

## บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยกับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน” มีวัตถุประสงค์ ๔ ประการ คือ (๑) เพื่อศึกษารูปแบบของการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบันที่แฝงอยู่ในการนำเข้าและการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศ (๒) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ในการบังคับใช้กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (๓) เพื่อหาแนวทางการร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และสหพันธรัฐมาเลเซีย และ (๔) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และการกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านการค้ามนุษย์

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร อนุสัญญา พิธีสาร เกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ของสหประชาชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมในประเทศไทยและในประเทศเพื่อนบ้าน ๕ ประเทศในอาเซียน เกี่ยวกับบทบาท ในการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของหน่วยงาน กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศ การศึกษารกรณีศึกษาเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวน ๓๑ ราย เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการของเครือข่ายการค้ามนุษย์ และการศึกษาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการป้องกัน ปราบปรามการค้ามนุษย์ ผลการศึกษาชี้ดังต่อไปนี้

### ๑. รูปแบบของการค้ามนุษย์

ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ประจำอยู่ที่ด่านชายแดนมีมาตรการตรวจคนเข้าออกชายแดนค่อนข้างเข้มข้น มีเครื่องมือที่ทันสมัย แต่ก็ยังมีปัญหาคนจำนวนหนึ่งเข้ามาในประเทศไทยแล้วไม่กลับไปประเทศต้นทางตามเวลาที่กำหนด ซึ่งอาจถูกกระบวนการค้ามนุษย์ หลอกลวงไปทำงานในรูปแบบต่างๆ อีกทั้งยังมีการลักลอบเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายโดยเข้ามาทางช่องทางธรรมชาติอีกเป็นจำนวนมาก

รูปแบบของการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการค้าประเวณี การค้าแรงงาน การเป็นลูกเรือประมง และการบังคับขูดรีด เกิดจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต้นทาง คือความยากจน การว่างงาน และปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรม คือการมีค่านิยมแบบการได้ทำงานแบบไม่ใช้แรงงาน แต่มีรายได้สูง เป็นปัจจัยที่เสริมให้ขบวนการค้ามนุษย์สามารถหลอกลวงเหยื่อได้โดยง่าย

ขบวนการค้ามนุษย์ใช้วิธีการหลอกลวงโดยให้คนรู้จักที่อยู่หมู่บ้านเดียวกัน หรือเครือญาติ เป็นนายหน้า และร่วมมือกับนายหน้าคนไทยที่ทำหน้าที่หาลูกค้าที่ต้องการใช้บริการเด็กผู้หญิง ใช้เอเยนต์หรือนายหน้าทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ นำผู้หญิงประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาขายบริการทางเพศ ในร้านอาหาร ร้านคาราโอเกะ หรือในบ้านที่ให้บริการทางเพศโดยเฉพาะ

วิธีการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยของการค้ามนุษย์ในรูปแบบของการค้าประเวณี คือ (๑) ผ่านนายหน้าที่ทำในลักษณะกลุ่มเครือญาติ (๒) มีทั้งการใช้หนังสือเดินทางถูกต้อง และลักลอบนำพาเหยื่อ

เข้ามาตามเส้นทางธรรมชาติ (๓) เดินทางข้ามชายแดนแบบไปเข้าเย็นกลับ เพื่อมาขายบริการทางเพศแบบ “ชายตรง” ตามโรงแรมใกล้ชายแดน

การค้ามนุษย์ในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงานในโรงงานและในเรือประมง กลุ่มนายหน้าฝั่งเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนามเป็นผู้ที่ทำหน้าที่หลักในการรวบรวมเหยื่อตามจำนวนที่นายหน้าฝั่งไทยต้องการ ในขณะที่นายหน้าฝั่งไทย มีนายหน้าหลายประเภท ซึ่งประกอบด้วย (๑) นายหน้าซึ่งเป็นคนในชุมชนซึ่งเป็นจุดผ่านหรือจุดพักของการอพยพเคลื่อนย้ายเหยื่อ (๒) นายหน้านำพาข้ามพรมแดน (๓) นายหน้านำพาเหยื่ออพยพไปยังพื้นที่ต่างๆ ที่มีความต้องการ (๔) นายหน้าที่ทำหน้าที่จัดส่งเหยื่ออพยพไปยังโรงงานต่างๆ โดยตรง (๕) นายหน้าเคลียร์เจ้าหน้าที่รัฐ (๖) นายหน้าทำบัตร/ทำเอกสารปลอม (๗) นายหน้าพาไปโรงพยาบาล (๘) นายหน้าเงินกู้ (๙) นายหน้าส่งเงินกลับบ้าน และ(๑๐) นาย sub - contractor ซึ่งมีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบมาก

วิธีการเดินทางเข้าสู่ประเทศของการค้ามนุษย์ในรูปแบบของการค้าแรงงาน และในเรือประมง ประกอบด้วย (๑) การเดินทางมาทางเส้นทางธรรมชาติข้ามชายแดนเข้ามาในประเทศไทย (๒) การนำพาเข้าสู่พื้นที่ขึ้นในโดยพาหนะที่หลากหลายมาก ได้แก่ รถจักรยานยนต์รับจ้าง รถส่วนตัว เช่น รถตู้ รถเก๋ง รถกระบะ รถโดยสารประจำทาง รถที่ตกแต่งคล้ายรถของทางราชการ (๓) การนำพาโดยการแอบไปกับ รถชนผัก รถชนผลไม้ รถที่เข้ามาเร่ขายสินค้า

การค้ามนุษย์ในรูปแบบของการบังคับขอราน ส่วนใหญ่เป็นเด็กชาวกัมพูชา สาเหตุเกิดจากครอบครัวยากจน การเดินทางโดยรถไฟสายอรัญประเทศ – กรุงเทพฯ โดยมีนายหน้าเป็นผู้ควบคุมการเดินทาง เมื่อถึงกรุงเทพฯ นายหน้าจะพาไปส่งต่อให้กับเอเยนต์ที่ทำธุรกิจบังคับเด็กให้ขายดอกไม้และขอรานซึ่งมีบ้านพักเด็กอยู่ชานเมืองกรุงเทพฯ แล้วนำเด็กไปกระจายตามจุดต่างๆ ที่มีคนพลุกพล่านจุดละ ๔ ถึง ๕ คน เด็กจะถูกนำตัวไปขอรานตั้งแต่ ๖ โมงเช้าถึงประมาณ ๑ ทุ่ม หลังจากนั้นบังคับให้ขายดอกไม้ตามร้านอาหารจนถึง ๔ ถึง ๕ ทุ่ม จึงจะรับกลับบ้าน ระหว่างเด็กทำงานจะมีผู้ควบคุมอยู่ห่างๆ เด็กได้รับประทานอาหารวันละ ๒ มื้อ และจะถูกข่มขู่ว่า ถ้าหนีจะตามไปฆ่าให้ตาย โดยมีการตั้งเป้าหมายให้เด็กแต่ละคนต้องหาเงินให้ได้วันละ ๓,๐๐๐ บาท หากเด็กไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมายก็จะถูกทุบตีเมื่อรับกลับมาที่พัก

การค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญา เกิดจากขบวนการนายหน้าหลอกมาทั้งสิ้น เป้าหมายปลายทางของชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่คือมาเลเซีย ประเทศไทยเป็นทางผ่าน ขบวนการค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญามีวิธีการทำงานทำอย่างเป็นระบบ และเป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง วิธีการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยใช้การเดินทางโดยทางเรือ เมื่อถึงชายแดนไทยมีการประสานงานกับนายหน้าคนไทยอย่างเป็นระบบ มีการจ่ายเงินให้กับจุดต่างๆตั้งต้นทาง กลางทาง ถึงปลายทาง มีการทุบตี ทารุณกรรมอย่างโหดร้าย เหยื่อจะถูกฆ่าหากพยายามหลบหนี การค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญา เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการทำงานร่วมกันของขบวนการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมาก

สำหรับกรณีคนไทยที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในต่างประเทศนั้น สาเหตุเกิดจากความยากจนเป็นหลัก ผู้ตกเป็นเหยื่อจะถูกหลอกโดยนายหน้าที่เป็นญาติหรือคนรู้จักให้ไปทำงานในต่างประเทศโดยใช้รายได้ ค่าตอบแทนเป็นสิ่งจูงใจ วิธีการเดินทางจากประเทศไทยไปสิงคโปร์และมาเลเซีย ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวันค่อนข้างง่ายและสะดวกเพราะไม่ต้องมีวีซ่า นายหน้าจะเป็นผู้พาเหยื่อออกจากต้นทาง และมีนายหน้าในประเทศปลายทางที่ทำงานกันเป็นทอดๆ จนถึงจุดหมายปลายทาง เหยื่อจะถูกหลอกลวงว่าจะได้ทำงานในโรงแรม ร้านอาหาร หรือร้านนวด แต่กลับถูกบังคับให้ค้าประเวณีตามโรงแรมคอนโดมิเนียมหรือพาร์ทเมนท์หรู เหยื่อจะถูกยึด passport และถูกบังคับให้

ค่าประเมินในสภาพที่เลวร้าย โดยแต่ละรายจะต้องขอใช้หนี้แก่นายหน้า ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเข้าใจได้ในภายหลังว่าตนเองไม่มีโอกาสจะใช้หนี้ได้หมด และตัดสินใจหลบหนี

## ๒. ปัญหา อุปสรรค ในการบังคับใช้กฎหมาย

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้กฎหมายระหว่างประเทศแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์รวมแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๐ ฉบับ สำหรับกฎหมายภายในประเทศ มีกฎหมาย ๘ ฉบับที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ (๒) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ (๓) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ (๔) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๔๐ (๕) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ (๖) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (๗) บัญชีข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (๘) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

ปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกิดจากการตีความข้อกฎหมายที่ไม่ตรงกันในกระบวนการคัดแยกเหยื่อที่มีการยึดติดกับคำว่าสมัครใจหรือถูกบังคับมากเกินไปโดยไม่ดูปัจจัยแวดล้อมหรือการกระทำของขบวนการค้ามนุษย์ที่อยู่เบื้องหลัง รวมทั้งการใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการจัดการกับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายทำให้เหยื่อบางรายต้องรับโทษ และไม่สามารถสาวไปถึงขบวนการค้ามนุษย์ได้

นอกจากนี้กระบวนการในการดำเนินคดีฟ้องร้องทางแพ่งและเจรจาเรียกร้องค่าเสียหายชดเชยให้กับเหยื่อการค้ามนุษย์มีค่าใช้จ่ายที่สูงและใช้เวลานาน รวมถึงความกลัวที่จะถูกนักค้ามนุษย์แก้แค้น ความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ เป็นอุปสรรคต่อเหยื่อการค้ามนุษย์ในการเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายเป็นอย่างมาก

## ๓. ปัญหาอุปสรรคความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประเทศไทยได้มีความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์กับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สหภาพเมียนมา และสหพันธรัฐมาเลเซียมาเป็นเวลานานทั้งในรูปแบบของทวิภาคีและพหุภาคี หลังจากประเทศไทยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการใช้คำว่า “ข้อตกลง” แทน “บันทึกความเข้าใจ” และใช้คำว่า “การค้ามนุษย์” แทน “การค้าหญิงและเด็ก” เพื่อครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ชายด้วย

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือในช่วงที่ผ่านมายังมีปัญหาอุปสรรค ที่สำคัญ ๕ ประการ คือ (๑) ความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศ (๒) บันทึกข้อตกลงแบบทวิภาคีระหว่างประเทศยังมีลักษณะเชิงรับมากกว่าเชิงรุก (๓) ขาดกฎหมายกลางในระดับภูมิภาคที่เปรียบเสมือนธรรมนูญของชาวอาเซียน และการออกกฎหมายระดับรองเพื่อ

ประสานการดำเนินงานให้ไปในแนวทางเดียวกัน (๔) ขาดการจัดตั้งองค์กรกลางในการประสานงานในเรื่องการค้ามนุษย์ ทำให้การต่อต้านการค้ามนุษย์มีลักษณะต่างคนต่างทำ แม้จะมีความร่วมมือในลักษณะทวิภาคีก็ตาม และ(๕) ขาดการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ

#### ๔. ปัญหาอุปสรรคในการสร้างและพัฒนากลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

ผลการศึกษา พบว่า ที่ผ่านมามีการสร้างและการพัฒนากลไกมุ่งเน้นในระดับชาติ และกลไกระดับภูมิภาคมาจนกระทั่งการพัฒนากลไกในระดับพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากกว่า ในระยะต่อไปควรมุ่งเน้นการสร้างและพัฒนากลไกในระดับพื้นที่ให้มากขึ้น โดยควรมีการดำเนินการ (๑) การเสริมสร้างองค์ความรู้และศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น การเสริมสร้างองค์ความรู้แก่ชุมชน/สังคม การเสริมสร้างองค์ความรู้แก่กลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ การเสริมสร้างองค์ความรู้แก่ทีมงาน/เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง (๒) การสร้างเครือข่ายการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการขับเคลื่อนกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในชุมชนของตนเอง (๓) การสร้างเครือข่ายขององค์กรภาคี โดยเน้นให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นของประสบการณ์การทำงาน เพื่อให้สามารถสร้างเวทีการเรียนรู้ร่วมกัน (๔) การจัดทำระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัย และมีรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการทำงานอย่างเพียงพอ

#### ๕. ข้อเสนอแนะ

##### ๕.๑ ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

(๑) รัฐบาลควรมีนโยบายอย่างชัดเจนในการมุ่งเน้นให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ ที่ผ่านมามีหน่วยงานดังกล่าวที่ยังยึดกฎหมายและระเบียบของตนเองเป็นหลักในการดำเนินงาน ทำให้เกิดปัญหาต่างคนต่างทำ ยังขาดการบูรณาการกันอย่างแท้จริง

(๒) รัฐบาลควรมีนโยบายในการปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือ ปคม. ซึ่งเป็นกลไกที่มีอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ และให้มีอำนาจตามมาตรา ๑๖ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นใน ๓ ประเด็นหลัก คือ การเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ โครงสร้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการกำหนดแนวทางกำกับดูแลการดำเนินงานตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ตลอดจนการให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่ผ่านมา การดำเนินการตามอำนาจใน ๓ ประเด็นดังกล่าวยังขาดประสิทธิภาพ

(๓) รัฐบาลควรเร่งรัดการออกพระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. .... ให้เข้าสู่วาระการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยเร็ว เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บทบัญญัติต่างๆ ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยควรให้พระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. .... ให้มีความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในประเด็นการลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(๔) รัฐบาลควรมีนโยบายในการปรับปรุงข้อตกลงในลักษณะทวิภาคีกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และสหพันธรัฐมาเลเซีย ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยให้ครอบคลุมความร่วมมือในด้านการป้องกัน การคุ้มครองช่วยเหลือ การปราบปราม การส่งกลับและคืนสู่สังคมโดยควรเพิ่มความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมของแต่ละประเทศด้วย

(๕) รัฐบาลควรแสดงจุดยืนทางการเมือง(political view) ในระดับภูมิภาคอย่างชัดเจนที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง ชับเคลื่อนให้ประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีกฎหมายกลางที่เปรียบเสมือนธรรมนูญของชาวอาเซียน ๑๐ ประเทศ โดยในกฎหมายกลางควรมีบทนิยามของการค้ามนุษย์ ที่ใช้ยึดเป็นกรอบการตีความการค้ามนุษย์และเหยื่อค้ามนุษย์ร่วมกัน มีการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ มาตรการในการส่งผู้ค้ามนุษย์ข้ามแดน มาตรการในการคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ มาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ในระหว่างดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มาตรการในการดูแลเหยื่อโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในหลักการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุต่างๆ ทั้งทางเชื้อชาติ และสัญชาติ มาตรการเยียวยาเหยื่อการค้ามนุษย์ รวมถึงมาตรการหลังจากเหยื่อการค้ามนุษย์กลับไปดำเนินชีวิตในสังคม มาตรการจัดตั้งกองทุนและองค์กรกลางในการประสานงานในเรื่องการค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะในภูมิภาคอาเซียน

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

(๑) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ซึ่งครอบคลุมฐานข้อมูลในเรื่องของสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่ อาทิ การสำรวจจำนวนสถานบันเทิง อาบอบนวด สปา ร้านคาราโอเกะ โรงงานต่างๆในจังหวัดฯลฯ ซึ่งเป็นสถานที่ที่อาจนำไปสู่การค้ามนุษย์ เพื่อเป็นการเฝ้าระวังปัญหาในพื้นที่ ตลอดจนการเก็บรวบรวมสถิติคดีความต่างๆที่เกี่ยวข้อง มีการขึ้นทะเบียนกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่ เช่น กลุ่มผู้ที่เคยถูกจับกุมในข้อหาหน้าพา หรือกลุ่มที่มีพฤติกรรมเสี่ยงจะเป็นนักค้ามนุษย์ หรือนายหน้ารูปแบบต่างๆ รวมไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนกลุ่มคนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ อาทิ กลุ่มเด็กสาวที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม กลุ่มแรงงานที่ลักลอบเมืองอย่างผิดกฎหมาย ทั้งนี้การจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงาน องค์กรภาคีในระดับจังหวัด และระดับประเทศ

(๒) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงมหาดไทย ควรร่วมมือกันสร้างเครือข่ายในการทำงานระดับพื้นที่ ทั้งในระดับตำบล ระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แต่ละพื้นที่ สร้างและพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครจากชุมชน

เพื่อทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังปัญหาและติดตามสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่ พร้อมทั้งมีการพัฒนาระบบการคุ้มครองดูแลความปลอดภัยแก่อาสาสมัครและเครือข่ายคณะทำงาน เพื่อสร้างให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและความมั่นใจให้แก่อาสาสมัคร

(๓) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กรมประชาสัมพันธ์ สถานีวิทยุ และโทรทัศน์ และองค์กรภาคประชาสังคม ควรร่วมมือกันประชาสัมพันธ์ ให้ข้อมูล และความรู้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ทั้งในระดับโรงเรียน ระดับชุมชน และระดับประเทศ เพื่อสร้างความตระหนัก และเพื่อการสร้างภูมิคุ้มกันในการป้องกันตนเองมิให้ตกเป็นเหยื่อของกลุ่มนายหน้าที่จะเข้ามาชักนำให้เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งการสร้างทัศนคติที่ดีในการดูแลแรงงานต่างด้าวในฐานะที่เป็นเพื่อนมนุษย์ การเคารพผู้หญิงในฐานะมนุษย์มิใช่การมองในฐานะวัตถุทางเพศที่มีไว้ตอบสนองความต้องการของผู้ชายเพียงเท่านั้น

(๔) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงมหาดไทย ควรจัดให้มี Shelter รองรับเหยื่อการค้ามนุษย์ในแต่ละจังหวัด ทำหน้าที่เป็นสถานแรกรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เพื่อกัน/แยกเหยื่อออกจากกระบวนการ โดยที่ Shelter ดังกล่าวจำเป็นต้องมีความพร้อมในเรื่องของการแก้ไข เยียวยาเหยื่อในเบื้องต้น อาทิ มีนักสังคมสงเคราะห์ และนักจิตวิทยาในการให้คำปรึกษา และให้การเยียวยาในเบื้องต้น ทั้งนี้ Shelter นี้จำเป็นต้องมีสถานที่ทำการของตนเองเป็นการเฉพาะ พร้อมทั้งมีคณะทำงานที่ชัดเจน เป็นระบบ และอาจเป็นสถานพักพิงสำหรับผู้หญิงและเด็กที่เผชิญปัญหาอื่น ๆ ร่วมด้วย ซึ่งหากพิจารณาในลักษณะเช่นนี้ พบว่า ปัจจุบัน “บ้านพักเด็กและครอบครัว” ในแต่ละจังหวัดทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่ ฉะนั้นเพื่อมิให้เป็นภาระสิ้นเปลืองงบประมาณ และการจัดตั้งหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน จำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือในการทำงานกับเหยื่อบ้านพักเด็กและครอบครัวในแต่ละจังหวัด

(๕) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรทำการทบทวนและปรับปรุงคู่มือสหวิชาชีพในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานของทีมสหวิชาชีพ และเผยแพร่ให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงรูปแบบวิธีการ ในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างเป็นระบบ เนื่องจากผลการศึกษาในพื้นที่สะท้อนให้เห็นว่า ความเข้าใจเกี่ยวกับนิยามการค้ามนุษย์ กระบวนการในการทำงานเพื่อช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ของทีมสหวิชาชีพซึ่งประกอบด้วย พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานฝ่ายปกครอง แพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด เจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องที่ยังมีความต่างกันในการคัดแยกเหยื่อซึ่งมีผลโดยตรงต่อการจัดการกับขบวนการค้ามนุษย์ การทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ

(๖) กระทรวงแรงงานควรให้ความสำคัญกับการทำงานกับกลุ่มแรงงานอพยพต่างชาติให้มากยิ่งขึ้น เป็นต้นว่า มีการสร้างและพัฒนาระบบการให้ความรู้และข้อมูลต่างๆอย่างเพียงพอกับแรงงานอพยพ เพื่อให้แรงงานเหล่านี้มีข้อมูลอย่างเพียงพอและเท่าทัน ซึ่งอาจจะป้องกันการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้ เช่น การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่มีระยะยาวแทนนโยบายแบบปีต่อปี การแก้ไขกฎหมายการจดทะเบียนแรงงานสามารถตรวจสอบได้ และแรงงานสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองเพื่อตัดช่องทางกรหลอกลวงของนายหน้า การให้ความรู้กับแรงงานเกี่ยวกับสิทธิของแรงงาน และกฎหมายการจดทะเบียนเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย การสร้างเครือข่ายการช่วยเหลือกันระหว่างกลุ่มแรงงาน/ผู้อพยพในการแก้ไขปัญหา การจัดอบรม

เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เรียนรู้ภาษาของแรงงานที่สามารถสื่อสารกับแรงงานได้ โดยตรง การมีศูนย์เตรียมความพร้อมของแรงงานที่จะเข้ามาทำงานใหม่ และมีการให้ความรู้เบื้องต้นสำหรับการทำงานในประเทศไทย และในช่วงการจดทะเบียนควรมีการประชาสัมพันธ์เป็นภาษาของแรงงาน การเสริมสร้างองค์ความรู้แก่กลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือกลุ่มเหยื่อค้ามนุษย์ เช่น การจัดโครงการอบรมให้ความรู้แก่แรงงานเกี่ยวกับสิทธิของแรงงาน โดยต้องให้ความสำคัญกับทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ

(๗) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานกับองค์กรภาคประชาสังคม ในพื้นที่ เนื่องจากกลุ่มองค์กรเหล่านี้มีศักยภาพในการทำงานเชิงรุกได้ค่อนข้างดี เนื่องจากมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน เฉพาะเรื่อง ไม่ต้องแบกรับภาระหน้าที่หลากหลายเช่นหน่วยงานราชการ ฉะนั้นการสร้างภาคีความร่วมมือในการทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคม จึงสามารถเติมเต็มกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้เป็นอย่างดี

(๘) สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ การเอาผิดนายหน้าและนายจ้างที่ละเลยการจดทะเบียนแรงงานที่ถูกต้อง หรือที่กระทำการละเมิดสิทธิแรงงาน การจับกุมผู้ตั้งตนเป็นนายหน้าจัดหางานผิดกฎหมาย การทำเอกสารปลอมให้กับแรงงาน ทั้งคนไทยและคนต่างชาติ การยึดใบอนุญาตโรงงานที่ผิดกฎหมาย

(๙) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรกำหนดเรื่องการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญในระดับต้นๆ โดยควรดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐอย่างต่อเนื่อง เพราะการค้ามนุษย์ถือเป็นประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง การตรวจสอบไม่จำเป็นต้องรอให้มีหน่วยงานหรือบุคคลมาร้องเรียน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถหยิบยกกรณีที่เห็นว่ามีการค้ามนุษย์หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง มาทำการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระโดยใช้ทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ และกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เป็นกรอบในการตรวจสอบ ควรเสริมสร้างองค์ความรู้แก่บุคลากร/ทีมงานให้มีความรู้ ความเข้าใจอนุสัญญา กติการะหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายภายในประเทศทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ให้กับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งการให้ความรู้เกี่ยวกับนิยามความหมายของการค้ามนุษย์ กระบวนการทำงานเพื่อการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการช่วยเหลือ เยียวยาเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นระบบ เพื่อให้เกิดความแม่นยำในการใช้กรอบทางกฎหมายมาทำการตรวจสอบทั้งเรื่องที่มีการร้องเรียน และเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหยิบยกขึ้นมาเองอย่างแม่นยำ ควรสร้างและพัฒนากลไกการร้องเรียนเรื่องการค้ามนุษย์ในระดับพื้นที่กับภาคประชาสังคม หรือองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้ผู้ถูกละเมิดจากนายหน้าหรือขบวนการค้ามนุษย์ได้เข้าถึงสิทธิในการร้องเรียนได้มากขึ้น ควรจัดทำฐานข้อมูลเรื่องการค้ามนุษย์อย่างเป็นระบบ สามารถนำมาใช้ประกอบการตรวจสอบการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพและทันสมัย และไม่ควรเข้าไปเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานใดๆ ของภาครัฐในการดำเนินงานใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เพราะจะทำให้เสียจุดยืนในการตรวจสอบกลไกของรัฐที่มีอำนาจในการปกป้องและคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์

### ๕.๓ ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

(๑) ควรศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบการค้ำนุชยในแต่ละรูปแบบ ให้ลึกซึ้งมากขึ้นจะทำให้เรามีองค์ความรู้ที่เท่าทันขบวนการค้ำนุชยหรือองค์กรอชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการค้ำนุชย อันมีผลโดยตรงต่อความสามารถในการสร้างและพัฒนาแนวทางในการป้องกันปัญหาการค้ำนุชยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

(๒) ควรทำการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการในระดับชุมชน โดยมีการทดลองจัดทำโครงการหรือกิจกรรมในการแก้ไขปัญหายอย่างจริงจังในรูปแบบของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) จะทำให้เกิด Model ต้นแบบของชุมชนที่มีภูมิคุ้มกันการค้ำนุชยได้

(๓) ควรทำการศึกษาวิจัยเรื่องความร่วมมือขององค์กรภาคประชาสังคมของประเทศไทยกับองค์กรภาคประชาสังคมของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อพัฒนาโลกความร่วมมือในระดับปฏิบัติการซึ่งจะสอดคล้องกับทิศทางการสร้างและพัฒนาโลกการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำนุชยที่ควรมุ่งเน้นกลไกในระดับพื้นที่