



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย :  
กรณีศึกษารายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา

จัดทำโดย นางสาวสุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ  
รหัส 9047

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย :  
กรณีศึกษารายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา

จัดทำโดย นางสาวสุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ  
รหัส 9047

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....  
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สุภางค์ จันทวานิช)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(เอกอัครราชทูต ดร. ธเนศ สุจารีกุล)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(เอกอัครราชทูต อู๋ม เมาลานนท์)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง และการดำเนินงานต่อต้านการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย เป็นที่จับตามองของสหรัฐอเมริกา และในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าและภาพลักษณ์ของประเทศไทย ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาวิเคราะห์แนวทางยกระดับการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของไทย : กรณีศึกษารายงานการค้ำมนุษย์ของสหรัฐอเมริกา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของประเทศไทยให้เกิดความยั่งยืน และแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ในอนาคตได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาวิเคราะห์ พบว่า ประเทศไทยมีความมุ่งมั่นอย่างเต็มที่ในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ โดยรัฐบาลได้เร่งรัดและผลักดันให้เกิดการดำเนินงานสำคัญที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล 5Ps ทั้งในด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ ด้านดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย ด้านคุ้มครองช่วยเหลือ ด้านการป้องกัน รวมทั้งด้านความร่วมมือ โดยได้ผนึกกำลังประชารัฐร่วมใจต้านภัยการค้ำมนุษย์ในการดำเนินงานดังกล่าว รวมทั้งได้พบจุดแข็งในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ เช่น การมีกฎหมายมาบังคับใช้เป็นกรณีเฉพาะ มีกลไกชัดเจนในการดำเนินงาน แต่มีจุดอ่อน เช่น การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับการศึกษาวิเคราะห์ตัวชี้วัดการค้ำมนุษย์ พบว่าตัวชี้วัดเป็นตัวบ่งชี้หรือสัญญาณของการค้ำมนุษย์ โดยประเทศไทยได้ดำเนินการมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดดังกล่าว แต่ยังไม่ได้มีการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อใช้ยกระดับการต่อต้านการค้ำมนุษย์ ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำตัวชี้วัดเพื่อยกระดับการต่อต้านการค้ำมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จำนวน 8 ตัวชี้วัด พร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่

1. ควรนำตัวชี้วัดเพื่อยกระดับที่ดีขึ้นของประเทศไทย ทั้ง 8 ตัว ที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ ไปหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป
2. พัฒนาระบบฐานข้อมูลระดับชาติในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ให้มีความยั่งยืน โดยมอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แก้ไขข้อขัดข้องในการบันทึกข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน จัดให้มีโครงสร้าง บุคลากร และงบประมาณอย่างเพียงพอในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลให้มีนวัตกรรมที่ทันสมัย และสามารถนำข้อมูลไปสู่การแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในอนาคตได้อย่างแท้จริง
3. พัฒนาศักยภาพบุคลากรทุกระดับ ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องการต่อต้านการค้ำมนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เพิ่งได้รับการแต่งตั้ง/โยกย้าย ให้มีความรู้ความเข้าใจ ทั้งในเรื่องของกฎหมาย การสัมภาษณ์เพื่อป้องกันการค้ำมนุษย์ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง
4. ควรติดตามประเมินผลการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย เป็นประจำทุกปี ในทุกมิติ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่อาจยังพบในการปฏิบัติงาน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบการกำหนดนโยบายและแนวทาง ในการยกระดับการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำรายงานส่วนบุคคลฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษา ประกอบด้วย ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สุภางค์ ฉันทวณิช เอกอัครราชทูต ดร. ธเนศ สุจารีกุล และเอกอัครราชทูต อู๋ม เมาลานนท์ ที่กรุณาให้คำแนะนำ ชี้แนะ และแก้ไขข้อบกพร่อง จนทำให้การจัดทำรายงานสำเร็จลุล่วงตามที่ได้ตั้งใจไว้

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหาร และเพื่อนร่วมงาน ที่มีบทบาทสำคัญ ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาให้สัมภาษณ์ ซึ่งได้ประโยชน์อย่างยิ่งต่อการ ประกอบการศึกษาวิเคราะห์ รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการยกระดับการต่อต้าน การค้ามนุษย์ของไทยให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

สุดท้าย ขอขอบคุณนายไมตรี อินทุสุต ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ได้กรุณาอนุญาตให้ผู้ศึกษาได้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “นักบริหารการทูต รุ่นที่ 9” และเหนืออื่นใด ขอขอบคุณสมาชิกในครอบครัวทุกท่าน ที่เข้าใจ และสนับสนุนให้การจัดทำรายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ทุกประการ ผู้ศึกษาจึงขอขอบคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

สุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ

สิงหาคม 2560

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	2
1.4 คำถามการศึกษา	3
1.5 สมมติฐานการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	3
1.7 นิยามศัพท์	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับตัวชี้วัดการค้ำมนุษย์	4
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการค้ำมนุษย์	7
2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรายงานการค้ำมนุษย์	12
บทที่ 3 ผลการศึกษา	15
3.1 มาตรฐานในการดำเนินงานต่อต้านการค้ำมนุษย์	15
3.2 การดำเนินงานสำคัญของประเทศไทย ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา	17
3.3 จุดแข็งและจุดอ่อนในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย	21
3.4 ตัวชี้วัดค้ำมนุษย์ที่มีผลต่อการยกระดับที่ดีขึ้นของประเทศไทย	24
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	27
4.1 สรุปผลการศึกษา	27
4.2 ข้อเสนอแนะ	29
บรรณานุกรม	30
ภาคผนวก	31
ประวัติผู้เขียน	32

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ตัวชี้วัดการค้ำมนุษย์	4
ตารางที่ 2	จำนวนสถิติการปราบปรามการค้ำมนุษย์ จำนวนผู้ต้องหาและจำนวนผู้เสียหาย จำแนกตามปี 2557-2559	19
ตารางที่ 3	จำนวนคดีในปี 2557-2559 จำแนกตามรูปแบบของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ	19

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	กระบวนการค้ามนุษย์	7
ภาพที่ 2	มาตรฐานสากลในการต่อต้านการค้ามนุษย์	15
ภาพที่ 3	จำนวนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรสำหรับการต่อต้านการค้ามนุษย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558–2560	17



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เผยแพร่รายงานการค้ามนุษย์ หรือ Trafficking in Persons Report (TIP Report) เป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศต่างๆ ประมาณ 180 ประเทศทั่วโลก สำหรับปี ค.ศ. 2016 สหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่ TIP Report เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2559 ณ กรุงวอชิงตัน โดยจัดระดับประเทศไทยดีขึ้นจากระดับ 3 เป็นระดับ 2 ที่ต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) เนื่องจากเห็นถึงความพยายามและความมุ่งมั่นในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ของรัฐบาลไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่นำไปสู่การจัดระดับที่ดีขึ้น ได้แก่ ระดับนโยบาย ซึ่งนายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญ โดยประกาศให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2558 ณ ทำเนียบรัฐบาล และ มอบให้ทุกหน่วยงานเร่งดำเนินการเพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไป (Zero Tolerance) ในระดับปฏิบัติ มีการแบ่งภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ทั้งในด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการป้องกันเพื่อมิให้กลุ่มเสี่ยงตกเข้าสู่เข้าขบวนการค้ามนุษย์ ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การส่งเสริมความร่วมมือกับทุกภาคส่วนตามแนวทาง “ประชารัฐร่วมใจต้านภัยการค้ามนุษย์” ตลอดจนการบูรณาการและขับเคลื่อนการดำเนินงานอย่างตรงเป้า มุ่งตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กลไกการทำงานภายใต้การนำของรัฐบาลปัจจุบัน และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำให้การดำเนินงานมีคล่องตัว รวดเร็ว และเด็ดขาด จนสร้างการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ และในสายตาของสหรัฐอเมริกา

แม้ว่าการจัดระดับของประเทศไทยใน TIP Report จะอยู่ในระดับที่ดีขึ้น และการจัดระดับของสหรัฐอเมริกา ไม่ใช่เพื่อการกีดกันทางการค้า แต่อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่ TIP Report ไปทั่วโลก ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยโดยอ้อม เนื่องจากสหภาพยุโรปได้รณรงค์ไม่ให้ซื้อสินค้าจากประเทศที่มีการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก หรือแรงงานบังคับ ดังนั้น สหภาพยุโรปหรือคู่แข่งทางการค้าอาจใช้ข้อมูลจาก TIP Report นำไปสู่การกีดกันสินค้าของไทยในที่สุด

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรศึกษาเรื่อง “แนวทางยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : กรณีศึกษารายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้เกิดความยั่งยืน และแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในอนาคตได้อย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์
- 1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ตัวชี้วัดการค้ามนุษย์ที่มีผลต่อการยกระดับที่ดีขึ้นของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์
- 1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

### 1.3.1 ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาผลการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา เพื่อนำมาประมวลและวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางการยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย โดยศึกษาวิเคราะห์จากรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา รายงานผลการดำเนินงาน และรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานของประเทศไทย รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ตัวชี้วัดการค้ามนุษย์ ที่มีผลต่อการยกระดับที่ดีขึ้นของประเทศไทย

### 1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

งานศึกษาส่วนบุคคลนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษา ดังนี้

1) การวิจัยเอกสาร ได้แก่ การทบทวนแนวคิดทฤษฎี วรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับนิยามของการค้ามนุษย์ ปัจจัยและองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ ตัวชี้วัดการค้ามนุษย์ และมาตรฐานขั้นต่ำของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านการค้ามนุษย์

2) การศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของประเทศไทย จากเอกสาร ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

(1) TIP Report ของสหรัฐอเมริกา ในส่วนของประเทศไทย ย้อนหลัง 3 ปี คือ ประจำปี ค.ศ. 2014–2016 โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ถูกกล่าวหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย

(2) รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย หรือ Annual Report ย้อนหลัง 3 ปี คือ ประจำปี พ.ศ. 2557–2559 ซึ่งจัดทำตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และเป็นข้อมูลชุดเดียวกับที่จัดทำเป็นภาษาอังกฤษ สำหรับจัดส่งให้สหรัฐอเมริกา

3) รายงานความคืบหน้าการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย หรือ Progress Report (ผลงานสำคัญเดือนมกราคม–มีนาคม) ย้อนหลัง 3 ปี คือ ประจำปี พ.ศ. 2558–2560 เป็นรายงานที่ประเทศไทยจัดทำเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 2 ของทุกปี เพื่อให้สหรัฐอเมริกาได้รับทราบผลการดำเนินงานที่ครบถ้วน เนื่องจากห้วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาจัดเก็บข้อมูลสำหรับการจัดทำ TIP Report คือ เดือนเมษายนของปีก่อน ถึงเดือนมีนาคมของปีปัจจุบันที่จะเผยแพร่ TIP Report โดยประเทศไทยจะส่งรายงานความคืบหน้าฯ ให้สหรัฐอเมริกาประมาณปลายเดือนมีนาคมของปีนั้นๆ

3) การสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับนโยบาย ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการค้ามนุษย์

### 1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

1) วิเคราะห์ผลการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย  
 2) ใช้ทฤษฎีแนวคิดกระบวนการค้ามนุษย์ (ปัจจัยและองค์ประกอบของการค้ามนุษย์) และตัวชี้วัดการค้ามนุษย์ เพื่อวิเคราะห์ตัวชี้วัดที่มีผลต่อการยกระดับที่ดีขึ้นของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์

3) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายจากผลการวิเคราะห์ และใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เพื่อเป็นแนวทางในการยกระดับของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์

## 1.4 คำถามการศึกษา

1.4.1 ตัวชี้วัดการค้ามนุษย์ใดที่มีผลต่อการยกระดับที่ดีขึ้นของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์

1.4.2 ข้อเสนอเชิงนโยบายใดที่มีผลต่อการยกระดับของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

## 1.5 สมมติฐานการศึกษา

การยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ทั้งในด้านการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย ด้านคุ้มครองช่วยเหลือ และด้านป้องกัน โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงตัวชี้วัดที่มีผลต่อการยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย

1.6.2 ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการต่อต้านการค้ามนุษย์ร่วมกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

## 1.7 นิยามศัพท์

**แนวทางยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย** หมายถึง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในมิติต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ไม่ได้หมายความเฉพาะการมุ่งให้สหรัฐอเมริกาจัดระดับที่ดีขึ้นใน TIP Report เท่านั้น

## บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเพื่อหาแนวทางยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย : กรณีศึกษา รายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ใช้แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับตัวชี้วัดการค้ามนุษย์

ตัวชี้วัดการค้ามนุษย์<sup>1</sup> เป็นปัจจัยหรือสัญญาณที่สามารถใช้เพื่อระบุหรือบ่งชี้ ผู้ที่อาจตกเป็น ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องพึงสังเกตเกี่ยวกับตัวชี้วัด มีดังนี้

1) ตัวชี้วัดไม่มีความหมายตายตัว ตัวชี้วัดบางตัวอาจพบในบางสถานการณ์หรืออาจไม่พบ ในบางสถานการณ์ของการค้ามนุษย์ เพราะผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายของการค้ามนุษย์มีปฏิกิริยาในการ รับมือกับประสบการณ์ที่แตกต่างกัน และไม่ควรสันนิษฐานว่าบุคคลใดจะประพฤติหรือตอบสนองใน ลักษณะเฉพาะนั้น

2) ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อาจไม่ปรากฏชัดเจนในครั้งแรกของกระบวนการสืบสวน สอบสวน หากเมื่อแน่ใจแล้วว่า เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือผู้ที่อาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ควรได้รับการปฏิบัติในฐานะเป็นเหยื่อของอาชญากรรม

3) ตัวชี้วัดไม่ได้หมายความว่า เป็นกรณีการค้ามนุษย์เสมอไป แต่หากมีข้อบ่งชี้ว่า อาจมี บุคคลตกอยู่ในสถานการณ์ของการค้ามนุษย์ การสืบสวนสอบสวนควรจะดำเนินการต่อไปทันที

ตัวชี้วัดจึงเป็นสัญญาณเบื้องต้น หรือเบาะแสที่อาจนำไปสู่สถานการณ์การค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม การที่จะบ่งชี้ว่าผู้ใดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือบ่งชี้ว่ามีการค้ามนุษย์เกิดขึ้นหรือไม่นั้น จำเป็นต้องใช้กฎหมายระหว่างประเทศและการตีความอย่างถูกต้องเหมาะสมตามข้อเท็จจริงของแต่ละ กรณี โดยมีรายละเอียดตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้

#### ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดการค้ามนุษย์

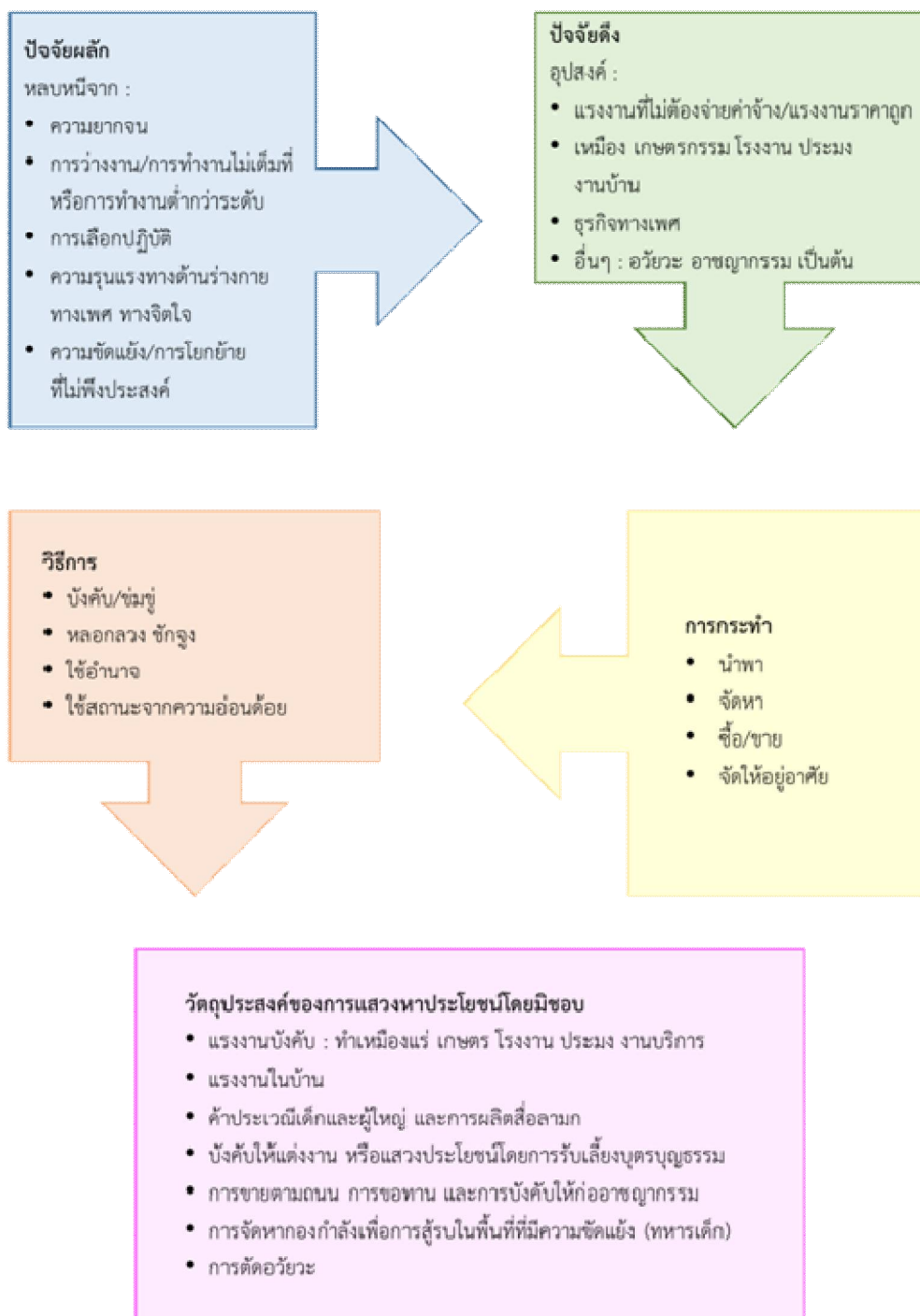
ตัวชี้วัด	ตัวอย่างของตัวชี้วัด
1. ตัวอย่างของตัวชี้วัด ที่บ่งชี้ถึงการจัดหา บุคคลโดยใช้อุบาย หลอกลวง	ผู้เสียหายอาจถูกหลอกลวงเกี่ยวกับ – ลักษณะของงาน สถานที่ปฏิบัติงาน หรือนายจ้าง – สภาพการทำงาน – สาระหรือสถานะทางกฎหมายของสัญญาจ้าง – การรวมญาติ หรือการอยู่ร่วมกับครอบครัว

<sup>1</sup> Human Rights & Trafficking in Persons, 15<sup>th</sup> Informal ASEM Seminar on Human Rights

ตัวชี้วัด	ตัวอย่างของตัวชี้วัด
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาพที่อยู่อาศัยและสภาพความเป็นอยู่</li> <li>- เอกสารทางกฎหมายหรือการได้รับสถานะทางกฎหมายในการโยกย้ายถิ่นฐาน</li> <li>- เงื่อนไขในการเดินทางและการสมัครงาน</li> <li>- ค่าจ้าง/รายได้</li> <li>- สัญญาว่าจะแต่งงานหรือรับเป็นบุตรบุญธรรม</li> <li>- การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา</li> </ul>
<p>2. ตัวอย่างของตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงการจัดหาบุคคลโดยการบังคับขู่เข็ญ (รวมถึงการส่งต่อ การขนส่ง)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความรุนแรงต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์</li> <li>- การลักพาตัว บังคับแต่งงาน บังคับเป็นบุตร บุญธรรม หรือการขายตัวผู้เสียหาย</li> <li>- การยึดเอกสารประจำตัว</li> <li>- การขังขัง</li> <li>- การแยกกักขังหรือจับตามอง</li> <li>- การข่มขู่ว่าจะแจ้งเจ้าหน้าที่</li> <li>- การข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงต่อผู้เสียหาย</li> <li>- การข่มขู่ว่าจะบอกกับครอบครัว ชุมชน หรือ ต่อสาธารณะ</li> <li>- ข่มขู่ว่าจะทำร้ายหรือใช้ความรุนแรงต่อครอบครัวของผู้เสียหาย</li> <li>- การยึดเงิน</li> </ul>
<p>3. ตัวอย่างของตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงการจัดหาบุคคลโดยการแสวงประโยชน์จากความอ่อนด้อย</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถานะทางครอบครัวที่ยากลำบาก</li> <li>- สถานะทางกฎหมาย</li> <li>- การขาดโอกาสทางการศึกษา หรือ ความสามารถในการสื่อสารด้วยภาษาท้องถิ่น</li> <li>- การขาดข้อมูลที่ถูกต้อง</li> <li>- ถูกควบคุมโดยผู้แสวงหาประโยชน์</li> <li>- สถานะหรือเหตุผลทางเศรษฐกิจ</li> <li>- ความเข้าใจทางกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง และ/หรือทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ</li> <li>- สถานการณ์ของครอบครัว</li> <li>- สถานการณ์ส่วนตัว</li> <li>- ภาวะด้านจิตใจและอารมณ์</li> <li>- ความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ/หรือสถานะทางกฎหมาย</li> <li>- วัฒนธรรม และ/หรือความเชื่อทางศาสนา</li> <li>- ความยากลำบากในอดีต</li> <li>- การเดินทางที่ยากลำบาก</li> </ul>
<p>4. ตัวอย่างของตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงเงื่อนไขหรือสภาพการทำงานที่</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนวันหรือชั่วโมงการทำงานที่มากเกินไป</li> <li>- สภาพความเป็นอยู่ และ/หรือสภาพการทำงานที่เลวร้าย</li> <li>- การทำงานอันตราย</li> </ul>

ตัวชี้วัด	ตัวอย่างของตัวชี้วัด
เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินเดือนน้อยหรือไม่ได้เงินเดือน</li> <li>- ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานหรือสัญญาจ้าง</li> <li>- ไม่มีการคุ้มครองทางสังคม (สัญญาจ้างประกัน สังคม เป็นต้น)</li> <li>- ค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม</li> </ul>
5. ตัวอย่างของตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงการถูกบังคับเมื่อถึงปลายทาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การยึดเอกสารประจำตัว</li> <li>- การขัดขืน</li> <li>- การแยกเดี่ยว กักขัง หรือถูกจับตามอง</li> <li>- การใช้ความรุนแรงต่อผู้เสียหาย</li> <li>- บังคับให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด/อาชญากรรม</li> <li>- บังคับให้ทำงานบางอย่างหรือกับลูกค้าบางกลุ่ม</li> <li>- บังคับให้ต่อต้านเพื่อนร่วมงาน</li> <li>- บังคับให้โกหกเจ้าหน้าที่ของรัฐ ครอบครัว ฯลฯ</li> <li>- ข่มขู่ว่าจะใส่ร้ายป้ายสีและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ</li> <li>- ข่มขู่ว่าจะทำให้เกิดสภาพการทำงานเลวร้ายยิ่งขึ้น</li> <li>- ข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงต่อผู้เสียหาย</li> <li>- อยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้แสวงหาประโยชน์หรือผู้อื่น</li> <li>- ข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงต่อครอบครัว</li> <li>- หักค่าจ้าง</li> <li>- ข่มขู่ที่จะบอกให้ครอบครัว ชุมชนหรือสาธารณชนทราบ</li> </ul>
6. ตัวอย่างของตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงการแสวงหาประโยชน์จากความอ่อนด้อยเมื่อถึงปลายทาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพึ่งพาต่อผู้แสวงหาประโยชน์</li> <li>- ความยากลำบากจากการอาศัยอยู่ในที่ที่ไม่รู้จักคุ้นเคย</li> <li>- เหตุผลทางเศรษฐกิจ</li> <li>- สถานการณ์ในครอบครัว</li> <li>- ความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและสถานะทางกฎหมาย</li> <li>- ความยากลำบากในอดีต</li> <li>- บุคลิกภาพส่วนตัวของผู้เสียหาย</li> </ul>

## 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการคัดค้านุษย์ (ปัจจัยและองค์ประกอบของการคัดค้านุษย์)



ภาพที่ 1 กระบวนการคัดค้านุษย์

### 2.2.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการค้ำมนุษย์

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อการตกเป็นผู้เสียหายของการค้ำมนุษย์หรือการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่น อาจเกี่ยวข้องกับความยากจน ความไม่เท่าเทียมในสังคม การเลือกปฏิบัติ การใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง การเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ และชนชั้น และมักจะเกิดกับกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสและขาดสถานะทางสังคม เช่น ผู้หญิง เด็กกำพร้า หรือเด็กที่ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู แรงงานข้ามชาติ ผู้อพยพ (โดยเฉพาะในภาวะไม่ปกติ) ระหว่างประเทศและในประเทศ

นอกจากนี้ ยังเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า การค้ำมนุษย์ที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน เป็นผลมาจากความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นภายในหรือระหว่างประเทศ และความขัดแย้งนั้น ทำให้เกิดความเสียหายต่อตัวบุคคล กลุ่มคน หรือสังคม เช่น ความรุนแรงทางเพศ การเลือกปฏิบัติ หรือความด้อยโอกาสในสังคมเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ การล่มสลายของกฎหมายและระเบียบต่างๆ

สรุปปัจจัยที่ทำให้เกิดการค้ำมนุษย์ ได้แก่

1) ปัจจัยหลัก ผู้ที่เสี่ยงต่อการตกเข้าสู่ขบวนการค้ำมนุษย์จะหลบหนีจาก สิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ความยากจน
- การว่างงาน/การทำงานไม่เต็มที่หรือการทำงานต่ำกว่าระดับ
- การเลือกปฏิบัติ
- ความรุนแรงทางด้านร่างกาย ทางเพศ ทางจิตใจ
- ความขัดแย้ง/การโยกย้ายที่ไม่พึงประสงค์

2) ปัจจัยดึง อุปสงค์ที่ทำให้เกิดการค้ำมนุษย์ ได้แก่

- แรงงานที่ไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง/แรงงานราคาถูก
- เหมือง เกษตรกรรม โรงงาน ประมง งานบ้าน
- ธุรกิจทางเพศ
- อื่นๆ : อวัยวะ อาชญากรรม เป็นต้น

### 2.2.2 ความหมายและองค์ประกอบของการค้ำมนุษย์

2.2.2.1 พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) แนบท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ข้อ 3 ระบุว่า “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคล ด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ำมนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส



หรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

2.2.2.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้ ดังนี้

1) มาตรา 6 กำหนดองค์ประกอบการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ที่สำคัญไว้ 2 ประการ คือ

องค์ประกอบภายนอก ประกอบด้วย

(1) กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

- เป็นธุระจัดหา
- ชื้อ ขาย จำหน่าย
- พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด
- หน่วงเหนี่ยว กักขัง
- จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด

(2) การกระทำตามข้อ 1) ได้กระทำลงโดยใช้วิธีการต่างๆ อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

- ช่มชู้
- ใช้กำลังบังคับ
- ลักพาตัว
- ฉ้อฉล หลอกลวง
- ใช้อำนาจโดยมิชอบ
- ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทาง

ร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ

- ชูเชื่อว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ

บุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิด

องค์ประกอบภายใน ประกอบด้วย

- (1) มีเจตนาในการกระทำผิด และ
- (2) มีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (หากำไร) จาก

ผู้เสียหาย

2) มาตรา 6 วรรคสาม ได้กำหนดความหมายของ “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ”<sup>2</sup> ว่าหมายความรวมถึง

- (1) การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี
- (2) การผลิตหรือเผยแพร่วัสดุลามกหรือสื่อลามก เช่น นำตัวมาเพื่อแสดงภาพยนตร์ลามก เป็นต้น
- (3) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น เช่น บังคับให้ตั้งระบำเปลื้องผ้า เป็นต้น
- (4) การเอาคนมาเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส
- (5) การนำคนมาขอตาน
- (6) การตัดอวัยวะเพื่อการค้า
- (7) การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ
- (8) การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล เช่น ให้คนต่างด้าว (ไม่ได้ถูกบังคับ แต่เดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย) นำโรตีสอออกไปเร่ตั้งแต่เช้าจนพลบค่ำ แต่ให้ค่าจ้างเป็นข้าว 1 ห่อ และเงินเพียง 20 บาท เป็นต้น

3) มาตรา 6 วรรคสี่ กำหนดว่า “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หมายถึง การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

- (1) ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเอง หรือผู้อื่น
- (2) ขู่ข่มขู่ด้วยประการใดๆ
- (3) ใช้กำลังประทุษร้าย
- (4) ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้ หรือนำภาระหนี้ของบุคคลนั้น หรือของผู้อื่นมาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ (debt bondage)
- (5) ทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

<sup>2</sup> แนวความคิดพื้นฐานของการค้ามนุษย์ คือ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้เสียหาย แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีความหมายใดบัญญัติความหมายของคำว่า “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และโดยที่แนวความคิดพื้นฐานนี้พัฒนาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งใช้คำว่า “Exploitation” ทั้งนี้ พจนานุกรมภาษาอังกฤษได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

Oxford Dictionary และ British & World English Dictionary ให้ความหมายของคำว่า “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ไว้ว่า

1. การกระทำใด ๆ ต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อที่จะได้ประโยชน์จากการทำงานหรือน้ำพักน้ำแรงของ บุคคลนั้น

2. การอาศัยหรือการใช้สถานการณ์หรือโอกาสเพื่อตักตวงผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมให้แก่ตนเอง Cambridge Advanced Learner’s Dictionary & Thesaurus ได้ให้ความหมายว่า คือ การใช้บุคคลหนึ่งบุคคลใดอย่างไม่เป็นธรรมเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

ทั้งนี้ สำหรับ “เด็ก” ซึ่งหมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี (พิจารณาจากอายุของผู้เสียหายในวันแรกที่ถูกเป็นผู้เสียหาย) แม้จะไม่มีการใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามข้อ 1) ซ้อย่อย (2) หรือแม้เด็กนั้นจะได้รับความยินยอมก็ถือว่าเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์

2.2.2.3 กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือ Trafficking Victims Protection Act (TVPA) ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2000 ได้กำหนดคำนิยามของการค้ามนุษย์ไว้ในมาตรา 103 ดังต่อไปนี้

- 1) การบังคับขู่เข็ญ หมายถึง
  - (1) การกระทำคุกคามที่ทำให้เกิดอันตรายร้ายแรง หรือกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย
  - (2) การวางแผน ออกอุบาย หรือรูปแบบที่ทำให้บุคคลใดเชื่อว่าการไม่ปฏิบัติตามจะส่งผลให้เกิดอันตรายร้ายแรง หรือส่งผลให้ปราศจากเสรีภาพในร่างกาย
  - (3) การละเมิดหรือการคุกคามโดยใช้กระบวนการทางกฎหมาย
- 2) การค้าประเวณี หมายถึง กิจกรรมทางเพศใดๆ ที่มีผลตอบแทนเป็นมูลค่าให้กับหรือได้รับโดยบุคคลใด
- 3) การขูดหนี้ หมายถึง สถานะหรือเงื่อนไขของลูกหนี้ที่เกิดจากตกปากรับคำของลูกหนี้ที่จะขูดหนี้ด้วยการบริการของตนหรือของบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตน หากว่ามูลค่าของบริการดังกล่าวที่ได้รับการประเมินตามสมควร จะไม่นำมาใช้กับการชำระหนี้ และระยะเวลาและลักษณะของบริการเหล่านั้น ไม่ได้จำกัดและกำหนดไว้อย่างชัดเจน
- 4) การเอาคนลงเป็นทาส หมายถึง สภาพความเป็นทาสที่เกิดขึ้นโดยวิธี
  - (1) การวางแผน ออกอุบาย หรือรูปแบบที่ทำให้บุคคลใดเชื่อว่าการไม่ปฏิบัติตาม จะส่งผลให้เกิดอันตรายร้ายแรงหรือ ส่งผลให้ปราศจากเสรีภาพในร่างกาย
  - (2) การละเมิดหรือการคุกคามโดยใช้กระบวนการทางกฎหมาย
- 5) การค้ามนุษย์ในรูปแบบที่รุนแรง หมายถึง
  - (1) การค้าประเวณีที่เกิดจากการใช้กำลังบังคับ ฉ้อฉล หรือการบังคับข่มขู่บุคคลที่อายุไม่ถึง 18 ปี ให้กระทำความดังกล่าว หรือ
  - (2) เป็นธุระจัดหา จัดหาที่พัก พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยใช้กำลังบังคับ ฉ้อฉล หลอกลวง เพื่อวัตถุประสงค์ในการขูดหนี้ การเอาคนลงเป็นทาส หรือให้มีลักษณะคล้ายทาส
- 6) การค้ามนุษย์ทางเพศ หมายถึง การจัดหา จัดหาที่พัก การขนส่ง การจัดหา หรือการได้มาซึ่งบุคคลเพื่อการค้าบริการทางเพศ

## 2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรายงานการค้ามนุษย์

### 2.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ได้กำหนดไว้ในมาตรา 40 ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดทำรายงานประจำปี เกี่ยวกับสถานการณ์ จำนวนคดี การดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการดำเนินงานในอนาคตเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

### 2.3.2 กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2000

ได้กำหนดเรื่องการจัดทำรายงานการค้ามนุษย์ มาตรฐานขั้นต่ำ และหลักเกณฑ์ไว้ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 รายงานการค้ามนุษย์ หรือ Trafficking in Persons Report (TIP Report) เป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา จะต้องจัดทำตามกฎหมาย TVPA โดยประเมินสถานการณ์และการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่างๆ ทั่วโลกประมาณ 190 ประเทศ ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ กล่าวคือ Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งภายในสหรัฐอเมริกา และประเทศต่างๆ รวมทั้งจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ในเดือนมิถุนายนของทุกปี

สหรัฐอเมริกาจัดระดับประเทศต่างๆ ตามเกณฑ์ในกฎหมาย TVPA เป็น 4 ระดับ ได้แก่

ระดับ 1 (Tier 1) คือ ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ระดับ 2 (Tier 2) คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข

ระดับ 2 ที่ต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) คล้ายกับ Tier 2 แต่มีจำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์

ระดับ 3 (Tier 3) คือ ระดับต่ำสุด หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไข ซึ่งสหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและการค้า เช่น ความช่วยเหลือทางทหาร นอกจากนี้ ยังอาจไม่ให้งบประมาณสนับสนุนแก่ลูกจ้างของรัฐบาลประเทศระดับ 3 ในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งอาจคัดค้านความช่วยเหลือที่รัฐบาลประเทศนั้นๆ อาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ International Monetary Fund (IMF) และธนาคารโลก หรือ World Bank

อย่างไรก็ตาม มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าว มิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับ 3 เนื่องจากประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา สามารถใช้สิทธิ์ในการยกเว้น (Presidential Waiver) มาตรการระงับความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับ 3 ได้ หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วว่าเป็นผลประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกา หรือเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบาง ซึ่งรวมถึงสตรีและเด็ก

นอกจากนี้ กฎหมาย TVPA ที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อปี ค.ศ. 2008 กำหนดว่า ประเทศที่ถูกจัดระดับ ในระดับ 2 ที่ต้องจับตามอง ติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี ปีถัดไปอาจถูกปรับลดระดับลงเป็นระดับ 3 โดยอัตโนมัติ เว้นแต่จะสามารถแสดงหลักฐานได้ว่าในรอบปีที่ผ่านมา มีพัฒนาการที่สำคัญที่สมควรได้รับการปรับระดับขึ้นจากระดับ 2 ที่ต้องจับตามอง ให้เป็นระดับ 2 หรือระดับ 1 หรือมีคุณสมบัติที่เหมาะสม สำหรับการยกเว้นจากการถูกปรับลดระดับโดยอัตโนมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา โดยประเทศดังกล่าวจะต้องสามารถแสดงแผนงานที่จะใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์และทรมานเหยื่อเพียงพอที่จะดำเนินการตามแผนงาน

2.3.2.2 มาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดการค้ามนุษย์ หรือ Minimum Standards for the Elimination of Trafficking in Persons หมายถึง มาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมาย TVPA มาตรา 108 เพื่อใช้ประเมินประเทศต่างๆ ได้แก่

- 1) รัฐบาลห้ามไม่ให้มีการค้ามนุษย์ และมีการลงโทษหากมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น
- 2) รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์ทางเพศ การค้ามนุษย์ที่มีผู้เสียหายเป็นเด็ก หรือการค้ามนุษย์ที่มีการข่มขืน การลักพาตัว หรือที่มีผู้เสียหายเสียชีวิต
- 3) รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ และสะท้อนความร้ายแรงของความผิด
- 4) รัฐบาลแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ รัฐบาลประเทศใดที่ไม่ได้ให้ข้อมูลแก่กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา อาจถูกตั้งสมมติฐานว่าไม่ได้ดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์

#### 2.3.2.3 หลักเกณฑ์ (Criteria)

สหรัฐอเมริกาใช้หลักเกณฑ์เพื่อพิจารณาว่า รัฐบาลประเทศนั้นๆ มีความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการขจัดการค้ามนุษย์ ตามข้อ 2.2.1.2 ข้อย่อย 4) ข้างต้นดังต่อไปนี้

- 1) รัฐบาลมีการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดค้ามนุษย์
- 2) รัฐบาลมีการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และช่วยเหลือผู้เสียหายในกระบวนการสืบสวนและดำเนินคดี

- 3) มีการกำหนดมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ เช่น การให้ข้อมูลและความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับสาเหตุและผลจากการค้ามนุษย์ การกำหนดอัตลักษณ์ของบุคคล (การจดทะเบียนการเกิดและการให้สัญชาติ เป็นต้น) และการป้องกันการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเด็ก
- 4) มีการร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่นๆ เพื่อสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด
- 5) มีการส่งผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ข้ามแดนตามกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ
- 6) มีการเฝ้าระวังรูปแบบการเข้าออกเมืองเพื่อหาหลักฐานกรณีการค้ามนุษย์ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายได้ใช้ประโยชน์จากหลักฐานที่ได้รับในการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด โดยคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในการเดินทางเข้าออกประเทศของตน
- 7) มีการสืบสวน ดำเนินคดี และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการค้ามนุษย์ รวมทั้งมีมาตรการที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิกเฉยต่อการค้ามนุษย์
- 8) จำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ไม่ใช่ประชากรของประเทศนั้นๆ มีจำนวนน้อย
- 9) มีการติดตามประเมินความพยายามตามข้อ 1) – 8) และแจ้งผลการประเมินให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ
- 10) มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากปีที่แล้ว
- 11) มีความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อลดความต้องการของการค้าเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ และลดการมีส่วนร่วมของประชากรของประเทศนั้นๆ ในการท่องเที่ยวเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ

## บทที่ 3 ผลการศึกษา

### 3.1 มาตรฐานในการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์

3.1.1 ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้ดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ ภายใต้กรอบการดำเนินงานตามมาตรฐานสากล ที่เรียกว่า 5Ps ได้แก่



ภาพที่ 2 มาตรฐานสากลในการต่อต้านการค้ามนุษย์

1) นโยบาย (Policy) ซึ่งให้ความสำคัญกับนโยบายและแผน และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) การป้องกัน (Prevention) เป็นการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น การสร้างความตระหนักและความเข้าใจเกี่ยวกับภัยการค้ามนุษย์ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การส่งเสริมศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

3) การดำเนินคดี (Prosecution) รวมถึงมาตรการทางกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม เป็นการดำเนินงานด้านคดีและการดำเนินงานอื่น ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย เช่น การปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย การสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และองค์กรอาชญากรรม กระบวนการทางศาล การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฯลฯ

4) การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection) เป็นการดำเนินงานเพื่อให้การคุ้มครองช่วยเหลือ ฟันฟุบำบัด การส่งกลับและคืนสู่สังคม

5) ความร่วมมือ (Partnership) เป็นความร่วมมือกับทุกภาคส่วน รวมถึงความร่วมมือระหว่างประเทศ

3.1.2 ในส่วนของประเทศไทยได้ดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยยึดหลักมาตรฐานสากล 5Ps ดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 เห็นชอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 ซึ่งเป็นแผนระยะยาว 5 ปี โดยมอบหมายให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ ใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ สำหรับแผนแม่บท ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560-2564 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ภายใต้วิสัยทัศน์ “ประชารัฐร่วมใจ ประเทศไทยไร้การค้ามนุษย์” และยังคงกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการครอบคลุม 5 ด้าน ตามหลักมาตรฐานสากล 5Ps ประกอบด้วย

1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน เป้าประสงค์เพื่อ (1) ขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ (2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและองค์ความรู้จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการป้องกัน เป้าประสงค์เพื่อ (1) กลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มมีความรู้ ความเข้าใจ และมีความตระหนักถึงปัญหาการค้ามนุษย์และหลักสิทธิมนุษยชน (2) การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและแรงงานนอกระบบมีความชัดเจนและมีการกำหนดในกฎระเบียบอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ (3) อุปสงค์และอุปทานของกลุ่มเป้าหมายที่เสี่ยงต่อการกระทำผิดและการตกเป็นเหยื่อผู้เสียหายลดลงอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการดำเนินคดี เป้าประสงค์เพื่อ (1) สังคมมีความปลอดภัยจากการค้ามนุษย์ โดยการสอดส่อง ป้องกัน ปราบปราม และดำเนินคดีค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ในทุกชั้นของกระบวนการยุติธรรม (2) ข้อมูลคดีค้ามนุษย์มีการรวบรวมและจัดเก็บอย่างสมบูรณ์เพื่อให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพ (3) เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีศักยภาพและมีทักษะในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ทั้งทางแพ่งและทางอาญา และ (4) ภาคประชาชนและชุมชน รวมทั้งภาคีเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ ให้ความร่วมมือและให้ข้อมูลในการดำเนินคดี

4) ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ เป้าประสงค์เพื่อ (1) พัฒนาระบบการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ (2) การคุ้มครองช่วยเหลือดำเนินการภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย ทั้งในระบบงานยุติธรรมและระบบงานสวัสดิการสังคม (3) ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ครอบครัว และบุคคลใกล้ชิดมีศักยภาพและได้รับภูมิคุ้มกันไม่ให้เกิดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซ้ำ

5) ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการพัฒนาความร่วมมือกับภาคีเครือข่าย เป้าประสงค์เพื่อให้ภาคีเครือข่ายร่วมมือกันอย่างจริงจังในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



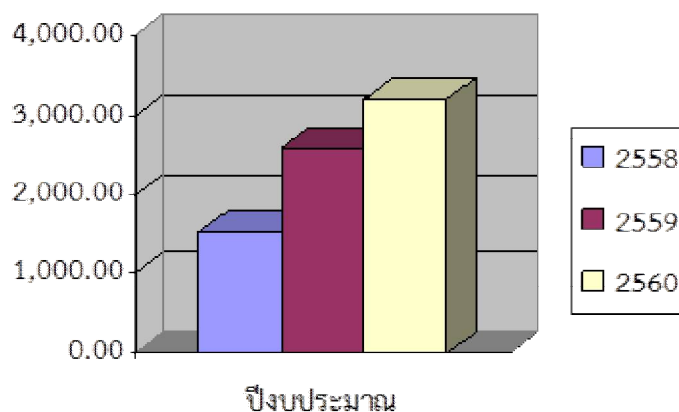
### 3.2 การดำเนินงานสำคัญของประเทศไทย ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา

ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ การจัดทำรายงานดังกล่าวได้นำเสนอผลงานสำคัญภายใต้หลักมาตรฐานสากล 5Ps และเป็นข้อมูลชุดเดียวกับที่จัดส่งให้สหรัฐอเมริกา<sup>3</sup> เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดระดับใน TIP Report โดยมีผลการดำเนินงานสำคัญในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ในปี 2557-2559 ประกอบด้วย

#### 3.2.1 ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ

3.2.1.1 รัฐบาลได้ประกาศให้ “การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” เป็นวาระแห่งชาติ เมื่อปี 2557 ณ ทำเนียบรัฐบาล โดยมอบนโยบายให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นจากแผ่นดินไทย (Zero Tolerance)

3.2.1.2 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณตามแผนบูรณาการเพื่อดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ได้จัดสรรเป็นเงิน 1,529.68 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นเงิน 2,590.28 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 69.33) และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นเงิน 3,208.91 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 23.88)



ภาพที่ 3 จำนวนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรสำหรับการต่อต้านการค้ามนุษย์  
ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2560 (ล้านบาท)

<sup>3</sup> สหรัฐอเมริกาคำหนดช่วงเวลาในการจัดเก็บข้อมูลของประเทศต่าง ๆ ในการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำ TIP Report กล่าวคือ ตั้งแต่เดือนเมษายนของปีก่อน จนถึงเดือนมีนาคมของปีปัจจุบัน (ปีที่เผยแพร่ TIP Report) ดังนั้น ประเทศไทยจึงจัดส่งรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้สหรัฐอเมริกา ปีละ 2 ครั้ง ดังนี้

ฉบับแรก เป็นรายงานประจำปี (Annual Report) จัดเก็บข้อมูลตามปีปฏิทิน คือ มกราคม-ธันวาคม (ปีก่อนเผยแพร่ TIP Report)

ฉบับสอง เป็นรายงานความคืบหน้า (Progress Report) จัดเก็บข้อมูลของเดือนมกราคม-มีนาคม (ปีที่เผยแพร่ TIP Report)

3.2.1.3 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558 โดยเพิ่มอำนาจทางปกครองในการปิดสถานประกอบกิจการหรือโรงงานชั่วคราว พักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจหรือโรงงาน และห้ามใช้ยานพาหนะเป็นการชั่วคราว หากพบการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และเพิ่มบทลงโทษแรงขึ้น เป็นจำคุก 8–20 ปี กรณีที่ทำให้ผู้เสียหายได้รับอันตรายสาหัส และหากทำให้ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย เพิ่มโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิต ถึงประหารชีวิต รวมทั้งเพิ่มค่าปรับจาก 80,000–200,000 บาท เป็น 400,000 บาท

2) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2560 แก้ไขเพิ่มเติมค่านियามของการค้ามนุษย์ให้ครอบคลุมการยึดเอกสารประจำตัว และแรงงานชัดเจน

3) พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง ในประเทศ พ.ศ. 2559 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2559 เพื่อให้การบริหารจัดการบริษัทจัดหางานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และช่วยป้องกันแรงงานต่างด้าวจากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานและแรงงานชัดเจน

4) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินการกับคดีค้ามนุษย์ที่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน

5) พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2559 เพื่อกำหนดมาตรการการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทาน

### 3.2.2 ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย

#### 3.2.2.1 สถิติการปราบปรามการค้ามนุษย์มีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี

1) การปราบปรามการค้ามนุษย์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ พบว่าในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยในปี 2557 มีจำนวน 280 คดี ปี 2558 จำนวน 317 คดี และในปี 2559 จำนวน 333 คดี จำนวนผู้ต้องหาและจำนวนผู้เสียหายในแต่ละปี ปรากฏตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2 จำนวนสถิติการปราบปรามการค้ามนุษย์ จำนวนผู้ต้องหาและจำนวนผู้เสียหาย จำแนกตามปี 2557-2559

จำนวน								
ปี 2557			ปี 2558			ปี 2559		
คดี	ผู้ต้องหา	ผู้เสียหาย	คดี	ผู้ต้องหา	ผู้เสียหาย	คดี	ผู้ต้องหา	ผู้เสียหาย
280	442	595	317	690 <sup>4</sup>	982 <sup>5</sup>	333	600	824

สำหรับรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่พบในประเทศไทย นับตั้งแต่ปี 2551 ที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีผลบังคับใช้ ลำดับแรก เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบทางเพศ รองลงไป คือ การบังคับใช้แรงงาน ตามด้วยการนำขอมาทาน ทั้งนี้ ในจำนวนคดีค้ามนุษย์ของปี 2559 จำนวน 333 คดี พบว่า เป็นคดีแสวงหาประโยชน์ทางเพศ 247 คดี คดีบังคับใช้แรงงาน 75 คดี (เป็นการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน 32 คดี และเกี่ยวข้องกับแรงงานในภาคประมง 43 คดี) การนำคนมาขอมาทาน 8 คดี และอื่นๆ 3 คดี รายละเอียดของปี 2557-2559 ตามตารางที่ 3 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 3 จำนวนคดีในปี 2557-2559 จำแนกตามรูปแบบของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ปี	คดีที่ทำการสอบสวน							
	จำนวนคดี	รูปแบบของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ						
		เพศ	ใช้เด็กในการผลิตสื่อลามก	ขอมาทาน	แรงงาน	แรงงานในภาคประมง	ทาส	อื่นๆ
2557	280	223	1	16	33	3	1	3
2558	317	245	-	3	30	39	-	-
2559	333	244	3	8	32	43	-	3

2) สำนักงานอัยการสูงสุดได้ยื่นฟ้องคดีค้ามนุษย์ ในปี 2557 จำนวน 231 คดี ปี 2558 จำนวน 251 คดี และในปี 2559 จำนวน 301 คดี

3) ศาลได้พิพากษาลงโทษจำเลย ในปี 2558 จำนวน 205 คดี และในปี 2559 จำนวน 268 คดี

3.2.2.2 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้สืบสวนสอบสวนและยึดทรัพย์ในคดีค้ามนุษย์ในปี 2559 ได้มากถึง 784 ล้านบาท มากกว่าทุกปีที่ผ่านมา

<sup>4</sup> จำนวนผู้ต้องหาในปี 2558 ที่มีจำนวนมาก เนื่องจากเป็นคดีสำคัญคดีโรฮีนจา ที่มีผู้กระทำความผิดมากถึง 296 คน

<sup>5</sup> จำนวนผู้เสียหายในปี 2558 ที่มีจำนวนมาก เนื่องจากเป็นคดีสำคัญคดีโรฮีนจาเช่นเดียวกัน ที่มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มากถึง 89 คน

3.2.2.3 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรการทางบริหาร ในการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2558 ทั้งนี้ ในช่วง 3 ปี ได้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวม 44 ราย จำแนกเป็น ปี 2557 จำนวน 7 ราย ปี 2558 จำนวน 27 ราย และในปี 2559 จำนวน 10 ราย

### 3.2.3 ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ

3.2.3.1 ให้การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทุกเพศ ทุกวัย และทุกเชื้อชาติ โดยไม่เลือกปฏิบัติ ในปี 2558 จำนวน 471 ราย และในปี 2559 จำนวน 561 ราย จำแนกเป็นชาย 290 ราย และหญิง 271 ราย และจำแนกสัญชาติ เป็นคนไทย 207 ราย เป็นคนต่างด้าว 354 ราย

3.2.3.2 สิ่งริเริ่มที่สำคัญในการช่วยเหลือผู้เสียหาย คือ การจัดให้ผู้เสียหายได้ทำงานทั้งในและนอกสถานคุ้มครอง เพื่อให้ผู้เสียหายมีรายได้ก่อนเดินทางกลับภูมิลำเนาหรือประเทศต้นทาง ในปี 2558 มีผู้เสียหายทำงานรวม 47 ราย และในปี 2559 มีจำนวน 196 ราย

3.2.3.3 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559 อนุญาตให้ผู้เสียหายและพยานในคดีค้ามนุษย์ที่เป็นคนต่างด้าวอยู่และทำงานในประเทศไทยได้เป็นเวลา 2 ปี ภายหลังจากสิ้นสุดการดำเนินคดี

3.2.3.4 ส่งผู้เสียหายกลับคืนสู่ภูมิลำเนาอย่างปลอดภัย จำนวน 243 คน ภายใต้งานประสานงานอย่างใกล้ชิดกับประเทศต้นทาง และครอบครัวของผู้เสียหายในประเทศไทย ได้แก่ ผู้เสียหายชาวกัมพูชา 22 คน เมียนมา 84 คน ลาว 98 คน เวียดนาม 24 คน และบังคลาเทศ 15 คน นอกจากนี้ ด้วยความช่วยเหลือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (UNHCR) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวโรฮีนจาจำนวน 49 คน และผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา จำนวน 14 คน ได้รับการช่วยเหลือให้สามารถย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

3.2.3.5 จัดอบรมล่ามอย่างต่อเนื่อง โดยมีล่ามที่ผ่านการอบรมและขึ้นทะเบียนแล้วจำนวน 254 คน สามารถสื่อสารได้ 6 ภาษา จำแนกเป็น เมียนมา 106 คน กัมพูชา 80 คน ลาว 14 คน โรฮีนจา 43 คน เวียดนาม 1 คน และอาหรับมลายู 10 คน

### 3.2.4 ด้านป้องกัน

3.2.4.1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560–2564 ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ 5 ด้าน ได้แก่ กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวภายในปี 2560 ลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวประเภทแรงงานไร้ฝีมือภายในปี 2560 พัฒนาองค์กรเพื่อให้สามารถบริหารจัดการสถานการณ์เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายในปี 2560 ส่งเสริมการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยผ่านระบบบันทึกข้อตกลง ภายในปี 2563 และติดตามประเมินผลสถานการณ์การบริหารแรงงาน 2 ครั้งต่อปี เพื่อมั่นใจว่าเป็นไปตามมาตรฐานสากล

3.2.4.2 จัดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ระหว่างวันที่ 1 เมษายน–28 กรกฎาคม 2559 มีแรงงานต่างด้าวพร้อมบุตรหลานมาลงทะเบียน จำนวน 1,202,347 คน เฉพาะในภาคประมง ตั้งแต่วันที่ 2 พฤศจิกายน 2558 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2559 จำนวน 45,441 คน

3.2.4.3 ลดค่าธรรมเนียมเพื่อยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ค่าตรวจร่างกาย และค่าธรรมเนียมเพื่อขอวีซ่า เป็นต้น ช่วยให้แรงงานต่างด้าว จำนวน 1.3 ล้านคน ที่มาทำงานในประเทศไทย ประหยัดค่าใช้จ่ายได้กว่า 4.7 พันล้านบาท

3.2.4.4 ปฏิรูประบบการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อขจัดนายหน้าแรงงานที่ผิดกฎหมาย โดยห้ามการจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานประมงและทำงานในโรงงานแปรรูปอาหารทะเลโดยเด็ดขาด กำหนดให้ต้องมีชั่วโมงพักผ่อนและวันหยุด มีการทำสัญญาจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษร ให้มีบัญชีรายชื่อลูกเรือ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการฝึกอบรมและสวัสดิการของแรงงาน นอกจากนี้ ได้ทบทวนหลักเกณฑ์เพื่อผ่อนปรนให้แรงงานต่างด้าวสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ หาก (1) นายจ้าง ตกลงเลิกสัญญา/ประพฤติดังกล่าว/ถึงแก่ความตาย (2) นายจ้างตกเป็นบุคคลล้มละลาย (3) นายจ้างล่วงละเมิดทางกายแก่ลูกจ้าง (4) นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือกฏข้อบังคับด้านแรงงาน และ (5) ลูกจ้างทำงานในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย

3.2.4.5 จัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานประมง หรือ Drop in Center เพื่อยกระดับความเป็นอยู่และช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวและครอบครัวคนงานในภาคประมง

### 3.2.5 ด้านความร่วมมือ

3.2.5.1 ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม รวม 54 หน่วยงาน ได้ร่วมกันลงนามในบันทึกข้อตกลงเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559 ณ ทำเนียบรัฐบาล

3.2.5.2 รัฐบาลได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จำนวน 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2006 เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559 และอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Convention against Trafficking in Persons, Especially Women and Children-ACTIP) เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2559

3.2.5.3 ประเทศไทยร่วมกับบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสของกระบวนการบาห์ลี ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2559 ณ กรุงเทพฯ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขข้อท้าทายเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมาย ทั้งในบริบทของโลกและในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

## 3.3 จุดแข็งและจุดอ่อนในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย

จากการศึกษาปัจจัยของการค้ามนุษย์ ตัวชี้วัดการค้ามนุษย์ และจากการสัมภาษณ์ พบว่าประเทศไทยมีจุดแข็งและจุดอ่อนในการต่อต้านการค้ามนุษย์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

### 3.3.1 จุดแข็ง

3.3.1.1 ประเทศไทยมีกฎหมายมาบังคับใช้กับการค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะ และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์มีรูปแบบที่ซับซ้อน กลุ่มเป้าหมายเปลี่ยนแปลงจากผู้หญิง เป็นเด็กหญิงและเด็กชาย และขยายไปถึงแรงงานที่มีร่างกายแข็งแรง รวมถึงมีความเชื่อมโยงกับการลักลอบเข้าเมือง และการโยกย้ายถิ่นฐานในภาวะไม่ปกติ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีเจตนารมณ์เพื่อให้การคุ้มครอง

ช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จึงมอบให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานรักษาการตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกับประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียน ที่มีหน่วยงาน บังคับใช้กฎหมายเป็นหน่วยงานรักษาการ

3.3.1.2 ประเทศไทยมีกลไกต่างๆ ที่เอื้อต่อการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ ครอบคลุม ชัดเจน ทั้งด้านการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อาจกล่าวได้ว่าเกือบจะดีที่สุดประเทศหนึ่งเลยก็ว่าได้ จะเห็นได้จากพัฒนาการและความคืบหน้าในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ตามที่ปรากฏในข้อ 3.2 ข้างต้น กลไกสำคัญที่สะท้อนพัฒนาการและความคืบหน้า ได้แก่

1) มีการจัดตั้งหน่วยงานเป็นการเฉพาะในทุกหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรม ทั้งในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์) สำนักงานอัยการสูงสุด (สำนักงานคดีค้ามนุษย์) และศาล (แผนกคดีค้ามนุษย์ ศาลอาญา) เพื่อให้กระบวนการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีความเชี่ยวชาญในงานต่อต้านการค้ามนุษย์

2) การขยายเพิ่มหน่วยงานในการดำเนินงานเรื่องนี้ เช่น กระทรวงแรงงาน ได้เพิ่มงานในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และกรมการจัดหางาน นอกเหนือจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน การจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย กงทัพรื้อ นอกเหนือจากกรมประมงและกรมเจ้าท่า รวมถึงกรมการปกครองที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบสถานที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ เป็นต้น

3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลระดับชาติในการต่อต้านการค้ามนุษย์ เป็นประเทศเดียวในประเทศกลุ่มอาเซียนที่มีระบบฐานข้อมูลเรื่องนี้ โดยบันทึกข้อมูลทั้งด้านการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย และด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ สามารถออกแบบรายงานเชิงเปรียบเทียบเป็นรายปี ในรูปแบบแผนภาพที่วิเคราะห์ข้อมูล (Dash boards) ตาราง แผนภูมิ แผนภาพ ที่แสดงในรูปแบบต่างๆ เช่น ประเภทของการกระทำที่ผิดกฎหมาย สัญชาติ เพศ และอายุของผู้ต้องสงสัยและผู้เสียหาย รวมทั้งสถานะคดีไม่ว่าจะเป็นในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล ข้อมูลสามารถเข้าถึงได้ด้วยระบบออนไลน์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตที่มีมาตรการควบคุมความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัว เนื่องจากความลับของข้อมูล ซึ่งรวมถึงสถานะการฟ้องร้องดำเนินคดีและข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียหาย

ขณะนี้อยู่ระหว่างเชื่อมโยงกับระบบทะเบียนราษฎร (เลข 13 หลัก) และพัฒนาระบบแผนที่เพื่อใช้ประกอบการประมวลผลปัญหาของการค้ามนุษย์ในแต่ละจังหวัด โดยอยู่ระหว่างพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการกำหนดความรุนแรงของปัญหาการค้ามนุษย์

3.3.1.3 รัฐบาลได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ จำนวนมาก โดยอาจพิจารณาส่วนหนึ่งจากการประชุม “ประชารัฐร่วมใจ ต้านภัยการค้ามนุษย์” ที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน ได้ผลักดันเป็นเจ้าภาพ จัดประชุมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางปี 2559 จนถึงปัจจุบัน รวม 8 ครั้ง ทำให้เกิดความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการควบคู่กันไป และเอื้อต่อการให้

เบาะแสหรือแจ้งเหตุการณ์ค้ามนุษย์ จนถึง การเข้าร่วมปฏิบัติการเพื่อให้การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อย่างทันที่

### 3.3.2 จุดอ่อน

#### 3.3.2.1 การทุจริตคอร์รัปชัน

รูปแบบของการค้ามนุษย์ที่พบในประเทศไทย พบว่า เป็นรูปแบบของการค้าบริการทางเพศมากเป็นลำดับ 1 ทุกปี และยังคงพบเห็นสถานค้าประเวณี และการค้าบริการทางเพศ โดยเฉพาะในสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ จึงถูกต้องข้อสังเกตจากสังคมไทยและบางประเทศว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายไม่พบเห็นสถานค้าประเวณีเป็นไปได้อย่างใด จึงถูกต้องข้อสันนิษฐานว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ การบังคับใช้แรงงานเป็นรูปแบบที่พบมากเป็นลำดับที่ 2 รองจากการแสวงหาประโยชน์จากการค้าบริการทางเพศ แต่ในทางกลับกัน ใน TIP Report หรือในเวทีระหว่างประเทศ รวมถึงเวทีของการแก้ไขปัญหาค้าประมงผิดกฎหมาย หรือ IUU ประเด็นเรื่องของการคุ้มครองแรงงาน และการจัดระเบียบแรงงานในเรือประมง กลับเป็นประเด็นที่ถูกจับตามองเป็นพิเศษ โดยกล่าวว่า ประเทศไทยมีผลการดำเนินงานในการตรวจตราสถานประกอบกิจการโรงงาน และเรือประมงเป็นจำนวนหลายครั้ง กลับพบการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์จำนวนน้อยมาก ซึ่งไม่น่าจะสะท้อนสภาพปัญหาที่แท้จริง เพราะยังมีสมมติฐานว่ายังมีแรงงานจำนวนมากที่ถูกบังคับใช้แรงงาน และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเรียกรับผลประโยชน์

#### 3.3.2.2 ด้านบุคลากร

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไปแล้ว รวม 3,651 ราย แต่ยังคงพบปัญหาเจ้าหน้าที่โยกย้ายบ่อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ด้านบังคับใช้กฎหมาย การพัฒนาศักยภาพบุคลากรไม่มีความต่อเนื่อง และไม่ทั่วถึง จึงขาดผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาในการให้คำแนะนำในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการปฏิบัติงานในพื้นที่

#### 3.3.2.3 ด้านข้อมูลและระบบฐานข้อมูล

แม้ว่าจะมีระบบฐานข้อมูลระดับชาติ แต่ยังคงพบข้อจำกัดในการบันทึกข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน ทำให้ข้อมูลต่างๆ ต้องอาศัยข้อมูลจากการเก็บด้วยมือ เพื่อใช้เปรียบเทียบและป้องกันข้อผิดพลาด ยังไม่มีการจัดโครงสร้างและบุคลากรรับผิดชอบเรื่องระบบฐานข้อมูลเป็นการเฉพาะ

3.3.2.4 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดระดับใน TIP Report ของสหรัฐอเมริกา มากเกินไป การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแต่ละปี จึงนำข้อเสนอแนะของสหรัฐอเมริกาที่ปรากฏใน TIP Report มาเป็นแนวทางหลักในการแก้ปัญหาและขับเคลื่อนงาน ในขณะที่สหรัฐอเมริกาไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของประเทศต่างๆ ที่ถูกประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ แต่กลับกัน สหรัฐอเมริกาได้จัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งให้กับองค์กรบางองค์กร และได้ข้อมูลจากองค์กรดังกล่าวประกอบการพิจารณาจัดระดับ จึงถูกต้องข้อสังเกตว่าสหรัฐอเมริกามีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ร่วมกับประเทศต่างๆ หรือไม่

### 3.4 ตัวชี้วัดค้ำมนุษย์ที่มีผลต่อการยกระดับที่ดีขึ้นของประเทศไทย

จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของการค้ำมนุษย์ ปัจจัยหลักและปัจจัยดึงที่นำไปสู่การค้ำมนุษย์ และองค์ประกอบของการค้ำมนุษย์ ตัวชี้วัดการค้ำมนุษย์ รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ พบว่าประเทศไทยยังไม่ได้มีการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อใช้วัดระดับความสำเร็จในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ อย่างไรก็ตาม จากแนวคิดทฤษฎีตัวชี้วัดการค้ำมนุษย์ดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาวิเคราะห์ ผลการดำเนินงานของประเทศไทยที่ผ่านมาตามตัวชี้วัดการค้ำมนุษย์ข้างต้น โดยได้จัดกลุ่มของตัวชี้วัด และจัดทำตัวชี้วัดเพื่อยกระดับการต่อต้านการค้ำมนุษย์ที่ดีขึ้นของประเทศไทย สรุปได้ดังต่อไปนี้

#### 3.4.1 ภาพรวมของตัวชี้วัดการค้ำมนุษย์

ตัวชี้วัดการค้ำมนุษย์เป็นปัจจัยที่ใช้บ่งชี้ผู้ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ในส่วนของประเทศไทยได้ออกกฎหมายมาบังคับใช้กับการค้ำมนุษย์เป็นการเฉพาะ และมีความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ กล่าวคือ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) แบนทำยอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ดังนั้น นิยามการค้ำมนุษย์ในกฎหมายของประเทศไทย จึงถือได้ว่ามีความเป็นสากล สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่นเดียวประเทศต่างๆ ทั่วโลก

#### 3.4.2 กลุ่มที่ 1

ตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงการจัดหาบุคคลโดยใช้อุบายหลอกลวง และตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงเงื่อนไขหรือสภาพการทำงานที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์ ได้แก่ การหลอกลวงลักษณะของงาน สภาพการทำงาน สาระของสัญญาจ้าง ค่าจ้าง/รายได้ จำนวนวันหรือชั่วโมงการทำงานที่มากเกินไป การทำงานอันตราย เป็นต้น พบว่า

3.4.2.1 สาเหตุหลายประการที่ทำให้แรงงาน โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร อาจเกิดจากทัศนคติของคนไทยที่มีความเห็นว่า แรงงานต่างด้าวไม่ควรได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับแรงงานไทย นโยบายของบางส่วนราชการยังคงให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงานที่เข้าระบบถูกต้องตามกฎหมาย แต่ปัญหาการค้ำมนุษย์พบในแรงงานที่เข้าเมืองไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยังไม่เคยมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน บทลงโทษไม่หนัก มาตรการไม่เอื้อกับแรงงาน เช่น กำหนดให้ต้องรายงานตัวทุก 3 เดือน เป็นต้น

ทั้งนี้ รัฐบาลมีความพยายามในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีความเสี่ยงต่อการตกเข้าสู่ขบวนการค้ำมนุษย์ ได้รับการดูแลและสามารถเข้าถึงสิทธิอันพึงจะได้รับ รวมทั้งป้องกันมิให้ตกเข้าสู่ขบวนการค้ำมนุษย์ หรือถูกเอารัดเอาเปรียบตามกฎหมายแรงงาน รายละเอียดผลการดำเนินงานสำคัญปรากฏในหัวข้อ 3.2.4 ด้านป้องกัน



### 3.4.2.2 ตัวชี้วัดเพื่อยกระดับที่ดีขึ้น ได้แก่

- 1) นายจ้างมีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าว โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่นายจ้างเรื่องสิทธิของแรงงานต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นต้น
- 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและลักลอบเข้าเมือง โดยไม่เลือกปฏิบัติ
- 3) การออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เอื้อต่อการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

### 3.4.3 กลุ่มที่ 2

ตัวชี้วัดการค้ามนุษย์ที่บ่งชี้ถึงการจับกุมบุคคลโดยการบังคับขู่เข็ญ และตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงการถูกบังคับเมื่อถึงปลายทาง เช่น การยึดเอกสารประจำตัว การขัดหนี้ การกักขัง การข่มขู่ การยึดเงิน การใช้ความรุนแรง การบังคับให้ทำงานหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด การหักค่าจ้าง เป็นต้น พบว่า

3.4.3.1 ในทางปฏิบัติ และประเด็นที่ปรากฏใน TIP Report พบว่า ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทย โดยการสัมภาษณ์เบื้องต้นเพื่อบ่งชี้ว่าผู้ใดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้น ยังมีจุดอ่อน คือ การตีความนิยามของการค้ามนุษย์ที่ไม่ตรงกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ และทีมสหวิชาชีพ ในบางกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน และไม่แน่ใจว่าวิธีการหรือวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องควรเป็นเช่นใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดเอกสารประจำตัวของบุคคล หรือการกักขัง เพื่อบ่งชี้ความเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ดำเนินการปรับปรุงแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นเพื่อคัดแยกผู้เสียหาย เมื่อปี 2558 โดยเพิ่มตัวอย่าง ข้อคำถามแนวทางการช่วยเหลือ และข้อกฎหมายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและบ่งชี้การค้ามนุษย์ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 โดยแก้ไขเพิ่มเติมนิยามของการค้ามนุษย์ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องการตีความของการค้ามนุษย์ในประเด็นเรื่องของการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ รวมถึงการออกพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 และการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็ก) เพื่อช่วยให้การบริหารจัดการบริษัทจัดหางานดียิ่งขึ้นเพื่อป้องกันแรงงานต่างด้าวจากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานและแรงงานขัดหนี้

### 3.4.3.2 ตัวชี้วัดเพื่อยกระดับที่ดีขึ้น ได้แก่

- 1) การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และทีมสหวิชาชีพ เรื่องนิยามของการค้ามนุษย์ โดยจัดประชุมหรือสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจเรื่องนิยามของการค้ามนุษย์ และพัฒนาความรู้ความสามารถในการบ่งชี้ให้ตรงกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- 2) การกำชับการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และทีมสหวิชาชีพ ให้ใช้แบบสัมภาษณ์เบื้องต้นเพื่อคัดแยกผู้เสียหายฯ เป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ

3) การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษา แนะนำ แก่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและทีมสหวิชาชีพ ในการสัมภาษณ์เพื่อคัดแยกผู้เสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีการค้ามนุษย์รุนแรง หรือมีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์

### 3.4.4 กลุ่มที่ 3

ตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงการจัดหาบุคคลโดยการแสวงประโยชน์จากความอ่อนด้อย และตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงการแสวงหาประโยชน์จากความอ่อนด้อยเมื่อถึงปลายทาง เช่น สถานะทางครอบครัว สถานะทางกฎหมาย การขาดโอกาสทางการศึกษา ความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ วัฒนธรรมและ/หรือความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น พบว่า

3.4.4.1 รูปแบบของการค้ามนุษย์ที่พบในประเทศไทย เป็นรูปแบบของการค้าบริการทางเพศมากเป็นลำดับ 1 ทุกปี โดยพบผู้เสียหายมีอายุน้อยลง การขาดโอกาสทางการศึกษา สถานะทางครอบครัว และค่านิยมทางวัตถุ

ทั้งนี้ รัฐบาลได้รณรงค์ป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการอบรมให้ความรู้แก่เด็กและสตรีกลุ่มเสี่ยง เพื่อป้องกันภัยจากการค้ามนุษย์ การผลิตสื่อเพื่อรณรงค์ให้นักท่องเที่ยวไม่แสวงหาประโยชน์ทางเพศจากภาคธุรกิจท่องเที่ยว นอกจากนี้ รัฐบาลได้ตระหนักถึงการโยกย้ายถิ่นฐานทั้งในภาวะปกติและในภาวะไม่ปกติ และการลักลอบเข้าเมือง ที่มีความเสี่ยงที่จะตกเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ โดยขยายความคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ให้ครอบคลุมถึงผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายทุกคน แม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และให้การช่วยเหลือกลุ่มคนเปราะบางทุกกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งผู้โยกย้ายถิ่นฐานในภาวะไม่ปกติ

#### 3.4.4.2 ตัวชี้วัดเพื่อยกระดับที่ดีขึ้น ได้แก่

1) การพัฒนาความเชี่ยวชาญของพนักงานสอบสวนในการบ่งชี้ถึงการถูกแสวงหาประโยชน์จากความอ่อนด้อย เช่น เรื่องเพศ และอายุ โดยเฉพาะบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หากพบว่ามีแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบกับบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี แม้จะไม่มีกระทำความผิดในลักษณะของการถูกบังคับ กักขัง หน่วงเหนี่ยว ก็ถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

2) การกำหนดมาตรฐานในการทำงานร่วมกับโรงพยาบาล ในการบ่งชี้ และช่วยเหลือบุคคลที่ถูกแสวงหาประโยชน์จากความอ่อนด้อย

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

ผู้ศึกษาพิจารณาเห็นว่า ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง และในฐานะที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการคุ้มครองผู้บริโภค และเป็นหน่วยประสานงานหลักในการดำเนินงานต่อต้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ดังนั้น จึงศึกษาเรื่อง “แนวทางยกระดับการต่อต้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย : กรณีศึกษารายงานการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการต่อต้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยให้เกิดความยั่งยืน และแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคในอนาคตได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน 3 ปีที่ผ่านมาของประเทศไทยในการต่อต้านการคุ้มครองผู้บริโภค และ TIP Report ของสหรัฐอเมริกา ในส่วนที่จัดระดับของประเทศไทย รวมทั้งการศึกษวิเคราะห์กระบวนการและตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนได้สัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการคุ้มครองผู้บริโภค พบว่า

4.1.1 ประเทศไทยมีความมุ่งมั่นอย่างเต็มที่ในการต่อต้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยรัฐบาลได้เร่งรัดและผลักดันให้เกิดการดำเนินงานสำคัญที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล 5Ps ทั้งในด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ เช่น การจัดสรรงบประมาณ การออกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพตลอดกระบวนการยุติธรรม ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ โดยให้การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งคนไทยและคนต่างด้าวโดยไม่เลือกปฏิบัติ ด้านการป้องกัน ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน กลุ่มเสี่ยง และการเข้าถึงสิทธิของแรงงาน รวมทั้งด้านความร่วมมือ ได้ผนึกกำลังประชารัฐร่วมใจ ด้านภัยการคุ้มครองผู้บริโภค

4.1.2 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของรัฐบาล พบว่า ยังมีจุดแข็งและจุดอ่อนในการต่อต้านการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่

4.1.2.1 จุดแข็ง คือ มีกฎหมายมาบังคับใช้กับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ มีกลไกที่เอื้อต่อการดำเนินงานที่ครบถ้วน ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า เกือบจะสมบูรณ์แบบกว่าหลายประเทศ เช่น การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อรับผิดชอบการต่อต้านการคุ้มครองผู้บริโภค การพัฒนาระบบฐานข้อมูลระดับชาติที่สามารถบันทึกและประมวลผลข้อมูลได้อย่างทันสมัยและเป็นระบบ ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่มีประเทศใดที่พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านการต่อต้านการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น รวมทั้งประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมและพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันในการต่อต้านการคุ้มครองผู้บริโภค

4.1.2.2 จุดอ่อน คือ การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อจำกัดด้านบุคลากร ที่พบว่า มีการโยกย้ายบ่อย ขาดผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำในการปฏิบัติงาน

โดยเฉพาะการปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาฐานข้อมูลระดับชาติ ที่ยังมีการบันทึกข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน จึงไม่สามารถเรียกใช้ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในระดับนโยบายได้อย่างทันการณ์ และทันท่วงที นอกจากนี้ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับ TIP Report ของสหรัฐอเมริกา มากเกินไป โดยเฉพาะประเด็นที่ถูกจับตามองและข้อเสนอแนะของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงประเด็นทุกปีขึ้นกับสถานการณ์การค้ามนุษย์และผลการดำเนินงานในปีนั้นๆ จึงขาดความมั่นคงและเที่ยงตรง

4.1.3 สำหรับการศึกษาดูตัวอย่างการดำเนินงานที่มีผลต่อการยกระดับที่ดีขึ้นของประเทศไทย ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ผู้ศึกษาได้จัดกลุ่มตัวอย่างการดำเนินงานออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามกลุ่มตัวอย่าง พบว่า

4.1.3.1 รัฐบาลได้มีการดำเนินมาตรการในหลายเรื่องเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองแรงงานเพื่อให้เข้าถึงสิทธิที่พึงจะได้รับ การปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การป้องกันในรูปแบบของรณรงค์ให้ความรู้ถึงภัยของการค้ามนุษย์ ฯลฯ

4.1.3.2 ตัวชี้วัดการค้ามนุษย์เป็นตัวบ่งชี้หรือปัจจัยที่ระบุว่าผู้ใดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ การกำหนดนิยามการค้ามนุษย์ในกฎหมายของประเทศไทย ถือได้ว่ามีความเป็นสากล สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่นเดียวประเทศต่างๆ ทั่วโลก

4.1.3.3 ประเทศไทยยังไม่ได้มีการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อยกระดับความสำเร็จ ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ จากการศึกษาวเคราะห์ที่ได้พบตัวชี้วัดเพื่อยกระดับที่ดีขึ้นได้ จำนวน 8 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย

- 1) นายจ้างมีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าว โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่นายจ้างเรื่องสิทธิของแรงงานต่างด้าว และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและลักลอบเข้าเมือง โดยไม่เลือกปฏิบัติ
- 3) การออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เอื้อต่อการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว
- 4) การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และทีมสหวิชาชีพ เรื่องนิยามของการค้ามนุษย์ เพื่อจะได้บังคับให้ตรงกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- 5) การกำชับการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และทีมสหวิชาชีพ ให้ใช้แบบสัมภาษณ์เบื้องต้นเพื่อคัดแยกผู้เสียหายฯ เป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ
- 6) การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษา แนะนำ แก่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและทีมสหวิชาชีพ ในการสัมภาษณ์เพื่อคัดแยกผู้เสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีการค้ามนุษย์รุนแรง หรือมีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์
- 7) การพัฒนาความเชี่ยวชาญของพนักงานสอบสวนในการบังคับใช้กฎหมาย การถูกแสวงหาประโยชน์จากความอ่อนด้อย
- 8) การกำหนดมาตรฐานในการทำงานร่วมกับโรงพยาบาล ในการบังคับใช้ และช่วยเหลือบุคคลที่ถูกแสวงหาประโยชน์จากความอ่อนด้อย

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

### 4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ประเทศไทยยังไม่ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้ดียิ่งขึ้น แต่มีการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาตามตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงการค้ามนุษย์ จึงเสนอให้นำตัวชี้วัดเพื่อยกระดับที่ดีขึ้นของประเทศไทย ทั้ง 8 ตัวชี้วัดข้างต้น ที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ นำไปหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลระดับชาติในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ให้มีความยั่งยืน โดยมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบทั้งในด้านการดำเนินคดี ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานศาลยุติธรรม และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แก่ไขข้อขัดข้องในการบันทึกข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน โดยจัดให้มีโครงสร้าง บุคลากร และงบประมาณอย่างเพียงพอในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลให้มีนวัตกรรมที่ทันสมัย และสามารถนำข้อมูลไปสู่การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอนาคตได้อย่างแท้จริง

3) พัฒนาศักยภาพบุคลากรทุกระดับ ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่เพิ่งได้รับการแต่งตั้ง/โยกย้าย ให้มีความรู้ความเข้าใจทั้งในเรื่องของกฎหมาย การสัมภาษณ์เพื่อบ่งชี้การค้ามนุษย์ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

### 4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

ควรติดตามประเมินผลการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย เป็นประจำทุกปี ในทุกมิติ ทั้งในการบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และการป้องกันกลุ่มเสี่ยงมิให้ตกเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่อาจยังพบในการปฏิบัติงาน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการระดับชาติ ประอบการกำหนดนโยบายและแนวทาง ในการยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560.
- \_\_\_\_\_. แบบรายงานผลการดำเนินงานคดี และการคุ้มครองช่วยเหลือ จากระบบฐานข้อมูลการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560.
- \_\_\_\_\_. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2557. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2558.
- \_\_\_\_\_. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2558. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2559.
- \_\_\_\_\_. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560.
- Anne T. Gallagher and Klara Skrivankova. Human Rights & Trafficking in Persons. 15th Informal ASEM Seminar on Human Rights. Singapore : Asia–Europe Foundation Publication, 2017.
- U.S. Department of State. Trafficking in Persons Report 2014. Washington D.C.: U.S. Department of State Publication, 2014.
- \_\_\_\_\_. Trafficking in Persons Report 2015. Washington D.C.: U.S. Department of State Publication, 2015.
- \_\_\_\_\_. Trafficking in Persons Report 2016. Washington D.C.: U.S. Department of State Publication, 2016.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กองต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: <http://www.nocht.m-society.go.th/human-traffic/policy/index.php?cateid=1> [สิงหาคม 2558].
- \_\_\_\_\_. แบบสัมภาษณ์เบื้องต้นสำหรับคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา: <https://www.e-aht.com/startup/gotoInformationAll?informationType=3> [29 เมษายน 2559].

## ภาคผนวก

รายชื่อผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการค้ามนุษย์  
ที่ได้ขอสัมภาษณ์ประกอบการศึกษา

1. นายไมตรี อินทุสุต  
ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. ดร. สายสุรี จุติกุล  
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการ ตามมาตรา 15 และ 22 แห่งพระราชบัญญัติ  
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
3. นายประวิทย์ รั้อยแก้ว  
อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด
4. พันตำรวจเอก ปัญญา ปิ่นสุข  
รองผู้บังคับการ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์
5. นางสาวชินชม ทองเย็น  
ที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทย

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวสุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ
ประวัติการศึกษา	– บริหารธุรกิจบัณฑิต (การจัดการทั่วไป) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช – การศึกษามหาบัณฑิต (จิตวิทยาการแนะแนว) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2545	เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 6 กองประสานงานเยาวชน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ
พ.ศ. 2545	เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 6ว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
พ.ศ. 2546	เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 7ว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
พ.ศ. 2551	นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
พ.ศ. 2553	นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
พ.ศ. 2559-ปัจจุบัน	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์