น่าจะถือได้ว่าความยินยอมในลักษณะดังกล่าวเป็น “ความยินยอมโดยแท้” อันจะทำให้เข้าไปอยู่ในกรอบของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน หากแต่ไม่น่าจะถือว่าเหยื่อมีความยินยอมและควรที่จะเข้าไปอยู่ในกรอบของการค้ามนุษย์ซึ่งสะท้อนความเป็นจริงที่เกิดขึ้นมากกว่า

อนึ่ง โดยที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันและเข้าเป็นภาคี Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556 ขณะที่ไทยลงนามใน Protocol Against The Smuggling of Migrants By Land, Sea And Air, Supplementing The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2544 แต่ยังมีได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีพิธีสารฉบับดังกล่าว อีกทั้งกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ยังคงใช้บังคับกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองเป็นหลักซึ่งหากไทยสามารถออกกฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีในพิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานเพื่อการเข้าเป็นภาคีพิธีสารฉบับดังกล่าว ก็จะช่วยให้การแยกแยะการกระทำและการบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนต่อปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของกลุ่มคนจากประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งจะช่วยให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยรวมทั้งการนำเสนอรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการในแต่ละปีเป็นไปได้อย่างชัดเจน โดยไม่ถูกนำประเด็นการลักลอบขนโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาเจือปน และยังแสดงออกถึงความตั้งใจจริงของไทยในการสร้าง Human Security ควบคู่กับการสร้างเสริม State Security ด้วย

### 3.3 การค้ามนุษย์กับองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) และอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)

โดยที่การค้ามนุษย์มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม และอาชญากรรมข้ามชาติ (รายละเอียดขององค์กรอาชญากรรม และอาชญากรรมข้ามชาติ ปรากฏตามภาคผนวก ฉ) ซึ่งคาบเกี่ยวกับอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันแบ่งได้เป็น

1) การค้ามนุษย์ที่มีใช่อาชญากรรมข้ามชาติ (เกิดในราชอาณาจักร) จะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งมี MOU แก้ไขปัญหาความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน

2) การค้ามนุษย์ที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ (มีการกระทำคาบเกี่ยวกับนอกราชอาณาจักร) อำนาจหน้าที่จะเป็นของพนักงานอัยการ ซึ่งในประเด็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่คาบเกี่ยวกันในคดีการค้ามนุษย์ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในบทสัมภาษณ์ด้วยต่อไป

### 3.4 กฎหมาย TVPA และ TVPRAs

#### 3.4.1 TVPA : ความเป็นมาและสาระสำคัญ

โดยที่สหรัฐอเมริกา มีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยเป็นผู้นำเสนอร่าง Palermo Protocols<sup>39</sup> อย่างไรก็ดี โดยที่ Palermo Protocols ขาดอำนาจบังคับใช้และกลไกในการติดตามตรวจสอบ (monitoring) ว่าประเทศสมาชิก Palermo Protocols ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ใน Protocols หรือไม่อย่างไร<sup>40</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งพิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก จึงเป็นที่มาของ TVPA โดยถือเป็นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาฉบับแรกที่ครอบคลุมการปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ อีกทั้งเป็นกฎหมายฉบับต้นแบบสำหรับนานาชาติ โดยสะท้อนประเด็นการปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และทัศนคติร่วมของกลุ่มสิทธิสตรี กลุ่มอนุรักษ์นิยม คริสเตียน และกลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชน อันได้แก่ ทัศนคติในเรื่องพฤติกรรมทางเพศ โสเภณี หลักคุณธรรม ความเปี่ยมเบนทางเพศ นโยบายคนเข้าเมือง อัตลักษณ์ของสตรีเพศ และการสาธารณสุข<sup>41</sup> และ TVPA ยังเป็นส่วนหนึ่งของ “crime bill” ฉบับใหญ่คือ The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 (VTVPA) โดยวัตถุประสงค์ของ TVPA มุ่งเน้นการปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าประเวณี การนำคนลงเป็นทาส ทั้งที่เกิดขึ้นในดินแดนสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ผ่านกระบวนการป้องกัน กระบวนการลงโทษ และการบวนการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำการค้ามนุษย์ รวมทั้งการคุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์<sup>42</sup>

สำหรับสาระสำคัญของ TVPA ประกอบด้วย

3.4.1.1 TVPA เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมความผิดฐานค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ามนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศและการบังคับใช้แรงงานทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักสามประการคือ การป้องกัน (Prevention) การคุ้มครอง (Protection) และการฟ้องคดี (Prosecution) สรุปได้ดังนี้<sup>43</sup>

1) การป้องกัน : TVPA กำหนดการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ในการยกร่างกฎหมายป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ในลักษณะข้ามชาติ ส่งเสริมการสืบสวน การฟ้องร้องคดีผู้ค้ามนุษย์ และโครงการช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ แลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ของรัฐในโครงการที่เน้นเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์ TVPA เปรียบเหมือนแผนยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในการแก้ปัญหาการค้าหญิงและเด็ก

<sup>39</sup> Neil Boister, *An Introduction to Transnational Criminal Law*, p.40.

<sup>40</sup> Mary Catherine Hendrix, *Enforcing the U.S. Trafficking Victims Protection Act in Emerging Markets: The Challenge of Affecting Change in India and China*, *43 Cornell Int'l L.J.* 173 (2010): 178-179.

<sup>41</sup> Neil Boister, *An Introduction to Transnational Criminal Law*, p.7-8.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.11.

<sup>43</sup> รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์, *มาตรการพิเศษในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีค้ามนุษย์กรณีแสวงหาประโยชน์ทางเพศ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 70-73.

2) การคุ้มครอง : TVPA ให้การคุ้มครองแก่เหยื่อโดยให้สิทธิพำนักชั่วคราว (T-Visas) ตามมาตรา 107 (C) (3) และวางยุทธศาสตร์หลัก (key strategy) เพื่อปราบปรามการค้าหญิงและเด็กโดยปกป้องคุ้มครองผู้เสียหาย ดึงผู้เสียหายเข้ามาเป็นพันธมิตรเพื่อให้ได้มาซึ่งข่าวสารข้อมูลของกระบวนการค้ามนุษย์

3) การฟ้องคดี : TVPA ได้แยกนิยามคำว่า “รูปแบบการค้ามนุษย์ที่รุนแรง” (severe forms of trafficking in person) กับ “การค้ามนุษย์ทางเพศ” (sex trafficking) รวมทั้งให้นิยาม “กิจกรรมในทางเพศพาณิชย์” และ “การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ” (involuntary servitude) ดังนี้<sup>44</sup>

(1) “รูปแบบการค้ามนุษย์ที่รุนแรง” หมายถึง (ก) กิจกรรมทางเพศพาณิชย์ในการค้าทางเพศซึ่งได้ถูกกระทำลงโดยการใช้กำลัง การฉ้อโกง การบังคับ หรือการค้ามนุษย์ทางเพศที่ได้กระทำลงต่อบุคคลที่มีอายุไม่เกินสิบแปดปี หรือ (ข) การจัดหา การจัดให้อยู่อาศัย การขนส่ง การจัดให้ หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลเพื่อการใช้แรงงานหรือการบริการด้วยวิธีการใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบังคับโดยมีวัตถุประสงค์ในการทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ ให้มีสภาพเป็นเข้ารับใช้ การผูกพันด้วยภาระหนี้สิน หรือเพื่อเอาคน ลงเป็นทาส

(2) “การค้ามนุษย์ทางเพศ” หมายถึง การจัดหา การจัดให้อยู่อาศัย การขนส่ง การจัดให้ หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ในกิจการทางเพศพาณิชย์

(3) “กิจกรรมในทางเพศพาณิชย์” หมายถึง กิจกรรมทางเพศใด ๆ ที่ได้กระทำลงอันเนื่องมาจากการให้หรือรับสิ่งมีค่าโดยบุคคล ใด ๆ ก็ตาม

(4) “การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ” หมายถึง สภาวะของการใด ๆ ที่ได้กระทำลงโดยวิธีการ (ก) การใช้ขู่บาย วิธีการ หรือแผนการใด ๆ โดยเจตนาที่จะทำให้บุคคลเชื่อว่าหากไม่เข้าสู่หรือยอมอยู่ต่างต่อเนื่องในสภาวะเช่นว่า บุคคลนั้นเองหรือบุคคลอื่นจะได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือถูกทำให้ปราศจากซึ่งอิสรภาพ หรือ (ข) การใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายในทางที่มีขอบ

#### 3.4.1.2 บทกำหนดโทษ

TVPA มาตรา 112 กำหนดโทษจำคุกในความผิดค้ามนุษย์ในระดับสูงคือ ตั้งแต่ยี่สิบปีถึงตลอดชีวิตหากการกระทำผิดมีเหตุฉกรรจ์ หรือผู้เสียหายถึงแก่ความตาย มีการลักพาตัวหรือพยายามลักพาตัว มีการล่วงละเมิดทางเพศอย่างรุนแรง หรือพยายามฆ่า ในส่วนของความผิดฐานค้ามนุษย์ทางเพศหากไม่ปรากฏว่ามีการใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบังคับขู่เข็ญ หรือบุคคลที่ถูกค้ามีอายุเกินกว่าสิบสี่ปีในขณะที่ความผิดได้ถูกกระทำลง ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจลงโทษจำคุกมากกว่าที่กำหนดเพียงใดก็ได้จนถึงจำคุกตลอดชีวิต หากปรากฏว่ามีการใช้กำลัง การฉ้อโกง การบังคับขู่เข็ญ หรือหากบุคคลที่ถูกค้าเป็นเด็กที่มีอายุไม่เกินสิบสี่ปีในขณะที่ความผิดได้ถูกกระทำลง นอกจากนี้ TVPA ยังได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเอกสารในกรณีบุคคลที่ทาลาย ปิดบัง เอาไปเสีย รัปไว้ ยึดเอาไว้ซึ่งหนังสือเดินทางหรือเอกสารอื่นใดที่

<sup>44</sup> ทรงพล พันธุ์ชาติกุล, ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ.2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 177.

มีลักษณะเดียวกันกับหนังสือเดินทาง เอกสารการเดินทาง หรือเอกสารสำหรับระบุตัวบุคคลอื่นใดที่ออกให้โดยราชการของบุคคลอื่นใดเพื่อการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือ ทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งศาลสามารถริบทรัพย์สินของผู้กระทำผิดได้ด้วย<sup>45</sup>

3.4.1.3 การจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report – TIP Report) และรายงานของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ<sup>46</sup>

TVPA กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) เป็นรายงานประจำปีเผยแพร่ในเดือนมิถุนายน เพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐฯ เกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์และการดำเนินการของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จำนวนกว่า 188 ประเทศ โดยจัดระดับเป็น Tier 1, Tier 2, Tier 2 Watch List และ Tier 3 ตามมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ที่ระบุใน TVPA โดยเป็นการประเมินความคืบหน้าการดำเนินการของแต่ละประเทศเปรียบเทียบกับดำเนินการของประเทศนั้นๆ ในปีที่ผ่านมา โดยแต่ละ Tier หมายความว่าดังนี้

1) Tier 1 หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลดำเนินการโดยสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ตาม TVPA

2) Tier 2 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข

3) Tier 2 Watch List คล้ายกับ Tier 2 แต่มีเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นมาก หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์

4) Tier 3 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญ

ประเทศที่อยู่ใน Tier 3 อาจถูกสหรัฐฯ พิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance) รวมทั้งสหรัฐฯ อาจพิจารณาไม่ใช้งบประมาณสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศดังกล่าวในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งสหรัฐฯ อาจคัดค้านความช่วยเหลือ (ยกเว้นความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า และบางความช่วยเหลือด้านการพัฒนา) ที่รัฐบาลประเทศดังกล่าวอาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก ทั้งนี้ มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 เนื่องจากประธานาธิบดีสหรัฐฯ (โดยปรึกษาหารือภายในกับหน่วยงานต่างๆ ของสหรัฐฯ อาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ USAID เป็นต้น) สามารถใช้สิทธิในการยกเว้นมาตรการระงับความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ใน TIER 3 ดังกล่าวได้ หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่สหรัฐฯ หรือหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งรวมถึงสตรีและเด็ก โดยการ

<sup>45</sup> Neil Boister, *An Introduction to Transnational Criminal Law*, p.74.

<sup>46</sup> กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้, เอกสาร non-paper, ธันวาคม 2556.

พิจารณาดังกล่าวของประธานาธิบดีสหรัฐฯ จะเป็นกระบวนการภายในของสหรัฐฯ เอง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทยมีความยืดหยุ่น Tiers เป็นเป้าประสงค์หลักในการดำเนินการ เพื่อยกระดับประเทศไทยในสายตาของสหรัฐอเมริกาหรือประชาคมโลกเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อ แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์หรือเพื่อเป้าประสงค์ทางการพาณิชย์เพื่อรักษาภาพลักษณ์ของสินค้าไทยใน สายตาผู้บริโภค เนื่องจากการประเมินหรือชี้วัดตาม Tier มีลักษณะแบบปีต่อปีและมีได้เป็น หลักประกันว่าการต่อต้านการค้ามนุษย์ภายใต้ Tier จะสามารถดำเนินการเป็นไปได้อย่างยั่งยืนหาก ระบบและกลไกการบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ ในทางกลับกันโดยที่ปัญหาการค้ามนุษย์ถือเป็น non-traditional threat และเป็น global issue ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่ออุตสาหกรรม และคุณค่าทางสิทธิมนุษยชน ภาครัฐจึงควรปรับปรุงศักยภาพของกลไกการดำเนินการเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ และสร้างความตระหนักเกี่ยวกับการปกป้อง คุณค่าทางเสรีภาพ ศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ และค่านิยมสากลให้เป็นที่แพร่หลาย รวมทั้งสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในฐานะ stakeholders และเป็น collective security เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ เพื่อความยั่งยืนของการแก้ไขปัญหาจากรัฐบาลสู่รัฐบาลและ จากรุ่นสู่รุ่นอันจะนำมาซึ่งความผาสุกและความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจทั้งต่อประเทศไทย ประเทศเพื่อนบ้าน และทุกภูมิภาคของโลกสืบไป

ในส่วนของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ จะจัดทำรายงานและจัดพิมพ์บัญชี รายชื่อสินค้าจากประเทศต่างๆ ที่กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ มีเหตุผลเชื่อว่า ผลิตโดยการใช้แรงงานเด็ก หรือแรงงานบังคับ (List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor) เพื่อเผยแพร่ ต่อสาธารณชนเพื่อให้ตระหนักถึงการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับในการผลิตสินค้าจากประเทศ นั้นๆ และผลักดันให้ประเทศเหล่านั้นแก้ไขปัญหา ปัจจุบันมีสินค้ากว่า 130 รายการ จาก 74 ประเทศ อยู่ในบัญชีรายชื่อสินค้านี้ดังกล่าว โดยกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ได้ระบุสินค้าของไทยจำนวน 5 รายการ คือ กุ้ง เสื้อผ้า (ผลิตจากแรงงานเด็กและแรงงานบังคับ) อ้อย สีส้อมาก (ผลิตจากแรงงาน เด็ก) ปลา (ผลิตจากแรงงานบังคับ)

3.4.1.4 มาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard) และหลักเกณฑ์พิจารณา (Criteria)<sup>47</sup> ปรากฏตามมาตรา 108 ซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลอเมริกันจะ นำไปใช้ในการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ<sup>48</sup> ดังนี้

1) มาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ซึ่งใช้กับรัฐบาลของประเทศ ที่เป็นต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง ได้แก่

(1) รัฐบาลควรห้ามการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง และลงโทษ การกระทำการค้ามนุษย์ดังกล่าว

(2) เมื่อรับทราบว่ามีกรณีการค้ามนุษย์ด้านเพศที่เกี่ยวข้อง กับการบังคับ หลอกลวง ชูเชิญ หรือเป็นกรณีที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นเด็กที่ไม่สามารถให้

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>48</sup> วันชัย รุจนวงศ์ และคณะ, การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ 2) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 57.

ความยินยอมอย่างแท้จริงได้ หรือเป็นกรณีการค้ำมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการข่มขืนหรือการลักพาตัว หรือก่อให้เกิดความตาย รัฐบาลควรมีบทลงโทษที่ได้สัดส่วน เพียงพอเหมาะสมกับอาชญากรรมที่ร้ายแรงดังกล่าว

(3) เมื่อรับทราบว่ามีกรณีการกระทำการค้ำมนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง รัฐบาลควรมีบทลงโทษที่เข้มงวดเพียงพอที่จะป้องปรามและสะท้อนความรุนแรงของการกระทำผิด การค้ำมนุษย์ดังกล่าวได้

(4) รัฐบาลควรมีความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่องในการจัดการการค้ำมนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง

2) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่องในการจัดการการค้ำมนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง ได้แก่

(1) รัฐบาลมีความเข้มแข็งในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดค้ำมนุษย์หรือไม่

(2) รัฐบาลได้ให้การคุ้มครองผู้เสียหาย และให้การสนับสนุนให้ผู้เสียหาย ให้ความร่วมมือกับการสืบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดหรือไม่

(3) รัฐบาลมีการดำเนินมาตรการป้องกันการค้ำมนุษย์หรือไม่

(4) รัฐบาลมีความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดค้ำมนุษย์หรือไม่

(5) รัฐบาลได้มีการส่งผู้กระทำความผิดค้ำมนุษย์ข้ามแดนเพื่อให้ได้รับการดำเนินคดีหรือไม่

(6) รัฐบาลได้ตรวจการเดินทางเข้า-ออกเมืองเพื่อแสวงหาหลักฐานการค้ำมนุษย์และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นเมื่อพบหลักฐานดังกล่าวหรือไม่

(7) รัฐบาลมีความเข้มข้น (โดยเปรียบเทียบกับกำลังทางทรัพยากรของรัฐบาล) ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรืออำนวยความสะดวกการค้ำมนุษย์หรือไม่

(8) ร้อยละของจำนวนผู้เสียหายที่มีไซพลเมืองของประเทศดังกล่าว มีจำนวนมากหรือไม่

(9) รัฐบาลมีการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการอย่างเป็นระบบหรือไม่

(10) รัฐบาลมีความคืบหน้าในการดำเนินการเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาหรือไม่

(11) รัฐบาลได้ดำเนินการหรือไม่เพื่อลดอุปสงค์สำหรับการกระทำที่เกี่ยวข้องกับเพศพาณิชย์ และการเข้าร่วมในการท่องเที่ยวค้าประเวณีระหว่างประเทศโดยผู้ถือสัญชาติของประเทศตน



ทั้งนี้ มาตรา 134 ให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การเอกชน องค์การระหว่างประเทศ ในการดำเนินกิจการ ดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อยกระดับให้ประเทศเหล่านั้นบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำ<sup>49</sup>

### 3.4.2 Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003 (TVPA 2003)<sup>50</sup>

รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมาย TVPA 2003 (P.L.108-193) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการค้ามนุษย์โดยกำหนดการเผยแพร่เอกสารข้อมูลเพื่อกระตุ้นเตือนนักท่องเที่ยวให้ทราบว่า การท่องเที่ยวเชิงใช้บริการทางเพศ (sex tourism) มีความผิดตามกฎหมาย และได้สร้างกลไกเพื่อให้เหยื่อการค้ามนุษย์สามารถฟ้องร้องผู้ค้ามนุษย์ในศาลมลรัฐได้ รวมทั้งกำหนดให้อัยการสูงสุดจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับความพยายามในการจัดการค้ามนุษย์

### 3.4.3 Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPA 2005)<sup>51</sup>

รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมาย TVPA 2005 (P.L.109-164) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายขอบข่ายการปกป้องคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะต่อเหยื่อซึ่งเป็นคนชาติสหรัฐฯ และเหยื่อซึ่งเป็นคนต่างชาตินักท่องเที่ยวในสหรัฐฯ อย่างถาวร (permanent resident) โดยกำหนดโปรแกรมเพื่อช่วยเหลือการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับมลรัฐ การให้บริการช่วยเหลือเหยื่ออย่างครบวงจรซึ่งรวมถึงการตั้งถิ่นฐาน และการขยายเขตอำนาจศาล (extraterritorial jurisdiction) ให้ครอบคลุมการพิจารณาคดีต่อพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ด้วย

### 3.4.4 Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2008 (TVPA 2008)<sup>52</sup>

TVPA 2008 หรือ The William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2008 มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 2008 ถึงปี ค.ศ. 2011 เป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางในการนำกฎหมาย TVPA 2000 มาใช้บังคับให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและให้สามารถนำทรัพยากรของรัฐบาลกลาง พร้อมทั้งก่อตั้งหน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ทางเพศในสหรัฐอเมริกาและต่างประเทศ

บทบาทของ TVPA 2008 ที่สำคัญ ได้แก่

1) ขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงเหยื่อที่เป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาและผู้ที่พำนักอยู่ในสหรัฐฯ อย่างถาวร ที่ถูกผู้ค้ามนุษย์กระทำในลักษณะรูปแบบการค้ามนุษย์ที่รุนแรง (severe forms of trafficking in person) โดยให้สามารถเข้าโครงการต่างๆ ที่จัดไว้ตามกฎหมายฉบับนี้

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

<sup>50</sup> Alliance To End Slavery & Trafficking, Summary of the Trafficking Victims Protection Act (TVPA) and Reauthorizations [Online], Available from <http://www.endslaveryandtrafficking.org/fy2014/Relevant-Authorization-Statutes.php>.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>52</sup> Neil Boister, An Introduction to Transnational Criminal Law, p.70,

2) เพิ่มบทบัญญัติคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส เช่น การคุ้มครองเหยื่อมิให้ถูกแก้แค้น โดยเพิ่มการคุ้มครองแก่ญาติ (พ่อแม่หรือพี่น้องที่ยังมิได้จดทะเบียนสมรสและอายุต่ำกว่าสิบแปดปี) ของคนต่างด้าวที่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ หรือกรณีเหยื่อไม่ให้ความร่วมมือในการสืบสวน หรือการฟ้องร้องคดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงภายใน (Department of Homeland Security) มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของ วีซ่าเพื่อให้เหยื่อมีสิทธิพำนักในสหรัฐฯ หรือการคุ้มครองเยียวยาเหยื่อ เป็นต้น

3) ปรับปรุงแก้ไขบทนิยามของ “การล่อลวงให้เป็นทาส” ดังนี้

(1) ผู้ใด (ก) ลักพาตัวหรือเอาไปซึ่งบุคคลใดโดยมีเจตนาที่จะขายบุคคลนั้นเพื่อเอาคนลงเป็นทาสหรือให้รับใช้โดยไม่สมัครใจหรือปราศจากความยินยอม (ข) ล่อลวงหรือชักพาบุคคลใดเดินทางไปยังต่างประเทศโดยพาหนะใดหรือสถานที่อื่นใดโดยเจตนาให้บุคคลนั้นเป็นทาสหรือส่งออกนอกประเทศเพื่อเอาคนลงเป็นทาส (ค) ชัดขวางหรือพยายามชัดขวางหรือแทรกแซงหรือป้องกันมิให้สามารถบังคับใช้ได้ตามบทบัญญัตินี้ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปีหรือมีโทษปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้จะต้องถูกจำคุกตลอดชีวิตหรือทั้งจำทั้งปรับหาก (ก) การฝ่าฝืนเป็นเหตุให้เหยื่อถึงแก่ความตาย หรือ (ข) การฝ่าฝืนดังกล่าวซึ่งรวมถึงการลักพาตัว การพยายามลักพาตัว การล่อลวงละเมิดทางเพศในลักษณะที่รุนแรง หรือพยายามฆ่า

4) สร้างความเป็นเอกภาพของกฎหมายในการปราบปรามการค้ามนุษย์ของกฎหมายรัฐบาลกลางและกฎหมายระดับมลรัฐในบริบทของ TVPA 2000 TVPRA 2003 TVPRA 2005 และกฎหมายที่ออกโดยกระทรวงยุติธรรม ความว่า

(1) ไม่ยินยอมให้มีการตีความว่าการค้าประเวณีเป็นการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมายภายใต้กฎหมายของรัฐบาลกลาง

(2) ให้ถือว่ากฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้เหนือกว่ากฎหมายอาญาของรัฐบาลกลางและกฎหมายต่างๆ ของมลรัฐ

5) กำหนดภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางสหรัฐฯ (federal) เช่น การจัดทำรายงานประจำปีว่าด้วยสถานการณ์การค้ามนุษย์ การส่งเสริมมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็ก มาตรการตรวจสอบการออกหนังสือเดินทางเพื่อการเดินทางมาท่องเที่ยวทางเพศ และกำหนดมาตรการในการพิจารณาตรวจลงตรา เป็นต้น

### 3.4.5 Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2013 (TVPRA 2013)<sup>53</sup>

กำหนดห้ามให้หน่วยงานด้านความช่วยเหลือของสหรัฐฯ เดินทางไปปฏิบัติการกิจในประเทศที่ใช้ทหารเด็ก กำหนดบทลงโทษผู้ค้ามนุษย์ซึ่งยึดเอกสารแสดงตนของเหยื่อเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากเหยื่อ กำหนดโปรแกรมให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินเรื่องด่วนเพื่อการคุ้มครองเด็กที่ประสบเคราะห์กรรมจากภัยพิบัติมิให้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เช่น

<sup>53</sup> Alliance To End Slavery & Trafficking, Summary of the Trafficking Victims Protection Act (TVPA) and Reauthorizations [Online].

กรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวรุนแรงในเฮติ ให้อำนาจ TIP Office ในการสร้างกลไกความร่วมมือเชิงหุ้นส่วนกับต่างประเทศเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าเด็ก เพิ่มศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทốngเที่ยวทางเพศโดยขยายเขตอำนาจศาลเพื่อพิจารณาคดีบุคคลสัญชาติอเมริกันที่พำนักในต่างประเทศซึ่งใช้ประโยชน์จากเด็กในเชิงเพศพาณิชย์

### 3.5 หน่วยงานของสหรัฐอเมริกา ภายใต้ TVPA และ TVPRAs

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสหรัฐฯ ภายใต้ TVPA และ TVPRAs ปรากฏตามแผนผังตารางในภาคผนวก ข และมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามรายละเอียดในภาคผนวก ข โดยประกอบด้วยหน่วยงานและภารกิจของต่างๆ ซึ่งสะท้อนการบูรณาการการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยหลอมรวมและเชื่อมต่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมายลงไปในทุกภาคส่วนราชการและภาคส่วนของสังคมอันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 3.5.1 The President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking (PITF)

มีสถานะเป็นองค์กระระดับคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานความพยายามระดับรัฐบาลกลางในการปราบปรามการค้ามนุษย์

#### 3.5.2 Senior Policy Operating Group (SPOG)

ก่อตั้งขึ้นภายใต้ TVPRA 2003 ประกอบด้วยผู้แทนระดับสูงของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ PITF โดย SPOG ทำหน้าที่ประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานและองค์กรร่วมต่างๆ (interagency policy) ศึกษาค้นคว้าวิจัย และจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศและการบังคับใช้ TVPA

#### 3.5.3 กระทรวงการต่างประเทศ (Department of State)

ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons / Bureau of Population, Refugees, and Migration (PRM) / Bureau of Democracy Human Rights, and Labor (DRL) / Bureau of Diplomatic Security / Office of Global Women's Issues (GWI) / Bureau of Consular Affairs และ Human Smuggling and Trafficking Center

#### 3.5.4 กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)

ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด / Child Exploitation and Obscenity Section (CEOS) / Civil Rights Division ซึ่งมีหน่วยงานสำคัญคือ Federal Bureau of Investigation (FBI) ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนอาชญากรรมค้ามนุษย์ และเป็นหน่วยงานร่วมในหน่วยเฉพาะกิจเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์

#### 3.5.5 กระทรวงแรงงาน (Department of Labor)

แบ่งออกเป็น Labor Bureau of International Labor (ILAB) / Wage and Hour Division (WHD) เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแรงงานฉบับ The Fair Labor Standards

Act (FLSA) / The Migrant and Seasonal Agricultural Workers Protection Act (AWPA) / Office of the Inspector General (DOL OIG) / Employment and Training Administration / Bureau of International Labor Affairs (ILAB)

### 3.5.6 กระทรวงบริการสาธารณสุขและชุมชน (Department of Health and Human Services – HHS)

ดำเนินการภายใต้ Anti-Trafficking Persons Division (Anti-Trafficking in Persons Program) ได้แก่ Rescue and Restore Campaign / Rescue and Restore Program / National Human Trafficking Resource Center (NHTRC) และ Trafficking Victim Assistance Program

### 3.5.7 กระทรวงคมนาคม (Department of Transportation – DOT)

ดำเนินการเกี่ยวกับ Training on Human Trafficking Awareness / Transportation Leaders Against Human Trafficking / แนวร่วมระหว่างกระทรวงคมนาคมและกระทรวงความมั่นคงภายในภายใต้ “Blue Campaign” ได้แก่ แนวร่วมกับ Amtrak ในฐานะผู้ให้บริการคมนาคมขนส่งทางรถไฟทั่วสหรัฐฯ ในการฝึกพนักงานเพื่อเป็นหูเป็นตาและรายงานการพบเห็นพฤติกรรมค้ามนุษย์ และ “Blue Lightning” ได้แก่ แนวร่วมกับสายการบินพาณิชย์ของสหรัฐฯ เพื่อสร้างศักยภาพและทักษะทั้งด้านการสังเกตและทักษะทางคอมพิวเตอร์ในการระบุและรายงานการพบพฤติกรรมการค้ามนุษย์ต่อหน่วยงานรัฐบาลกลางแบบ real time

### 3.5.8 กระทรวงความมั่นคงภายใน (Department of Homeland Security – DHS)

ประกอบด้วย การบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองและศุลกากรโดยหน่วยงาน Human Smuggling and Trafficking Unit / Child Exploitation/Operation Predator ซึ่งเป็นการปฏิบัติการโดย U.S. Immigration and Customs Enforcement’s (ICE) Homeland Security Investigation (HSI) ร่วมกับ FBI, National Center for Missing and Exploited Children – NCMEC, กระทรวงยุติธรรม และ Internet Crimes against Children Task Forces (ICAC) / United States Citizenship and Immigration Services (USCIS) / Federal Law Enforcement Training Center (FLETC) / U.S. Customs and Border Protection และ Blue Campaign

### 3.5.9 กระทรวงกลาโหม (Department of Defense – DOD)

ดำเนินการภายใต้ Combating Trafficking in Persons (CTIP) Program Office ซึ่งยึดนโยบาย zero tolerance ต่ออาชญากรรมค้ามนุษย์

### 3.5.10 กระทรวงมหาดไทย (Department of Interior)

ดำเนินการโดยประสานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการป้องกันการค้ามนุษย์ต่อชาวอินเดียนแดง และประสานร่วมกับรัฐบาลกลาง มลรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น และกลุ่มชนเผ่าอินเดียนแดง เพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เพิ่มมากขึ้นต่อชาวอินเดียนแดง นอกจากนี้ ยังร่วม กับผู้ตรวจการระดับมลรัฐของเกาะกวมและ Northern Mariana Island เพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนคดีค้ามนุษย์

### 3.5.11 กระทรวงเกษตร (Department of Agriculture – USDA)

ดำเนินการภายใต้ Consultative Group to Eliminate the Use of Child Labor and Forced Labor in Imported Agricultural Products

### 3.5.12 กระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education (ED)

ดำเนินการภายใต้ Office of Safe and Drug-Free Schools เนื่องจากเล็งเห็นว่าการค้ามนุษย์มักจะเกี่ยวข้องกับเด็กในวัยเรียนโดยเฉพาะเด็กที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบิดามารดาซึ่งถือกลุ่มเสี่ยงสำคัญต่อการถูกหลอกลวงเพื่อการค้ามนุษย์เนื่องด้วยเทคโนโลยีการติดต่อ สื่อสารสมัยใหม่ หรือแม้กระทั่งบนถนนหนทาง ในห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ และรวมถึงการใช้เด็กหญิงด้วยตนเองเป็นตัวล่อลวงเด็กหญิงคนอื่นๆ เข้ามาสู่การถูกค้ามนุษย์ ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อต่อต้านปราบปรามประกอบด้วย

1) การเข้าถึงชุมชนของโรงเรียน ผู้นำโรงเรียน เจ้าหน้าที่ นักเรียน และผู้ปกครอง เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในปัญหาการค้ามนุษย์

2) ช่วยเหลือโรงเรียนเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับการเรียนการสอน และความสำคัญของบทบาทของโรงเรียนในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งสนับสนุนการให้ข้อมูลต่อบุคลากรของโรงเรียนที่ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัย และตำรวจโรงเรียน

3) พัฒนาและเผยแพร่เอกสารข้อมูลเพื่อการต่อต้านปราบปรามการค้ามนุษย์ผ่านช่องทางสารสนเทศต่างๆ อาทิเช่น website “Readiness and Emergency Management for Schools” และจัดทำ fact sheet เกี่ยวกับ Human Trafficking of Children in the United States

### 3.5.13 U.S. Agency for International Development (USAID)

โดยการดำเนินการในด้านการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ภายใต้ Counter-Trafficking In Persons Program / Counter-Trafficking in Persons Campus Challenge / Counter-Trafficking in Persons Policy ทั้งนี้ USAID ได้เผยแพร่ C-TIP Field Guide เมื่อเดือนเมษายน 2013 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินการของ USAID ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะช่วยให้อุปกรณ์ทั้งของ USAID เองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศต่างๆ มีความเข้าใจปัญหาการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้นเพื่อการขยายขอบข่ายการดำเนินการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นแนวทางต่อบุคลากรของ USAID ในการรายงานพฤติกรรมที่ต้องสงสัยว่าเป็นการค้ามนุษย์ของบุคลากรด้วยตนเอง คู่สัญญาของ USAID เพื่อนำไปสู่การสืบสวนสอบสวนต่อไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าลักษณะการดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงระบบ check and balance และการสร้างความโปร่งใส (transparency) และการตรวจสอบได้ (accountability) และเปรียบเสมือนจุดสกัดหรือจุดตรวจทั้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร คู่สัญญา และองค์กร USAID เองในลักษณะ 360 องศา อันเป็นมาตรการที่ช่วยลดโอกาสของผู้ที่จะกระทำหรือทำการค้ามนุษย์มิให้ขยายวงกว้างขึ้นไปเรื่อยๆ / USAID’s Counter-Trafficking Code เป็นกรอบการฝึกอบรมบุคลากรของ USAID เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาในด้านจริยธรรมเพื่อมิให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยยึดถือ The Federal Acquisition Regulation (FAR) และ TVPA เป็นแม่บทในการพิจารณาจัดจ้างและปฏิบัติงานร่วมกับคู่สัญญาของ USAID อีกทั้งยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่จะต้อง

รายงานเมื่อพบเห็นหรือรับทราบพฤติกรรมการค้ามนุษย์อันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการวางระบบการสอดส่องและเป็นหูเป็นตาให้กับ USAID อันจะช่วยลดโอกาสของบุคลากรและคู่สัญญาที่ประสงค์จะใช้ภารกิจของ USAID บังหน้าหรือแอบแฝงเพื่อยุ่งเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

### 3.5.14 U.S. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC or Commission)

มีสำนักงานตั้งอยู่ใน 53 แห่งทั่วสหรัฐฯ ทำหน้าที่ภายใต้ Anti-Discrimination Laws เพื่อสืบสวนสอบสวนและแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นกับเหยื่อการค้ามนุษย์จากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สีผิว ต้นกำเนิด เพศ ศาสนา อายุ ความพิการ และพันธุกรรม อันจะนำมาซึ่งการยุติความขัดแย้งและการจ่ายเงินชดเชยหรือการทดแทนในรูปแบบอื่นแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งถือเป็นกลไกและมาตรการที่สำคัญในการช่วยเหลือเยียวยาเหยื่อมิให้ถูกซ้ำเติมทางสังคม

### 3.5.15 นอกจากหน่วยงานจำนวน 14 หน่วยที่กล่าวมาแล้ว หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีก 4 หน่วยงาน

ได้แก่ Domestic Policy Council (DPC), National Security Council (NSC), Office of Management and Budget (OMB) และ Office of the Director of National Intelligence (ODNI)

โดยสรุปแล้ว TVPA และกฎหมายลูกบท เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ และเกี่ยวโยงกับอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ดังนี้<sup>54</sup>

1) เป็นการบูรณาการกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างกลมกลืนมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนของสหรัฐอเมริกา (ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนท้องถิ่น)

2) TVPA แสดงให้เห็นถึงความชัดเจนของบทบาทของสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ในการปฏิบัติต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เสนอมาตรการคุ้มครอง บำบัด ฟื้นฟู ทางเลือกสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

3) ครอบคลุมมาตรการป้องกันปัญหา การพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นทั้งในสหรัฐอเมริกาและต่างประเทศที่จะปฏิบัติการช่วยเหลือ ปกป้อง เสนอทางเลือก ทางออก รวมถึงสร้างเกณฑ์ในการชี้วัดบุคคลที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

4) เป็นกฎหมายที่สามารถดำเนินการได้ทั้งต่อผู้ค้ามนุษย์รายใหญ่และรายย่อย รวมทั้งมีมาตรการติดตาม ดูแลปกป้องผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อันเป็นตัวอย่างที่ดีในการออกกฎหมาย ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยในเวลาต่อมา

<sup>54</sup> Neil Boister, *An Introduction to Transnational Criminal Law*, p.64.

### 3.6 ภาพลักษณ์สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา

สาระสำคัญของรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ปี 2557<sup>55</sup> ระบุว่าประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านของการค้ามนุษย์เพื่อนำมาเป็นแรงงานและค้าประเวณี และประมาณว่ามีแรงงานอพยพประมาณสองถึงสามล้านคนในประเทศไทย โดยเหยื่อค้ามนุษย์หลายหมื่นคนที่ พบในไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับ ชูเช็ญหรือล่อลวงมาเพื่อการแสวงประโยชน์บังคับใช้แรงงานในภาคการประมง ตัดเย็บเสื้อผ้า โรงงาน คนทำงานบ้าน การนำคนมาขอทาน และการค้าประเวณี นอกจากนี้ ยังรวมถึงการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามแนวชายแดนเพื่อให้ผู้เข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งไม่มีเอกสารหลักฐานสามารถข้ามชายแดนมายังประเทศไทยและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในที่สุด รายงานยังระบุด้วยว่ารัฐบาลไทยไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ และยังไม่ได้แสดงหลักฐานให้เห็นชัดเจนเพียงพอว่า ได้เพิ่มความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประเทศไทยจึงถูกลดระดับจาก Tier2 Watch List ลงเป็น Tier3 เนื่องด้วยประเทศไทยมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ภาคแรงงานประมงซึ่งแรงงานจำนวนมากเป็นแรงงานต่างด้าวจากพม่า กัมพูชา และไทยเอง ถูกค้าแรงงานตามเรือประมงไทยที่แล่นในน่านน้ำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และนอกน่านน้ำ โดยมีข้อเท็จจริงว่าแรงงานเหล่านี้ต้องอยู่บนเรือกลางทะเลนานหลายปีโดยไม่ได้รับค่าแรง ถูกบังคับให้ทำงานวันละ 18-20 ชั่วโมงเป็นเวลาเจ็ดวันต่อสัปดาห์ รวมทั้งถูกข่มขู่และทุบตี ซึ่งการค้ามนุษย์ในลักษณะนี้ยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แรงงานชาวพม่าและกัมพูชาไม่เต็มใจที่จะทำงานในอุตสาหกรรมประมงของไทยเนื่องจากสภาพการทำงานที่เสี่ยงอันตรายและสภาพความเป็นอยู่ที่โดดเดี่ยวซึ่งทำให้พวกเขาเสี่ยงที่จะถูกแสวงประโยชน์ได้ง่ายขึ้น และต่อมารัฐบาลไทยได้ประกาศแผนนำเข้าแรงงานบังคลาเทศเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานที่เกิดขึ้นจากสาเหตุดังกล่าว แต่ก็มีรายงานว่าผู้แสวงที่พักพิงชาว โรฮีนจาจากพม่าถูกลักลอบเข้าประเทศไทยเพื่อผ่านไปมาเลเซียและถูกขายเพื่อการบังคับใช้แรงงานโดยมีเจ้าหน้าที่รัฐทั้งพลเรือนและทหารได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ การขาดการบูรณาการข้อมูลการค้ามนุษย์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี (ฟ้องกลับ) จากผู้ต้องสงสัยหรือจำเลยซึ่งศาลจำหน่ายคดี เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอ การใช้เวลาในการพิจารณาคดีการค้ามนุษย์ที่กินเวลาไม่ต่ำกว่าสามปีหรือมากกว่านั้น การโยกย้ายสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์บ่อยครั้งเกินไปทำให้ขาดความเชี่ยวชาญและความต่อเนื่อง การที่ผู้ต้องสงสัยซึ่งได้รับการประกันตัวชั่วคราวในชั้นศาลมีพฤติกรรมข่มขู่คุกคามผู้เสียหาย และไม่มีรายงานผลการสอบสวน การฟ้องร้องหรือการพิจารณาคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับกรณีผู้แสวงหาแหล่งที่พักพิง (asylum seekers) ชาวโรฮีนจาซึ่งถูกบังคับใช้แรงงานในภาคการประมงของประเทศไทย ทั้งหมดนี้ทำให้ศักยภาพการบังคับใช้

<sup>55</sup> U.S. Department of State Diplomacy in Action, 2014 Trafficking in Persons Report [Online], Available from <http://www.state.gov/j/tip>.

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยประสิทธิภาพและส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่  
ต้องรับโทษ (impunity) อนึ่ง รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาถึงระบุว่า การ  
ทุจริตอันเกี่ยวโยงกับการค้ามนุษย์ที่แพร่หลายและการประสานงานที่ขาดประสิทธิภาพระหว่าง  
หน่วยงานยังคงเป็นอุปสรรคต่อความคืบหน้าในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ สถานการณ์การค้า  
มนุษย์ในประเทศไทยตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงเมษายน 2557 จากรายงานของที่ประชุมบริหารศูนย์  
ปฏิบัติการเฝ้าระวังและรับแจ้งเหตุแห่งชาติ พบว่ามีการจับกุมดำเนินคดีการค้ามนุษย์ในรูปแบบ  
การค้าประเวณีมากที่สุด<sup>56</sup>

### 3.7 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### 3.7.1 กฎหมายสารบัญญัติ

ประกอบด้วยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่ง  
ถือเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ส่วนกฎหมายสารบัญญัติฉบับ  
อื่นๆ ที่คาบเกี่ยวกับการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ  
ค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522  
พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่  
2) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการ  
สังคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกัน  
และปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ซึ่งโดยที่กฎหมายสาร  
บัญญัติที่เกี่ยวข้องหรือคาบเกี่ยวกับการบังคับใช้ต่อการกระทำความผิดค้ามนุษย์มีจำนวนมากฉบับ  
และเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ การบังคับใช้กฎหมายให้ตรงต่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะ  
การค้ามนุษย์ซึ่งมีความสลับซับซ้อน เกี่ยวโยงกับทั้งไทยและต่างประเทศ รวมทั้งอาจเป็นการกระทำใน  
ลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ จึงขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็น  
หน้าด่านหน้าในการเผชิญกับปัญหาข้อเท็จจริงว่าจะบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเพื่อให้ตรงกับข้อเท็จจริง  
ที่เกิดขึ้นมากที่สุด ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจขาดความรู้ความเข้าใจการกระทำความผิดค้ามนุษย์  
อย่างถ่องแท้ย่อมส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะการรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นเกิด  
ความคลาดเคลื่อนอันส่งผลต่อรูปคดีและอาจทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษในการกระทำผิดฐานค้า  
มนุษย์เลยก็ได้ ทั้งนี้ เอกอัครราชทูต Luis CdeBaca ตำแหน่ง Ambassador-at-Large และ  
ผู้อำนวยการ Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons กระทรวงการต่างประเทศ  
สหรัฐฯ ได้เคยตั้งประเด็นเกี่ยวกับการระบุถึงกฎหมายที่ฝ่ายไทยใช้ในการตั้งข้อหาและลงโทษผู้กระทำ  
ผิดที่เกี่ยวข้องกับกรณีการค้ามนุษย์ซึ่งสืบเนื่องจากประเด็นของกฎหมายสารบัญญัติหลายฉบับที่คาบ  
เกี่ยวกับกรณีการค้ามนุษย์<sup>57</sup>

<sup>56</sup> ไทยรัฐ (21 พฤษภาคม 2557).

<sup>57</sup> สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน, โทรเลข, ที่ WAS 265/2557, 1 พฤษภาคม 2557.



### 3.7.2 กฎหมายวิธีสบัญญัติ

(ซึ่งใช้ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์) ประกอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ในส่วนของอำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (ในส่วนของอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ) นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินการทางอาญาฉบับอื่นๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

### 3.7.3 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551<sup>58</sup>

1) พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ยังมีได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดแต่เฉพาะหญิงและเด็กและกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือส่งไปค้านอกราชอาณาจักร บังคับใช้แรงงาน บริการหรือขอตาน บังคับด้วยวิธีเพื่อการค้าหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งในปัจจุบัน ได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากยิ่งขึ้น และ

2) ไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าวเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหาย

จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งพระราชบัญญัติฯ มุ่งเน้นการปกป้องคุ้มครองเหยื่อซึ่งเป็นหญิงและเด็กเป็นสำคัญ รวมทั้งเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยเน้นประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหายนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีที่ประเทศไทยมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ขึ้นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม โดยที่ประเด็นการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มิได้เป็นเหตุผลหลักของการออกกฎหมายฉบับนี้ ย่อมส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยยังไม่บรรลุประสิทธิผลเท่าที่ควรอันทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยยังไม่คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นมากนักในสายตาของสหรัฐอเมริกา

<sup>58</sup> เหตุผลแนบท้ายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551.

### 3.7.4 ลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

แบ่งได้เป็นห้าส่วน คือ

- 1) ส่วนฐานความผิดและบทกำหนดโทษ ได้แก่ มาตรา 4 มาตรา 6 และมาตรา 8 ถึงมาตรา 14 และมาตรา 52 ถึงมาตรา 56
- 2) ส่วนกลไกในการกำกับดูแล และกลไกการปฏิบัติ ได้แก่ มาตรา 15 ถึงมาตรา 21 ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) และมาตรา 22 ถึงมาตรา 25 ว่าด้วยคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.)
- 3) อำนาจหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ มาตรา 27 ถึงมาตรา 32 และ
- 4) การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้แก่ มาตรา 33 ถึงมาตรา 41
- 5) กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ มาตรา 42 ถึงมาตรา 51

### 3.7.5 หน่วยงานของไทยภายใต้การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

จากเอกสารประกอบการประชุมรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาประจำปี 2556 และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง จัดทำโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สามารถจำแนกหน่วยงานของไทยตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 11 หน่วยงาน เป็นสองส่วนหลักคือ

- 1) การบังคับใช้กฎหมาย (การตรวจการ การจับกุมผู้กระทำความผิด การสืบสวน สอบสวน การฟ้องคดี การพิจารณาคดีและลงโทษ) ประกอบด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงแรงงาน (ในส่วนของ การตรวจแรงงาน) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ในส่วนของ การดำเนินการต่อการท่องเที่ยวเพื่อซื้อ บริการทางเพศ) ตำรวจน้ำ กรมประมง กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อุทสาหกรรมการประมงและการตรวจเรือ) ทั้งนี้ ในส่วนอุทสาหกรรมการประมงซึ่งมีแรงงานต่างด้าวอยู่ใน สัดส่วนร้อยละ 99 อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าอำนาจบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเขตทาง ทะเลขึ้นอยู่ก็ระยะของเขตทางทะเลอันได้แก่ ตำรวจน้ำ และกรมเจ้าท่า (ทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ ทะเล และเขตต่อเนื่อง 24 ไมล์ทะเล) กองทัพเรือ และกรมประมง (ตั้งแต่ทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ ทะเล ออกไปถึงเขตทะเลหลวง) ซึ่งแสดงถึงเขตอำนาจดำเนินการที่ทับซ้อนกันโดยปัจจุบันมีศูนย์ ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งตั้งขึ้นตามมติสภาความ มั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2540 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 อัน เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2536 โดย ศรชล. เริ่มดำเนิน การเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2541 โดยมีภารกิจประสานการปฏิบัติกับ หน่วยงานๆ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายในทะเล ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ ทางทะเลในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยในส่วนที่คาบเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

ได้แก่ การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน แต่มิได้ครอบคลุมถึงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างชัดเจนเนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีผลบังคับในปี พ.ศ. 2551 ภายหลังจากก่อตั้ง ศรชล. ถึง 10 ปี ดังนั้น การตรวจพบการค้ามนุษย์จึงเป็นประเด็นรองหรือคาบเกี่ยวกับการตรวจตราตามกฎหมายอื่นๆ

2) การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และ กระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปคม.) และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปกค.) ตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.2.1 ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลและประสานการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นั้น ทั้งคณะกรรมการ ปคม. และคณะกรรมการ ปกค. ไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด (จะมีอำนาจสั่งการก็เพียงแต่การให้มีการศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งใช้ประโยชน์ในฐานะข้อมูลสนับสนุนการดำเนินการเท่านั้น) นอกจากนี้ การมีทั้งคณะกรรมการ ปคม. และคณะกรรมการ ปกค. มีความแตกต่างจาก TVPA 2000 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงาน The President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking (PITF) ตามข้อ 3.6.1 เป็นหน่วยงานระดับชาติหน่วยงานเดียวในการประสานการดำเนินการในระดับรัฐบาลกลางในการปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งรวมหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย รวมทั้งมีการประสานงานเชื่อมโยงการปฏิบัติหน้าที่และการติดตามผลการปฏิบัติ (monitor) อย่างเป็นเครือข่ายและเป็นระบบชัดเจน (ข้อ 3.6.2 ถึงข้อ 3.6.15)

### 3.8 สรุปบทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้ามนุษย์ในประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย

(รายละเอียดบทสัมภาษณ์ปรากฏตามภาคผนวก ฉ)

จากการสัมภาษณ์ (1) ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2) ผู้อำนวยการศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด (3) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอาญา (4) ผู้แทนศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (5) ผู้แทนกองบัญชาการปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) และ (6) ผู้แทนสถาบัน Thailand Institute of Justice (TIJ) สามารถสรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

### 3.8.1 การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

3.8.1.1 ข้อดีของพระราชบัญญัติฯ คือมุ่งคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นหลัก แต่ยังมีปัญหาของคำนิยามที่ไม่ครอบคลุมสถานการณ์ที่เป็น vulnerability<sup>59</sup> (ภาวะสุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์)

3.8.1.2 การบังคับใช้กฎหมายซึ่งได้ระบุฐานความผิดไว้นั้น การดำเนินคดีภายใต้พระราชบัญญัติฯ ยังต้องปรับใช้กฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งได้แก่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16-20<sup>60</sup> สำหรับขั้นตอนการดำเนินคดีแบ่งได้เป็นขั้นตอนการเข้าช่วยเหลือเหยื่อ การจับกุมผู้กระทำความผิด และการสอบสวนเบื้องต้น ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเมื่อเหยื่อมาแจ้งความร้องทุกข์แล้ว การคัดแยกเหยื่อเพื่อเข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือเยียวยาตกเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนขั้นตอนการดำเนินคดีในขั้นต่อไปโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น จะมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการ โดยขึ้นกับข้อเท็จจริงและลักษณะของการกระทำความผิดซึ่งแบ่งเป็น

1) คดีค้ามนุษย์ที่มีโชอาชญากรรมข้ามชาติ คือ การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักร อำนาจหน้าที่จะเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นผู้รับแจ้งเหตุ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ทำ MOU ระหว่างกันแต่ MOU มิได้ระบุว่าหากเกิดกรณีทับซ้อนกันของอำนาจการสอบสวน หน่วยงานใดจะเป็นหน่วยที่มีอำนาจตัดสินใจ ทางปฏิบัติในปัจจุบันพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะสอบสวนเมื่อมีการแจ้งความร้องทุกข์ และขณะเดียวกันหากกรมสอบสวนคดีพิเศษเห็นว่าเป็นคดีเล็ก ก็จะส่งเรื่องให้กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการ

2) คดีค้ามนุษย์ที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติและเข้าองค์ประกอบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ คือ มีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ (ลงมือกระทำแล้ว) นอกราชอาณาจักร ซึ่งอำนาจการสอบสวนจะเป็นของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ประกอบกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 โดยต้องเข้าเงื่อนไขของการกระทำอันเป็นไปตามองค์ประกอบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตามที่กล่าวไว้ในข้อ 3.3.4 ด้วย ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เข้ามาเพิ่มเติม

<sup>59</sup> Vulnerability ตามความหมายของ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) หมายความว่าถึง poverty, unemployment, inequality, humanitarian emergencies (armed conflicts/natural disasters), sexual violence, gender discrimination, social exclusion, marginalization, culture of tolerance against women, youth and children.

<sup>60</sup> มาตรา 16 ว่าด้วยอำนาจศาล พนักงานอัยการ และอำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ  
 มาตรา 17 ว่าด้วยผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา  
 มาตรา 18 ว่าด้วยผู้มีอำนาจสอบสวนความผิดเกิดขึ้นในท้องที่เดียวกัน  
 มาตรา 19 ผู้มีอำนาจสอบสวน กรณีความผิดเกี่ยวพันกันหลายท้องที่  
 มาตรา 20 ผู้มีอำนาจสอบสวนกรณีความผิดนอกราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งแม้จะมีกำหนดนิยามของคำว่า องค์กรอาชญากรรม แต่ก็ไม่ได้มีข้อบทที่จะดำเนินการกับองค์กรอาชญากรรมดังกล่าว

3) คดีค้ำมนุษย์ที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ แต่ไม่เข้าองค์ประกอบของ องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ คือ มีการกระทำ ความผิดฐานค้ำมนุษย์ (ลงมือกระทำแล้ว) นอก ราชอาณาจักรแต่ไม่เข้าองค์ประกอบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อำนาจสอบสวนจะเป็นของ พนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

นอกจากนี้ โดยที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง/คาบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 อาทิเช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ซึ่งการหยิบยกขึ้นปรับใช้จะ หยิบยกเป็นกรณีๆ ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการ เช่น หากผู้เสียหายเป็นเด็กก็จะพิจารณาปรับ ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กเป็นลำดับแรก โดยศาลจะพิจารณาพิพากษาลงโทษโดยใช้กฎหมายที่มี โทษสูงสุด และจะปรับใช้พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 เมื่อมีความจำเป็นต้องรวบรวมพยานหลักฐานนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ การปรับใช้กฎหมายหลายฉบับ ต่อข้อเท็จจริงก็มีข้อดีคือ หากพิจารณาว่าจำเลยมิได้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์แต่มีความผิดตาม กฎหมายฉบับอื่น ก็ยังสามารถพิพากษาลงโทษในความผิดฐานอื่นนั้นได้ การมีกฎหมายหลายฉบับ เกี่ยวข้องกันจึงเป็นเครื่องมือสำหรับศาลในการพิจารณาปรับใช้ตามแต่กรณี

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าปัญหาการค้ำมนุษย์มีความซับซ้อน และมีความเป็น อาชญากรรมข้ามชาติได้ด้วย อีกทั้งเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ (ทั้งสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ) และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยราชการ ดังนั้น การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ำมนุษย์นอกจากจำต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างหน่วยงานแล้ว และด้วยความเป็นเทคนิค ทางกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะจึงจะสามารถบังคับใช้ กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3.8.1.3 โดยที่ปัญหาการค้ำมนุษย์มีความซับซ้อนตามที่กล่าวมาแล้ว การแสวงหา พยานหลักฐานก็มีความสำคัญต่อรูปคดีมากด้วยเช่นกัน ซึ่งอุปสรรคประการหนึ่งในชั้นศาลคือ การ สืบพยานของไทยใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาคดีในชั้นศาลไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของ การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์เนื่องจากหากพยานหลักฐานไม่ชัดเจน ศาล ก็จำต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยแก่จำเลยซึ่งส่งผลให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกลงโทษ (impunity) อันมี สาเหตุจากปัญหาทางเทคนิคของกระบวนการพิจารณาคดี ดังนั้น ทางออกในประเด็นดังกล่าวคือ หาก ประธานศาลฎีกาซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติฯ และมีอำนาจออกข้อบังคับ จะออกข้อบังคับ เกี่ยวกับการสืบพยานในคดีค้ำมนุษย์โดยให้อำนาจผู้พิพากษาใช้ระบบไต่สวนควบคู่กับระบบกล่าวหา ได้ ผู้พิพากษาก็จะสามารถสืบพยานเพิ่มเติมได้เองหรือส่งประเด็นก็ได้อันจะช่วยให้ข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานที่จะได้รับเป็นที่กระจ่างปราศจากข้อสงสัยอันจะนำไปสู่การพิพากษาลงโทษจำเลยใน ความผิดฐานค้ำมนุษย์ได้อย่างถูกต้องเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น

3.8.1.4 การสืบพยานคดีอาญาในลักษณะการประชุมทางจอภาพ (video conference) ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการสืบพยานคดีอาญาในลักษณะการประชุม ทางจอภาพ พ.ศ. 2556 ซึ่งให้อำนาจศาลสามารถดำเนินการสืบพยานบุคคลในกรณีการค้ำมนุษย์ที่อยู่

นอกศาลได้โดยมีเหตุจำเป็นอาทิเช่น ผู้เสียหายหรือพยานเดินทางกลับประเทศของตนแล้ว พยานเจ็บป่วย หรือมีถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากศาลที่พิจารณาคดี หรือมีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ แต่ข้อบังคับยังมีได้กำหนดรายละเอียดของรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการในการสืบพยานในลักษณะการประชุมทางจอภาพในต่างประเทศซึ่งถือเป็นก้าวใหม่ของการสืบพยาน และจะเกี่ยวข้องกับกระทรวงการต่างประเทศซึ่งมีสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ตั้งอยู่ในประเทศต่างๆ ที่อาจจะต้องทำหน้าที่นี้ในอนาคต นอกจากนี้ ควรสร้าง fast track ในกระบวนการดำเนินคดีเพื่อให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลดีทั้งต่อสวัสดิภาพของผู้เสียหาย และพยานด้วย

### 3.8.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

3.8.2.1 ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ถือเป็น focal point ในเรื่องการปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่มีบุคลากรไม่เพียงพอ ไม่มี authority และหน่วยบังคับใช้กฎหมายได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กรมสอบสวนคดีพิเศษ ต่างหน่วยต่างเป็นอิสระจากกันทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย และต่างปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับที่ให้อำนาจแต่ละหน่วยงาน และส่งผลไปถึงการจัดทำฐานข้อมูล (database) ซึ่งไม่สามารถบูรณาการข้อมูลการดำเนิน การปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อย่างแท้จริงและกระทบต่อการกำหนดนโยบายปราบปรามการค้ามนุษย์ในภาพรวม

3.8.2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปค.ม.) และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปคค.) โดย ปค.ม.มีบทบาทด้านนโยบาย และ ปคค. มีบทบาทกำกับดูแลการปฏิบัติ แต่เห็นว่าภารกิจของคณะกรรมการทั้งสองยังไม่ชัดเจนและมีความทับซ้อน ดังนั้น การตั้งคณะกรรมการทั้งสองชุดจึงเปรียบเสมือนเป็นเพียงการแสดงเจตนาของประเทศไทยในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งแตกต่างจาก The President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking (PITF) ซึ่งก่อตั้งภายใต้ TVPA 2000 โดยเป็นคณะกรรมการที่มีสถานะเป็นองค์กรระดับคณะรัฐมนตรี (cabinet-level) และเป็นคณะกรรมการเพียงชุดเดียวที่ทำหน้าที่ประสานความพยายามในระดับรัฐบาลกลางในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลให้ดำเนินการเป็นไปอย่างบูรณาการ เป็นไปในทิศทางเดียวกันและอยู่ภายใต้กฎหมายแม่บทฉบับเดียวกัน อีกทั้ง TVPA กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบสวนการค้ามนุษย์โดยทำหน้าที่ให้คำแนะนำเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ขณะที่ไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย และต่างมีกฎหมายให้อำนาจต่างกัน พนักงานอัยการจะเข้ามาทำหน้าที่ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว และส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมีภารกิจมากอยู่แล้วและมุ่งเน้นภารกิจปราบปรามมากกว่าภารกิจช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (ทำให้ขยายผลการปราบปรามไม่ถึงต้นตอเนื่องจากเหยื่อมักไม่ยอมให้ความร่วมมือหรือให้การที่เป็นประโยชน์) นอกจากนี้ ปัญหาอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการขาดทัศนคติในเชิงหุ้นส่วนของการบังคับใช้กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย

3.8.2.3 การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดำเนิน การต่อปัญหาการค้ามนุษย์ ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) น่าจะช่วยต่อการยกระดับ ความสำคัญของปัญหาและก่อให้เกิดการบูรณาการสรรพกำลังเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 3.8.3 ประเด็นอื่นๆ

3.8.3.1 การจัดทำฐานข้อมูล (data base) อย่างมีบูรณาการมีความสำคัญมาก ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถแชร์ข้อมูลในเรื่องคดีเพื่อการติดตามพัฒนาการของคดีได้ ตั้งแต่ต้นจนจบ ได้แก่ การจับกุม-การรวบรวมพยานหลักฐาน-การส่งฟ้อง-การพิจารณาตัดสินคดี-การ ติดตามว่าผู้เสียหายซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่เดินทางกลับประเทศตนยังกลับเข้ามาขายแรงงานอีก หรือไม่ หรือพัวพันกับนายหน้าคนใด เป็นต้น

3.8.3.2 การสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ให้แก่สังคม เพื่อลด demand การใช้แรงงานเถื่อน หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศโดยมิชอบ เป็นต้น

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

##### 4.1.1 ประเทศไทยกับการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ชัดเจน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการระดับชาติ จัดทำความตกลงและความร่วมมือในกรอบการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคี ภูมิภาคและสากล ดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงซึ่งเป็นภาคส่วนที่เสี่ยงสูงต่อการค้ามนุษย์เนื่องจากมีสัดส่วนแรงงานภาคประมงเป็นแรงงานต่างด้าวถึงร้อยละ 99 ดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคม รวมทั้งกำหนดแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามที่ได้นำเสนอในรายละเอียดตามข้อ 3.2 ซึ่งการดำเนินการทั้งหลายเหล่านี้แสดงถึงเจตจำนงอันมุ่งมั่นของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและจะดำเนินการต่อไป (pathway ahead) อนึ่ง แม้จะยังไม่สามารถจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปในปัจจุบันเนื่องจากภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ของเครือข่ายการค้ามนุษย์ อีกทั้งความสลับซับซ้อนของการค้ามนุษย์ซึ่งมักกระทำในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ แต่ก็ถือได้ว่าการดำเนินการของประเทศไทยได้ช่วยให้บรรเทาปัญหาลงได้ในระดับหนึ่งตามศักยภาพในปัจจุบัน ดังนั้น การแก้ ปัญหาการค้ามนุษย์ในระยะยาวจึงขึ้นกับความเข้มแข็งของระบบกลไกการบังคับใช้กฎหมายและความเป็นบูรณาการในทุกมิติ การลดการทุจริตคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการปรับขั้นตอนและกระบวนการดำเนินคดีให้รวดเร็วยิ่งขึ้นโดยคำนึงถึงสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นสำคัญ นอกจากนี้ การเสริมสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนและการดึงภาคธุรกิจผู้ประกอบการในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหาการค้ามนุษย์ (stakeholders) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในลักษณะ public-private partnership และ corporate governance จะเป็นอีกมาตรการหนึ่งภายใต้ human security approach ที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ได้เป็นอย่างดีเนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์ถือเป็น non-traditional threats ที่เป็น global issue อันเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนของสังคมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับสากล ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ร่วมของไทยและสังคมโลกโดยรวม



#### 4.1.2 วัตถุประสงค์และลักษณะเด่นของ Trafficking Victims Protection Act 2000

มีนัยต่อการเพิ่มศักยภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะมีกฎหมายระบบ common law ซึ่งอาจนำกระบวนการวิธีทางกฎหมายภายใต้ TVPA มาปรับใช้กับกระบวนการวิธีทางกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยซึ่งใช้ระบบ civil law ไม่ได้ทั้งหมด หากแต่เจตนารมณ์ของ TVPA โครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานภายใต้ TVPA สะท้อน good practices ในแง่บทบาทของหน่วยงานต่างๆ ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมาย อันถือเป็นรูปแบบที่ไทยอาจพิจารณาปรับใช้กับการเสริมสร้างศักยภาพของไทย ดังนี้

4.1.2.1 วัตถุประสงค์และลักษณะเด่นของ TVPA 2000 และพระราชบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับมีขึ้นเพื่ออนุวัติการพันธกรณี ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดย TVPA มีวัตถุประสงค์หลักสามประการคือ การป้องกัน (Prevention) การคุ้มครอง (Protection) และการดำเนินคดี (Prosecution) และเปรียบเสมือนมาตรการกำกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับอาชญากรรมการค้ามนุษย์ และเป็นเครื่องมือควบคู่กับการใช้วิธีการทูตเพื่อกดดันประเทศต่างๆ ให้ร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาและดำเนินนโยบายให้ประสานสอดคล้องกันเพื่อบูรณาการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับสากล ลักษณะเด่นของ TVPA และกฎหมายลูกบทประกอบด้วย (ก) เป็นการบูรณาการกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างกลมกลืนมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนของสหรัฐอเมริกา อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนท้องถิ่น ตามที่ได้นำเสนอในข้อ 3.5 (ข) TVPA แสดงให้เห็นถึงความชัดเจนของบทบาทของสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ในการปฏิบัติต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เสนอมาตรการคุ้มครอง บำบัด ฟื้นฟู ทางเลือกสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (ค) ครอบคลุมมาตรการป้องกันปัญหา การพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่นทั้งในสหรัฐอเมริกาและต่างประเทศที่จะปฏิบัติการช่วยเหลือ ปกป้อง เสนอทางเลือก ทางออก รวมถึงสร้างเกณฑ์ในการชี้วัดบุคคลที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และ (ง) เป็นกฎหมายที่สามารถดำเนินการได้ทั้งต่อผู้ค้ามนุษย์รายใหญ่และรายย่อย รวมทั้งมีมาตรการติดตาม ดูแลปกป้องผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายที่มีความสมดุลทั้งในด้านการป้องกัน การคุ้มครอง และการดำเนินคดี

ในส่วนของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีขึ้นเพื่อกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำตามอนุสัญญาและพิธีสารเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยสอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสาร จัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหายเป็นสำคัญ ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติจะมีจุดเด่นในด้านการป้องกันและคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ แต่

เนื้อหาของพระราชบัญญัติมีความเข้มข้นน้อยกว่า TVPA ในแง่ของการบูรณาการสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนโดยเฉพาะสถาบันการศึกษา และผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนท้องถิ่น อันถือว่าเป็นภาคส่วนสำคัญที่ช่วยเสริมศักยภาพในการต่อต้านการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติยังขาดการบูรณาการในแง่ของอำนาจการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการทั้งต่อผู้ค้ามนุษย์รายใหญ่และรายย่อย ดังจะเห็นได้จากอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานยังมีความทับซ้อนกันและภายใต้ข้อกำหนดที่แยกต่างหากจากกัน และต้องแก้ไขโดยใช้การดำเนินการเชิงนโยบายและบันทึกความเข้าใจระหว่างหน่วยงานซึ่งนอกจากจะขึ้นกับแต่ละองค์กรแล้ว ยังขึ้นกับทัศนคติและความรู้ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ ประสิทธิภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัติจึงขึ้นกับแต่ละหน่วยงานและตัวเจ้าหน้าที่มากกว่าประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการดังเช่น TVPA

ดังนั้น แม้ว่าวัตถุประสงค์ของ TVPA และพระราชบัญญัติจะมีความคล้ายคลึงกัน คืออนุวัติการพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร แต่ก็มีความแตกต่างกันในมุมของการบังคับใช้ซึ่ง TVPA 2000 มีความเป็นทั้งกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกาและความเป็นสากล หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทของการต่อต้านการค้ามนุษย์อันสืบเนื่องจากบริบทที่ยาวนานทางประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ปกป้องคุณค่าทางเสรีภาพ (values of freedom) และศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (basic human dignity) เป็นค่านิยมสากล (universal values) ซึ่งถือเป็นคุณค่าทางอุดมการณ์ของหลักสิทธิมนุษยชนและคุณค่าของความเป็นค่านิยมสากล (Human Rights / Universalistic Ideologies) ที่สหรัฐอเมริกาใช้เป็นทฤษฎีและหลักการจัดระเบียบเพื่อกำกับดูแลและติดตามการปกป้องคุณค่าทางอุดมการณ์ของหลักสิทธิมนุษยชนและค่านิยมสากลดังกล่าว ประกอบกับการที่ TVPA กำหนด Tiers ต่างๆ เป็นตัวชี้วัดและประเมินประสิทธิผลของการดำเนินการของแต่ละประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งแม้จะสะท้อนการปกป้องคุณค่าดังกล่าวในลักษณะ unilateral approach แต่ก็ถือได้ว่า TVPA และกฎหมายลูกบทมีความสมบูรณ์แบบทั้งในแง่เนื้อหาสาระและโครงสร้างของกลไกการบังคับใช้กฎหมายอันน่าจะถือเป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (International Norm) ที่ไทยควรนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติในอนาคตตามที่ได้ระบุไว้ในแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2556 เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.1.2.2 ข้อบทในพระราชบัญญัติที่ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงเพื่อเพิ่มศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย

1) คำจำกัดความ : ควรขยายให้ครอบคลุมภาวะสุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ (vulnerability ซึ่งกินความถึง poverty, unemployment, inequality, humanitarian emergencies (armed conflicts/natural disasters), sexual violence, gender discrimination, social exclusion, marginalization, culture of tolerance against women, youth and children) รวมทั้งกรณี debt bondage และ involuntary servitude เพื่อให้การ

ดำเนินการเพื่อต่อต้านการค้ำมนุษย์เข้าถึงรากเหง้าของปัญหา (root causes) อันเป็นการดำเนินการใน “เชิงคุณภาพ” ควบคู่กับการดำเนินการทางสถิติจำนวนคดีในแต่ละปีเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพสืบไป

2) บทกำหนดโทษจำคุก : บทกำหนดโทษในความผิดฐานการค้ำมนุษย์ของไทยกับบทกำหนดโทษในความผิดของการค้ำมนุษย์ของสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกันมากสะท้อนให้เห็นถึงมาตรฐานที่แตกต่างกันในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเนื่องจาก การกระทำการค้ำมนุษย์เป็นความผิดทั้งในประเทศและระหว่างประเทศอันเป็นการละเมิดต่ออุดมการณ์และคุณค่าทางสิทธิมนุษยชน บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยจึงควรได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับคุณค่าทางสิทธิมนุษยชนและลักษณะที่แท้จริงของปัญหาด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติกำหนดโทษตามความผิดที่ได้กระทำต่อผู้เสียหายหรือเหยื่อโดยแบ่งเป็นสามระดับคือ จำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบปี / หกปีถึงสิบสองปี / แปดปีถึงสิบห้าปี นั้น ควรได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับอาชญากรรมการค้ำมนุษย์ซึ่งถือว่าเป็นอาชญากรรมร้ายแรงซึ่งทำลายคุณค่าทางเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ซึ่งเปรียบเทียบกับ TVPA มาตรา 112 กำหนดโทษจำคุกในความผิดค้ำมนุษย์ในระดับสูงคือ ตั้งแต่สี่ปีถึงตลอดชีวิตหากการกระทำผิดมีเหตุฉกรรจ์หรือผู้เสียหายถึงแก่ความตาย มีการลักพาตัวหรือพยายามลักพาตัว มีการล่วงละเมิดทางเพศอย่างรุนแรง หรือพยายามฆ่า ในส่วนของความผิดฐานค้ำมนุษย์ทางเพศหากไม่ปรากฏว่ามีการใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบังคับขู่เข็ญ หรือบุคคลที่ถูกค้ำมีอายุเกินกว่าสิบสี่ปีในขณะที่ความผิดได้ถูกกระทำลง ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจลงโทษจำคุกมากกว่าที่กำหนดเพียงใดก็ได้จนถึงจำคุกตลอดชีวิต หากปรากฏว่ามีการใช้กำลัง การฉ้อโกง การบังคับขู่เข็ญ หรือหากบุคคลที่ถูกค้ำเป็นเด็กที่มีอายุไม่เกินสิบสี่ปีในขณะที่ความผิดได้ถูกกระทำลง แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาถือว่าความผิดฐานค้ำมนุษย์เป็นความผิดอาญาร้ายแรง (felony) นอกจากนี้ TVPA ยังได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเอกสารในกรณีบุคคลที่ทำลาย ปิดบัง เอาไปเสีย รับไว้ ยึดเอาไว้ซึ่งหนังสือเดินทางหรือเอกสารอื่นใดที่มีลักษณะเดียวกันกับหนังสือเดินทาง เอกสารการเดินทาง หรือเอกสารสำหรับระบุตัวบุคคลอื่นใดที่ออกให้โดยราชการของบุคคลอื่นใดเพื่อการกระทำผิดฐานค้ำมนุษย์ ต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งศาลสามารถริบทรัพย์สินของผู้กระทำผิดได้ด้วย

4.1.2.3 บทบาทของหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติ หมวด 2 ของพระราชบัญญัติกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (คณะกรรมการ ปค.ม.) กำกับดูแลด้านนโยบาย และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (คณะกรรมการ ปค.ค.) กำกับดูแลด้านการปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม โดยที่คณะกรรมการทั้งสองคณะไม่มีอำนาจสั่งการการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ำมนุษย์จึงขึ้นอยู่กับการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม โดยที่คณะกรรมการทั้งสองคณะไม่มีอำนาจสั่งการการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ำมนุษย์จึงขึ้นอยู่กับการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ (อนึ่ง สถานะการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปัจจุบัน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศฉบับที่ 73/2557 ลงวันที่ 25

มิถุนายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) โดยเพิ่มองค์ประกอบปลัดกระทรวงต่างๆ เป็นจำนวนมากเนื่องจากยังไม่มีกรรมการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี รวมทั้งเพิ่มผู้แทนระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และฉบับที่ 74/2557 แต่งตั้ง อนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (อกนร.) ซึ่งนำเสนอเสริม ต่อการบริหารจัดการการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่โดยที่ กนร. มีสถานะเป็นคณะกรรมการเฉพาะกาลโดยสามารถยุบเลิก หรือปรับปรุงองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ได้ตามความเหมาะสมเมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติ จึงต้องติดตามผลการดำเนินการในห้วงเวลานี้อย่างใกล้ชิดต่อไป)

ในส่วนของ TVPA 2000 มาตรา 105 กำหนดให้มี The President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking (PITF) มีสถานะเป็นองค์กร ระดับคณะรัฐมนตรี (cabinet-level) ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติ (ปคม.) และ TVPRA 2003 ได้กำหนดให้มี Senior Policy Operating Group (SPOG) ประกอบด้วยผู้แทนระดับสูงของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ PITF โดย SPOG ทำหน้าที่ประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานและองค์กรร่วมต่างๆ (interagency policy) ศึกษา ค้นคว้าวิจัย และจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ และการบังคับใช้ TVPA ซึ่งมี ลักษณะคล้ายคลึงกับคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ (ปกค.) หากแต่บทบาทสำคัญยิ่งประการหนึ่งของ SPOG ซึ่งผู้เขียนเล็งเห็นคือ บทบาทใน การศึกษาค้นคว้าวิจัยการบังคับใช้ TVPA ซึ่งถือเป็นหัวใจของการปฏิบัติการต่อปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างมีประสิทธิภาพและบูรณาการในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า ควรโอนอำนาจหน้าที่ และบทบาทในการค้นคว้าวิจัยจาก ปคม. ซึ่งเป็นคณะกรรมการใหญ่และดำเนินบทบาทเชิงนโยบาย เป็นหลัก ไปที่ ปกค. และสร้างองค์กร Think Tank เพื่อวิเคราะห์วิจัยการดำเนินการในภาพรวมต่อ ปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อครอบคลุมทุก มิติซึ่งรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายด้วย ทั้งนี้ เพื่อ ปกค. สามารถนำเสนอมาตรการในการเพิ่มศักยภาพการต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างเป็นรูปธรรมให้ ปคม. พิจารณาให้ความเห็นชอบและนำไปสู่การขยายผลในการปฏิบัติต่อไป

4.1.2.4 ระยะเวลาการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ตามมาตรา 29 เนื่องจากประสบปัญหาในทางปฏิบัติจากข้อจำกัดของระยะเวลาที่จะสามารถขอให้ บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครอง (ไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง) ซึ่งเป็นประเด็น เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามหลักสิทธิมนุษยชน และการจะขอขยายระยะเวลาให้การคุ้มครอง ที่เกินกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ต้องมีความจำเป็นเพียงพอที่ศาลจะอนุญาตและหากจะอนุญาตก็ได้ไม่เกินเจ็ด วัน ทั้งนี้ ผู้เสียหายหรือเหยื่อการค้ามนุษย์มีความสำคัญต่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อ ปราบปรามการค้ามนุษย์เนื่องด้วยการมีระยะเวลาคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อที่มากขึ้นจะช่วยต่อการ แสวงหาข้อเท็จจริงในรายละเอียดอันจะช่วยให้สามารถขยายผลการดำเนินการเพื่อปราบปรามผู้ค้า มนุษย์รายใหญ่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับ TVPA ในบริบทของการ คุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ จะเห็นได้ว่า TVPA ให้การคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อ โดยให้สิทธิพำนักชั่วคราว (T-Visas) ตาม มาตรา 107 (C) (3) และวางยุทธศาสตร์หลัก (key

strategy) เพื่อปราบปรามการค้าหญิงและเด็กโดยปกป้องคุ้มครองผู้เสียหายโดยตั้งผู้เสียหายเข้ามาเป็นพันธมิตรเพื่อให้ได้มาซึ่งข่าวสารข้อมูลของกระบวนการค้ามนุษย์

#### 4.1.3 การพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

การบูรณาการหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังหลากหลายหน่วยงานเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ต้องพึ่งพาการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลักซึ่งปัญหาการคอร์ปชั่นในประเทศไทยเป็นปัญหาและอุปสรรคใหญ่หลวงต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ ดังนั้น การกระจายภารกิจต่อต้านการค้ามนุษย์ไปยังหลายหน่วยงานนอกจากจะทำให้ศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมายด้อยประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคอร์ปชั่นได้ง่ายยิ่งขึ้นด้วย และโดยที่อาชญากรรมการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมที่ทำรายได้เป็นลำดับสองรองจากอาชญากรรมค้ายาเสพติด ประกอบกับภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยมีความเอื้ออำนวยต่ออาชญากรรมค้ามนุษย์ อีกทั้งการค้ามนุษย์มีความสลับซับซ้อนและมักกระทำในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งมีมิติความมั่นคงระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องเนื่องจากการค้ามนุษย์บ่อนทำลายคุณค่าทางเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์อันเป็นหลักการสากลซึ่งทุกประเทศต้องปกป้องภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศ อาชญากรรมค้ามนุษย์จึงถือเป็น non-traditional threat ประเภทหนึ่งและมีความเป็น global issue/justice ซึ่งประเทศไทยในฐานะสมาชิกสหประชาชาติและภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ต้องร่วมดำเนินการกับนานาประเทศรวมทั้งเพิ่มความเข้มข้นของกระบวนการภายในประเทศเพื่อประสิทธิผลของการต่อต้านการค้ามนุษย์อันจะนำมาซึ่งความผาสุกของพลเมืองโลกสืบไป

การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยภายใต้กฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายและเหยื่อการค้ามนุษย์ควบคู่กับการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดภายใต้กลไกการประสานงานและการให้ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีกระทรวงการพัฒนาการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็น focal point ของการประสานงานดำเนินการ นั้นอาจทำให้การดำเนินการเชิงรุกเพื่อจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งมีความสลับซับซ้อน เป็น non-traditional threat และเป็นประเด็น global issue ไม่สามารถบรรลุประสิทธิผลเท่าที่ควร และเมื่อคำนึงว่าประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) จะก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นหนึ่งในสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน และจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน และบริการ ระหว่างประเทศสมาชิกอย่างเสรี อันอาจเป็นปัจจัยผลักดันให้ปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาคทวีความรุนแรงขึ้น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้จึงเป็นข้อควรคำนึงเพื่อการเพิ่มศักยภาพทั้งต่อการรับมือและการดำเนินการเชิงรุกต่อปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยในอนาคต ทั้งนี้ หากจะมีการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ตามมาตรการเร่งด่วนของ

รัฐบาล การพิจารณาถึงความเหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจเพื่อป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์เพื่อบูรณาการอำนาจหน้าที่ และสรรพกำลังของหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค และท้องถิ่น เข้ามาเป็นหนึ่งเดียว เพื่อให้เกิด comprehensive approach และ collaborative network จึงเป็นหนทางหนึ่งที่คุณเขียนมีความเห็นว่าน่าจะเป็นผลดีต่อกายภาพการ แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกมิติ (ซึ่งรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายด้วย) รวมทั้งจะมีส่วนช่วยในการ ตอบสนองต่อประเด็นปัญหาใน TIP Report ซึ่งระบุไว้ด้วยว่า การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยยังไม่เพียงพอต่อขนาดของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศ ไทย อีกทั้งปัญหาคอร์รัปชันในทุกกระดับ บั่นทอนความสำเร็จของความพยายามต่างๆ ในการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ (Anti-trafficking law enforcement efforts remained insufficient compared with the size of the problem in Thailand, and corruption at all level hampered the success of these efforts) โดยผู้เขียนพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีแก้ไข ปัญหายาเสพติดของประเทศไทยซึ่งมีองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ ได้แก่ สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ซึ่งก่อตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2519 และมีพัฒนาการเรื่อยมาจวบจนปัจจุบันและอยู่ภายใต้ สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งหลักการและเหตุผล และโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ส. น่าจะเป็น ทางเลือกหนึ่งในการเสนอแนวทางเพื่อการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งองค์กรกลางดังกล่าวน่าจะเป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ดังนี้

1) เป็นการบูรณาการอำนาจหน้าที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันเข้า ด้วยกันเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและสะท้อนถึงการบริหารจัดการอย่างมี ประสิทธิภาพ (efficiency management)

2) เพื่อแยกปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนเกี่ยวโยงกับ ประเด็นสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ความมั่นคง และกระทบต่อภาพลักษณ์ทาง สังคมและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ออกจากปัญหาสังคมอื่นๆ ที่กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำกับดูแลอยู่ในปัจจุบัน [ตัวอย่างสายด่วนเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ หรือ “OSCC ศูนย์ช่วยเหลือสังคม” ซึ่งครอบคลุม 4 ประเด็นหลักและมีสถิติในช่วง 9 มิถุนายน 2556 ถึง 13 มกราคม 2557 จำนวน 3,500 เรื่อง คือ การค้ามนุษย์ (ร้อยละ 5.63) การ ตั้งครรภ์ไม่พร้อม (ร้อยละ 9.03) แรงงานเด็ก (ร้อยละ 0.49) การกระทำความรุนแรงต่อเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และคนพิการ (ร้อยละ 45.83) ส่วนที่เหลือร้อยละ 39.03 เป็นปัญหาสังคมอื่นๆ เช่น เด็ก เร่ร่อน เด็กกำพร้า คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง ผู้สูงอายุ คนหาย และยาเสพติด เป็นต้น]

3) เพื่อกระจายอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไปสู่ส่วน ภูมิภาค อันจะเอื้อต่อการกระจายสรรพกำลังเพื่อเข้าถึงปัญหาในแต่ละพื้นที่ได้สะดวกรวดเร็วรวมทั้ง จะเป็นหน่วยงานทำงานเคียงข้างกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อ เข้าถึงประชาชนและปัญหาในพื้นที่อย่างทั่วถึงและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพื่อประสิทธิภาพในการให้ความ ช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อ และการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดทั้งรายใหญ่และ รายย่อยมาลงโทษให้ได้อย่างทันกาลและได้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้

4) สามารถมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในจำนวนที่เหมาะสมกับการดำเนินการแก้ไข ปัญหาในเชิงรุก และสามารถสร้างความเชี่ยวชาญและความก้าวหน้าในสายงานอาชีพ อันจะเป็น แรงจูงใจที่สำคัญต่อบุคลากรขององค์กรและจะนำมาซึ่งศักยภาพและความเข้มแข็งในการบังคับใช้ กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นขึ้นไปในระยะยาว

5) รองรับพันธกิจและพันธกรณี รวมทั้งมีบทบาทหน้าที่ในฐานะองค์กรกลางที่เป็น counterpart ภายใต้ ASEAN Convention on Trafficking in Persons (ACTIP) and Regional Plan of Action (RPA) ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2014

#### 4.1.4 การพิจารณาเข้าเป็นภาคี Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air หรือ Smuggling of Migrant Protocol

ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2004 ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งมีองค์ประกอบที่แตกต่างกันโดยเฉพาะ ประเด็นความยินยอมของเหยื่อ และกฎหมายภายในที่ใช้บังคับกับกรณีที่เกิดขึ้นก็มีความแตกต่างกัน (ตามที่กล่าวแล้วในข้อ 3.3) เพื่อให้การดำเนินการต่อปัญหาเป็นไปอย่างชัดเจนสอดคล้องกับ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อปรับใช้กฎหมายให้ถูกต้องตรงฉบับ รวมทั้งเพื่อให้การช่วยเหลือและคุ้มครอง เหยื่อ และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอีกด้วย

#### 4.1.5 การพิจารณาเข้าเป็นภาคี Migrant Workers Convention 1990 ในฐานะที่เป็นสนธิสัญญา

ซึ่งจะช่วยป้องกันการค้ามนุษย์และคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอีกทางหนึ่งตามที่กล่าว ไว้ในข้อ 3.2.6

#### 4.1.6 การพิจารณาปรับปรุงกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความใน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

เพื่อให้กฎหมายคุ้มครองแรงงานครอบคลุมแรงงานประมงอย่างทั่วถึงตามที่กล่าวไว้ ในข้อ 3.2.4.4

#### 4.1.7 การจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง (coast guard) ภายใต้การพิจารณาของสภาความ มั่นคงแห่งชาติ

เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาความทับซ้อนของเขตอำนาจของหน่วยงานต่างๆ ในเขต ทางทะเลตามที่กล่าวไว้ในข้อ 3.7.5 (ก) อันจะนำมาซึ่งหน่วยงานบูรณาการการรักษามลประโยชน์ของ ชาติทางทะเลซึ่งรวมถึงการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดังเช่นที่สหรัฐอเมริกา มีหน่วยยามฝั่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้วย

#### 4.1.8 การพิจารณาจัดทำความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาเพื่อการปราบปรามการค้า มนุษย์

โดยอาจพิจารณาจากต้นแบบของความร่วมมือไตรภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกาและ ไทย ซึ่งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (ส.พ.ร.) และรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ จัดทำข้อตกลง (Letter of Agreement – LOA) เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือที่รัฐบาลสหรัฐฯ ให้แก่ รัฐบาลไทยในการสนับสนุนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมถึงอาชญากรรมอื่นที่ เกี่ยวข้องกับยาเสพติดตามที่กล่าวไว้ในข้อ 3.2.3

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

### 4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาในบทที่ 3 และสรุปผลการศึกษาในข้อ 4.1.1-4.1.8 ผู้เขียนขอ  
นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและ  
ปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ดังนี้

#### 4.2.1.1 ด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

1) พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า  
มนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับคำจำกัดความ บทกำหนดโทษจำคุก บทบาทของ  
หน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติ ระยะเวลาการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการแสวงหา  
ข้อเท็จจริง

2) พิจารณาปรับปรุงกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตาม  
ความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

3) พิจารณาจัดให้มีกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่  
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จากการถูกฟ้องกลับในกรณีศาลพิจารณาจำหน่ายคดีเพื่อเป็น  
ภูมิคุ้มกันให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านดังกล่าว

4) พิจารณาเข้าเป็นภาคี Protocol against the Smuggling of  
Migrants by Land, Sea and Air หรือ Smuggling of Migrant Protocol ภาคี Migrant Workers  
Convention 1990 เพื่อเพิ่มน้ำหนักการดำเนินการของไทยในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในเชิง  
multilateral approach

#### 4.2.1.2 ด้านการปรับปรุงองค์กร

1) พิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อป้องกันและ  
ปราบปรามการค้ามนุษย์

2) พิจารณาจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง (coast guard) เพื่อบูรณาการการรักษา  
ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลซึ่งรวมถึงภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้วย

#### 4.2.1.3 ด้านส่งเสริมความร่วมมือ

พิจารณาจัดทำความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาเพื่อการปราบปรามการค้า  
มนุษย์ เพื่อสร้าง partnership กับสหรัฐอเมริกา ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้  
ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

#### 4.2.1.4 ด้านอื่นๆ

พิจารณาจัดทำ database การค้ามนุษย์เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลจากทุก  
หน่วยงานอันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินคดี และการที่จะสามารถนำข้อมูลที่ชัดเจนและ  
ครบถ้วนไปใช้ประโยชน์ในการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ต่อไป

### 4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

การเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์  
ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จำต้องเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และภาคธุรกิจ  
ผู้ประกอบการในฐานะ non-state actor ซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในปัญหาค้ามนุษย์ ซึ่งถือเป็น



รูปแบบของ “voluntary corporate responsibility” ที่สอดคล้องกับหลักการ UN Global Compact<sup>61</sup> ควบคู่กับการดำเนินการทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อสร้างทัศนคติในเชิงหุ้นส่วนในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างบูรณาการและเป็นไปในลักษณะ 360 องศา ดังนี้

4.2.2.1 เสริมสร้างความตระหนักรู้แก่ภาคประชาชน (social awareness) เพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วมต่อคุณค่าความเป็นมนุษย์และความร้ายแรงของปัญหาการค้ามนุษย์ที่บ่อนทำลายคุณค่าดังกล่าว และต้องปลูกฝังค่านิยมมิให้มองเพียงผลประโยชน์ที่ตนได้รับจากแรงงานคนต่างด้าวซึ่งเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งที่รู้และไม่รู้มาเพื่อรับใช้ในครัวเรือนหรือในสถานบริการต่างๆ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความตระหนักรู้ของภาคประชาชนสหรัฐอเมริกาต่อปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งรวมถึงประเด็น domestic servitude คือ zero tolerance และถือว่าการค้ามนุษย์เป็น high-risk crime และเป็นความผิดอาญาร้ายแรง (felony) ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องถูกนำตัวมาลงโทษตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดอันเป็นปัจจัยสำคัญที่เสริมศักยภาพของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพราะเมื่อไม่มีความต้องการแรงงานเถื่อนที่ได้จากการค้ามนุษย์เพื่อรับใช้ในครัวเรือนหรือความต้องการในลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงส่วนน้อยในสังคม ภาครัฐก็สามารถใช้สรรพกำลังที่มีอยู่ดำเนินการเชิงรุกเพื่อขยายผลการปราบปรามไปสู่ผู้กระทำความผิดรายใหญ่เพื่อตัดวงจรการค้ามนุษย์ได้ต่อไป

4.2.2.2 เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจผู้ประกอบการให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมประมงซึ่งมีสัดส่วนแรงงานต่างด้าวร้อยละ 99 ซึ่งมีตัวอย่างที่ดีของการจัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้นในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลในประเทศไทย (Good Labor Practices Guidelines for Primary Processing Workplaces in the Shrimp and Seafood Industry of Thailand – GLP/PPW) ซึ่งประกาศใช้เมื่อเดือนกันยายน 2556 ตามข้อ 3.2.4.2 นอกจากนี้ การจัดให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กในพื้นที่โดยเฉพาะการประมงในน่านน้ำเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ดังตัวอย่างของ “แอสมาโมเดล” ในภาคผนวก ฅ มีส่วนช่วยทั้งในแง่ของการบรรเทาปัญหาและทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับข้อมูลจากการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวซึ่งส่งผลดีต่อศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายด้วยเนื่องจากทำให้สามารถขยายผลไปสู่ผู้กระทำผิดทั้งรายย่อยและรายใหญ่ต่อไป

4.2.2.3 พิจารณาปรับใช้แนวทางที่เป็น “good practices” ของหน่วยงานสหรัฐอเมริกาเพื่อเพิ่มศักยภาพในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ได้แก่

1) แนวทางตัวอย่างของกระทรวงคมนาคมตามข้อ 3.6.7 ซึ่งสร้างแนวร่วมระหว่างกระทรวงคมนาคมและกระทรวงความมั่นคงภายในภายใต้ “Blue Campaign” ได้แก่ แนวร่วม กับ Amtrak ในฐานะผู้ให้บริการคมนาคมขนส่งทางรถไฟทั่วสหรัฐฯ ในการฝึกฝนพนักงานเพื่อเป็นหูเป็นตาและรายงานการ พบเห็นพฤติกรรมค้ามนุษย์ และ “Blue Lightning” ได้แก่ แนวร่วมกับสายการบินพาณิชย์ของสหรัฐฯ เพื่อสร้างศักยภาพและทักษะทั้งด้านการสังเกตและทักษะทาง

<sup>61</sup> Business should support and respect the protection of international proclaimed human rights and make sure that they are not complicit in human rights abuses, eliminate all forms of forced and compulsory labor and abolish child labor.

คอมพิวเตอร์ในการระบุและรายงานการพบพฤติกรรมการค้ามนุษย์ต่อหน่วยงานรัฐบาลกลางแบบ real time

2) แนวทางของกระทรวงมหาดไทยตามข้อ 3.6.10 ซึ่งให้การดูแลและคุ้มครองแก่ชาวอินเดียนแดงซึ่งถือเป็นชนกลุ่มน้อยในสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการดูแลและคุ้มครองชาวเขาเผ่าต่างๆ บนพื้นที่สูงของไทยซึ่งถือเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

3) แนวทางของกระทรวงเกษตรตาม ข้อ 3.6.11 ซึ่งดำเนินการภายใต้ Consultative Group to Eliminate the Use of Child Labor and Forced Labor in Imported Agricultural Products โดยเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเกี่ยวกับแนวทางในการลดความเป็นไปได้ต่อสินค้าเกษตรที่นำเข้ามาจากต่างประเทศซึ่งผลิตโดยใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ และภายในหนึ่งปีนับจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรได้รับข้อเสนอแนะแนวทาง รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาตัดสินขั้นสุดท้ายและทำการเผยแพร่แนวทางดังกล่าวต่อสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็น ปัจจุบัน ได้ประกาศแนวทางดังกล่าวอย่างเป็นทางการแล้วเมื่อเดือนเมษายน 2011

4) แนวทางของกระทรวงศึกษาธิการตามข้อ 3.6.12 ซึ่งดำเนินการภายใต้ Office of Safe and Drug-Free Schools เนื่องจากเล็งเห็นว่า การค้ามนุษย์มักจะเกี่ยวข้องกับเด็กในวัยเรียนโดยเฉพาะเด็กที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบิดามารดาซึ่งถือกลุ่มเสี่ยงสำคัญต่อการถูกหลอกลวงเพื่อการค้ามนุษย์เนื่องด้วยเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารสมัยใหม่ หรือแม้กระทั่งบนถนนหนทาง ในห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ และรวมถึงการใช้เด็กหญิงด้วยตนเองเป็นตัวล่อลวงเด็กหญิงคนอื่นๆ เข้ามาสู่การถูกค้ามนุษย์ ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อต่อต้านปราบปรามประกอบด้วย

(1) การเข้าถึงชุมชนของโรงเรียน ผู้นำโรงเรียน เจ้าหน้าที่ นักเรียน และผู้ปกครอง เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในปัญหาการค้ามนุษย์

(2) ช่วยเหลือโรงเรียนเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับการเรียนการสอน และความสำคัญของบทบาทของโรงเรียนในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งสนับสนุนการให้ข้อมูลต่อบุคลากรของโรงเรียนที่ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัย และตำรวจโรงเรียน

(3) พัฒนาและเผยแพร่เอกสารข้อมูลเพื่อการต่อต้านปราบปรามการค้ามนุษย์ผ่านช่องทางสารสนเทศต่างๆ อาทิเช่น website “Readiness and Emergency Management for Schools” และจัดทำ fact sheet เกี่ยวกับ Human Trafficking of Children in the United States

4.2.2.4 ในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศของไทย ควรเพิ่มบทบาทรวมทั้งเตรียมความพร้อมเพื่อเสริมศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ ดังนี้

1) ให้ความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการสืบพยานคดีอาญาในลักษณะการประชุมทางจอภาพ พ.ศ. 2556 ซึ่งจะเป็นบทบาทเดียวกับ Bureau of Diplomatic Security ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา (ซึ่งทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนอาชญากรรมการค้ามนุษย์โดยร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่มี

อำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย) เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรทางการทูตที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลกเมื่อมีความชัดเจนในเรื่องของรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการในการดำเนินการ เนื่องจากบุคลากรทางการทูตจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นๆ ด้วย

2) บรรจุเนื้อหาวิชา “บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การทูตในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” ลงในหลักสูตรอบรมข้าราชการออกประจำการทุกระดับ หลักสูตรนักบริหารการทูต และการอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่กงสุลประจำสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ประจำปี เพื่อสร้างความตระหนักรู้ และองค์ความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ อำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในฐานะหน่วยงานร่วมในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทักษะการสังเกตหลักฐานของผู้ขอรับการตรวจลงตราซึ่งอาจเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และที่สำคัญซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อตัวเจ้าหน้าที่การทูตโดยตรงคือ การปฏิบัติต่อคนรับใช้ในครัวเรือนโดยไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของรัฐผู้รับโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ซึ่งอาจเข้าข่าย domestic servitude อันถือเป็นความผิดตามกฎหมายภายในของรัฐผู้รับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา และประเทศตะวันตก

## บรรณานุกรม

### เอกสารราชการ

กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ. เอกสาร non-paper. ธันวาคม 2556.

กระทรวงการต่างประเทศ. โทรเลข. ที่ 1002/ว 251/2557. 8 เมษายน 2557.

กระทรวงการต่างประเทศ. โทรเลข. ที่ 0200.5/ว 361/2557. 29 พฤษภาคม 2557.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เอกสารประกอบการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเอกอัครราชทูต Luis CdeBaca. 6 ธันวาคม 2556. กรุงเทพมหานคร ดิ.ซี.

คณะผู้แทนถาวรไทย ประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา. โทรเลข ที่ GVA/273/2557. 10 เมษายน 2557.

ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2555-2559. สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเทพมหานคร. โทรเลข. ที่ WAS 226/2557. 12 เมษายน 2557.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเทพมหานคร. โทรเลข. ที่ WAS 265/2557. 1 พฤษภาคม 2557.

### หนังสือ

Anne T. Gallagher. The International Law of Human Trafficking. Cambridge University Press, 2010.

John Schwarzmantel. Ideology and Politics. SAGE Publications Ltd, 2008.

Louise Shelley. Human Trafficking, A Global Perspective. Cambridge University Press, 2010.

Neil Boister. An Introduction to Transnational Criminal Law. Oxford University Press, 2012.

Nicole F. Bromfield. The Hijacking of Human Trafficking Legislation During its Creation, A U.S. Public Policy Study. VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG, 2010.

Pauline Maier. The Declaration of Independence & The Constitution of the United States. New York: Bantam Dell, A Division of Rando, House, Inc, 2008.

Siroj Sorajjakool. Human Trafficking in Thailand, Current issues, Trends, and the Role of The Thai Government. Silkworm Books, 2013.

Thomas Piketty. Capital in the Twenty-First Century. The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

### สิ่งพิมพ์

เดลินิวส์ (14 มิถุนายน 2557).

ไทยรัฐ (21 พฤษภาคม 2557).

Bangkok Post (21 มิถุนายน 2014).

USA Today (10 มิถุนายน 2014).

### บทความ

อริยพร โพธิ์ใส. โรฮิงญากับการค้ามนุษย์. จุดนิติ 6,2 (มีนาคม-เมษายน 2552).

Mary Catherine Hendrix. Enforcing the U.S. Trafficking Victims Protection Act in Emerging Markets: The Challenge of Affecting Change in India and China. 43 Cornell Int'l L.J. 173 (2010).

### เอกสารวิจัย

ทรงพล พันธุ์วิชาติกุล. ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบต่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคี.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

บันดล บัวแดง. การค้ามนุษย์ในโลกไร้พรมแดน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยนเรศวร 2556.

รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์. มาตรการพิเศษในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีค้ามนุษย์กรณีแสวงหาประโยชน์ทางเพศ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

วัฒนวิทย์ คชเสนี. การวิเคราะห์บทบาทของไทยในการเป็นหุ้นส่วนกับประเทศพัฒนาแล้วเพื่อให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่สาม (ความร่วมมือไตรภาคี). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 กระทรวงการต่างประเทศ, 2555.

วันชัย รุจนวงศ์ และคณะ. การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ 2). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สิงหาคม 2548).

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สถานะล่าสุดของการดำเนินการของไทยต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/28/46634>.

Alliance To End Slavery & Trafficking. Summary of the Trafficking Victims Protection Act (TVPA) and Reauthorizations [Online]. Available from:

<http://www.endslaveryandtrafficking.org/fy2014/Relevant-Authorization-Statutes.php>.

Alliance To End Slavery & Trafficking. [Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2013](http://www.endslaveryandtrafficking.org/fy2014/Relevant-Authorization-Statutes.php). [Online]. Available from: [www.endslaveryandtrafficking.org/fy2014/Relevant-Authorization-Statutes.php](http://www.endslaveryandtrafficking.org/fy2014/Relevant-Authorization-Statutes.php).

National Security Strategy Archive. [The National Security Strategy Report](http://nssarchive.us) [Online]. May 2010. Available from: <http://nssarchive.us>.

U.S. Department of State Diplomacy in Action. [2014 Trafficking in Persons Report](http://www.state.gov/j/tip) [Online]. Available from: <http://www.state.gov/j/tip>.

U.S. Government Printing Office Keeping America Informed. [Re-Balancing The Rebalance: Resourcing U.S. Diplomatic Strategy in The Asia-Pacific Region](http://www.gpo.gov/fdsys/granule/CPRT-113SPRT87269/CPRT-113SPRT87269/content-detail.html) [Online]. Available from: <http://www.gpo.gov/fdsys/granule/CPRT-113SPRT87269/CPRT-113SPRT87269/content-detail.html>.

Wikipedia, [Human Trafficking in Thailand](http://en.wikipedia.org/wiki/Human_trafficking_in_Thailand) [Online], Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Human\\_trafficking\\_in\\_Thailand](http://en.wikipedia.org/wiki/Human_trafficking_in_Thailand).

ภาคผนวก

**ภาคผนวก ก**  
**แผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์**  
**ประจำปี 2556**

เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ แผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2556 ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เสนอ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) กระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและผู้ว่าราชการจังหวัด) กระทรวงยุติธรรม (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) กระทรวงแรงงาน (กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองบังคับการตำรวจน้ำ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว) สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และ พม. เร่งดำเนินการตามแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำปี 2556 และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการดำเนินการใช้จ่ายหรือปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าวโดยด่วนตามความเห็นของสำนักงบประมาณ ส่วนเรื่องอัตรากำลังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทดังกล่าว ให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงาน ก.พ.ร. ทั้งนี้ ให้หน่วยงานดังกล่าวทั้งหมด รายงานผลการดำเนินงานและความคืบหน้าให้ พม. ทราบอย่างต่อเนื่อง เพื่อรวบรวมนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป และมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำกับดูแลและบูรณาการการดำเนินการการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งรวมถึงเด็ก สตรี คนชรา คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป รวมทั้งประสานกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อกำหนดหมายเลขโทรศัพท์สายด่วนในการจัดทำศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในลักษณะเบ็ดเสร็จ (One-Stop-Service) ได้โดยด่วน และสามารถส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปได้โดยเร็วสาระสำคัญของแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2556 ประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ 9 ข้อ ดังนี้

1. การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน
2. การดูแลแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์
3. การปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
4. ระบบการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
5. การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี



6. การอนุญาตให้ผู้เสียหายอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว [ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551]
7. การค้ามนุษย์กับการท่องเที่ยว
8. การให้ข้อมูลและภาพลักษณ์ของประเทศไทย
9. ทรัพยากรในการดำเนินงานตามแผนแม่บทเร่งด่วน

## ภาคผนวก ข

## คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 และ 74/2557

## คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557

เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เพื่อให้การบริหารราชการคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าว ทั้งระบบ และปัญหาการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการบูรณาการ ลดผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา จึงให้ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 59/2557 และใช้คำสั่งดังต่อไปนี้

1. แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ (กนร.) ประกอบด้วย

1.1 รองหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติและหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ - ประธานกรรมการ

1.2 ผู้บัญชาการทหารสูงสุด (หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย) - รองประธานกรรมการ

1.3 ปลัดกระทรวงแรงงาน - รองประธานกรรมการ

1.4 ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ - รองประธานกรรมการ

1.5 ปลัดกระทรวงกลาโหม - กรรมการ

1.6 ปลัดกระทรวงมหาดไทย - กรรมการ

1.7 ปลัดกระทรวงการคลัง - กรรมการ

1.8 ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ - กรรมการ

1.9 ปลัดกระทรวงยุติธรรม - กรรมการ

1.10 ปลัดกระทรวงพาณิชย์ - กรรมการ

1.11 ปลัดกระทรวงสาธารณสุข - กรรมการ

1.12 ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ - กรรมการ

1.13 ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กรรมการ

1.14 ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม - กรรมการ

1.15 ปลัดกระทรวงคมนาคม - กรรมการ

1.16 ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา - กรรมการ

1.17 ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ - กรรมการ

1.18 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ - กรรมการ

1.19 เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ - กรรมการ

1.20 เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - กรรมการ

1.21 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน - กรรมการ

1.22 เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ - กรรมการ

1.23 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ - กรรมการ

1.24 ผู้บัญชาการทหารบก - กรรมการ

- 1.25 ผู้บัญชาการทหารเรือ - กรรมการ
- 1.26 ผู้บัญชาการทหารอากาศ - กรรมการ
- 1.27 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ - กรรมการ
- 1.28 เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร - กรรมการ
- 1.29 อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ - กรรมการ
- 1.30 เลขาธิการทหาร - กรรมการและเลขานุการ
- 1.31 เจ้ากรมยุทธการทหาร - กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
- 1.32 อธิบดีกรมการจัดหางาน - กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## 2. คณะกรรมการมีอำนาจดังนี้

2.1 เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็กต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

2.2 อำนาจการ กำกับดูแล ติดตามผลการดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และรายงานผลต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

2.3 พิจารณาให้ความเห็นชอบ ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และมาตรการที่เกี่ยวข้องก่อนนำเสนอคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

2.4 พิจารณาสันับสนุนให้ทบวงกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.5 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น

2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย

3. คณะกรรมการตามคำสั่งนี้ สามารถยุบเลิก หรือปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติ

## คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 74/2557

เรื่อง การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเอกภาพ และเกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมโดยเร็ว คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ จึงให้ยกเลิกคำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 60/2557 และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) เพื่อช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ (กนร.) โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

## 1. องค์ประกอบ

- 1.1 เสนาธิการทหาร - ประธานอนุกรรมการ
- 1.2 อธิบดีกรมการจัดหางาน - รองประธานอนุกรรมการ
- 1.3 อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ - ประธานอนุกรรมการ
- 1.4 เสนาธิการทหารบก - อนุกรรมการ
- 1.5 เสนาธิการทหารเรือ - อนุกรรมการ
- 1.6 เสนาธิการทหารอากาศ - อนุกรรมการ
- 1.7 ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม - อนุกรรมการ
- 1.8 รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ - อนุกรรมการ
- 1.9 ผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 2 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร - อนุกรรมการ
- 1.10 อธิบดีกรมการปกครอง - อนุกรรมการ
- 1.11 อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน - อนุกรรมการ
- 1.12 อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ - อนุกรรมการ
- 1.13 อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน - อนุกรรมการ
- 1.14 อธิบดีกรมประมง - อนุกรรมการ
- 1.15 อธิบดีกรมเจ้าท่า - อนุกรรมการ
- 1.16 อธิบดีกรมควบคุมโรค - อนุกรรมการ
- 1.17 อธิบดีเอเซียตะวันออกเฉียง - อนุกรรมการ
- 1.18 อธิบดีกรมอาเซียน - อนุกรรมการ
- 1.19 อธิบดีกรมอนามัย - อนุกรรมการ
- 1.20 ปลัดกรุงเทพมหานคร - อนุกรรมการ
- 1.21 ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ - อนุกรรมการ
- 1.22 ผู้บัญชาการสำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ - อนุกรรมการ
- 1.23 ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง - อนุกรรมการ
- 1.24 ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน - ผู้ช่วยเลขานุการ

## 2. อำนาจหน้าที่

- 2.1 เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็กต่อคณะกรรมการ
- 2.2 ประสานงาน ติดตามการดำเนินงาน ตามแผนปฏิบัติการ การจัดทำรายงาน ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 2.3 พิจารณากลับกรองแผนงาน โครงการ และมาตรการที่เกี่ยวข้องก่อนนำเสนอคณะกรรมการ

2.4 พิจารณาทบทวน ปรับปรุง และพัฒนาหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการและแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ ก่อนเสนอ คณะกรรมการพิจารณา

2.5 กำกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งพันธกรณีระหว่างประเทศ

2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

3. คณะอนุกรรมการตามคำสั่งนี้ สามารถยุบเลิก หรือปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจ หน้าที่ได้ตามความเหมาะสม เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติ

## ภาคผนวก ค

### ความตกลงระหว่างประเทศที่ไทยลงนามในกรอบการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

#### 1. ความตกลงระดับทวิภาคี

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจัดการค้าเด็กและสตรีและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2548

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552

ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กและการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2551

#### 2. ความตกลงระดับพหุภาคี

ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children ปี 2547

The Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters among Like-Minded ASEAN Member Countries ซึ่งไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2556 (อนึ่ง สำหรับกลไกในกรอบอาเซียน ไทยอยู่ระหว่างการพิจารณาจัดทำ Regional Plan of Action to Combat Trafficking in Persons ซึ่งสอดคล้องและสะท้อนความพยายามระดับภูมิภาคเพื่อสนับสนุนแผนระดับโลก United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons และอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์ (ASEAN Convention on Trafficking in Persons)

บันทึกความเข้าใจประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งรัฐบาลในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงจำนวนหกประเทศ ได้แก่ กัมพูชา จีน พม่า ลาว เวียดนาม และไทย ลงนามร่วมกันในคราวประชุมระดับรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2547 (Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking : COMMIT)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC) โดยประเทศไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556

พิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) โดยประเทศไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556 (อนึ่ง ประเทศไทยอยู่ระหว่างเริ่มต้นกระบวนการภายในประเทศ เพื่อการเข้าเป็นภาคีพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์)

ขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยทางบก ทะเล และอากาศ – Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) ซึ่งไทยได้ลงนามไว้ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2544)

กองทุนสหประชาชาติเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (United Nations Voluntary Trust Fund for Trafficking in Persons, especially women and children) จัดตั้งขึ้นในปี 2553 โดยเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการระดับโลกแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (UN Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons) เพื่อให้การสนับสนุนด้านมนุษยธรรม กฎหมาย และการเงิน แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

กรอบกระบวนการบาหลี่ ประเทศไทยและออสเตรเลียได้ร่วมจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการว่าด้วยการให้สัตยาบันและการอนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารด้านการค้ามนุษย์และการลักลอบขอยุโยกย้ายถิ่นฐาน (Bali Process Workshop on the Ratification and Implementation of UNTOC and its Two Protocols) เพื่อส่งเสริมความเข้าใจและการนำอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ โดยมีผู้เข้าร่วมการประชุมกว่า 110 คน จาก 24 ประเทศสมาชิก รวมทั้งมุ่งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวให้กับหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการสนับสนุนกระบวนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ซึ่งไทยดำเนินการอย่างเข้มข้นตลอดปี 2556

## ภาคผนวก ง

### ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Human Smuggling)

ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด กำหนดความแตกต่างของการค้ามนุษย์และการลักลอบขน ผู้โยกย้ายถิ่นฐานดังนี้

1. การค้ามนุษย์เป็นความผิดต่อบุคคล (crime against person) ในขณะที่การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดต่อรัฐ (crime against state)

การค้ามนุษย์ เป็นการนำพา ชักพา บังคับหลอกลวง นำตัวเหยื่อมาแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่างๆโดยเหยื่อเหล่านั้นไม่ได้เต็มใจหรือยินยอม

การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ทั้งผู้รับจ้างนำพาหรือบุคคลที่ถูกนำพามาต่างสมประโยชน์ด้วยกัน ทั้งสองฝ่ายโดยฝ่ายหนึ่งได้เดินทางเข้าประเทศตามที่ต้องการ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ประโยชน์เป็นเงินหรือวัตถุอย่างอื่นเป็นการตอบแทน

2. ความยินยอมของบุคคลที่ถูกนำพา (consent)

การค้ามนุษย์ เป็นกรณีที่เหยื่อไม่ยินยอมที่จะถูกพามาแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ หรือแม้จะยินยอม ในครั้งแรกแต่ความยินยอมดังกล่าวมักมีสาเหตุหรือเหตุผลอยู่เบื้องหลัง เช่น ถูกหลอกลวงเกี่ยวกับสภาพที่แท้จริงของงานที่ต้องทำ ถูกบังคับ อยู่ในภาวะจำเป็น ต้องยอมตามไม่สามารถขัดขืนได้

การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เกิดจากความยินยอมหรือสมัครใจของผู้ที่ถูกนำพาข้ามแดนมา ผู้รับจ้างพาข้ามแดนเป็นผู้ที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก หรือช่วยให้ผู้ที่ประสงค์ข้ามแดนสามารถเดินทางไปยังประเทศปลายทางตามความต้องการ

3. วัตถุประสงค์ในการนำพา (purpose of movement)

การค้ามนุษย์ วัตถุประสงค์ที่แท้จริงตั้งแต่เริ่มต้นคือ การพาเหยื่อไปแสวงหาประโยชน์ยังสถานที่ที่ตั้งเป้าหมายไว้ โดยมีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ผู้กระทำความผิดประสงค์เพียงเพื่อนำผู้ที่มีความประสงค์ข้ามแดน ข้ามแดนที่ตกลงกันไว้เท่านั้น โดยมีได้มีเจตนาที่จะแสวงหาประโยชน์อื่นใด นอกเหนือไปจากค่าจ้างตอบแทนที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า

4. จุดหมายปลายทาง (destination)

การค้ามนุษย์เกิดขึ้นได้ทั้งภายในประเทศ หรือเกิดขึ้นระหว่างประเทศ โดยเหยื่อไม่สามารถจะเลือกหรือเรียกร้องว่าจะไปอยู่หรือทำงานในสถานที่ใดก็ได้

การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เกิดได้เฉพาะระหว่างประเทศเท่านั้น วัตถุประสงค์หลักเพียงอย่างเดียวคือ การพาคนจากประเทศหนึ่งเข้าไปยังอีกประเทศหนึ่งโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อสามารถพาข้ามแดนไปได้แล้วผู้รับจ้างก็หมดภารกิจ ผู้ที่ถูกพาข้ามแดนจะเดินทางไปทีใดขึ้นอยู่กับความตัดสินใจของตนเอง



#### 5. การเสาะแสวงหา และการแนะนำชักชวน (recruitment and procurement)

นักค้ามนุษย์ (trafficker) จะเป็นผู้ออกไปทำการแสวงหาเองและเมื่อพบเหยื่อ จะใช้วิธีการต่างๆ เช่น การใช้อุปายาลอกหลวง ชักจูง โน้มน้าว หรือใช้กำลังบังคับเพื่อให้ได้ตัวเหยื่อมาผู้รับจ้างชน

คนข้ามแดน (smuggler) ไม่ใช่ฝ่ายที่ริเริ่มออกไปหาผู้ที่ประสงค์ข้ามแดนโดย ผู้ที่จะประสงค์ข้ามแดนจะเข้ามาติดต่อขอใช้บริการเอง

#### 6. ความสัมพันธ์เชิงธุรกิจ (customer relationship)

การค้ามนุษย์ จะเกิดขึ้นระหว่างนักค้ามนุษย์ด้วยกัน หรือระหว่างนักค้ามนุษย์กับผู้ที่ต้องการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อ (exploiter) เหยื่อจะไม่มีโอกาสรับรู้หรือต่อรองราคาหรือค่าตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้น

การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานมีวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียว คือ การนำพาข้ามแดนได้สำเร็จ ดังนั้น ผู้ประสงค์ข้ามแดนจะเป็นใครไม่สำคัญ เมื่อมีการตกลงกันแล้วหน้าที่เพียงประการเดียวของผู้รับจ้างคือ การพาข้ามแดนได้สำเร็จเพื่อที่จะได้ค่าจ้าง

#### 7. ความรู้ความสามารถในการควบคุมสถานการณ์ (knowledge and control)

การค้ามนุษย์ เหยื่อจะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เลือกหรือต่อรองเกี่ยวกับเรื่องใดๆ ทั้งสิ้น อนาคตและชะตาชีวิตจะขึ้นอยู่กับนักค้ามนุษย์หรือขบวนการค้ามนุษย์ที่จะเป็นผู้กำหนด

การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ผู้ประสงค์จะเดินทางยังคงสามารถคิด ตัดสินใจหรือสามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ トラบเท่าที่การกระทำที่ผ่านมามีจะไม่อยู่ในระหว่างขั้นตอนพาข้ามแดน

#### 8. ผลประโยชน์ตอบแทนหรือกำไร (profit)

การค้ามนุษย์ จะแสวงหาประโยชน์โดยการนำเหยื่อไปขายเป็นทอดๆ แต่ละทอดจะมีการบวกค่าใช้จ่ายและกำไรเพิ่มเข้าไป

การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ผู้รับจ้างได้รับค่าตอบแทน เพียงจำนวนเดียว จากผู้ประสงค์ข้ามแดนเงินจะมากขึ้นน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเจราจาแต่แรก โดยอาจรวมค่าใช้จ่าย ในการปลอมเอกสารเงินติดสินบนพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยก็ได้

#### 9. การใช้ความรุนแรง (violence)

การค้ามนุษย์ เมื่อพบว่าตัวเองต้องตกเป็นเหยื่อมักต่อสู้ขัดขืนหรือหาทางหลบหนี วิธีการหนึ่งที่จะควบคุมหรือบังคับให้เหยื่อเหล่านี้ยอมทำตามก็คือ การใช้ความรุนแรงต่อเหยื่อ

ส่วนการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานนั้น ไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องใช้ความรุนแรง เนื่องจากผู้รับจ้าง มิได้มีความประสงค์จะนำผู้ประสงค์ข้ามแดนมาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของตน

#### 10. ความเป็นไปเมื่อเดินทางถึงที่หมาย (upon the arrival)

สิ่งที่สำคัญประการสุดท้ายในการที่จะบอกว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นการค้ามนุษย์หรือการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน คือ ความเป็นไปหรือสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากถึงที่หมายปลายทาง

การค้ามนุษย์ เมื่อเหยื่อถึงที่หมายปลายทางเหยื่อเหล่านั้นจะถูกขายหรือถูกบังคับให้ทำงานในสถานที่ที่กำหนดไว้ เหยื่อจะไม่มีอิสระหรือถูกควบคุมจากนักค้าหรือผู้แสวงหาประโยชน์จากเหยื่อเอกสารการเดินทางหรือเอกสารสำคัญอื่นๆมักจะถูกริบหรือยึดไป

การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานนั้น เมื่อผู้รับจ้างพาผู้ประสงค์เดินทางมาถึงที่หมาย  
ปลายทางแล้วทั้งสองฝ่ายไม่มีพันธะผูกพันใดๆต่อกันอีกต่อไป

## ภาคผนวก จ

เปรียบเทียบตัวบทกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์  
และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

1. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ :
  - พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539
  - ประมวลกฎหมายอาญา
  - ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
  - พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
  - พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551
  - พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
  - พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
  - พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
  - พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546
  - พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
  - พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
  - พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546
  - พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522
  - พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556
  - บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546
  - บันทึกข้อตกลงเรื่องการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง
  - บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง
  - บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็ก และหญิงซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 9 จังหวัด
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน :
  - พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 63 บัญญัติว่า “ผู้ใดนำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการอุปการะหรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท
  - เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 และภายในพาหนะนั้นมีคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของ

พาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะนั้นได้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่สามารถรู้ได้ว่าภายในพาหนะนั้นมีคนต่างด้าวดังกล่าวอยู่ แม้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว

และมาตรา 64 บัญญัติว่า “ผู้ใดรู้ว่าคนต่างด้าวใดเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้เข้าพักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใดๆ เพื่อให้คนต่างด้าวนั้นพ้นจากการจับกุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

ผู้ใดให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เข้าพักอาศัย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นรู้ว่าคนต่างด้าวดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่รู้โดยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว

## ภาคผนวก ฉ

### ความหมายขององค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) และอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)

#### องค์กรอาชญากรรม (Organized Crime)

องค์กรอาชญากรรม หมายถึงการประกอบกิจกรรมที่ผิดกฎหมายโดยมีสมาชิกจำนวนมากที่รวมตัวกันเป็นองค์กร มีลักษณะการดำเนินงานที่มั่นคงและเคร่งครัดต่อกฎระเบียบและวินัย โดยจะประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดหาสินค้าและบริการที่ผิดกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมธุรกิจในวงกว้าง รวมทั้งการพนัน การค้าประเวณี การให้กู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตรา ยาเสพติด การเรียกค่าคุ้มครอง รวมทั้งกิจกรรมอื่นๆที่ผิดกฎหมายที่กระทำโดยสมาชิกขององค์กรดังกล่าว

องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดคำจำกัดความของคำว่า “องค์กรอาชญากรรม” ในอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ปี 2543 ว่าหมายถึง กลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างของบุคคล 3 คนหรือมากกว่าที่ดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่งและที่มีการประสานการดำเนินงานระหว่างกันโดยมีเป้าหมายในการกระทำความผิดอาชญากรรมร้ายแรงหนึ่งอย่างหรือมากกว่าหรือในการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม นอกจากนี้ ลักษณะขององค์กรอาชญากรรมจะมีไม่มีอุดมการณ์ทางการเมือง แต่มีการจัดลำดับชั้นองค์กร มีสมาชิกจำนวนจำกัดหรือเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือใช้ความรุนแรงหรือข่มขู่และการติดสินบน มีการกำหนดหน้าที่และการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน มีลักษณะเป็นการผูกขาด มีกฎข้อบังคับระหว่างสมาชิกที่ชัดเจนรวมถึงข้อกำหนดในการปฏิบัติงานที่เป็นความลับ

จากนิยามความหมายของ องค์กรอาชญากรรมข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์กรอาชญากรรมมีนัยสะท้อนให้เห็นถึงการก่ออาชญากรรมที่มีได้มีอาชญากรหรือผู้กระทำความผิดเพียงคนเดียว หากแต่มีลักษณะของการจัดระเบียบองค์กร (Organization) หรืออาจกล่าวได้อีกนัยว่าองค์กรอาชญากรรมมีความแตกต่างจากอาชญากรรมปกติในสองส่วน คือ

(1) ในส่วนของผู้กระทำความผิด อาชญากรรมปกติ ผู้กระทำผิดอาจมีคนเดียวหรือหลายคน แต่เป็นลักษณะร่วมกันกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวหรือเป็นครั้งคราว ไม่มีการจัดตั้งควบคุมตรวจสอบกันอย่างเข้มงวด ผู้กระทำส่วนใหญ่จะลงมือกระทำความผิดเอง หรือบางกรณีให้ผู้อื่นทำแทนแต่ก็ไม่มี ความซับซ้อน ส่วน องค์กรอาชญากรรม ผู้กระทำความผิดหรือร่วมคบคิดกระทำความผิดมีหลายคนและแต่ละคนมีหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะ มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ปกปิดและมีการตัดตอนการรับรู้ในข้อมูลเท่าที่จำเป็น มีระบบควบคุมอย่างเคร่งครัด มีผู้บงการใหญ่อยู่เบื้องหลัง ผู้ลงมือทำความผิดส่วนใหญ่เป็นลูกน้องระดับล่าง

(2) ในส่วนของพฤติกรรมการกระทำความผิด อาชญากรรมปกติ มีการกระทำความผิดหรือวิธีการกระทำความผิดส่วนใหญ่ไม่มีความซับซ้อน มีการแบ่งงานกันทำบ้าง แต่ก็ไม่มี การจัดระเบียบองค์กร และโครงการสร้างที่แน่นอน ไม่ได้มีการกระทำความผิดร่วมกันเป็นประจำ ระบบการสื่อสารมักใช้รูปแบบการสื่อสารปกติไม่ปิดลับ ส่วนองค์กรอาชญากรรม ส่วนใหญ่มีพฤติกรรมการกระทำความผิดเป็นกระบวนการหรือมีรูปแบบการกระทำความผิดที่สลับซับซ้อน จัดตั้งเป็นองค์กร

เพื่อกระทำผิดกฎหมาย ในองค์กรมีการจัดระบบป้องกันการสืบสวนลงโทษจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่ดี การสั่งการหรือการสื่อสารจะใช้ช่องทางลับหรือใช้รหัส มีการควบคุมและรักษาความลับอย่างเคร่งครัด ผู้ใดผิดพลาดจะได้รับการลงโทษจากองค์กรอย่างรุนแรง เมื่อถูกจับกุม หากรับสารภาพ จะปกปิดข้อมูล ไม่ซัดทอด มีระบบตัดสัมพันธ์พยานหลักฐานที่อาจพาดพิงถึงตัวกลางใหญ่ไว้อย่างรัดกุม โดยการจัดลำดับขั้นของผู้ร่วมกระทำผิดด้วยการมอบหมายงานกันเป็นทอด ๆ

### อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดความหมายของ “อาชญากรรมข้ามชาติ” ไว้ตามหนังสือที่ 0003.24/7505 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2542 ไว้ว่า อาชญากรรมข้ามชาติ คือ การกระทำที่มีประเทศที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยสองประเทศ ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและกำหนดโทษไว้กระทำการร่วมกันโดยกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปในรูปแบบขององค์กร มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ร่วมกันโดยมีการเตรียม การพยายามและลงมือกระทำความผิดต่อเนื่องกันจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ

องค์การสหประชาชาติได้แบ่งประเภทขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติออกเป็น 10 ลักษณะ คือ

- (1) การลักลอบค้ายาเสพติด (Illicit trafficking in Drugs)
- (2) การลักลอบคนเข้าเมือง (Smuggling of Illegal Migrants)
- (3) การค้าอาวุธ (Arms Trafficking)
- (4) การลักลอบค้าอาวุธ อุปกรณ์นิวเคลียร์ (Trafficking in Nuclear Material)
- (5) กลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย (Transnational Criminal Organization and Terrorism)
- (6) การค้าหญิงและเด็ก (Trafficking in Women and children)
- (7) การลักลอบค้าชิ้นส่วนมนุษย์ (Trafficking in Body Part)
- (8) การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ (Theft and Smuggling of Vehicles)
- (9) การฟอกเงิน (Money Laundering)
- (10) การกระทำความผิดอื่นๆ (Other activities) ได้แก่
  - การโจรกรรมศิลปวัตถุ
  - การให้สินบนเจ้าหน้าที่ตำรวจและข้าราชการอื่นๆ
  - อาชญากรรมคอมพิวเตอร์
  - อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม
  - อาชญากรรมทรัพย์สินทางปัญญา
  - การฉ้อโกงประกันภัยทางทะเล
  - การแทรกซึมเพื่อการครอบงำธุรกิจที่ถูกกฎหมาย

ทั้งนี้ อาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญในประเทศไทย คือ การลักลอบค้ายาเสพติด การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น การค้าอาวุธ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ การค้าหญิงและเด็ก การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ การฟอกเงิน สำหรับมาตรการในการป้องกัน

ปราบปรามและแก้ไขปัญหามุ่งองค์กรอาชญากรรมและปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ มาตรการสำคัญซึ่งถือเป็นมาตรการสากลที่นานาประเทศให้การยอมรับและยึดถือร่วมกันเพื่อสร้างเครือข่ายการแก้ไขปัญหา คือ มาตรการขององค์การสหประชาชาติภายใต้อนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2546 และมีพิธีสารแนบท้ายสามฉบับหรือเรียกในนามว่า Palermo Protocols ได้แก่ พิธีสารว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) พิธีสารต่อต้านการผลิตและลักลอบค้าอาวุธ ชิ้นส่วนและอุปกรณ์ และเครื่องกระสุนโดยผิดกฎหมาย (Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components Organized Crime) และพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนย้ายถิ่นทางบก ทะเล และอากาศ (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) โดยประเทศไทยได้ลงนามและต่อมาได้ให้สัตยาบันเพื่อเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และพิธีสารว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556 ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์สำคัญของอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ คือ การส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะจัดตั้งในลักษณะองค์กรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่รัฐภาคีที่เข้าเป็นสมาชิกต้องร่วมมือและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามกฎหมายอาญา และมาตรการที่สำคัญที่สุดในการอนุสัญญาฉบับนี้ คือ การกำหนดให้รัฐภาคีต้องบัญญัติให้การกระทำผิดที่ระบุตามอนุสัญญา เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาภายในของรัฐภาคี โดยอนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐภาคีใช้มาตรการต่างๆดังนี้ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม

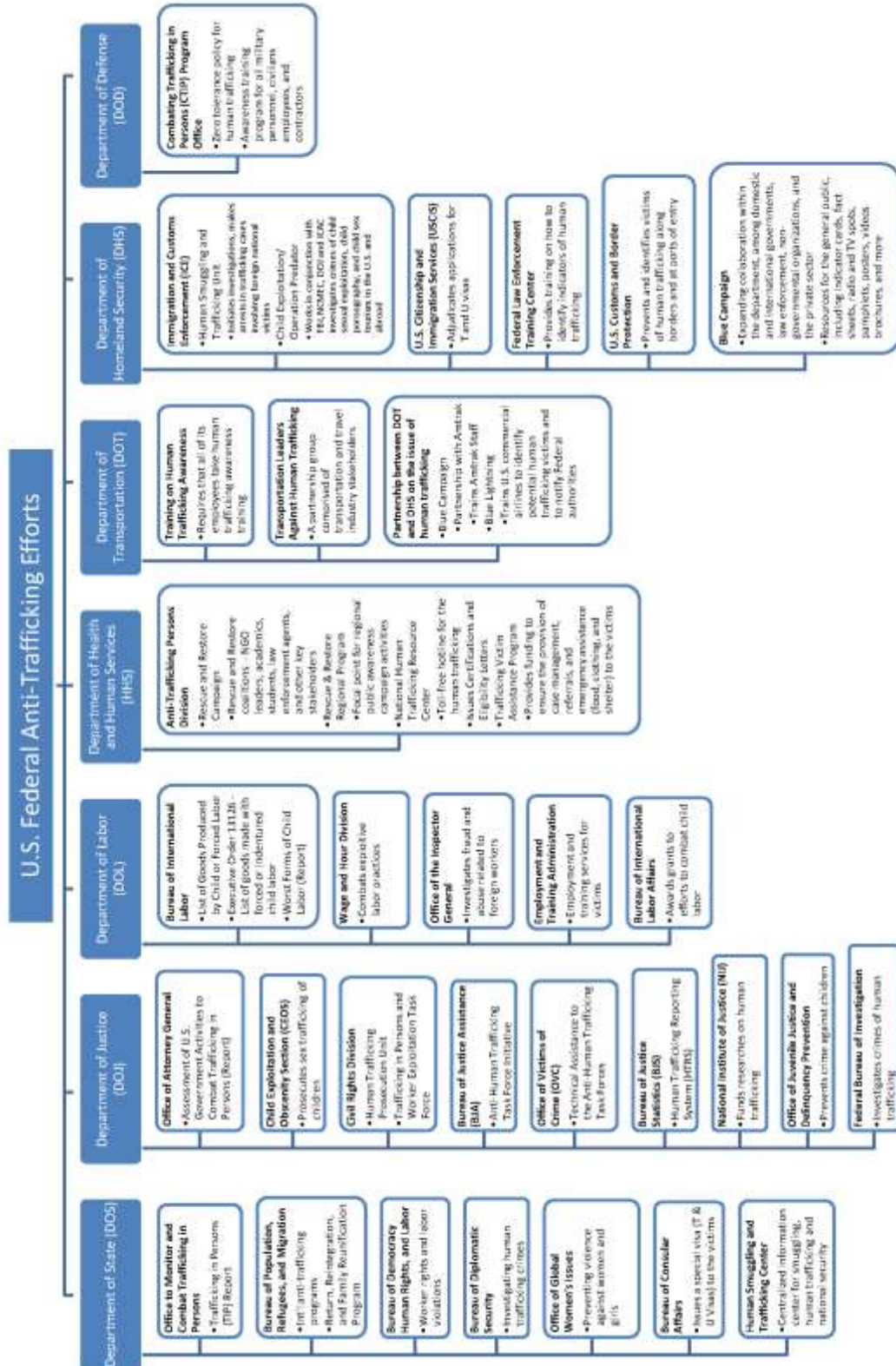
- (1) การกำหนดให้การมีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กรอาชญากรรมเป็นความผิด
- (2) การกำหนดให้การฟอกทรัพย์สินที่ได้จากอาชญากรรมเป็นความผิด
- (3) การกำหนดการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา
- (4) การกำหนดให้การขัดขวางกระบวนการยุติธรรมเป็นความผิด
- (5) มาตรการริบและการยึด
- (6) มาตรการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
- (7) มาตรการโอนตัวนักโทษ
- (8) ความร่วมมือระหว่างประเทศในคดีอาญา ได้แก่ มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศในการช่วยเหลือในการริบทรัพย์สิน และมาตรการความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน
- (9) การสืบสวนสอบสวนร่วม
- (10) เทคนิคการสืบสวนพิเศษ
- (11) การโอนการดำเนินคดีอาญา
- (12) การจัดทำทะเบียนประวัติอาชญากร
- (13) มาตรการคุ้มครองพยาน
- (14) การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย
- (15) มาตรการที่จะขยายความร่วมมือกับหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย

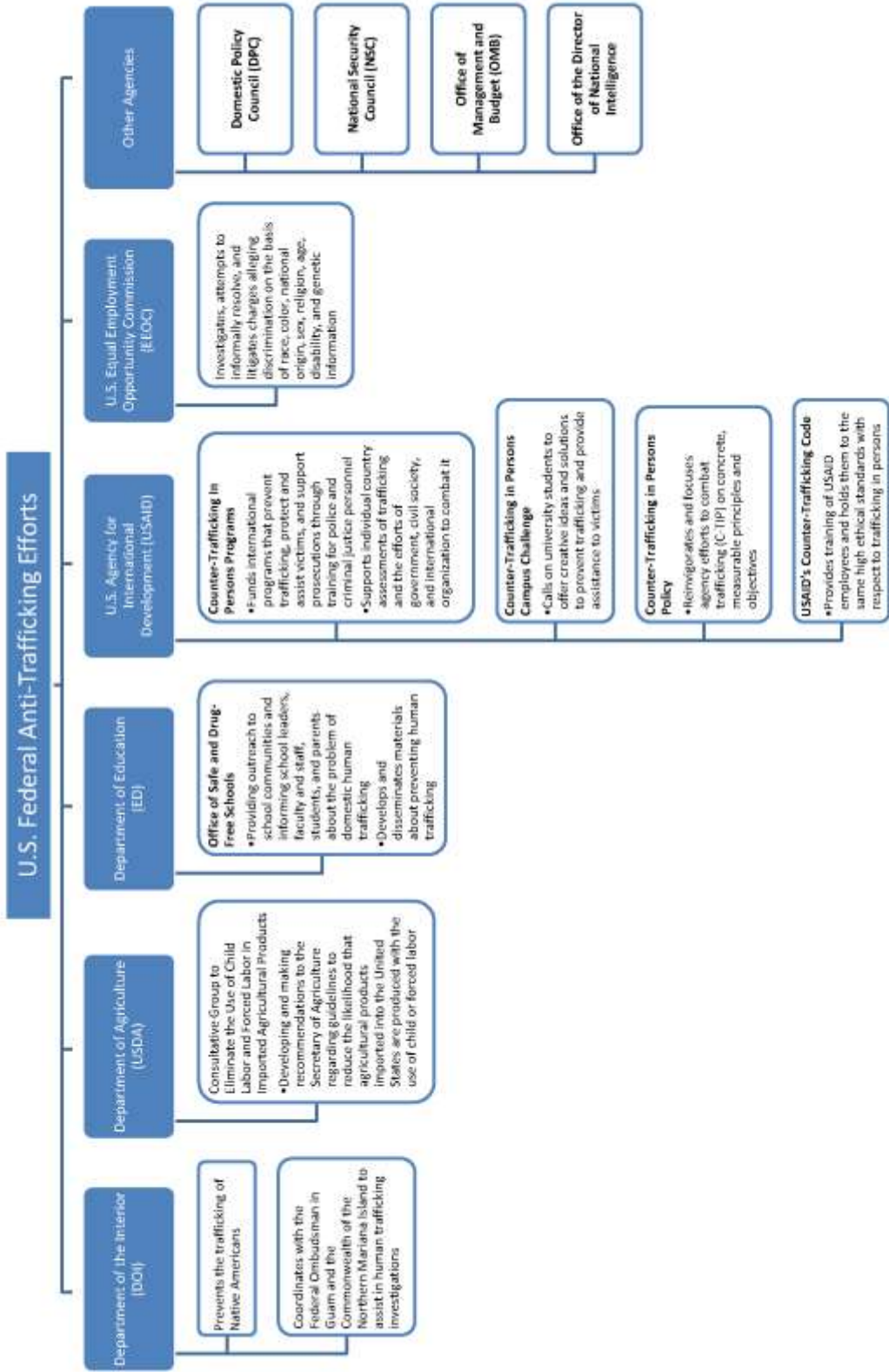
- (16) การเก็บรวบรวมการแลกเปลี่ยนและการวิเคราะห์ข้อสนเทศเกี่ยวกับลักษณะขององค์กรอาชญากรรม
- (17) ความช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมและวิชาการ



ภาคผนวก ข

แผนผังหน่วยงานของสหรัฐอเมริกาภายใต้ TVPA และ TVPRAs





## ภาคผนวก ข

### รายละเอียดบทบาทหน่วยงานของสหรัฐอเมริกา ภายใต้ TVPA และ TVPRAs

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสหรัฐฯ ภายใต้ TVPA และ TVPRAs ซึ่งปรากฏตามแผนผังตารางในภาคผนวก ข นั้น อาจสรุปบทบาทของหน่วยงานที่สำคัญๆ พอสังเขป ดังนี้

1. The President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking (PITF) ก่อตั้งขึ้นภายใต้ TVPA 2000 มาตรา 105 มีสถานะเป็นองค์กรระดับคณะรัฐมนตรี (cabinet-level) ทำหน้าที่ประสานความพยายามในระดับรัฐบาลกลางในการปราบปรามการค้ามนุษย์ และมีการประชุมประจำปีโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ทั้งนี้ PITF ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อัยการสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริการสาธารณสุขและชุมชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงภายใน ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนสอบสวนระดับรัฐบาลกลาง (Federal Bureau of Investigation – FBI) ผู้บริหารของ U.S. Agency for International Development (USAID) ประธานคณะกรรมการว่าด้วยการจ้างแรงงานอย่างเป็นทางการและผู้แทนระดับสูงจากกระทรวงศึกษาธิการ และจากสำนักงบประมาณ ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือ ปคม. ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือ ปกค. ตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ เป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปีด้านละหนึ่งคนโดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ปคม.

อนึ่ง PITF ซึ่งนำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แสดงถึงการเน้นย้ำว่าปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนานาชาติ และไม่สามารถจัดหรือแก้ไขโดยลำพัง แม้ว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะมีทรัพยากรและบุคลากรมากมายแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยลำพัง จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยภารกิจของ PITF เป็นการติดตามผลในทางปฏิบัติภายใต้กรอบ TVPA อันได้แก่ การประเมินความสำเร็จของสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ทั้งในมิติการป้องกัน การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การฟ้องร้องและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ และจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์และความ

คือหน้าในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทั่วโลกเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพิจารณาดำเนินการอันได้แก่การกำหนดมาตรการและความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับรัฐบาลของประเทศที่ไม่สามารถจัดปัญหาการค้ามนุษย์ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำภายใต้ TVPA

2. Senior Policy Operating Group (SPOG) ก่อตั้งขึ้นภายใต้ TVPRA 2003 ประกอบด้วยผู้แทนระดับสูงของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ PITF โดย SPOG ทำหน้าที่ประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานและองค์กรร่วมต่างๆ (interagency policy) ศึกษาค้นคว้าวิจัย และจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ และการบังคับใช้ TVPA โดยมีการประชุมร่วมทุกสี่เดือน โดยมีประธานในระดับ Ambassador-at-Large ซึ่งปัจจุบัน Ambassador Luis CdeBaca ซึ่งมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าสำนักงาน Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons ทำหน้าที่ประธาน SPOG

3. กระทรวงการต่างประเทศ (Department of State) ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ดังนี้

3.1 Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons ก่อตั้งขึ้นภายใต้ TVPA 2000 ทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้ การดำเนินการด้านการทูต และการสนับสนุนกองทุนระหว่างประเทศเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ และจัดทำรายงาน ประจำปี (The Annual Trafficking in Persons Report) ซึ่งจัดลำดับความพยายามของแต่ละประเทศในการดำเนินการเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลบุคคลที่เดินทาง เข้ามาในสหรัฐอเมริกา ทำงานและท่องเที่ยว

3.2 Bureau of Population, Refugees, and Migration (PRM) ทำหน้าที่สนับสนุนกองทุนเพื่อจัดทำโปรแกรมการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ และทำหน้าที่สนับสนุนกองทุนเพื่อกลับคืนถิ่นและการกลับสู่ครอบครัวของเหยื่อการค้ามนุษย์

3.3 Bureau of Democracy Human Rights, and Labor (DRL) ดำเนินการด้าน Global Program เพื่อส่งเสริมสิทธิของผู้ใช้แรงงานและจัดการเกี่ยวกับการละเมิดกฎระเบียบแรงงาน ซึ่งรวมถึงการค้ามนุษย์ด้านแรงงานด้วย

3.4 Bureau of Diplomatic Security ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนอาชญากรรมการค้ามนุษย์โดยร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

3.5 Office of Global Women's Issues (GWI) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเพิ่มกำลังความสามารถของสตรีในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และมุ่งเน้นการดำเนินการในการป้องกันความรุนแรงต่อเด็กหญิงและสตรีซึ่งเสริมความพยายามในการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์

3.6 Bureau of Consular Affairs ทำหน้าที่ตรวจสอบตราพิเศษแก่เหยื่อค้ามนุษย์ในสหรัฐฯ ได้แก่ T-1 nonimmigrant visa ซึ่งอนุญาตให้เหยื่อค้ามนุษย์พำนักอยู่ในสหรัฐฯ เพื่อประโยชน์ ต่อการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์ อนึ่ง สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลสหรัฐฯ ในต่างประเทศไม่มีอำนาจตรวจลงตรา T-1 visas แก่เหยื่อค้ามนุษย์แต่มีอำนาจตรวจลงตราแก่บุคคลในครอบครัวของเหยื่อ T (derivative) visas

3.7 Human Smuggling and Trafficking Center เป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงความมั่นคงภายใน และสำนักข่าว

กรอง โดยมีหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น (smuggling) การค้ามนุษย์ และ ข้อมูลความมั่นคงแห่งชาติ

4. กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ดังนี้

4.1 สำนักงานอัยการสูงสุด จะจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินการของ รัฐบาลในการปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อเสนอต่อรัฐสภา

4.2 Child Exploitation and Obscenity Section (CEOS) ทำหน้าที่พิจารณา ลงโทษผู้กระทำความผิดฐานครอบครองสื่อลามกเกี่ยวกับเด็ก การค้าเด็กทางเพศ การลักพาตัวเด็ก และการ ท่องเที่ยวเชิงเพศพาณิชย์

4.3 Civil Rights Division แบ่งออกเป็น

4.3.1 Human Trafficking Prosecution Unit (HTPU) ทำหน้าที่พิจารณา ลงโทษในอาชญากรรมค้ามนุษย์

4.3.2 Trafficking in Persons and Worker Exploitation Task Force ทำ หน้าที่สายด่วนรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้แรงงานที่เข้าข่ายค้ามนุษย์ โดยในเวลาราชการมีล่าม แปลหลายภาษา และหลังเวลาราชการจะมีบริการข้อความเป็นภาษาอังกฤษ สเปน รัสเซีย และแมน ดาริน

4.3.3 Bureau of Justice Assistance (BJA) เป็นหน่วยเฉพาะกิจร่วม ระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายและองค์กรภาคประชาสังคมทั่วสหรัฐฯ

4.3.4 Office of Victims of Crime (OVC) ทำหน้าที่จัดความช่วยเหลือทาง เทคนิคต่อหน่วยเฉพาะกิจปราบปรามการค้ามนุษย์ (Anti-Human Trafficking Task Force) รวมทั้ง สนับสนุนเงินทุนช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ที่เป็นชาวต่างชาติ รวมทั้งเป็นหน่วยนำร่องในการช่วยเหลือ เหยื่อค้ามนุษย์ที่เป็นผู้เยาว์

4.3.5 Bureau of Justice Statistics (BJS) ทำหน้าที่จัดระบบรายงานการค้า มนุษย์ (Human Trafficking Reporting System – HTRS) ร่วมกับมหาวิทยาลัย Northeastern และวิเคราะห์รายงานการปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งนำเสนอโดยหน่วยงานเฉพาะกิจปราบปราม การค้ามนุษย์

4.3.6 National Institute of Justice (NIJ) สนับสนุนเงินทุนเพื่อการวิจัย เรื่องค้ามนุษย์ทั้งในสหรัฐฯ และต่างประเทศ

4.3.7 Office of Juvenile and Delinquency Prevention (OJJDP) โดยมี หน่วย Internet Crimes against Children Task Forces (ICAC) เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวน การกระทำความผิดทางอินเทอร์เน็ตเกี่ยวกับภาพลามกของเด็ก และทำการฝึกอบรมเพื่อสร้างเสริม ศักยภาพต่อการปราบปรามการกระทำผิดเชิงเพศพาณิชย์ในเด็ก (commercial sexual exploitation of children – CSEC)

4.3.8 Federal Bureau of Investigation (FBI) ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน อาชญากรรมค้ามนุษย์ และเป็นหน่วยงานร่วมในหน่วยเฉพาะกิจเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ ยังปฏิบัติงานร่วมกับ Department of Justice Child Exploitation and Obscenity Section และ The National Center for Missing & Exploitation Children ด้วย

#### 5. กระทรวงแรงงาน (Department of Labor) แบ่งออกเป็น

5.1 Labor Bureau of International Labor (ILAB) โดยมี Office of Child Labor, Forced Labor and Human Trafficking จัดทำ

5.1.1 รายงานสถานการณ์การใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับ List of Goods Produced by Child or Forced Labor ภายใต้ The Trafficking Victims Protection Act 2005 หรือเรียกว่า TVPRA list ซึ่งปัจจุบันมีสินค้า 34 รายการจาก 74 ประเทศที่กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ เชื่อว่ามีการผลิตโดยใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก หรือทั้งสองประการอันเป็นการละเมิดมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องแรงงาน

5.1.2 Executive Order 13126 (1999) หรือเรียกว่า Prohibition of Acquisition of Products Produced by Forced or Indentured Child Labor ลงนามโดยประธานาธิบดี Clinton เมื่อปี ค.ศ. 1999 กำหนดให้หน่วยงานรัฐบาลของสหรัฐฯ ละเว้นการซื้อสินค้าที่มีการใช้แรงงานเด็กบังคับหรือแรงงานเด็กชดหนี้ ซึ่งนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศจะหมายถึง การห้ามหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐฯ จัดซื้อสินค้าที่นำเข้าจากประเทศที่มีการใช้แรงงานเด็กบังคับ เด็กชดหนี้ในสินค้าประเภทนั้นๆ และระบุให้บริษัทต่างชาติที่เป็น Federal Contractors ของสหรัฐฯ ที่จัดส่งสินค้าให้หน่วยงานรัฐบาลสหรัฐฯ ต้องรับรองว่าได้ “made a good faith effort to determine whether forced or indentured child labor was used to produce the items listed” และ Executive Order ยังกำหนดให้กระทรวงแรงงานจัดทำบัญชีรายชื่อสินค้า (List Products Requiring Federal Contractor Certification as to Forced or Indentured Child Labor pursuant to Executive Order 13126) ซึ่งตั้งแต่เดือนกันยายน 2556 เป็นต้นมา สินค้าไทยที่ถูกกระบุงอยู่ในรายชื่อสินค้านี้ดังกล่าว คือ กุ้งและเสื้อผ้า

5.1.3 กฎหมาย Trade and Development Act of 2000 กำหนดให้กระทรวงแรงงานจัดทำข้อมูลในลักษณะรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์และการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด (Finding on the Worst Forms of Child Labor) ของประเทศคู่ค้าของสหรัฐฯ ที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) เพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐฯ

ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ใช้ประโยชน์จากรายงานฉบับต่าง ๆ ข้างต้นในฐานะเครื่องมือในการสื่อสารกับรัฐบาล ภาคเอกชน และองค์กรของประเทศต่างๆ ในการเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว

5.2 Wage and Hour Division (WHD) เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแรงงานฉบับ The Fair Labor Standards Act (FLSA) และ The Migrant and Seasonal Agricultural Workers Protection Act (AWPA) เพื่อให้เกิดการจ้างงานที่เป็นธรรมและไม่มีการค้ามนุษย์

5.3 Office of the Inspector General (DOL OIG) ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนการฉ้อฉลและการกระทำผิดต่อแรงงานต่างชาติภายใต้ The Department’s Foreign Labor Certification (FLC) Program

5.4 Employment and Training Administration ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกฝนอาชีพ จัดทำข้อมูลตลาดแรงงาน การเตรียมความพร้อมในการทำงาน เป็นต้น

5.5 Bureau of International Labor Affairs (ILAB) ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคต่อการต่อต้านการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั่วโลก

6. กระทรวงบริการสาธารณสุขและชุมชน (Department of Health and Human Services – HHS) ดำเนินการภายใต้ Anti-Trafficking Persons Division (Anti-Trafficking in Persons Program) ได้แก่

6.1 Rescue and Restore Campaign โดยจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือและฟื้นฟูใน 24 เมือง 24 ภูมิภาค และ 24 มลรัฐ โดยประกอบด้วยผู้นำขององค์กรภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา นักศึกษา ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ เพื่อดำเนินการต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในชุมชนของตน

6.2 Rescue and Restore Program เป็นจุดรวมสำหรับการสร้างความตระหนักรู้แก่สาธารณชน และเสริมสร้างการเข้าถึงเพื่อแยกแยะและทำงานร่วมกับเหยื่อค้ามนุษย์

6.3 National Human Trafficking Resource Center (NHTRC) จัดสายด่วนเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ดำเนินการโดย Polaris Project ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมภายใต้ความร่วมมือกับกระทรวงบริการสาธารณสุข

6.4 ออก Certifications and Eligibility Letters เพื่อให้เหยื่อสามารถรับประโยชน์จากความช่วยเหลือของรัฐบาลกลาง

6.5 Trafficking Victim Assistance Program เพื่อเป็นกลไกดำเนินการต่อกรณีการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น การโอนเรื่อง ให้ความช่วยเหลือฉุกเฉิน การจัดหาที่พักพิง การจัดจ้างงาน การตรวจและบำบัดด้านสุขภาพจิต การรักษาพยาบาล การให้บริการทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เหยื่อสามารถใช้ชีวิตได้โดยปราศจากการถูกใช้ความรุนแรงและการแสวงประโยชน์

7. กระทรวงคมนาคม (Department of Transportation – DOT) ดำเนินการเกี่ยวกับ

7.1 Training on Human Trafficking Awareness เพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้แก่ลูกจ้าง

7.2 Transportation Leaders Against Human Trafficking เพื่อสร้างแนวร่วมของกลุ่มสมาชิกที่ให้บริการคมนาคมขนส่งในการฝึกฝนบุคลากรให้ทราบและมีส่วนช่วยในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์

7.3 แนวร่วมระหว่างกระทรวงคมนาคมและกระทรวงความมั่นคงภายในภายใต้ “Blue Campaign” ได้แก่ แนวร่วมกับ Amtrak ในฐานะผู้ให้บริการคมนาคมขนส่งทางรถไฟทั่วประเทศ ในการฝึกฝนพนักงานเพื่อเป็นหูเป็นตาและรายงานการพบเห็นพฤติกรรมค้ามนุษย์ และ “Blue Lightning” ได้แก่ แนวร่วมกับสายการบินพาณิชย์ของสหรัฐฯ เพื่อสร้างศักยภาพและทักษะทั้งด้านการสังเกตและทักษะทางคอมพิวเตอร์ในการระบุและรายงานการพบพฤติกรรมการค้ามนุษย์ต่อหน่วยงานรัฐบาลกลางแบบ real time

8. กระทรวงความมั่นคงภายใน (Department of Homeland Security – DHS) ประกอบด้วย

## 8.1 การบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองและศุลกากรโดยหน่วยงาน

8.1.1 Human Smuggling and Trafficking Unit ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนอาชญากรรมการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อที่เป็นชาวต่างชาติ รวมทั้งทำการจับกุม และใช้ Victim-centered approach เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดค้ามนุษย์

8.1.2 Child Exploitation/Operation Predator ซึ่งเป็นการปฏิบัติการโดย U.S. Immigration and Customs Enforcement's (ICE) Homeland Security Investigation (HIS) ร่วมกับ FBI, National Center for Missing and Exploited Children – NCMEC, กระทรวงยุติธรรม และ Internet Crimes against Children Task Forces (ICAC) ในการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมที่ใช้ประโยชน์ทางเพศต่อเด็ก ภาพลามกของเด็ก และการท่องเที่ยวเชิงเพศพาณิชย์ต่อเด็ก ทั้งในสหรัฐฯ และต่างประเทศ

8.2 United States Citizenship and Immigration Services (USCIS) ทำหน้าที่พิจารณาการตรวจลงตราวีซ่าประเภท T และ U ของเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวต่างชาติ

8.3 Federal Law Enforcement Training Center (FLETC) ทำหน้าที่จัดการอบรมฝึกฝนระยะยาวแก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทักษะในการระบุงการกระทำที่เป็นการค้ามนุษย์ การสืบสวนสอบสวนความผิดค้ามนุษย์ การปฏิบัติด้านการเข้าเมืองต่อเหยื่อค้ามนุษย์ รวมทั้งพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการฝึกฝนแบบออนไลน์ของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

8.4 U.S. Customs and Border Protection ทำหน้าที่ปกป้องและระบุงผู้เป็นเหยื่อค้ามนุษย์ที่ตรวจพบตามแนวชายแดน ท่าเรือ หรือช่องทางเข้าเมืองอื่นๆ

8.5 Blue Campaign โดย DHS มีบทบาทส่งเสริมความพยายามในการปราบปรามการค้ามนุษย์ในการสร้างความตระหนักรู้ การอบรม การช่วยเหลือเหยื่อ และการสืบสวนสอบสวนเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย และขยายความร่วมมือกับกระทรวงต่างๆ และหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลต่างประเทศ องค์กรภาคประชาสังคม และภาคเอกชน รวมทั้งจัดทำสื่อในรูปแบบต่างๆ เพื่อเผยแพร่การต่อต้านการค้ามนุษย์

9. กระทรวงกลาโหม (Department of Defense – DOD) ดำเนินการภายใต้ Combating Trafficking in Persons (CTIP) Program Office ซึ่งยึดนโยบาย zero tolerance ต่ออาชญากรรมค้ามนุษย์ โดยจัดการอบรมประจำปีแก่เจ้าหน้าที่ทหาร ลูกจ้างของกระทรวงที่เป็นพลเรือน และขยายการอบรมให้แก่ภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับกระทรวงด้วย นอกจากนี้ ยังจัดการสัมมนาและ workshops เพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่บุคลากรของกระทรวงอย่างสม่ำเสมออีกด้วย

10. กระทรวงมหาดไทย (Department of Interior) ดำเนินการโดยประสานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการป้องกันการค้ามนุษย์ต่อชาวอินเดียนแดง และประสานร่วมกับรัฐบาลกลาง มลรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น และกลุ่มชนเผ่าอินเดียนแดงเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เพิ่มมากขึ้นต่อชาวอินเดียนแดง นอกจากนี้ ยังร่วมกับผู้ตรวจการระดับมลรัฐของเกาะกวมและ Northern Mariana Island เพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนคดีค้ามนุษย์

11. กระทรวงเกษตร (Department of Agriculture – USDA) ดำเนินการภายใต้ Consultative Group to Eliminate the Use of Child Labor and Forced Labor in Imported Agricultural Products โดยเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน



สถาบันการศึกษา และองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเกี่ยวกับแนวทางในการลดความเป็นไปได้ต่อสินค้าเกษตรที่นำเข้าจากต่างประเทศซึ่งผลิตโดยใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ และภายในหนึ่งปีนับจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรได้รับข้อเสนอแนะแนวทาง รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาตัดสินขั้นสุดท้ายและทำการเผยแพร่แนวทางดังกล่าวต่อสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็น ปัจจุบัน ได้ประกาศแนวทางดังกล่าวอย่างเป็นทางการแล้วเมื่อเดือนเมษายน 2011

12. กระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education (ED) ดำเนินการภายใต้ Office of Safe and Drug-Free Schools เนื่องจากเล็งเห็นว่า การค้ามนุษย์มักจะเกี่ยวข้องกับเด็กในวัยเรียนโดยเฉพาะเด็กที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบิดามารดาซึ่งถือกลุ่มเสี่ยงสำคัญต่อการถูกหลอกลวงเพื่อการค้ามนุษย์เนื่องด้วยเทคโนโลยีการติดต่อ สื่อสารสมัยใหม่ หรือแม้กระทั่งบนถนนหนทาง ในห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ และรวมถึงการใช้เด็กหญิงด้วยตนเองเป็นตัวล่อลวงเด็กหญิงคนอื่นๆ เข้ามาสู่การถูกค้ามนุษย์ ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อต่อต้านปราบปรามประกอบด้วย

12.1 การเข้าถึงชุมชนของโรงเรียน ผู้นำโรงเรียน เจ้าหน้าที่ นักเรียน และผู้ปกครอง เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในปัญหาการค้ามนุษย์

12.2 ช่วยเหลือโรงเรียนเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับการเรียนการสอน และความสำคัญของบทบาทของโรงเรียนในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งสนับสนุนการให้ข้อมูลต่อบุคลากรของโรงเรียนที่ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัย และตำรวจโรงเรียน

12.3 พัฒนาและเผยแพร่เอกสารข้อมูลเพื่อการต่อต้านปราบปรามการค้ามนุษย์ผ่านช่องทางสารสนเทศต่างๆ อาทิเช่น website “Readiness and Emergency Management for Schools” และจัดทำ fact sheet เกี่ยวกับ Human Trafficking of Children in the United States

13. U.S. Agency for International Development (USAID) โดยการดำเนินการในด้านการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ภายใต้

13.1 Counter-Trafficking In Persons Program เพื่อให้เงินทุนสนับสนุนโปรแกรมระหว่างประเทศในการป้องกัน ปกป้องและช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ และสนับสนุนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ทางกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ ยังสนับสนุนเงินทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การปกป้องเด็ก การเพิ่มพลังขับเคลื่อนของสตรี ธรรมภิบาล การศึกษา สาธารณสุข และสิทธิมนุษยชน และยังสนับสนุนการจัดทำโครงการประเมินขอบข่ายและลักษณะของการค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศ รวมทั้งการสนับสนุนความพยายามของภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศในการปราบปรามการค้ามนุษย์

13.2 Counter-Trafficking in Persons Campus Challenge โดยผ่านการกระตุ้นให้นักศึกษาระดับมหาวิทยาลัยทั้งในสหรัฐฯ และต่างประเทศเสนอแนวคิดเชิงสร้างสรรค์และเสนอแนวทางในการป้องกันการค้ามนุษย์เพื่อให้เกิดความซึบซาบในหมู่ปัญญาชน

13.3 Counter-Trafficking in Persons Policy เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและผลักดันความพยายามและมาตรการการปราบปรามการค้ามนุษย์ของหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม (combat trafficking in persons – C-TIP) และขยายการเข้าไปดำเนินการในประเทศที่ถือ

เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ผ่าน C-TIP ทั้งนี้ USAID ได้เผยแพร่ C-TIP Field Guide เมื่อเดือนเมษายน 2013 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินการของ USAID ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะช่วยให้บุคลากรทั้งของ USAID เองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศต่างๆ มีความเข้าใจปัญหาการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้นเพื่อการขยายขอบข่ายการดำเนินการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นแนวทางต่อบุคลากรของ USAID ในการรายงานพฤติกรรมซึ่งต้องสงสัยว่าเป็นการค้ามนุษย์ของบุคลากรด้วยตนเอง คู่สัญญาของ USAID เพื่อนำไปสู่การสืบสวนสอบสวนต่อไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าลักษณะการดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงระบบ check and balance และการสร้างความโปร่งใส (transparency) และการตรวจสอบได้ (accountability) และเปรียบเสมือนจุดสกัดหรือจุดตรวจทั้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร คู่สัญญา และองค์กร USAID เองในลักษณะ 360 องศา อันเป็นมาตรการที่ช่วยลดโอกาสของผู้ที่จะกระทำหรือกระทำการค้ามนุษย์มิให้ขยายวงกว้างขึ้นไปเรื่อยๆ

13.4 USAID's Counter-Trafficking Code เป็นกรอบการฝึกอบรมบุคลากรของ USAID เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาในด้านจริยธรรมเพื่อมิให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยยึดถือ The Federal Acquisition Regulation (FAR) และ TVPA เป็นแม่บทในการพิจารณาจัดจ้างและปฏิบัติงานร่วมกับคู่สัญญาของ USAID อีกทั้งยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องรายงานเมื่อพบเห็นหรือรับทราบพฤติกรรมการค้ามนุษย์อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการวางระบบการสอดส่องและเป็นหูเป็นตาให้กับ USAID อันจะช่วยลดโอกาสของบุคลากรและคู่สัญญาที่ประสงค์จะใช้ภารกิจของ USAID บังหน้าหรือแอบแฝงเพื่อยุ่งเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

14. U.S. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC or Commission) มีสำนักงานตั้งอยู่ใน 53 แห่งทั่วประเทศฯ ทำหน้าที่ภายใต้ Anti-Discrimination Laws เพื่อสืบสวนสอบสวนและแก้ไขปัญหาคือเรื่องเรียนที่เกิดขึ้นกับเหยื่อการค้ามนุษย์จากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สีผิว ต้นกำเนิด เพศ ศาสนา อายุ ความพิการ และพันธุกรรม อันจะนำมาซึ่งการยุติความขัดแย้งและการจ่ายเงินชดเชยหรือการทดแทนในรูปแบบอื่นแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งถือเป็นกลไกและมาตรการที่สำคัญในการช่วยเหลือเยียวยาเหยื่อมิให้ถูกซ้ำเติมทางสังคม

15. นอกจากหน่วยงานจำนวน 14 หน่วยที่กล่าวมาแล้ว หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีก 4 หน่วยงาน ได้แก่ Domestic Policy Council (DPC), National Security Council (NSC), Office of Management and Budget (OMB) และ Office of the Director of National Intelligence (ODNI)

## ภาคผนวก ฅ

### บทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคุ้มครองสิทธิในประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพ การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย

1. นายประวิทย์ ร้อยแก้ว อัยการผู้เชี่ยวชาญ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด (วันที่ 28 พฤษภาคม 2557)

1.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีสถานะเป็นกฎหมายสารบัญญัติประกอบด้วยบทกำหนดโทษ บทอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และบทคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อ โดยในชั้นการยกร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่ออนุวัติการ Palermo Protocol ซึ่งไทยลงนามเมื่อปี พ.ศ. 2545 มุ่งเน้นการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อเป็นหลัก แต่ยังมีปัญหาของคำนิยามที่ไม่ครอบคลุมสถานการณ์ที่เป็น vulnerability ซึ่ง United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) กำหนดคำนิยามไว้อันได้แก่ poverty, unemployment, inequality, humanitarian emergencies (armed conflicts/natural disasters), sexual violence, gender discrimination, social exclusion, marginalization, culture of tolerance against women, youth and children.

อนึ่ง โดยที่พระราชบัญญัติฯ มีผลใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2551 จึงยังบังคับใช้ไม่หมดทุกมาตราเช่น การทำ wire tapping จึงยังไม่สามารถประเมินในชั้นนี้ได้ว่าพระราชบัญญัติฯ มีจัดบทพร่องที่เด่นชัดอย่างไรหรือไม่ ส่วนมาตราที่เห็นว่าควรต้องพิจารณาแก้ไขในปัจจุบันเช่น มาตรา 29 เรื่องการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งมีอุปสรรคปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากข้อจำกัดของระยะเวลาที่จะสามารถขอให้บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครอง(ไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง) อันเป็นประเด็นเกี่ยวกับเสรีภาพของบุคคล

1.2 ประเด็นการบังคับใช้กฎหมายซึ่งได้ระบุฐานความผิดไว้นั้น การดำเนินคดีต้องปรับใช้กฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งได้แก่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16-20 สำหรับขั้นตอนการดำเนินคดีแบ่งได้เป็นขั้นตอนการเข้าช่วยเหลือเหยื่อ การจับกุมผู้กระทำความผิด และการสอบสวนเบื้องต้น ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเมื่อเหยื่อมาแจ้งความร้องทุกข์แล้ว การคัดแยกเหยื่อเพื่อเข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือเยียวยาตกเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนขั้นตอนการดำเนินคดีในขั้นต่อไปโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น จะมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการ โดยขึ้นกับข้อเท็จจริงและลักษณะของการกระทำความผิด ดังนี้

1.2.1 คดีค้ามนุษย์ที่มีโชาชญากรรมข้ามชาติ คือการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นผู้รับแจ้งเหตุ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสืบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 ส่วนพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็มีอำนาจสอบสวนภายใต้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ มาตรา 21 ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ทำ MOU ระหว่างกันแต่ MOU มิได้ระบุว่าหากเกิดกรณีทับซ้อนกันของอำนาจการสอบสวน หน่วยงานใดจะเป็นหน่วยที่มีอำนาจ

ตัดสินใจ ทางปฏิบัติในปัจจุบันพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะสอบสวนเมื่อมีการแจ้งความร้องทุกข์ และ ขณะเดียวกันหากกรมสอบสวนคดีพิเศษเห็นว่า เป็นคดีเล็ก ก็ส่งเรื่องให้กองบังคับการปราบปราม การค้ำมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการ

1.2.2 คดีค้ำมนุษย์ที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติและเข้าองค์ประกอบขององค์กร อาชญากรรมข้ามชาติ คือมีการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ (ลงมือกระทำแล้ว) นอกราชอาณาจักร ซึ่งอำนาจการสอบสวนจะเป็นของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ประกอบกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรม ข้ามชาติ พ.ศ. 2556 โดยต้องเข้าเงื่อนไขของการกระทำอันเป็นไปตามองค์ประกอบขององค์กร อาชญากรรมข้ามชาติด้วย ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมใน องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เข้ามาเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งแม้จะมีกำหนดนิยามของคำว่าองค์กรอาชญากรรม แต่ก็ไม่ได้มีข้อบทที่จะ ดำเนินการกับองค์กรอาชญากรรมดังกล่าว

1.2.3 คดีค้ำมนุษย์ที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ แต่ไม่เข้าองค์ประกอบของ องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ คือมีการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ (ลงมือกระทำแล้ว) นอก ราชอาณาจักรแต่ไม่เข้าองค์ประกอบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อำนาจสอบสวนจะเป็นของ พนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

อนึ่ง โดยที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง/คาบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 อาทิเช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ซึ่งการหยิบยกขึ้นปรับใช้จะหยิบยกเป็น กรณียๆ ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการ เช่น หากผู้เสียหายเป็นเด็กก็จะพิจารณาปรับใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กเป็นลำดับแรก โดยศาลจะพิจารณาพิพากษาลงโทษโดยใช้กฎหมายที่มี โทษสูงสุด และจะปรับใช้พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 เมื่อมีความจำเป็นต้องรวบรวมพยานหลักฐานนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ การปรับใช้กฎหมายหลายฉบับ ต่อข้อเท็จจริงก็มีข้อดีคือ หากพิจารณาว่าจำเลยมิได้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์แต่มีความผิดตาม กฎหมายฉบับอื่น ก็ยังสามารถพิพากษาลงโทษในความผิดฐานอื่นนั้นได้ การมีกฎหมายหลายฉบับ เกี่ยวข้องกันจึงเป็นเครื่องมือสำหรับศาลในการพิจารณาปรับใช้ตามแต่กรณี

### 1.3 ประเด็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

1.3.1 ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ กระทรวงพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ถือเป็น focal point ในเรื่องการปราบปรามการค้ำมนุษย์ แต่มี บุคลากรไม่เพียงพอ ไม่มี authority และหน่วยบังคับใช้กฎหมายได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กรมสอบสวนคดีพิเศษ ต่างหน่วยต่างเป็นอิสระจากกันทำให้การบังคับใช้ กฎหมายเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย และต่างปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับที่ให้อำนาจแต่ ละหน่วยงาน และส่งผลไปถึงการจัดทำฐานข้อมูล (database) ซึ่งไม่สามารถบูรณาการข้อมูลการ ดำเนินการปราบปรามการค้ำมนุษย์ได้อย่างแท้จริงและกระทบต่อการกำหนดนโยบายปราบปราม การค้ำมนุษย์ในภาพรวม

1.3.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปคม.) และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปกค.) โดย ปคม. มีบทบาทด้านนโยบาย และ ปกค. มีบทบาทกำกับดูแลการปฏิบัติ แต่เห็นว่าภารกิจของคณะกรรมการทั้งสองยังไม่ชัดเจนและมีความทับซ้อน ดังนั้น การตั้ง คณะกรรมการทั้งสองชุดจึงเปรียบเสมือนเป็นเพียงการแสดงเจตนาของประเทศไทยในการปราบปราม การค้ามนุษย์ ซึ่งแตกต่างจาก The President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking (PITF) ซึ่งก่อตั้งภายใต้ TVPA 2000 โดยเป็นคณะกรรมการที่มีสถานะเป็น องค์กรระดับคณะรัฐมนตรี (cabinet-level) และเป็นคณะกรรมการเพียงชุดเดียวที่ทำหน้าที่ประสาน ความพยายามในระดับรัฐบาลกลางในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลให้ดำเนินการเป็นไปอย่าง บูรณาการ เป็นไปในทิศทางเดียวกันและอยู่ภายใต้กฎหมายแม่บทฉบับเดียวกัน อีกทั้ง TVPA กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบสวนการค้ามนุษย์โดยทำ หน้าที่ให้คำแนะนำเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ตรงตาม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ขณะที่ไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย และต่างมีกฎหมายให้อำนาจ ต่างกัน พนักงานอัยการจะเข้ามาทำหน้าที่ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว และ ส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมีภารกิจมากอยู่แล้วและมุ่งเน้นภารกิจปราบปราม มากกว่าภารกิจช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ (ทำให้ขยายผลการปราบปรามไม่ถึงต้นตอเนื่องจาก เหยื่อมักไม่ยอมให้ความร่วมมือหรือให้การที่เป็นประโยชน์) นอกจากนี้ ปัญหาอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ และการขาดทัศนคติในเชิงหุ้นส่วนของการบังคับใช้กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการ บังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย

1.3.3 ความคิดที่จะจัดตั้งหน่วยงานดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์เป็นการเฉพาะดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ สร้าง ความก้าวหน้าและแรงจูงใจในสายงานอาชีพ และมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อการดำเนินการกิจ อย่างไรก็ดี ต้องพิจารณาด้วยว่าปัญหาการค้ามนุษย์มีปริมาณมากพอที่จะจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อ รับผิดชอบโดยตรงหรือไม่ซึ่งเป็นประเด็นทางนโยบาย

2. นางสาวสุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (วันที่ 7 มิถุนายน 2557)

2.1 ประเด็นบทบาทของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นไปตามเจตนาของ พระราชบัญญัติ ซึ่งนอกเหนือจากเพื่อให้มีกฎหมายมาบังคับใช้กับการค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะแล้ว ยัง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จึงมอบหมายให้ พม. เป็น หน่วยราชการผู้รักษาตามกฎหมาย เนื่องจากมีภารกิจในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายตั้งแต่ กระบวนเข้าไปคัดแยกผู้เสียหายร่วมกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย คุ้มครอง เยียวยา ฝึกอบรมอาชีพ ให้การรักษาพยาบาลในหน่วยงานหลักของ พม. ตลอดจนส่งกลับคืนสู่ภูมิลำเนา (มาตรา 33 ของ พระราชบัญญัติฯ) นอกจากนี้ พม. ยังเป็นหน่วยประสานงานหลัก (focal point) ของประเทศไทยใน การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามที่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายให้ปัญหาการค้า

มนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 (ก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว) แต่ไม่ได้หมายความว่าให้ความสำคัญกับการประสานงานและความร่วมมือมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย

2.2 ประเด็นที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดปัญหาการค้ามนุษย์ เกิดจากปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน และเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ มีเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ และเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา บางหน่วยงานยังมีทัศนคติว่า การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นภารกิจของ พม. การขับเคลื่อนและการบูรณาการระหว่างหน่วยงานจึงยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ แต่หากพิจารณาจากมาตรา 15 และ 22 แห่งพระราชบัญญัติฯ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีและผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาเรื่องนี้เป็นภารกิจของหลายส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2.3 ประเด็นการพิจารณาเพิ่มหน่วยงานต่าง ๆ จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่คงไม่ใช่คำตอบทั้งหมดในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ เพราะในทางปฏิบัติที่ถึงแม้จะไม่มีกระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงบประมาณ และสำนักข่าวกรอง ในองค์ประกอบของคณะกรรมการ ปคม. และ ปกค. แต่ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานเรื่องนี้ ได้แต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ และเข้าร่วมการประชุมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

2.4 ประเด็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ทาง พม. ได้เคยจัดประชุมทีมสหวิชาชีพในลักษณะ focus group ในหลายพื้นที่ ที่ประชุมส่วนใหญ่พิจารณาเห็นว่า ยังไม่จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมาย แต่อยากให้ทำคู่มือหรือแนวทางในการทำงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานให้ชัดเจนมากกว่า (พม. อยู่ระหว่างจัดทำแนวทางปฏิบัติร่วมกันในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อให้การทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คาดว่าจะเสร็จภายในสิ้นปีนี้ แล้วจะจัดให้มีพิธีลงนามระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน) อย่างไรก็ตาม การหารือในส่วนกลางมีประเด็นที่อาจนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายคือ เรื่องนิยามของการค้ามนุษย์ และการตีความการค้ามนุษย์ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และการทำงานตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติฯ เป็นต้น

2.5 ประเด็นการยกระดับศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในฐานะ “ศูนย์ชาติ” เป็นหน่วยงานระดับสำนักซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะช่วยให้การดำเนินการกิจกรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจากจะได้อัตราเจ้าหน้าที่ งบประมาณเพิ่มขึ้น อีกทั้งเพื่อให้เป็น counterpart ในระดับที่เท่าเทียมกับ Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐ ซึ่งมีดำริจะยกระดับเป็น Bureau ในอนาคต ซึ่งผู้อำนวยการศูนย์ฯ มีความเห็นไปในทำนองเดียวกัน

3. นายวิพล กิติทัศนาศรัย ที่ปรึกษาด้านการบริหารงานยุติธรรม สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (สทท. – Thailand Institute of Justice) (วันที่ 9 มิถุนายน 2557)

3.1 ประเด็นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานควรมีการปรับปรุง อาทิเช่น กรณีการตรวจแรงงานซึ่งบางกรณีเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานพบสิ่งบ่งชี้ (indicators) ในขณะที่ตรวจแรงงานว่ามีการกระทำที่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ เช่น มีการรับหรือยึดหนังสือเดินทางของแรงงานต่างด้าวไว้ หรือ

ก่อนนี้ผู้ก่อกวนแรงงาน แต่เจ้าหน้าที่มักจะพิจารณาเฉพาะกฎระเบียบทางการจ้างแรงงานเท่านั้น แต่มิได้รายงานหรือแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือดำเนินการต่อสิ่งบ่งชี้ที่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ ปัจจุบันจึงมีการเสนอให้กำหนดแบบสำหรับการตรวจแรงงานใหม่เพื่อให้มีหัวข้อเนื้อหาการตรวจแรงงานที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่หากพบสิ่งบ่งชี้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์

3.2 การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดำเนิน การต่อปัญหาการค้ามนุษย์ ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) น่าจะช่วยต่อการยกระดับความสำคัญของปัญหาและช่วยลดปัญหาคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้วย เนื่องจากเทียบเคียงกับ ป.ป.ส. เจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ส. จะถูก monitor จากหน่วยปราบปรามยาเสพติดของสหรัฐอเมริกา (DEA) ทำให้การคอร์ปชั่นเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

3.3 การสืบพยานคดีอาญาในลักษณะการประชุมทางจอภาพ (video conference) ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการสืบพยานคดีอาญาในลักษณะการประชุมทางจอภาพ พ.ศ. 2556 ซึ่งให้อำนาจศาลสามารถดำเนินการสืบพยานบุคคลในกรณีการค้ามนุษย์ที่อยู่นอกศาลได้ โดยมีเหตุจำเป็น อาทิเช่น พยานเจ็บป่วย หรือมีถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากศาลที่พิจารณาคดี หรือมีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ แต่ข้อบังคับยังมีได้กำหนดรายละเอียดของรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการในการสืบพยานในลักษณะการประชุมทางจอภาพในต่างประเทศซึ่งถือเป็นก้าวใหม่ของการสืบพยาน และจะเกี่ยวข้องกับกระทรวงการต่างประเทศซึ่งมีสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ตั้งอยู่ในประเทศต่างๆ ที่อาจจะต้องทำหน้าที่นี้ในอนาคต

4. พันตำรวจโท คมวิรัช พัฒนรัฐ ผู้อำนวยการส่วนป้องกันและปราบปราม 1 ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (วันที่ 12 มิถุนายน 2557)

4.1 ประเด็นความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการดำเนินการต่อการค้ามนุษย์ ซึ่งประเด็นนี้ปรากฏในข้อสงสัยของฝ่ายสหรัฐอเมริกาใน TIP Report 2012 แต่สหรัฐฯ ก็อยากให้มีเน้นการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ (ซึ่งไม่ถึงกับรู้เห็นการกระทำแต่เป็นการทุจริตตามน้ำ) และสหรัฐฯ มุ่งหวังให้กรมสอบสวนคดีพิเศษทำหน้าที่ check and balance การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษก็มีอำนาจหน้าที่นี้อยู่แล้วตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 21 (จ) ซึ่งบัญญัติว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา” ซึ่งรวมถึงการเป็นผู้ต้องสงสัยของเจ้าหน้าที่ตำรวจในทุกกรณีโดยไม่จำกัดเฉพาะการค้ามนุษย์เท่านั้น อนึ่ง กรมสอบสวนคดีพิเศษมีความคล่องตัวเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีขนาดไม่ใหญ่มาก และทำหน้าที่ทั้งในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการจัดการประชุมระหว่างประเทศกับหน่วยงานที่เป็น counterpart ของกรมฯ อาทิเช่น การประชุม CJ (Cooperation Justice in Combating Trafficking in Persons) กับพม่า เป็นต้น

นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสอบสวนคดีการค้ามนุษย์ภายใต้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 21 ประกอบกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2554 ขณะเดียวกัน

เจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน ดังนั้นเพื่อลดความทับซ้อนของการดำเนินการโดยกรมสอบสวนคดีพิเศษประสงค์ให้อำนาจการสอบสวนครอบคลุมคดีการค้ำมนุษย์ที่มีลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติมีความซับซ้อนและมีเครือข่ายใหญ่โต จึงได้จัดทำบันทึกความตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กับกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง : ความร่วมมือในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2556 สรุปว่าการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ไม่ว่าจะเริ่มโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ หากการสอบสวนพบว่าการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นไม่เชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติหรือไม่ถึงกับมีความซับซ้อน ก็จะเป็นเรื่องของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่หากมีความเชื่อมโยงกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติหรือมีความซับซ้อน ก็จะเป็นเรื่องของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษมองว่าการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อเป็นเรื่องที่มีความสำคัญลำดับแรกจึงดำเนินการร่วมกับทีม “สหวิชาชีพ” เนื่องจากการช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อเป็นเรื่องที่ต้องตัดสินใจแข่งกับเวลาบนพื้นฐานของความปลอดภัยของเหยื่อเป็นสำคัญ โดยข้อจำกัดในการดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษคือ อัตรากำลังของนักคดีอาญา 3 ซึ่งดูแลเรื่องการค้ำมนุษย์มีอัตรากำลัง 50 คน แต่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจริง 20 คน และโอกาสที่ผู้ต้องหาจะหลบหนีมีสูงแต่การขอฝากขังผู้ต้องหาที่มีระยะเวลาไม่เกิน 84 วัน อีกทั้งคดีค้ำมนุษย์เป็นคดีที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก การสัมภาษณ์ผู้เสียหายซึ่งเป็นชาวต่างชาติ อาทิเช่น ชาวพม่า ซึ่งบางครั้งมีผู้เสียหายจำนวนมาก อีกทั้งการจัดหาล่ามก็ต้องใช้เวลาเพราะคนพม่ามีหลายคนเผ่า ภาษาพูดก็แตกต่างกันจึงต้องจัดหาล่ามเฉพาะให้อีกซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย แต่การรวบรวมพยานหลักฐานต้องดำเนินการให้เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ บางคดีเกี่ยวข้องกับต่างประเทศซึ่งพนักงานอัยการต้องเข้ามาทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ซึ่งแม้อัยการสูงสุดจะมอบให้กรมฯ สอบสวนแต่ก็ต้องขอให้พนักงานอัยการเข้ามาเป็นผู้เข้าร่วมสอบสวนด้วยซึ่งย่อมใช้เวลาในการประสานงาน อนึ่ง ปัจจุบันประธานศาลฎีกาได้ออกข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการสืบพยานคดีอาญาในลักษณะการประชุมทางจอภาพ พ.ศ. 2556 หรือ video conference ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีและต้องทำเนื่องจากผู้เสียหายที่เกิดความหวาดกลัวจากเหตุการณ์หรืออาจถูกข่มขู่จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ อยากเดินทางกลับประเทศของตน แต่ข้อบังคับฯ ยังไม่ได้วางระเบียบขั้นตอน วิธีการของการดำเนินการซึ่งต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ (โดยสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลใหญ่) สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และล่าม ซึ่งในอนาคตกระทรวงการต่างประเทศจะเข้ามามีบทบาทโดยตรงในส่วนนี้ อีกทั้งยังต้องให้เกิดความกระจ่างว่าไม่เกิดกรณีการสืบพยานลับหลังผู้ต้องหาอีกด้วยเพราะมี เช่นนั้นศาลอาจไม่รับฟังหรือให้น้ำหนักน้อย

4.2 ความเห็นต่อสถานการณ์การค้ำมนุษย์ในประเทศไทย เห็นว่าจากการที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนี้เป็นระยะเวลา 4 ปี สถานการณ์ในภาพรวมมีแนวโน้มดีขึ้นเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน มีความตื่นตัว โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนเกรงว่าจะมีปัญหากการถูกกีดกันทางการค้า ส่วนภาครัฐก็ได้กำหนดให้การปราบปรามการค้ำมนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และผู้บังคับบัญชาทุกคนมีความตระหนักรู้ มีการคาดโทษและดำเนินการทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ สำหรับภาคประชาสังคม (NGOs) ก็แข่งขันและมีจิตอาสาให้ความร่วมมือช่วยเหลือชี้เบาะแสแก่เจ้าหน้าที่ อาทิเช่น มูลนิธิกระจกเงา มูลนิธิส่งเสริมคุณภาพชีวิต มูลนิธิพิทักษ์



สตรี เป็นต้น แต่ที่น่าจะเป็นปัญหาใหญ่และเป็นแรงกดดันการปราบปรามการค้ามนุษย์คือ ปัญหา social awareness ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญและความร้ายแรงของปัญหา เนื่องจากไม่เกี่ยวข้องหรือกระทบต่อวิถีชีวิตของตนหรือสมาชิกในครอบครัวดังเช่นปัญหายาเสพติด อีกทั้งบางครั้งเรือยนต์ยังได้ใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในรูปแบบของ คนงาน/คนรับใช้ หรือสถานบริการทางเพศซึ่งผู้ใช้บริการเป็นผู้ได้ประโยชน์ อนึ่ง ปัญหาการค้ามนุษย์ ที่รุนแรงของไทยคือ ปัญหาแรงงานประมงซึ่งเริ่มจากการที่ขึ้นตั้งแต่ภัยพิบัติพายุเกย์ ซึ่งลูกเรือชาว อีสานเสียชีวิตเป็นจำนวนมากและส่งผลให้ชาวอีสานไม่ยอมมาทำงานประมงอันนำมาซึ่งการขาดแคลนแรงงานประมง แต่คนต่างด้าวต่างๆ ไปก็ไม่อยากทำงานประมงเช่นกัน ปัจจุบันแรงงานประมงบนเรือประมงร้อยละ 99 จึงเป็นแรงงานคนต่างด้าวเถื่อน ซึ่งโยงไปสู่ปัญหานายหน้าซึ่งผู้ประกอบการ มักจะอ้างว่าไม่ทราบที่แรงงานถูกเอาเปรียบเนื่องจากผู้ประกอบการจ่ายเงินค่าจ้างผ่านนายหน้า และ นายหน้าจะเป็นผู้หักค่าแรงใช้หนี้แต่นายหน้ามักไม่ชัดเจนในการหักค่าแรง อีกทั้งมีบางกรณีที่ นายหน้าขายแรงงานต่อให้นายหน้าคนอื่นหรือขายให้แก่เรือประมงลำอื่นโดยแรงงานเหล่านั้นไม่มีโอกาสขึ้นฝั่งเลย มีการทำร้ายร่างกาย กดขี่ ข่มขู่แรงงานต่างด้าวเถื่อนซึ่งไม่มีทางเลือก

อย่างไรก็ดี รูปแบบการแก้ไขปัญหานี้ที่น่าจะเป็นแบบอย่าง ได้ คือ “แสมสาร โมเดล” ซึ่งภูมิรัฐศาสตร์ของตำบลแสมสารซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอสัตหีบ บริเวณพื้นที่ปลายดิ่งของจังหวัด ระยอง เป็นจุดที่เรือประมงในอ่าวไทยทั้งจากฝั่งตะวันออก สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม เข้าจอดเทียบท่าเพื่อขนถ่ายสินค้าประมงขึ้นฝั่งและลำเลียงเข้ากรุงเทพฯ ทางรถยนต์ โดยกรมสอบสวนคดี พิเศษได้จัด workshop ระหว่างวันที่ 19-21 กันยายน 2555 ร่วมกับผู้ประกอบการประมงในน่านน้ำ เพื่อให้เกิดการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานและบริหารข้อมูลแรงงานต่างด้าว” เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงาน ต่างด้าวโดยจัดทำประวัติลูกเรือประมงในเรือ ทำแฟ้มเรือประมง ร่วมทุนซื้อเครื่องสแกนลายนิ้วมือ ลูกเรือเพื่อทราบถึงการขึ้น-ลงเรือประมงเพื่อออกทะเล เป็นต้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินการ ของกรมฯ ซึ่งให้ความช่วยเหลือลูกเรือประมงซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวเถื่อนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – 2555 รวมระยะเวลาห้าปี สามารถช่วยเหลือได้ 99 คน ขณะที่แสมสารโมเดลซึ่งผู้ประกอบการประมง ในพื้นที่ร่วมกันตั้งศูนย์เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2555 ภายหลังจากร่วม workshop โดย นับถึงสิ้นปี 2556 รวมระยะเวลาเพียงปีกว่า ศูนย์ฯ สามารถช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ในแรงงานประมง ได้ถึง 135 คน ถือเป็นรูปแบบการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ที่ประสบความสำเร็จโดย การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการซึ่งถือเป็นภาคประชาชนที่สำคัญยิ่ง

4.3 ประเด็นกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย เห็นว่ากฎหมาย และกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันยังดำเนินการไปได้ด้วยดี โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ (ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์) เป็น focal point ด้านงาน เลขาธิการ การบริหารจัดการและประสานงาน ส่วนการบังคับใช้กฎหมายควรให้เป็นหน้าที่ของหน่วย บังคับใช้กฎหมายซึ่งประกอบด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิด เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ – บก.ปคบ.) สำนักงานอัยการสูงสุด และกรมสอบสวนคดีพิเศษ อย่างไรก็ตาม ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ควรได้รับการยกระดับเป็นสำนัก แต่ไม่ผ่านความ เห็นชอบของ ก.พ.ร. ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบความยุ่งยากซับซ้อนระหว่างปัญหาค้ามนุษย์กับปัญหา ยาเสพติด ปัญหายาเสพติดมีความยุ่งยากซับซ้อนกว่ามาก เพียงแต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้การ

สอดส่อง ไม่คอร์รัปชัน ก็จะช่วยใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ ที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ต้องสร้างความตระหนักแก่ภาคประชาชน และผู้ประกอบการให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

ประเด็นที่ควรปรับปรุงในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์คือ ควรสร้าง fast track ในกระบวนการดำเนินคดีเนื่องจากผู้เสียหายส่วนใหญ่ประสงค์จะเดินทางกลับประเทศโดยเร็วที่สุด รวมทั้งประเด็นการขาดบูรณาการสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลต่อการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุด ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ มีโครงการร่วมกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีมหานครเพื่อจัดทำ software ในเรื่องคดีเพื่อการติดตามพัฒนาการของคดีตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการคือตั้งแต่การจับกุม-การรวบรวมพยานหลักฐาน-การส่งฟ้อง-การพิจารณาตัดสินคดี-การติดตาม (monitor) ว่าผู้เสียหายซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่เดินทางกลับประเทศไปแล้วยังกลับเข้ามาขายแรงงานอีกหรือไม่ หรือพัวพันกับนายหน้าคนใด เป็นต้น ซึ่งคาดว่าจะสามารถเปิดใช้การ software ได้ในภายใน ปี 2557

#### 5. นายสุรจิต ศรีบุญมา ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอาญา (วันที่ 17 มิถุนายน 2557)

ประเด็นอำนาจสืบพยาน กระบวนการพิจารณาคดีของประเทศไทยใช้กฎหมายระบบ civil law ซึ่งใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) [แตกต่างจากระบบของสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้กฎหมายระบบ common law และใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)] ซึ่งในการพิจารณาคดีการค้ามนุษย์ในส่วนของกรสืบพยาน ศาลต้องบังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 5 ว่าด้วยพยานหลักฐาน โดยมาตรา 227 เกี่ยวกับการขังนำพยานหลักฐานและการยกประโยชน์แห่งความสงสัย ระบุให้ศาลใช้ดุลยพินิจขังนำพยานหลักฐานทั้งปวง อย่ายพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำผิดนั้น และเมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยกระทำผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ซึ่งการสืบพยานในคดีการค้ามนุษย์จำต้องได้หลักฐานชัดเจนศาลจึงจะสามารถพิพากษาลงโทษได้ มิฉะนั้นศาลต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยแก่จำเลย ตัวอย่างเช่น ผู้ถูกกล่าวหาว่าทำการค้ามนุษย์กับเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี หากการที่ผู้เสียหายคนดังกล่าวสามารถผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองโดยมีการระบุในหลักฐานการเข้าเมืองว่ามีอายุมากกว่า 18 ปี ศาลจะไม่สืบพยานโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเป็นการเพิ่มเติมและจะถือพยานเอกสารการเข้าเมืองซึ่งระบุว่าผู้เสียหายมีอายุมากกว่า 18 ปี เป็นสำคัญเนื่องจากระบบกล่าวหาหากอัยการไม่นำสืบให้ศาลสันข้อสงสัยว่าผู้เสียหายดังกล่าวมีอายุต่ำกว่า 18 ปีหรือไม่ ศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยดังกล่าวแก่จำเลย ส่งผลให้จำเลยไม่ต้องรับโทษความผิดฐานค้ามนุษย์ซึ่งมีระบุโทษขั้นต่ำในกรณีนี้คือหกปีหรือแปดปีตามแต่กรณี (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 52) และอาจถูกลงโทษในความผิดฐานอื่นซึ่งอาจไม่มีระบุโทษขั้นต่ำส่งผลให้จำเลยได้รับโทษที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อนึ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 228 ว่าด้วยอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติม ระบุว่า ระหว่างพิจารณาโดยพินิจหรือคู่ความฝ่ายใดร้องขอ ศาลมีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติมจะสืบเองหรือส่งประเด็นก็ได้ ซึ่งมาตรานี้สะท้อนถึงอำนาจไต่สวนโดยศาลริเริ่มเองได้เพื่อให้สิ้นกระแสความ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติของศาล ศาลจะไม่ใช้อำนาจตามมาตรา 228 โดยผลการเพื่อไม่ให้เกิดกรณีที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะจำเลยทำการโต้แย้งว่าศาลใช้อำนาจโดยมีอคติอันเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งทางออกในประเด็นดังกล่าวคือ หากประธานศาลฎีกาซึ่งรักษาการตาม

พระราชบัญญัติฯ และมีอำนาจออกข้อบังคับ จะออกข้อบังคับเกี่ยวกับการสืบพยานในคดีค้ำมนุษย์ โดยให้อำนาจผู้พิพากษาใช้ระบบไต่สวนควบคู่กับระบบกล่าวหาได้ ผู้พิพากษาก็จะสามารถสืบพยานเพิ่มเติมได้เองหรือส่งประเด็นก็ได้อันจะช่วยให้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะได้รับเป็นที่กระจ่างปราศจากข้อสงสัยอันจะนำไปสู่การพิพากษาลงโทษจำเลยในความผิดฐานค้ำมนุษย์ได้อย่างถูกต้องเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น

6. พันตำรวจเอก ปัญญา ปิ่นสุข รองผู้บังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ กองบัญชาการปราบปรามการค้ำมนุษย์ (บก.ปคม. - วันที่ 17 มิถุนายน 2557)

#### 6.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ บก.ปคม.

บก.ปคม. เปลี่ยนชื่อจากกองบัญชาการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี (บก.ปคส.) เพื่อดำเนินภารกิจป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเริ่มต้นที่สถานีตำรวจ และส่งเรื่องต่อมายัง บก.ปคม. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งหากเป็นคดีที่มีความสลับซับซ้อนก็จะส่งต่อให้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ดำเนินการ สำหรับในส่วนของ บก.ปคม. นั้น มีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยจะสืบสวนสอบสวนคดีความที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ การกระทำผิดเกี่ยวกับแรงงาน ความผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี รวมทั้งการจัดระเบียบสังคม เช่น การจัด zoning สถานบริการ เป็นต้น อนึ่ง บก.ปคม. มีนโยบายในการสร้างคน สร้างตำรา โดยจัดการอบรมเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญในแต่ละลักษณะของการค้ำมนุษย์ และสร้างระบบโดยจะจัดทำฐานข้อมูลจากเดิมที่ใช้ระบบลงข้อมูลด้วยมือ

#### 6.2 สถานการณ์การค้ำมนุษย์ของไทยในปัจจุบัน

สถิติการค้ำมนุษย์ในปี 2555 และ 2556 แบ่งได้เป็น

	ปี 2555	สัดส่วน (%)	ปี 2556	สัดส่วน (%)
ค่าประเวณี	226	73.86	520	77.15
แรงงาน*	44	14.38	80	11.87
นำคนมาขอตาน	36	11.76	74	10.98
<b>รวม</b>	<b>306</b>	<b>100</b>	<b>674</b>	<b>100</b>

\*คดีค้ำมนุษย์เพื่อนำมาเป็นแรงงานในปี 2556 จำนวน 80 คดี แบ่งเป็นคดีแรงงานทั่วไป 53 คดี และคดีแรงงานประมง 27 คดี (แบ่งเป็นคดีแรงงานประมงในส่วนกลาง 20 คดี และในภูมิภาค 7 คดี)

จากสถิติดังกล่าวเห็นได้ว่า คดีค้ำมนุษย์เพื่อค่าประเวณีมีสัดส่วนสูงกว่าคดีค้ำมนุษย์เพื่อนำมาเป็นแรงงานและคดีค้ำมนุษย์เพื่อนำคนมาขอตาน และการค้ำมนุษย์เพื่อนำมาเป็นแรงงานประมงซึ่งมีจำนวน 27 คดี จากคดีค้ำมนุษย์ทั้งหมดในปี 2556 จำนวน 674 คดี แต่กลับส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยมากกว่าคดีค้ำมนุษย์เพื่อค่าประเวณีเนื่องจากสื่อมวลชนต่างชาติประโคมข่าวการค้ำมนุษย์เพื่อนำมาเป็นแรงงานประมงในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหาแรงงานประมงมีหน่วยงานเกี่ยวข้องสามหน่วยงานหลัก คือ กรมเจ้าท่าดูแลเรื่องคนในเรือประมง/หนังสือคนประจำเรือ กรมประมงดูแลเรื่องอาชญาบัตร และสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองดูแลเรื่องการเดินทางเข้าออกพรมแดนและบัญชีประจำเรือ แสดงให้เห็นถึงอำนาจบริหารจัดการที่ขาด

บูรณาการ และต่างหน่วยต่างบังคับใช้กฎหมายของตนเองอันส่งผลกระทบต่อศักยภาพ ในการตัดโอกาสการค้ามนุษย์ ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีกลไกของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด หรือเรียกว่า “ศูนย์จังหวัด” โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเพื่อประสานการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่ซึ่งต้องการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานต้องสอดคล้องต่อเนื่องกันจึงจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการ จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบในการดำเนินการกับปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยยังต้องได้รับการปรับปรุงเพื่อเพิ่มศักยภาพการบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ เห็นว่าความร่วมมือของผู้เสียหายหรือเหยื่อมีความสำคัญมากในการดำเนินการกับปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาในทางปฏิบัติที่ประสบคือ ผู้เสียหายที่ตำรวจเข้าไปช่วยเหลือมักไม่ยอมมีสถานะเป็นผู้เสียหายเนื่องจากเขาเข้ามาแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้น เมื่อมีการกระทำที่เขาารู้สึกว่ากระทบต่อความเป็นอยู่ของเขาซึ่งเขาเคยชินและยอมรับสภาพที่เป็นอยู่เพื่อแลกกับการได้รับค่าจ้างเป็นเงินบาทซึ่งมีมูลค่าสูงกว่าเงินสกุลที่บ้านเขา เขาจึงไม่ยอมถูกคัดแยกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เนื่องจากจะถูกส่งตัวกลับภูมิลำเนาตามมาตรา 38 (แต่หากไม่เป็นผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติเข้ามาทางไหนก็ถูกส่งกลับทางนั้นเท่านั้นซึ่งโอกาสจะเดินทางกลับเข้ามาอีกมีสูงมาก) จึงต้องมีการมุ่งใจตามมาตรา 41 คือ ไม่ดำเนิน คดีกับผู้เสียหายในความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมือง หรือความผิดอื่น ๆ ที่ได้ระบุไว้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีคดีที่ตามมาตรา 33 คือ การที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือ หรือส่งตัวผู้เสียหายกลับภูมิลำเนา จะต้องแจ้งสิทธิและรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วยซึ่งหากผู้เสียหายไม่ยินยอมก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เนื่องด้วยเป็นประเด็นของหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งอาจต้องมีการพิจารณาปรับแก้ต่อไป สำหรับมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติ เจ้าหน้าที่ตำรวจมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติในกรณีของผู้เสียหายที่เป็นเด็กต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งหากผู้เสียหายดังกล่าวเพิ่มเติมอายุของตน หรือผู้ประกอบการเป็นคนเพิ่มเติมอายุให้เกินกว่า 18 ปี และมักจะพิสูจน์ได้ยากในกรณีที่ผู้เสียหายสามารถผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองโดยมีการระบุในหลักฐานการเข้าเมืองว่ามีอายุมากกว่า 18 ปี ศาลจะไม่สืบพยานโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเป็นการเพิ่มเติมและจะถือพยานเอกสารการเข้าเมืองซึ่งระบุว่าผู้เสียหายมีอายุมากกว่า 18 ปีเป็นสำคัญ (สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนายสุรจิตฯ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอาญา) หรือแม้จะมีการนำหลักฐานความเห็นของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญในการตรวจมวลกระดูกแต่ก็เป็นเพียงความเห็นที่ไม่อาจนำมาลบล้างพยานเอกสารคือหลักฐานการเข้าเมืองได้ เนื่องจากระบบกล่าวหาหากอัยการไม่นำสืบให้ศาลสืบข้อสงสัยว่าผู้เสียหายดังกล่าวมีอายุต่ำกว่า 18 ปีหรือไม่ ศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยดังกล่าวแก่จำเลย ส่งผลให้จำเลยไม่ต้องรับโทษความผิดฐานค้ามนุษย์ซึ่งมีระบุโทษขั้นต่ำในกรณีนี้คือหกปีหรือแปดปีตามแต่กรณี (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 52) และอาจถูกลงโทษในความผิดฐานอื่นซึ่งอาจไม่มีระบุโทษขั้นต่ำส่งผลให้จำเลยได้รับโทษที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อีกทั้งระยะเวลาในการจัดให้ผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครองชั่วคราวมีระยะเวลาเพียงเจ็ดวันและขอขยายได้ไม่เกินเจ็ดวันซึ่งเป็นข้อจำกัดในการรวบรวมพยานหลักฐาน นอกจากนี้ อำนาจที่จะจัดให้ผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราว เป็นอำนาจของ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ซึ่งการแต่งตั้งไม่ได้อยู่ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่

อยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้น มาตรา 29 และ มาตรา 33 (ประเด็นความยินยอมของผู้เสียหาย) จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติ

การแก้ไขปัญหาลักษณะนี้จึงต้องใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเข้ามาช่วยในกระบวนการเพื่อสร้าง contact person ระหว่างกัน เช่น บันทึกความเข้าใจระหว่างตำรวจไทยกับ ตำรวจ และ NGOs ของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะช่วยให้ตำรวจในอีกฝั่งหนึ่งสามารถเข้าไปสืบข้อเท็จจริงได้มากขึ้น เช่น สอบถามอายุที่แท้จริงจากบิดามารดาของผู้เสียหาย อีกประเด็นที่อยากเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาปรับแก้คือ การที่มาตรา 33 กำหนดให้ต้องส่งผู้ที่ถูกคัดแยกกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้าสถานพักพิงซึ่งในส่วนของพื้นที่กรุงเทพมหานครและใกล้เคียงคือ บ้านเกร็ดตระการ นั้น อาจทำให้ความรู้สึกของผู้เสียหายที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ลดน้อยลง ซึ่งหากปรับแก้ไขทำให้สามารถนำผู้เสียหายไปพักพิงในพื้นที่ของจังหวัดที่ผู้เสียหายมีภูมิลำเนาอยู่ใกล้จังหวัดดังกล่าวและทำการสืบพยานไว้ล่วงหน้า ก็อาจสร้างความรู้สึกให้ผู้เสียหายอยากกลับบ้านมากยิ่งขึ้นอันอาจนำมาซึ่งความร่วมมือที่ดีขึ้นที่จะได้รับจากผู้เสียหาย

อนึ่ง ปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศร้อยละ 60 มีสาเหตุจากปัญหาครอบครัวและความฟุ้งเฟ้อ และในส่วนของการค้ามนุษย์เพื่อนำมาเป็นแรงงานประมงและค้าประเวณีนั้น ต้องเพิ่มศักยภาพการตรวจจรรยาหน้าค้ามนุษย์ซึ่งปัจจุบันนายหน้าค้ามนุษย์ในแรงงานประมงส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า และนายหน้าค้ามนุษย์เพื่อค้าประเวณีนายหน้าส่วนใหญ่เป็นชาวลาว ซึ่งกฎหมายที่จะต้องบังคับใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อศักยภาพในการตรวจจรรยาหน้าค้ามนุษย์แบบถอนรากถอนโคน คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นอกจากนี้ ความรู้สึกของคนไทยส่วนใหญ่ยังคงมองว่าการค้ามนุษย์ก็เหมือนกับการค้าประเวณี และไม่เข้าใจว่าผลกระทบของปัญหาการค้ามนุษย์คืออะไร ดังนั้น จึงต้องเร่งสร้างองค์ความรู้และดึงให้ประชาชนเข้ามาเป็นหูเป็นตา โดยสรุปแล้วหัวใจของการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์คือ “ความร่วมมือ”

6.3 ความเห็นต่อบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ : เห็นว่า กต. ต้องเตรียมรับอำนาจหน้าที่ในการสืบพยานล่วงหน้านอกสถานที่ (pre-trial) โดยต้องฝึกทักษะและเทคนิคการซักถามเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเชิงลึก รวมทั้งบทบาทในการจัดทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เนื่องจากส่วนใหญ่ของการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล	นายศิระ สว่างศิลป์
ประวัติการศึกษา	- นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - Master of Laws (LL.M.) in International Law, Tulane University, U.S.A.
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2535 เจ้าหน้าที่การทูต 3 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2538 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2539 เลขานุการตรี สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา พ.ศ. 2541 เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา พ.ศ. 2543 เจ้าหน้าที่การทูต 5 กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ พ.ศ. 2544 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2546 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมาดริด พ.ศ. 2550 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2551 เจ้าหน้าที่การทูต 7 สำนักบริหารบุคคล พ.ศ. 2555 เลขานุการกรม กรมยุโรป พ.ศ. 2556 อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน